LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

COMENTADA



Dr. Alfredo Salgado Loyo
Coordinador

Comentaristas

Dr. Juan Ramírez Marín
Lic. Rodrigo Cervera Aguilar y López
Lic. Oscar Uribe Benítez
Lic. Marineyla Cabada Huerta
Lic. Jorge Garabito Martínez
Lic. Juan Manuel Hernández Licona
Lic. Gonzalo Santiago Campos
Lic. Cuauhtémoc Lorenzana Gómez
Dra. Cecilia Licona Vite
Lic. Luis Alfonso Camacho González
Lic. Juan Carlos Cervantes Gómez
Lic. Mauricio Reynoso Laureano
Lic. Angélica Hernández Reyes

CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA

Expediente Parlamentario

9

CEDIP
Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
COMENTADA

ISSN 1870 - 7254



La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorizacion previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

Derechos Reservados:
© Marzo de 2007

Presidente de la Cámara de Diputados
Dip. Jorge Zermeño Infante

Junta de Coordinación Política
Presidente
Dip. Emilio Gamboa Patrón

Integrantes
Dip. Héctor Larios Córdova
Dip. Javier González Garza
Dip. Gloria Lavara Mejía
Dip. Alejandro Chanona Burguete
Dip. Miguel Ángel Jiménez Rodríguez
Dip. Aída Marina Arvizú Rivas

Secretario General
Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario Interino
De Servicios Parlamentarios
Lic. Emilio suárez Licona

Secretario Interino
De Servicios Parlamentarios
Lic. Emilio Suárez Licona

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

Coordinación y Revisión Editorial
Lic. Luis Alfonso Camacho González

Portada y Diseño Interior
Humberto Ayala López

Coordinador:

Dr. Alfredo Salgado Loyo
Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, ha ocupado diversos cargos públicos, actualmente es Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Comentaristas:

Dr. Juan Ramírez Marín.
Doctor en Derecho por la Universidad Anáhuac (campus norte). Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Lic. Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.
Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guadalajara, Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Lic. Rodrigo Cervera Aguilar y López.
Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Lic. Jorge Garabito Martínez.
Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Lic. Marineyla Cabada Huerta.
Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Lic. Juan Carlos Cervantes Gómez.
Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Lic. Oscar Uribe Benítez.
Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Dra. Cecilia Licona Vite.
Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Lic. Luis Alfonso Camacho González.
Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Estudios de Postgrado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinador Técnico del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Mtro. Gonzalo Santiago Campos.
Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador "B" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Lic. Mauricio Laureano Reynoso.
Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Investigador "B" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Lic. Juan Manuel Hernández Licona.
Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, (ENEP Aragón) Investigador "B" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Lic. Angélica Hernández Reyes.
Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora "B" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

*El contenido del trabajo de investigacion que se publica, así como las impresiones graficas utilizadas, son responsabilidad del autor, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial.

Contenido

Abreviaturas utilizadas	13
Editorial	15
Artículo 1	17
Artículo 2	23
Artículo 3	26
Artículo 4	31
Artículo 5	33
Artículo 6	35
Artículo 7	36
Artículo 8	39
Artículo 9	41
Artículo 10	43
Artículo 11	45
Artículo 12	47
Artículo 13	48
Artículo 14	50
Artículo 15	52
Artículo 16	56
Artículo 17	59
Artículo 18	72
Artículo 19	72
Artículo 20	20
Artículo 21	79
Artículo 22	79
Artículo 23	83
Artículo 24	87
Artículo 25	88
Artículo 26	91
Artículo 27	96
Artículo 28	99
Artículo 29	100
Artículo 30	102
Artículo 31	105
Artículo 32	109
Artículo 33	110
Artículo 34	112
Artículo 35	119
Artículo 36	122
Artículo 37	125

Artículo 38 130
Artículo 39 139
Artículo 40 148
Artículo 41 155
Artículo 42 161
Artículo 43 163
Artículo 44 167
Artículo 45 169
Artículo 46 173
Artículo 47 176
Artículo 48 178
Artículo 49 180
Artículo 50 183
Artículo 51 186
Artículo 52 194
Artículo 53 195
Artículo 54 197
Artículo 55 199
Artículo 56 200
Artículo 57 202
Artículo 58 204
Artículo 59 205
Artículo 60 206
Artículo 61 208
Artículo 62 211
Artículo 63 215
Artículo 64 216
Artículo 65 217
Artículo 66 218
Artículo 67 221
Artículo 68 228
Artículo 69 228
Artículo 70 228
Artículo 71 233
Artículo 72 236
Artículo 73 239
Artículo 74 240
Artículo 75 242
Artículo 76 243
Artículo 77 244
Artículo 78 245
Artículo 79 247
Artículo 80 249
Artículo 81 250

Artículo 82	253
Artículo 83	254
Artículo 84	255
Artículo 85	259
Artículo 86	259
Artículo 87	259
Artículo 88	259
Artículo 89	259
Artículo 90	260
Artículo 91	262
Artículo 92	264
Artículo 93	266
Artículo 94	268
Artículo 95	270
Artículo 96	273
Artículo 97	274
Artículo 98	277
Artículo 99	279
Artículo 100	280
Artículo 101	284
Artículo 102	289
Artículo 103	290
Artículo 104	292
Artículo 105	295
Artículo 106	303
Artículo 107	304
Artículo 108	306
Artículo 109	306
Artículo 110	309
Artículo 111	311
Artículo 112	320
Artículo 113	323
Artículo 114	327
Artículo 115	332
Artículo 116	333
Artículo 117	348
Artículo 118	360
Artículo 119	362
Artículo 120	362
Artículo 121	363
Artículo 122	364
Artículo 123	366
Artículo 124	367
Artículo 125	368

Artículo 126 370
Artículo 127 371
Artículo 128 372
Artículo 129 372
Artículo 130 395
Artículo 131 398
Artículo 132 403
Artículo 133 407
Artículo 134 423
Artículo 135 430

Abreviaturas empleadas en esta obra

a.	Articulo
aa.	Artículos
Cap.	Capitulo
CBSB	Comisión bicameral del Sistema de Bibliotecas
CP	Comisión Permanente
CDPTL	Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos
CI	Contraloría Interna
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CCS	Coordinación de Comunicación Social
DD	Diario de los Debates
DOF	Diario Oficial de la Federación
DF	Distrito Federal
ed.	Edición
Ed.	Editorial
fr.	Fracción
frs.	Fracciones
Gaceta	Gaceta Parlamentaria
GP	Grupo Parlamentario
JCP	Junta de Coordinación Política
MDEC	Mesa de Decanos
MD	Mesa Directiva
n.	Numeral
p.	Página
pp.	Páginas
párr	Párrafo
Pub.	Publicado, publicación, publicado por
p.e.	Por ejemplo
Reglamento	Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados unidos Mexicanos
SG	Secretaria General

SSP	Secretaria de Servicios Parlamentarios
SGSA	Secretaria General de Servicios Administrativos
SSAF	Secretaria de Servicios Administrativos y Financieros
SGSP	Secretaria General de Servicios Parlamentarios
SCC	Servicio Civil de Carrera
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TF	Tesorería de la Federación
t.	Tomo
Tr.	Traducción, traductor, traducido por
UCFP	Unidad de Capacitación y Formación Permanente
v.gr.	Verbigracia
v.	Volumen

EDITORIAL

En nuestra labor de continuar con la exploración y difusión lo más ampliamente posible de los temas legislativos, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias presenta el trabajo "Ley Orgánica del Congreso general de los estados Unidos Mexicanos comentada", producto del esfuerzo colectivo de los colaboradores de este Centro de estudios y que en esta ocasión ha correspondido al concepto de acercar a nuestros lectores diferentes puntos de vista – sin mayores pretensiones -- respecto de cada uno de los preceptos que integran la citada Ley, en aras de acrecer el cúmulo de apreciaciones que sobre el particular devienen tanto directamente de la practica legislativa, como de los abogados y los estudiosos en general de la practica parlamentaria.

Esta edición corresponde a su vez a una práctica tradicional dentro de los ámbitos jurídicos, que consiste justamente en ofrecer a los destinatarios un instrumento que facilite toda consulta encaminada a extraer información no solamente respecto al origen y la razón de ser de la norma, sino también para obtener diferentes elementos de juicio en torno a su sentido y aplicación.

En este orden de ideas, los 135 artículos que componen la Ley Orgánica del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos en vigor, al ser comentados por los abogados de este Centro de Estudios reflejan el sello personal de cada uno de ellos en ejercicio de la libertad profesional de autoría que, por convicción de esta Dirección General y por norma de trabajo se respeta escrupulosamente, bajo los principios del rigor académico y la ausencia de toda inclinación partidista.

Cabe precisar que desde luego este trabajo abarca la regulación tanto del Congreso General, como de la Cámara de Diputados, del Senado de la República, de la Comisión Permanente, y de la difusión e información de las actividades del Congreso, es decir, del Canal de Televisión del mismo, en vista que es todo ello la materia de la Ley que nos ocupa.

En esa virtud, con la edición de que se trata, El centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias desea acercar a sus lectores una herramienta más de consulta, bajo la certidumbre de que podrá favorecer a la siempre creciente posibilidad de una ampliación de opiniones y puntos de vista acerca de las normas jurídicas.

Palacio Legislativo de San Lázaro, septiembre de 2006
DR. Alfredo Salgado Loyo
Director General.

TITULO PRIMERO
Del Congreso General

Artículo 1.
1. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Comentario: Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.

El título en comento referente al Congreso General, y del artículo objeto de análisis en particular, deriva directamente del precepto 50 constitucional, mismo que señala, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General y éste se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Es decir, se adopta el sistema bicamaral, representando la Cámara de Diputados al pueblo y la Cámara de Senadores a los estados integrantes de la Federación. Asimismo, el Supremo Poder de la Federación, de los tres poderes que divide para su ejercicio, el Poder Legislativo se encargará de elaborar las leyes de carácter federal, siendo así que tal facultad desplegará sus funciones de iniciar, discutir y aprobar cuerpos normativos para su observancia de carácter general, impersonal y abstracta, en un proceso sucesivo en ambas cámaras de Diputados y de Senadores. Además, en los tiempos actuales en que la característica predominante son sistemas de Gobierno dividido, otra función de capital importancia, será la de control del Poder ejecutivo.

El sistema bicamaral tiene sus antecedentes en el Parlamento inglés quienes diseñaron la Cámara de los Comunes, también conocida como Cámara baja que representaba a la burguesía, y la Cámara de los Lores, o Cámara alta, representaba a la nobleza, es decir, el Parlamento inglés constaba de dos cámaras. Ahora bien, los Estados Unidos de Norteamérica adoptan el sistema bicamaral, pero a diferencia de los ingleses que su división es en función de clases sociales, la Constitución norteamericana instaura el sistema federal compuesto por la Cámara de Representantes (símil de la baja) representado por diputados proporcional a la población de cada estado, y la Cámara de Senadores (símil de la cámara alta) compuesto por dos representantes por cada estado, independientemente de la magnitud poblacional. Así entonces, el Senado de los Estados Unidos de Norteamérica nace como un mecanismo

equilibrador para compensar aquellos estados de la Unión Americana de escasa población, frente aquellos de mucha mayor población que tendrían un peso considerable en la Cámara de Representantes.

En consecuencia, el sistema federal fue el fundamento del sistema bicamaral. El federalismo es fundamentalmente un fenómeno histórico determinado por circunstancias y peculiaridades que fue adoptando el sistema político norteamericano, que deviene en el modelo o prototipo del sistema federal moderno. Posteriormente, los países que adoptan tal sistema, el referente de semejanza o diferencia será necesariamente el modelo federal norteamericano.

La característica fundamental en el sistema federal es la distribución de competencias o facultades entre dos órdenes de gobierno, ya se trate del federal y del local. Es decir, dos órdenes jurisdiccionales diferentes y excluyentes, siempre distribuidos por la Constitución Política Federal.

Para el caso de México, éste adoptó decididamente el sistema federal norteamericano, reflejado en el Constituyente de 1824, hecho que se ha cuestionado por la imitación doctrinal del sistema, pero históricamente se ha explorado que existieron circunstancias propias que favorecieron la adopción del federalismo: factores geográficos como se encontraban las inhóspitas regiones que conformaban las provincias de la Nueva España, la Nueva Galicia, Nuevo León y las capitanías de Yucatán y Guatemala; Otro factor, de carácter político, la experiencia de la celebración de elecciones para elegir diputados de las provincias, a las Cortes de Cádiz, bajo la vigencia de la Constitución de Cádiz, experiencia que visualizó la representación política de cada provincia, y en consecuencia, se introduce un principio de división política.[1]

Asimismo, es importante destacar el apuntamiento que el ilustre constitucionalista mexicano, Felipe Tena Ramírez, "Consideramos por nuestra parte que si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originariamente unitarios, como México. El sistema federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo."[2]

[1]Manuel Barquín Álvarez. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Sexta edición. Tomo VI, Grupo Editorial Porrúa, México, 2003, pp.1015-1019.

[2]Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano, Trigésima cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p.108.

Entrando a otra temática, el bicameralismo o bicamarismo significa aquél Poder Legislativo que está compuesto de dos cámaras o asambleas, actuando de manera conjunta o independiente, y cuya función principal es la formación, discusión, aprobación y expedición de leyes integrando así el orden jurídico de un estado determinado. La doctrina constitucional lo define como aquel sistema en el que la organización política de un país le encomienda a dos cámaras la atribución de dictar las leyes.[3]

A diferencia del origen del Parlamento bicameral en Inglaterra (compuesto de las cámaras alta, de los Lores, y la baja, de los Comunes), los estados que establecen el poder legislativo federal bicameral, son de carácter republicano, y con ello, modifican la naturaleza política en su integración. Esto es, se atribuye a la Cámara de Diputados la representación democrática, plural y nacional, significando la integración de la voluntad popular, y por otro lado, encomendando al Senado la representación de los estados federados o miembros de la federación. Pero conforme evoluciona y se moderniza el sentido del Senado, cada vez más, su tendencia es a representar a la población del estado o entidad federativa. Las dos cámaras que forman el poder legislativo, se integran por un número determinado de representantes populares (en México, 500 diputados y 128 senadores), y su denominación difiere según el régimen constitucional y la organización política y democrática que decida cada país. Así tenemos, en Inglaterra se compone de la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes; en Estados Unidos de Norteamérica se le llama Congreso Federal, compuesta por la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores; en Francia, se denomina Parlamento, y esta conformada por una Cámara de Diputados, también conocida como Asamblea Nacional, y otra de Senadores; en Italia se le denomina Parlamento y está compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado; en España se le conoce como Cortes Generales para referirse a la Cámara de los Diputados y al Senado, así como al Congreso de los Diputados; en Canadá, Australia y Nueva Zelanda, el Parlamento lo componen la Corona a través del Gobernador General y por la Cámara de los Comunes y el Senado; en Alemania se integra por el Bundestag o Asamblea Parlamentaria de Diputados y por el Bundesrat o Cámara de Representantes de los Estados Federados; por su parte en América Latina los países que principalmente conforman su Poder Legislativo en dos cámaras, son, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana, México, Nicaragua, Uruguay y Perú.

[3]Diccionario universal de términos parlamentarios. LV Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, México, 1998.

En la doctrina del constitucionalismo moderno, y en particular del parlamentarismo, se resaltan las virtudes que prevalecen en el bicameralismo, abonando los valores fortificantes de toda organización política constitucional democrática, representativa y republicana en la participación de los procesos legislativos. Así tenemos, que cuando actúan dos asambleas o cámaras en la elaboración de las leyes, predominan principios como la prudencia y la moderación; que la composición de un poder legislativo en dos cámaras propicia y dinamiza el equilibrio del poder entre el Ejecutivo y el Legislativo; que la existencia de una segunda cámara facilita una revisión más ponderada y profunda, que lo que la otra cámara haya aprobado al calor de la pasión política; asimismo, de ser unánime el sentir del parecer de las dos cámaras, entonces se expresará, de manera contundente, la voluntad nacional para transmitir la obligatoriedad que debe imperar a través de la ley.

Para el proceso legislativo, las cámaras actúan de manera separada y sucesiva, entonces, a la cámara que conoce originalmente la iniciativa de ley, se le denomina cámara de origen, y a la cámara que dictamina la resolución de la primera cámara, se le conoce como cámara revisora, previendo reglas aceptables para aquellos supuestos en los que no haya acuerdo o se rechace lo dictaminado por la otra cámara o también llamada colegisladora.

Igualmente, otra parte importante será que las dos cámaras tengan bien definidas las competencias y atribuciones para cada asamblea, bajo criterios de igualdad, jerarquía común y equidad en materia de fuero e inmunidades. En materia de procedimientos constitucionales, las cámaras preservan su jerarquía e independencia.

En la organización constitucional mexicana, su Poder Legislativo Federal ha transitado por diferentes etapas históricas.

El primer antecedente se encuentra en la expedición de la Constitución Federal de 1824, inspirado principalmente en el modelo norteamericano, y de manera secundaria en la Constitución española de 1812, en que adopta un régimen bicameral, denominando Cámara de Diputados a la representación popular, y Cámara de Senadores a la representación de los Estados miembros de la Federación.

La Constitución centralista de 1836, denominado las “Siete Leyes Constitucionales de 1836”, adopta igualmente el sistema bicameral, pero al desaparecer los Estados, puesto que ya es un sistema centralista, deja el Senado de representar a los Estados. La diferencia del Senado a la Cámara de Diputados, era la forma de elección indirecta de sus miembros, ya que aquella derivaba de tres listas elaboradas por la Cámara de Diputados, el

gobierno de la Junta de Ministros y por la Suprema Corte de Justicia, y cuya elección estaba a cargo de las Juntas Departamentales.

En la Constitución conocida como "Bases Orgánicas de 1843", sigue adoptando el sistema bicameral. El centralismo es más acentuado otorgando al Senado un carácter de clase, es decir, una tercera parte lo designaba la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, y las otras dos terceras partes los elegían las Asambleas Departamentales. Los primeros estaban integrados personajes distinguidos (de carrera civil, militar o eclesiástica) con un perfil claramente conservador, en tanto los segundos, lo conformaban los agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes (es decir, clase propietaria-productora).

La Constitución de 1857 suprime al Senado, rompiendo así, la construcción de un sistema bicameral, e instaurando un sistema unicamaral. Un análisis del Constituyente de 1856-1857, denota un rechazo al Senado por lo que representó, como una asamblea aristocrática, conservadora y obstruccionista a todo proyecto legislativo progresista. Posteriormente, en 1874 se reforma la Constitución de 1857 y se reimplanta el sistema bicamaral, conforme al modelo estadounidense, correspondiendo a la Cámara de Diputados la representación popular, en tanto a la Cámara de Senadores la representación de los Estados miembros de la Federación. Finalmente, en nuestra vigente Constitución de 1917 se ratifica el sistema bicamaral

Como último punto en este apartado, trataremos la teoría clásica de los controles al poder del Estado (tanto horizontales como verticales), cuyo autor alemán, Karl Loewenstein, desarrolló en su teoría de la constitución.[4] Básicamente sostiene que el bicamerismo debe considerarse como un medio de organización parlamentaria cuyo fin inmediato, históricamente, fue constituirse como un órgano estatal independiente del ámbito de influencia del gobierno, en lo tocante a sus funciones e integración de sus legisladores. Una vez logrado su independencia funcional, el congreso se constituye en un control interorgánico desde su posición frente al gobierno. El control interorgánico más importante que un Parlamento despliega es el rechazo de una propuesta legislativa gubernamental. Otros medios de control político de la asamblea sobre el gobierno consisten en: a) a través de las preguntas e interpelaciones se critica, se investiga y se controla la actuación gubernamental; b) a través de las comisiones de investigación; c) la ratificación o no de tratados internacionales; y, d) la ratificación de nombramientos

[4]Loewenstein, Kart. Teoría de la Constitución, 2ª. Edición, Barcelona, Ariel, 1986, págs. 232-250.

realizados por el presidente.

Existen otros controles denominados intraorgánicos entreverados a la actividad legislativa, y son de tres tipos: a) independencia funcional del Parlamento. Se refiere a la capacidad de autogobierno interno que tiene todo Congreso, y se expresa en la facultad de expedir sus normas de autorregulación cuyo fin es proteger el trabajo parlamentario frente a cualquier intervención externa. El cuerpo normativo por excelencia se le conoce como el Reglamento Parlamentario; b) autonomía funcional. Esta consiste en el orden interno del Parlamento, es decir, en el proceso de transformar las múltiples opiniones individuales de los legisladores en una voluntad común, que exprese lo más fielmente la voluntad nacional, se hace necesario proteger a las minorías frente a las mayorías, a través de técnicas de votación como las denominadas mayoría calificada; c) el sistema bicamaral como medio de control intraorgánico. Derivado de la naturaleza de la función legislativa, el sistema bicameral resulta políticamente el más importante y el más eficaz, ya que la función legislativa se encuentra distribuida entre las dos cámaras separadas y respectivamente independientes. Hasta aquí, de manera sucinta se han explicado algunos de los controles horizontales del poder político, en tanto que los controles verticales serían el Federalismo y las garantías de las libertades individuales, expresados en los derechos fundamentales como limitación del poder estatal.

Para nuestro caso particular, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 71 y 72, faculta a ambas cámaras, tanto la de Diputados como la de Senadores, para iniciar, discutir, debatir y aprobar separadamente cualquier proyecto de ley, y en este proceso en consecuencia, se encuentran en una situación de fijarse límites y controles entre sí.

El eminente maestro constitucionalista, Felipe Tena Ramírez, señala las ventajas que conlleva todo sistema bicameral, a saber:

"1ª Debilita, dividiéndolo, al poder legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece, pues, el equilibrio de los Poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del Poder rival.

2ª En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto de presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.

3ª La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Poder ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio".[5]

Con las transformaciones políticas que el mundo ha estado experimentado, la globalización como nota distintiva, una de las resultantes para nuestro país, en la conquista por la democracia efectiva, ha sido transitar ha un sistema de Gobierno Dividido, y en cuyo proceso político el Poder Legislativo tiene ante sí una importancia y por ende, una responsabilidad fundamental. De ello nos da cuenta, connotados especialistas en la doctrina del derecho parlamentario:

"Las modernas democracias diseñan unas líneas maestras de organización del sistema político que descansan en una figura fundamental como es el Parlamento en cuanto entidad representativa de la voluntad de los ciudadanos, titulares de la soberanía. Por ello la doctrina no duda en hablar de la "centralidad" del Parlamento destacando su labor como eje en el juego de los órganos de poder político. En él se conjugan soberanía y representación, se adoptan decisiones con pretendida validez general en forma de ley y se vigila el correcto funcionamiento de los ejecutivos con la posibilidad incluso, según el modelo que se adopte, de exigirles una responsabilidad política que puede acabar con ellos."[6]

Artículo 2.

1. Cada Cámara se integrará por el número de miembros que señalan los artículos 52 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El ejercicio de las funciones de los diputados y de los senadores durante tres años constituye una legislatura. El año legislativo se computará del 1º. de septiembre al 31 de agosto siguiente.

Comentario: Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.

El numeral uno del presente artículo, se refiere a la integración tanto de

[5]Tena Ramírez, op. cit. pág. 270.

[6]Alonso de Antonio, José Antonio-Angel Luis Alonso de Antonio. Introducción al Derecho Parlamentario. Editorial Dykinson, Madrid, 2002. Pág.13.

la Cámara de Diputados como la de Senadores, prescrito en los artículo 52 y 56 constitucionales, que señalan que la cámara de diputados se integrará por 500 diputados, 300 electos por el principio de votación mayoritaria, y 200 electos según el principio de representación proporcional. En tanto la Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales corresponden, dos por el principio de votación mayoritaria y uno asignado a la primera minoría, y uno por el principio de representación proporcional. Por lo tanto, nuestro sistema electoral es de carácter mixto.

De esta manera, abordaremos brevemente el sistema electoral. Como es bien conocido, la doctrina constitucional establece que la determinación del número de integrantes que conforman una cámara de diputados, esté en relación y en concordancia con la población de un país, para que así exista una razonable correspondencia entre la población y sus representantes. Ahora bien, existen dos fórmulas o principios para asignar los escaños a los partidos políticos en competencia. Uno de ellos es el principio de mayoría, de cuyo origen es inglés, y consiste en asignar las curules o escaños por repartir entre los candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos emitidos en cada una de las divisiones territoriales, o distritos en que se haya dividido el país. El otro principio es el denominado sistema electoral de representación proporcional que es el principio de asignación de curules por medio del cual se otorga a cada partido un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. La mayoría de los sistemas que utilizan la representación proporcional lo aplican de manera aproximada y combinándolo con el otro sistema de mayoría, como es el caso de México. La razón de aplicar este sistema proporcional, tiene como propósito fundamental el de garantizar una representación más fiel a toda corriente política importante expresada en la sociedad, y asimismo, garantizar el derecho de participación política de las minorías, para de esta manera, lograr una efectiva representación de la voluntad popular.

En México, desde la Constitución de 1824 hasta la de 1917, el sistema electoral original que operó fue el de mayoría. A raíz de la reforma constitucional de 1963, se introduce una figura llamada diputados de partido, cuya finalidad era fortalecer los partidos políticos de oposición, que por la naturaleza de nuestro sistema político eran minoritarios, y garantizar un mínimo de representación en la Cámara de Diputados. Esta variante de diputados de partido consistió en atribuir cinco escaños a todos los partidos que hubieran obtenido por lo menos 2.5% del total de los votos en las elecciones, aumentando un diputado más por cada 0.5% adicional de votos y

hasta 20 diputados de partido como máximo. Posteriormente, en la reforma constitucional de 1972, se reduce el mínimo para la acreditación de diputados a 1.5% del total de votos obtenido, y aumenta el máximo de diputados por partido hasta los 25.

En la Constitución de 1917 se determinaba que la elección de un diputado era por cada 100 mil habitantes, estableciendo una representación popular mínima de dos diputados por estado. Esta última previsión sigue vigente que se aplica en distritos electorales uninominales en Nayarit y Aguascalientes, cuyo fin es garantizar un mínimo de representación en entidades federativas poco pobladas. Como la población del país ha ido en aumento, han correspondido iguales reformas constitucionales en las que se fija bases poblacionales mínimas para la elección de un diputado, esto es, 150 mil en 1942; 170 mil en 1951; 200 mil en 1960; y por último, hasta 250 mil en 1972.

Finalmente, en diciembre de 1977 se lleva a cabo la reforma política en la que se establece un sistema electoral mixto con dominante mayoritario. En ella se estipula que la Cámara de Diputados se compondrá hasta por 400 diputados, mismos que, 300 serán elegidos por mayoría relativa y hasta 100 por representación proporcional. Nueve años después, se impulsa otra reforma política de 1986, en la que se aumenta el número de diputados de representación proporcional a 200, continuando los 300 de mayoría relativa. El argumento de dicha reforma fue garantizar un espacio mínimo del 30% a los partidos minoritarios.

En cuanto a la composición del Senado se refiere, en definitiva, además de la influencia de la Constitución de Cádiz, el Constituyente de 1824, adoptó las características del modelo del Senado de la Constitución Norteamericana, estableciendo que el Senado se compondría por dos senadores de cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos de las legislaturas locales, en consecuencia, el Senado representaba a los Estados. En las Reformas de 1847 adicionó dos senadores por el Distrito Federal y se contemplaron senadores adicionales equivalentes a uno por Estado, propuestos por el Senado, la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Diputados. En la Constitución de 1857 se suprime el Senado. En 1874, a propuesta del Presidente Lerdo de Tejada se reinstala el Senado y vuelve a la fórmula originaria de la Constitución de 1824, conservando los dos senadores por el Distrito Federal. Posteriormente en la Constitución de 1917, se preserva el Senado mediante elección directa y mayoría de votos emitidos y cada senador durará en su encargo cuatro años. Para 1933, aumenta de cuatro a seis años la duración del encargo de senador. En 1986 se reforma el mecanismo de renovación y

sería por mitad cada tres años. Posteriormente, la reforma de 1993 modifica el número de senadores, fijando cuatro por cada Estado y el Distrito Federal, de ellos tres serán electos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. También la reforma fijó su renovación total, en elección directa cada seis años, a partir del 2000. Finalmente, y como resultado de esta última reforma poco representaba a las fuerzas políticas, se impulsó una nueva reforma en agosto de 1996, con el propósito de dar mayor espacio a las fuerzas políticas de oposición, señalando que la Cámara de Diputados se compondrá por 128 senadores, de los cuales dos se eligen por mayoría y uno por la primera minoría, y el resto de los 32 senadores, se distribuirán mediante el principio de representación proporcional.

Para finalizar, el segundo numeral del presente artículo objeto de análisis, define lo que constituye una legislatura, como el ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años. Como legislatura, será entonces, el tiempo o periodo de duración en el cual funcionan los cuerpos legislativos, en actividad o existencia a partir del momento en que la Cámara queda formalmente constituida, a través de la protesta de ley que han rendido los legisladores y la correspondiente declaratoria de instalación de la misma, hasta su disolución normal por las fechas fijadas por la Constitución. En los sistemas parlamentarios se da el caso de disolución anticipada, pero en nuestro sistema presidencial no es así o no es aplicable. Por otra parte, como los diputados son electos para ejercer su mandato por tres años y los senadores por seis, entonces, la legislatura será el trienio para el cual fueron electos los diputados y los senadores pertenecerán a dos legislaturas. [7]

Artículo 3.

1. 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.

2. Esta ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del Presidente de la República ni podrán ser objeto de veto.

---

[7]Diccionario universal de términos parlamentarios. LV Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, México, 1998, pág.573.

Comentario: Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.

Es el punto del Derecho Público donde confluyen el Derecho Constitucional y el Derecho Parlamentario. Significa hablar del Reglamento Parlamentario, y éstos, los Reglamentos Parlamentarios constituyen verdaderas, "instituciones-mecanismos cuya función capital dimana de su propia esencia y finalidad: la regulación de la vida entera de las Asambleas legislativas, con una múltiple variedad de funciones, que les están encomendadas entre las que en tiempo pasado destacaba la aprobación de las leyes, y, en la actualidad, el llamado poder 'deliberativo' o control del Ejecutivo." [8]

En principio, tenemos la valiosa definición que nos ofrece, de Reglamento Parlamentario, la Enciclopedia Jurídica Básica Española: "...es aquel conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución que expresan el derecho de las Cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento. Bajo un cierto aspecto, pues, el reglamento parlamentario es Derecho propio o autoestatuido que, según ello, existe en tensión de impenetrabilidad por otros órdenes normativos; bajo otro punto de vista, en cambio, el reglamento es Derecho derivado de la Constitución y, por consiguiente, subordinado a ella y penetrado por otras normas." Por lo tanto, nos encontramos con que existe una vinculación directa entre Reglamento Parlamentario y la Constitución, porque aquél desarrolla de manera inmediata a la Constitución y entre ellos no existe cuerpo normativo de por medio. Luego entonces, el Reglamento Parlamentario es una verdadera fuente integrada a la Constitución.

Si consultamos a otros autores expertos en la materia, nos lo clarificarán. Los maestros españoles, José Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio, precisan: "El Reglamento parlamentario constituye la genuina representación de la autonomía que nuestra Constitución quiso reconocer a las Cámaras en su Artículo 72. Esta capacidad autonormativa es por tanto, la mejor defensa de la funcionalidad propia del Parlamento ante el riesgo de ingerencia de otros poderes o de una mala interpretación del juego de mayorías y minorías parlamentarias. La Constitución es por ello la fuente legitimadora de los Reglamentos parlamentarios […] Estas normas reglamentarias resultan entonces imprescindibles para abordar las funciones parlamentarias al actuar como 'auténticas leyes de desarrollo de la Constitución en lo que se refiere

[8]Coro Cillán García de Iturrospe, "Teoría general sobre la naturaleza de los reglamentos parlamentarios", Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, No. 2, primera época, mayo-agosto de 1991, pág. 139

a la organización, actividad y relaciones de las Cámaras' (J.Ma. Gil-Robles y Gil Delgado)."[9]

¿Pero, podríamos justificar la incorporación de una Ley Orgánica entre la Constitución y el Reglamento Parlamentario, para establecer su organización y su funcionamiento? La respuesta la encontramos en la caracterización que José Antonio Alonso de Antonio hace de los Reglamentos Parlamentarios, al afirmar que son, "...disposiciones normativas con fuerza de ley sin llegar a la consideración de ley porque el procedimiento de elaboración y el ámbito material de eficacia distan de ser realmente el de una ley formal aprobada en Cortes Generales." Es entonces que, "es cierto que tales reglamentos toman, en su ámbito, el lugar de la ley y, por tanto, tienen fuerza de ley, cada vez que desarrollan una función integradora de fórmulas normativas predeterminadas por la Constitución." [10]

Martínez Elipe, siguiendo a Longi, diferencia tres tipos de normas de los Reglamentos Parlamentarios: a) normas que constituyen una repetición formal de las normas constitucionales que existen y se aplican con independencia del Reglamento; b) normas de interpretación de los principios constitucionales sobre la organización y funcionamiento de las Cámaras, y c) normas 'nuevas' de los Reglamentos que disciplinan institutos jurídicos no previstos en la Constitución."

Para redondear este apartado, explicaremos de manera breve la doctrina fundamental de los *acta interna corporis* que, traducido al español diría: *los actos internos del cuerpo*, y se remonta a las resoluciones del Senado romano mediante las cuales defiende su autonomía, para posteriormente retomarse en la evolución del Parlamento, cuya máxima rezaba: "la casa es el castillo del señor"; así es entonces, que se relaciona con la construcción de lo que posteriormente se le conoce como el Estado democrático. "El así llamado problema de los *interna corporis* se vincula a la misma historia de la afirmación del parlamento en el sistema de los poderes políticos. La construcción del Estado de derecho es la paciente búsqueda de remedios contra la arbitrariedad o el error del príncipe, contenidos en sentencias o en decretos administrativos." (Andrea Manzella) Luego entonces, la teoría de los *interna corporis* se enriquece y se elabora en 1863, para consolidarse inmediatamente como teoría dominante en torno a la exigencia, y como una preocupación para equilibrar la tutela de la autonomía del Parlamento, "...contra invasiones o controles extremos que terminaron por disminuir su

[9]Alonso de Antonio, José Antonio-Ángel Luis Alonso de Antonio, Introducción al Derecho Parlamentario, editorial Dykinson, Madrid, 2002, pág. 25-26.

[10]Alonso de Antonio, José Antonio-Ángel Luis Alonso de Antonio, Op. cit. pág. 27

peso en el sistema o que alteraran la libertad de decisión." Que tiene una cualidad propia consistente en que: "No existe la posibilidad de imposición coactiva externa de la norma en caso de incumplimiento. Los Parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra, aunque resulten ajustados al Reglamento, no hay autoridad externa a la que recurrir para obtener la imposición del precepto reglamentario supuestamente infringido. Su aplicación descansa en controles internos."[11] En síntesis, y dicho en términos llanos, los *interna corporis* acta son actos que se originan, desarrollan y se extinguen dentro del Parlamento.

Abordaremos ahora el problema existente en torno al fundamento constitucional para que el Congreso Mexicano expida su Reglamento. Actualmente, tenemos un problema de perspectiva con la discusión que se suscita entre los expertos, en torno a que necesariamente la facultad constitucional del Parlamento mexicano para expedir su Reglamento, debe ser una facultad expresa. Creemos que ese es un primer equívoco. El prestigiado catedrático alemán Rainer Arnold nos saca del error, al afirmar que: "Los órganos que ejercen funciones de gran importancia a nivel federal y regional, es decir los órganos supremos del Estado […], tienen autonomía para organizar su estructura interna y para concretar el ejercicio de sus funciones, autonomía atribuida a ellos por la Constitución (federal o de los Länder) […] Se puede decir también que la Constitución confirma este poder, sin necesidad de atribuirlo expresamente, porque el mismo resulta directamente de la existencia del órgano. El hecho de que la Constitución establezca la institución del órgano implica el poder de éste último de determinar libremente, aunque en el marco de la Constitución, sus reglamentos internos." [12]Luego entonces, la facultad reglamentaria del Parlamento mexicano está contenida implícitamente en este poder con el sólo hecho de la existencia del órgano del Estado, además de su autonomía para organizar su estructura interna y funciones, que más adelante trataremos.

Es importante destacar que, como parte del paquete de iniciativas producto de la gran reforma política que impulsa el Poder Ejecutivo, el 25 de mayo de 1979, se expide una Ley Orgánica del Congreso General que asume la organización y las funciones que siempre formaron parte

[11]Fernando Santaolalla, Derecho Parlamentario Español, editorial Espasa-Calpe, España, 1990 pág.41

[12]Arnold Rainer, "Consideraciones generales sobre los reglamentos internos en el Derecho alemán", editado por el Parlamento de Cantabria, España, 2000, págs. 38-39.

del Reglamento para el Gobierno Interior, actualizando o modernizando las partes de organización y estructura, y dejando al Reglamento para el Gobierno Interior como el instrumento de la regulación del proceso legislativo. Las reformas constitucionales, sobre el particular, consistieron por una parte, en la derogación de la fracción XXIII del artículo 73 constitucional (facultad del Congreso para expedir su reglamento interno), y reforma del artículo 70 constitucional, el cual prescribe en sus párrafos segundo y cuarto: *El congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos [...] Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.* Es aquí donde nos encontramos que le da nacimiento a una Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la que desafortunadamente pone en un rango inferior al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, y cuyo argumento doctrinal se basa en que son leyes orgánicas las que organizan aquellos órganos del estado, en específico, a los tres poderes que ejercen la soberanía y al que los legitima democráticamente.

Como dato adicional importante es la evolución que experimentó la Ley Orgánica del Congreso. La primera Ley Orgánica del Congreso fue expedida en 1979, como producto de la reforma constitucional de 1977. En ella se plasmaron, en los Artículos 66 y 106, las facultades respectivas de cada Cámara para expedir su propio Reglamento Interior. Es de destacar el hecho de que en los 15 años que estuvieron vigentes ambos preceptos, se haya incurrido, por ambas Cámaras, en la omisión legislativa de no elaborar sus Reglamentos. En tanto, el Reglamento ha entrado en una obsolescencia, en sus dos terceras partes de su normatividad, (se encuentra derogada esa parte con la expedición de la Ley Orgánica) que aunado a la llegada del Gobierno Dividido a partir de la LVII Legislatura (1997) en que el Ejecutivo pierde el control del Congreso, los órganos directivos de la Cámara de Diputados, han cubierto las lagunas normativas, se señala que se ha abusado, a través de echar mano de los Acuerdos Parlamentarios(normas de inferior rango de carácter transitorio), para regular las sesiones plenarias, integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones; lo relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités; lo relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora; las discusiones; lo relativo a la Difusión de la Información. Todo lo anterior ha traído como consecuencia una dispersión normativa de lo debe estar regido por un solo Reglamento Parlamentario, con las características señaladas en la primera parte.

En la presente LIX Legislatura la Cámara de Diputados, y el Senado desde la pasada, se han dado a la tarea de dictar proyectos de Reglamento para el Gobierno Interior, propios para cada Cámara, fundamentalmente que respondan para estos tiempos modernos, que posibiliten institucionalmente el arribo de acuerdos ante este nuevo régimen de Gobierno dividido.

Artículo 4.

1. **De conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, el Congreso se reunirá a partir del 1º. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.**
2. **Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia. El primer periodo no prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.**
3. **Las dos cámaras acordarán, en su caso, el término de las sesiones antes de las fechas indicadas. Si no estuvieren de acuerdo, resolverá el Presidente de la República.**
4. **El Congreso o una de sus cámaras, podrán ser convocados a periodos extraordinarios de sesiones en los términos que establece el artículo 67 de la Constitución.**

Comentario: Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.

El presente artículo regula los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, tanto las fechas de su inicio como de su duración y finalización de los mismos. Asimismo, se considera la posibilidad de realizar periodos extraordinarios de sesiones. Definiremos dos figuras: sesiones "son los períodos del año durante los cuales el Parlamento celebra reuniones, y la legislatura es el tiempo que dura el mandato colectivo de la Asamblea." [13] Asimismo, las sesiones ordinarias tienen dos características; la primera, que están previstas por la Constitución, y la segunda, tienen lugar cada año en fechas

[13] André Hauriou. Derecho Constitucional e instituciones políticas, Colección demos, ediciones Ariel, Barcelona, 1971, pág. 583.

periódicas. [14] Por su parte, las sesiones extraordinarias están previstas por la Constitución, quien autoriza la celebración de las mismas con ese carácter.

Como antecedentes, nuestro Congreso mexicano ha tenido distintas fechas de inicio y duración de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso. En el siglo antepasado, el Congreso se inclinó por la realización de dos periodos ordinarios al año. La Constitución de 1824 prescribía que el Congreso se reuniría todos los años el primero de enero y las sesiones las clausuraría el 15 de abril, optándose por la prorroga hasta por 30 días útiles si se consideraba conveniente o a petición del Presidente. En la Constitución de 1836, integrada por las Siete Leyes Constitucionales, estableció dos periodos ordinarios de sesiones; el primer periodo duraría del 1º. de enero al 31 de marzo, y el segundo, del 1º. de julio hasta haber agotado los asuntos previstos por la Constitución, concernientes al Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública. En las Bases Orgánicas de 1843 se establecieron los mismos periodos de sesiones, con la modalidad de que el segundo periodo se fijaron tres meses de duración, igualándolo con el primer periodo, y facultando al segundo de conocer, además del Presupuesto, Cuenta Pública, la Ley de Ingresos.

Posteriormente, la Constitución Federal de 1857 también establece dos periodos ordinarios de sesiones al año; el primero inicia el 16 de septiembre y concluye el 15 de diciembre, y el segundo, del 1º. de abril al último de mayo, conociendo asuntos eminentemente hacendarios. Las reformas de 1874 permiten que el primer periodo pueda prolongarse por 30 días más, y el segundo hasta por 15 días. Cabe hacer notar que sumados los dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso, son seis meses y medio, sin contar los periodos extraordinarios, lo que según Emilio O. Rabasa, conformaban un Congreso, que reunido por mucho tiempo, y fecundo legislativamente, en un peligroso rival del Poder Ejecutivo, y que traería como consecuencia un riesgo para la división y equilibrio de poderes. Lo que siguió fue el surgimiento de una dictadura de alrededor de tres décadas, con la consecuente nulificación de un Poder Legislativo gradualmente avasallado por el Ejecutivo.

No obstante lo anterior, en la Constitución de 1917 se discutió y se argumentó que el Ejecutivo requería ser fortalecido para garantizar la implementación del programa de la revolución mexicana, así entonces, se estableció un solo periodo ordinario de sesiones, comprendido del 1º. de septiembre hasta el 31 de diciembre. La reacción del Congreso no se dejó esperar, mientras el país estrenaba una nueva Constitución, los legisladores presentaban iniciativa para volver al sistema de dos periodos ordinarios de

[14] Ibidem.

sesiones, cosa no tuvo éxito, ya que prevalecía el argumento del ejecutivo fuerte. Y no fue hasta abril de 1986, cuando se restablece un segundo periodo ordinario de sesiones al año. Iniciando el primer periodo el 1º. de noviembre hasta el 31 de diciembre, y el segundo, el 15 de abril hasta el 15 de julio. Cabe resaltar que en este sistema de doble periodo ordinario de sesiones se tiene la característica del principio de su improrrogabilidad, y en consecuencia, de su posible conclusión anticipada.

Posteriormente, en septiembre de 1993 se reforman los artículos 65 y 66 constitucionales. Se estableció que a partir de 1995, el Congreso celebrará su primer periodo de sesiones del 1º. de septiembre y no podrá prolongarse más allá del 15 de diciembre; y que se podría extender hasta el 31 de diciembre cuando el Presidente de la República inicia su periodo de gobierno. Esto tiene que ver, sobre todo, con el tiempo disponible por el nuevo Presidente para la presentación de las iniciativas de carácter financiero, como son la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos para el siguiente año. El segundo periodo comprenderá del 15 de marzo al 30 de abril.

Finalmente, en agosto de 2004, se reforma el artículo 65, en su primer párrafo, para fijar el inicio del segundo periodo ordinario de sesiones a partir del 1º. de febrero de cada año. En consecuencia, tenemos en vigencia dos periodos ordinarios de sesiones que van del 1º. de septiembre al 15 de diciembre, tres meses, y tres meses y medio, cada inicio de sexenio. Y el segundo periodo del 1º. de febrero al 30 de abril, tres meses, que en suma, el Congreso sesiona seis meses cada año legislativo.

Por último, señalaremos que en el Constituyente de 1916-1917, es quien introduce una figura de carácter arbitral, semejante al sistema estadounidense, sobre la facultad de resolver en torno a la terminación anticipada del periodo ordinario de sesiones, en el sentido del supuesto en que las cámaras no se hayan puesto de acuerdo sobre ello, entonces será el Presidente de la República quien resolverá.

Artículo 5.

1. **El Congreso se reunirá en sesión conjunta de las cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes.**
2. **Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el Presidente de ésta lo será de aquél.**

Comentario: Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.

El presente artículo regula los casos en que el Congreso mexicano sesiona de manera conjunta, la otra forma de sesionar es de manera separada e independiente, es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en qué casos está facultado el Congreso para actuar como asamblea única. La doctrina define a las facultades del Congreso, como asamblea única, como las que, "se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea." [15] Asimismo, señala el constitucionalista invocado, que la distribución de competencias entre las Cámaras es una consecuencia del sistema bicameral, y por lo tanto, es un mecanismo o medio de control al poder federal: así tenemos entonces, la distribución de competencias entre la Federación y los Estados; entre los poderes federales; y entre las Cámaras de la Unión [16]

Como señalábamos, el Congreso mexicano sesiona como asamblea única, o dicho de otra manera, cuando celebra sesiones de las Cámaras como Congreso de la Unión, en los siguientes casos:

Cuando sesiona conjuntamente en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, en la que asiste el Presidente de la República para presentar un informe por escrito del estado que guarda la administración pública del país, según lo ordena el artículo 69 constitucional.

Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar Presidente Interino en caso de falta absoluta del Presidente de la República, de conformidad al artículo 84 constitucional.

Para nombrar Presidente Interino en caso de iniciar un periodo constitucional no se presente el Presidente electo, o la elección no estuviese hecha y declarada el primero de diciembre del año de la elección, o para designar al interino que sustituya al Presidente para el caso de faltas temporales, según lo prescribe el artículo 85 constitucional.

Para aceptar, previa calificación de causa grave, la renuncia al cargo de Presidente de la República, según lo dispuesto por el artículo 86 constitucional.

Para recibir la protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo, dicho evento sucede el primero de diciembre de cada seis años, de conformidad al artículo 87 de la Carta Magna.

---

[15]Felipe Tena Ramírez, Op. Cit. pág. 295

[16]Felipe Tena Ramírez, Op. Cit. pág. 296

Asimismo, para clausurar los periodos de sesiones ordinarias, de igual manera las extraordinarias. Finalmente, para celebrar sesiones solemnes.

Como lo resaltan los tratadistas, "las sesiones conjuntas del Congreso mexicano tienen doble carácter: el primero, solemne, por lo que hace a las sesiones del informe presidencial y la toma de protesta del Ejecutivo y, el segundo, de toma de decisiones por tener que designar presidente interino, provisional o sustituto, en los casos mencionados, así como la aprobación de suspensión de garantías".[17]

Artículo 6.

1. **El 1º de septiembre, a las 17:00 horas y el 1º. de febrero, a las 11:00 horas, de cada año, el Congreso se reunirá en sesión conjunta en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados para inaugurar sus periodos de sesiones ordinarias.**
2. **Al iniciarse cada periodo de sesiones ordinarias, el Presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados declarará en voz alta: "el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy (fecha) el primer (o segundo) periodo de sesiones ordinarias del (primer, segundo o tercer) año de ejercicio de la (número ordinal) legislatura".**

Comentario: Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.

Como se desprende del texto del presente artículo, indica puntualmente la fecha y la hora en que el Congreso se reunirá en sesión conjunta, y siempre será la sede de las sesiones de Congreso General la Cámara de Diputados, para llevar a cabo la inauguración de sus periodos de sesiones ordinarias. Las sesiones ordinarias son aquellas que el órgano legislativo, denominado Parlamento o Cámara de Diputados, realiza en lapsos de tiempos previamente establecidos, a fin de cumplir con sus atribuciones constitucionales.

Como antecedente, tenemos que el artículo 12 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, regulaba, tanto a la declaración de constitución de la Cámara de Diputados, como la formula para abrir las sesiones del Congreso como hasta hoy lo hace la Ley Orgánica, en su artículo 6°, sin embargo no había una formula para instalar a las cámaras en los individual, el artículo 13 del propio Reglamento establecía solo la obligación de declarar que: "*la Cámara queda legítimamente*

[17]Francisco Berlín Valenzuela, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 284.

constituida para funcionar durante el periodo que corresponda".

Artículo 7.

1. **El 1o. de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe, de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.**
2. **Antes del arribo del Presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurran, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de 15 minutos.**
3. **El Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe; en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.**
4. **Las cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.**
5. **Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al Presidente de la República para su conocimiento.**

Comentario: Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.

El presente artículo se refiere a la obligación constitucional que tiene el titular del Poder Ejecutivo de asistir a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, a fin de que, en su calidad de Presidente de la República rinda un informe por escrito del estado general en que se encuentre la administración pública del país. Este acto de informar lo realiza de manera protocolaria en sesión de Congreso General, es decir, ante el Congreso de la Unión, en sesión pública y conjunta, pero no implica debate ni votación alguna.

El significado del acto que el Presidente de la República hace de presentarse ante el Congreso General, como asamblea única, además de rendir un informe por escrito, que de suyo es muy importante para la nación mexicana, y que podría solventarlo con la remisión del informe por escrito, pero el propósito

sin duda alguna también es, "que el Presidente haga en persona, una cortesía al que es constitucionalmente el primero de los Poderes. Fuera de ese caso y el de la protesta al tomar posesión de su encargo, en ninguno otro el Jefe del Ejecutivo debe presentarse ante las Cámaras."[18]

Como antecedentes tenemos, ya en la Constitución de Cádiz de 1812, la previsión no indispensable de la presencia del Rey para la apertura de las sesiones de las Cortes. En caso de asistir daría un discurso propositivo y no necesariamente informativo. Pero para la Constitución de 1824, se conserva el carácter protocolario de la asistencia del Presidente de la República, con la obligación de pronunciar un discurso semejante a la importancia que reviste el acto mismo. Sin embargo, en la Constitución de 1857, la presencia del Poder Ejecutivo a la apertura de sesiones del Congreso, cambia su naturaleza, además de protocolaria, informativa al adoptar el sistema norteamericano, que con gran semejanza en su redacción, estipula que el discurso pronunciado por el Presidente deberá contener un informe sobre el estado que guarda el país. Destaca el hecho de que, la obligación consistía en informar de manera oral, a través del discurso pronunciado. Es con Benito Juárez, cuando se intenta cambiar esa oralidad a los informes anuales que rendía el Presidente de la República al Congreso. En la convocatoria del 14 de agosto de 1867, para la elección de los Supremos Poderes, en su tercer punto propone, "Que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, ó los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito; fijándose si serán directamente del presidente de la República, ó de los secretarios del despacho."[19]

Finalmente, en la Constitución de 1917, como lo prescribe en su artículo 69, se introduce el principio de que los informes del Presidente de la República que rinde anualmente ante el Congreso de la Unión, serán por escrito.

Los expertos constitucionalistas y parlamentaristas señalan, en la obligación constitucional que tiene el Presidente de la República de rendir el informe por escrito del estado general que guarda la administración pública, como un medio de control del que dispone el Congreso mexicano por medio del cual le permite tener conocimiento y supervisión sobre la administración y que a su vez, permite que la opinión pública conozca el desarrollo de la misma. ¿Pero, es en ese mismo acto del informe que se discute, con la participación de los parlamentarios? De conformidad

[18]Felipe Tena Ramírez, Op. Cit. pág. 284.

[19]Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México 1808-1978, México, Porrúa, 1957, pág. 685.

por lo prescrito por la Ley Orgánica, no en ese mismo acto, sino que con posterioridad los representantes populares analizarán el mismo por materias, el análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

Asimismo, en 1994 se reformó la Ley Orgánica para permitir que los parlamentarios, tanto diputados como senadores, representando a los partidos políticos, a través de los grupos parlamentarios, que concurran en el Congreso, intervengan hasta por quince minutos por grupo parlamentario, antes de la llegada del Presidente de la República, es decir, previo a la rendición del informe, en la cual se manifiestan los posicionamientos de cada partido político expresándose las naturales discrepancias.

Históricamente, se han dado casos de interpelaciones como de contestaciones criticas, por parte del Presidente del Congreso o por parte de diputados. El 1º. de septiembre de 1923, el Diputado Presidente del Congreso Jorge Prieto Laurens, criticó fuertemente al Presidente Alvaro Obregón; el 1º. de septiembre de 1944 el Diputado Presidente del Congreso, Herminio Ahumada, fue duro al informe de Manuel Ávila Camacho, denunció la farsa electoral y al partido único en el proceso electoral; el1o. de septiembre de 1981, el Presidente José López Portillo supo del intento de ser interpelado por los diputados, Juan de Dios Castro Lozano y Edmundo Gurza; el 1º. de noviembre de 1989, en su último informe, Miguel de la Madrid, sufrió el derrumbe de la sacra ceremonia de los informes presidenciales, a solicitud de interpelar al presidente informante, por parte de los diputados, Jesús Luján, Jorge Martínez y Almaraz, Ismael Yáñez Centeno y Vicente Coca Álvarez, además del Senador Porfirio Muñoz Ledo. No se concedieron las solicitudes pero sí se interrumpió al Presidente de la Madrid. A partir de entonces, los subsiguientes presidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, y Vicente Fox, han sido interpelados, hecho que indica que los informes presidenciales requieren de rediseño institucional, a fin de encontrar en ello los pesos y contrapesos necesarios para el control del poder estatal mexicano.

Actualmente se discute la utilidad del formato del informe presidencial vigente. Para unos especialistas destacan, en el sentido de que se trata de una sesión solemne de instalación, no de discusión. Las sesiones deliberativas en las que se somete a discusión el informe, se realizan con posterioridad, pero ya sin la presencia del Presidente. Estamos hablando de la concurrencia de los secretarios, y es a ellos a quienes sí se les puede interpelar, y para esas comparecencias, la práctica parlamentaria ha construido acuerdos parlamentarios en los cuales se fijan las reglas de tales comparecencias.

Por qué es de carácter protocolario el informe que rinde el Presidente de la República? En primer lugar, en la ley no se prevé las consecuencias que puede generar el análisis del informe; en segundo lugar, porque en nuestro sistema constitucional, el Presidente de la República no es responsable políticamente. En consecuencia, y por el desarrollo histórico de los informes presidenciales durante el siglo veinte, es un acto político de primera magnitud en el que aprovecha para dar mensajes a la nación y a la comunidad internacional. Lo aconsejable es que se diseñe un marco jurídico que regule los informes rendidos por el Poder Ejecutivo, a fin de que puedan ser supervisados y evaluados por el Poder Legislativo con carácter vinculante, a fin de lograr la responsabilidad política. Existen iniciativas de reforma constitucional en la que proponen permitir que los parlamentarios interroguen verbalmente al Presidente de la República durante su informe. Esta figura parlamentaria sí introduciría verdaderos mecanismos de control por parte del Poder Legislativo hacia con el Ejecutivo.

Artículo 8.

1. **Para la realización de la sesión conjunta de las cámaras, se requiere el quórum que para una de ellas se dispone en el primer párrafo del artículo 63 constitucional**.

Comentario: Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.

El presente artículo alude a un requisito fundamental para que el Congreso de la Unión, como cuerpo colegiado deliberante se constituya de manera válida, y a su vez, sus actos y consecuentes acuerdos sean válidos, es decir, hablamos del requisito denominado *quórum*. Este vocablo proviene, según la Real Academia Española, del latín *quórum*, del genitivo plural *qui*, "el cual se refiere al número necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos."[20]

Por lo que se refiere al campo del derecho parlamentario, "el *quórum* es el número mínimo de miembros presentes que se requiere, para que la Cámara baja o alta puedan ya sea instalarse, deliberar válidamente y, en su caso, emitir resoluciones obligatorias, es decir, para que exista un mínimo de representatividad en las decisiones que se vayan a tomar." [21]

[20]Diccionario universal de términos parlamentarios. LV Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, México, 1998, pág.800.

[21]Ibidem.

Una vez clarificado y solventado el *quórum*, las resoluciones se adoptan por el principio de "mayoría": la mayoría es, "el número de representantes que decide, dentro de otro número de representantes, generalmente mayor, que es el que constituye el *quórum*." [22]

El establecimiento de estos requisitos numéricos para que un congreso sea válido y funcione, con cierta frecuencia se le ha criticado, sin embargo existen diversos argumentos para sostener tales requisitos: en primer lugar, sirve como recordatorio a los parlamentarios de su obligación de asistencia a las sesiones del Pleno como de comisiones de trabajo legislativo; el trabajo parlamentario implica abordar asuntos serios y trascendentes para la marcha de un país, por lo tanto es el respeto que merecen la voluntad soberana depositada en el representante; en tercer lugar, resulta poco legítimo que los acuerdos adoptados por un número minoritarios de parlamentarios vinculen al conjunto de las Cámaras, y posteriormente tengan un efecto general sobre la sociedad. [23]

Una vez ya clarificado y obtenido el quórum, la Cámara podrá actuar siguiendo un principio básico en torno a la toma de decisiones: las decisiones se toman generalmente por mayoría de los miembros presentes; por regla general no hay ningún caso en que decida la minoría, ni tampoco en que se exija la unanimidad. En consecuencia, la excepción a esta regla será en los casos en que la Constitución exija que la decisión deba tomarse por mayoría absoluta, o por aquellos casos en que se exija la toma de decisiones por dos tercios del número total de miembros que formen cada una de las Cámaras, es decir mayoría calificada, y esto es el cómputo de los votos se hace sobre el total de los miembros y no sobre el total de los presentes. Es importante diferenciar entre las dos clases de mayorías, la absoluta y la relativa: "La mayoría absoluta está integrada por más de la mitad de los votantes y es la que decide ordinariamente cuando existen dos proposiciones."… " La mayoría relativa es la que decide entre más de dos proposiciones; de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad del total de votantes." [24]

Los antecedentes de esta figura parlamentaria denominada quórum, en México el quórum necesario para que el Congreso pueda sesionar, lo encontramos en la Constitución de 1824, misma que prescribía que el Congreso

[22]Felipe Tena Ramírez, Op. Cit. pág. 280.

[23]Alonso de Antonio, José Antonio-Ángel Luis Alonso de Antonio, Op. cit. pág. 164.

[24]Felipe Tena Ramírez, Op. Cit. págs. 281-282.

no podía abrir sus sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número de sus miembros, según su artículo 36. en la Constitución de 1857 se adopta el mismo criterio para el quórum. Para 1874 cuando se restituye la Cámara de Senadores, se establece para esta un quórum de dos terceras partes de sus integrantes. En la Constitución de 1917, se adopta el mismo criterio para el quórum de cada una de las Cámaras. No es sino hasta septiembre de 1993, cuando se reforma el artículo 63 constitucional, estableciéndose el criterio uniforme sobre el quórum para sesionar en ambas Cámaras, esto es, más de la mitad de los miembros. Para la Cámara de Diputados solo puede abrir sus sesiones con la concurrencia de 251 legisladores, en tanto, la Cámara de Senadores con la concurrencia de 65 miembros.

Artículo 9.

1. **En los términos del primer párrafo del artículo 84 de la Constitución, el Congreso General, constituido en Colegio Electoral, con la concurrencia de por lo menos las dos terceras partes del total de sus miembros, nombrará Presidente interino de la República. El nombramiento se otorgará en escrutinio secreto y por mayoría de votos de los miembros presentes.**
2. **El Congreso emitirá la convocatoria a elecciones en un plazo no mayor de diez días naturales, contados a partir del siguiente al del nombramiento del Presidente interino.**
3. **Esta convocatoria no podrá ser vetada por el Presidente interino.**

Comentario: Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.

El presente artículo reglamenta el primero de tres hipótesis diferentes para el caso de falta absoluta del Presidente, es decir, cuando su falta ocurre dentro de los dos primeros años del término constitucional para el que fue electo. Señala el procedimiento que debe seguir el Congreso General para constituirse en Colegio Electoral, con la concurrencia de al menos dos terceras partes del total de sus miembros, para proceder a nombrar Presidente interino de la República. El procedimiento del respectivo nombramiento será a través del escrutinio secreto y por mayoría de votos de los miembros presentes.

Este tema es uno de los problemas más complicados de nuestra historia política del siglo XIX. Es ni más ni menos el de la sucesión presidencial, la aplicación de un sistema constitucional para designar a la persona que deba reemplazar, a falta absoluta del Presidente y que no a concluido su mandato constitucional.

La Constitución vigente se implantó un sistema novedoso, que se diferenció a los que prevalecieron en las constituciones que tuvieron vigencia en nuestro

país durante el siglo XIX. Los artículos 84 y 85 constitucionales, emplean tres diversas denominaciones o tipos de Presidencia de la República, que se corresponden directamente a tres casos hipotéticos que se puedan presentar, a saber: Presidente interino; Presidente sustituto; y Presidente provisional.

Para el caso que el presente artículo de la Ley Orgánica regula, se trata de la figura del Presidente interino: "es el designado por el Congreso el caso de falta absoluta del titular, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, o cuando el electo no se presenta al comenzar el periodo constitucional, o cuando al iniciarse dicho periodo la elección no estuviese hecha y declarada el primero de diciembre. El Presidente interino no concluye el periodo dentro del cual fue nombrado, sino que el Congreso debe convocar a elecciones extraordinarias, para que el pueblo elija al Presidente que debe terminar el periodo."[25]

El Presidente sustituto, "es el designado por el Congreso de falta absoluta del titular ocurrida en los cuatro últimos años del periodo respectivo. En este caso no hay convocación a elecciones extraordinarias, sino que el sustituto concluye el periodo." [26]

Finalmente el Presidente provisional, "es el designado por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso, cuando la falta absoluta del titular ocurre al iniciarse el periodo o en cualquiera época dentro del mismo." [27]

Es importante subrayar, que los especialistas ven en este sistema de sustitución del Presidente en caso de falta absoluta, algunos defectos que consisten básicamente: primero, que este sistema significa una excepción al nuestro sistema representativo, por lo que hace a todos los cargos de elección popular son mediante el sistema de elección directa, y por el mecanismo establecido tiene matices de una elección indirecta, ya que es un cuerpo colegiado o asamblea política, quien será quien designe al Presidente para que cubra el tiempo faltante del mandato, y estamos ante la condición humana susceptible de influencias o negociaciones turbias y que no necesariamente reflejen el sentir del pueblo; la segunda critica, consiste en puede tratarse de un procedimiento con matices parlamentarios, pero con la agravante o el riesgo de que se pueda dar el fenómeno consistente, en que tengamos un Congreso fuerte y designe a un Presidente débil, con las consecuencias de un desequilibrio entre los poderes del Estado mexicano; y tercera observación,

[25]Felipe Tena Ramírez, Op. Cit. pág. 455.

[26]Ibidem.

[27]Ibidem.

que existe potencialmente el riesgo de no llegar a obtener la mayoría absoluta de los votos de los presentes exigida por la Constitución, entonces estaríamos ante una situación no prevista por la propia Carta magna.

Del análisis del sistema contemplado por la Constitución, con todos y sus defectos, resulta definitivamente mucho mejor al sistema que prevaleció durante el siglo XlX, regulado por las distintas constituciones que nos rigieron, cuya nota distintiva fue el mantenimiento permanente de la ambición de un sucesor previsto legalmente para Presidente de la República, eso fue la causa de intrigas políticas de dieron cuenta de una inestabilidad permanente para el país.

Artículo 10.

1. **En el caso de que llegada la fecha de comienzo del periodo presidencial no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará en su ejercicio el Presidente cuyo periodo haya concluido y ocupará el cargo con carácter de interino el ciudadano que para tal fin designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, observándose lo dispuesto en el artículo anterior.**
2. **En los casos de falta temporal del Presidente de la República, el Congreso de la Unión, en sesión conjunta, o la Comisión Permanente en su caso, designará un Presidente interino por el tiempo que dure la falta.**
3. **Cuando dicha falta sea por más de treinta días y el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, conforme lo dispuesto por el artículo anterior y los dos primeros párrafos de este artículo, al Presidente interino. De igual forma se procederá en el caso de que la falta temporal se convierta en absoluta.**

Comentario: Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.

Como señalamos en el comentario del artículo anterior, los dos artículos 9º. y 10º, están estrechamente relacionados por tratarse de la reglamentación a los artículos 84 y 85 constitucionales, y por lo tanto, deben tomarse los comentarios en su conjunto.

Subrayamos el sistema que adoptó la Constitución de 1917, en contraste al que tuvo vigencia durante el siglo XIX. Vamos a describir brevemente en que consistió el anterior sistema de sustitución a falta absoluta del Presidente,

y que tuvo vigencia en las constituciones precedentes.

En la Constitución de 1824 se crea la vicepresidencia como función autónoma, asignándose la presidencia a aquel candidato que obtenía la mayoría de votos, y el que le seguía en votación sería el que ocupaba el cargo de Vicepresidente. Como se observa inmediatamente, el sistema acusaba del gran defecto que frente al Presidente electo, se encontraba en el cargo de Vicepresidente, al opositor del partido contrario y que potencialmente representaba la visión política opuesta. Y más grave y tentador lo fue porque era su inmediato sucesor para el caso de la falta del Presidente. En resumidas cuentas, era un sistema sumamente inconveniente que invitaba a la tentación de fraguar intrigas, como así sucedió.

En la Constitución de 1836, suprime el sistema de la vicepresidencia, y en su lugar se introduce un mecanismo consistente, en que propone una terna a la Cámara de Diputados y el Senado nombra a un Presidente interino.

En las Bases Orgánicas de 1843 se implementaron dos mecanismos: el primero, para las faltas temporales los sustituía el Presidente del Consejo; y segundo, cuando fueran mayores a quince días, correspondía al Senado elegir al Presidente sustituto.

En el Acta de Reformas de 1846, elimina la vicepresidencia y adoptó el sistema consistente en que la Cámara de Diputados, si se encontraba reunida, designaba al Presidente interino, y si no, la Presidencia de la República se depositaba en el Presidente de la Suprema Corte y en dos individuos más, quienes eran elegidos por el Consejo de Gobierno.

En la Constitución de 1857, era el Presidente de la Suprema Corte de Justicia quien reemplazaba al Presidente de la República, tanto en sus faltas temporales como en la absoluta hasta que se realizaba nuevas elecciones.

Para el año de 1882, se impulsan reformas en el que se introduce un sistema consistente en que el Presidente en el ejercicio del Senado o de la Permanente, en su caso, debía cubrir las faltas del Presidente de la República. Finalmente, la séptima y última reforma realizada a la Constitución de 1857, fue en el año 1904, en la que se establece la vicepresidencia autónoma, aunque esta figura es elegida en fórmula conjunta con la de Presidente, le crean funciones honoríficas de Presidente del Senado. Llegado el caso de presentarse las faltas del Presidente, ya fueran temporales o absolutas, el Vicepresidente asumía el cargo, pero en caso de falta de Presidente y Vicepresidente, el Secretario de Relaciones asumía la Presidencia de la República, y a falta de este el Secretario de Gobernación, y así sucesivamente conforme lo fijaba la Ley.

Finalmente el constituyente de 1916-1917, eliminó la Vicepresidencia y estableció el sistema previsto en los artículos 84 y 85 constitucionales con el propósito de eliminar que un individuo por ley y previamente de conocimiento deba sustituir al Presidente en caso de falta, porque esa fue la causa de intrigas y golpes de Estado bajo la argucia legal.

Artículo 11.

1. **Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
2. **Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.**
3. **Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.**

Comentario: Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.

El presente artículo reglamenta una figura parlamentaria fundamental para el desempeño del Poder Legislativo, consistente en la inviolabilidad de opinión de los diputados y senadores se ha constituido en la doctrina como un privilegio legislativo. Es una prerrogativa que los parlamentos europeos, en particular el inglés logró frente a la Corona: surge de los enfrentamientos entre el Parlamento y la Corona ingleses durante los siglos XVI y XVII, culminando con la consagración jurídica en el *Bill of Rights* de 1689, con el término *freedoom of spech*, que era el privilegio de protección personal del parlamentario, en cuanto a sus discursos y debates expresados, tanto dentro como fuera del parlamento.

La prerrogativa o privilegio de no ser arrestado o demandado por las opiniones de los legisladores, ha devenido tradicionalmente como una medida de protección contra potenciales ataques provenientes del Poder Ejecutivo. De acuerdo a la Real Academia Española, el vocablo inmunidad proviene del latín *immunitas*,- *atis* que, unida a la palabra *parlamentaria*, significa, "aquella prerrogativa de los senadores y diputados que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes o procesados y

juzgados sin previa autorización del cuerpo legislador (parlamento, Congreso o Asamblea)."[28]

De la anterior definición, tenemos que la inmunidad parlamentaria se encuentra exenta de la jurisdicción común, y recibe por nombre fuero, heredado así de los antiguos privilegios que tenían determinadas personas que por su pertenencia de clase, únicamente podrían ser juzgados por tribunales de su clase. Por lo que toca al fuero constitucional tiene por objeto crear un privilegio a favor del parlamentario, pero fundamentalmente es proteger la función de los riesgos de amago del poder o de la fuerza.

La adopción de los términos de este artículo tiene su incorporación desde la Constitución de Cádiz de 1812, y posteriormente en la Constitución Federal de 1824.

La segunda parte del artículo objeto de análisis, remite a la excepción que tiene la inmunidad parlamentaria, consistente en que se podrá detener a un parlamentario cuando este sea sorprendido cometiendo o realizando un acto constitutivo de delito, y en consecuencia sancionado por las leyes penales. Pero para ser sujeto imputable de la jurisdicción ordinaria, debe previamente ser sujeto de un procedimiento interno del propio parlamento. Estamos hablando de la declaración de procedencia, considerada como la forma o procedimiento para superar la inmunidad parlamentaria, en la que la Cámara de Diputados asume funciones jurisdiccionales, que por una resolución de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, más del cincuenta por ciento, determina si ha de procederse o no contra el inculpado legislador, a fin de poner a disposición de las autoridades del fuero común, una vez que proceda el desafuero o declaración de procedencia, según lo regula el artículo 111 constitucional. Otro tipo de sanción, en términos de responsabilidad de los actos de los parlamentarios, el artículo 110 constitucional, determina cuando procede el juicio político contra ellos, en la tesitura cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, pero también acota, que no procede juicio político por la mera expresión de las ideas, según prescribe el artículo 109 de la propia Carta Magna. Finalmente resaltaremos que la historia del Parlamento mexicano apunta en que prefiere la expulsión sumaria, apoyándose en el artículo 62 de la constitución, antes que erigir un juicio político.

---

[28]Diccionario universal de términos parlamentarios. LV Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, México, 1998, pág.504.

Artículo 12.

1. **Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública esta impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.**
2. **El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.**

Comentario: Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.

La presente reglamentación se encuentra estrechamente vinculada al anterior artículo comentado, ya que como mencionamos, el fuero o inmunidad del parlamentario se logra por los enfrentamientos de que tuvieron entre el Parlamento y la Corona ingleses. La historia da cuenta de la lucha entre los dos poderes (legislativo y ejecutivo). Durante los siglos XVI y XVII, el privilegio o prerrogativa legislativa comprendía a la inviolabilidad de los discursos y debates dentro del Parlamento, es decir, en el recinto del poder legislativo era el lugar natural y primario para lograr esta protección. El Parlamento Inglés fue pionero en la lucha para conquistar un principio que le representó el acoso y frecuentemente el arresto y encarcelamiento de parlamentarios por orden del rey, invocando el delito de discursos sediciosos. En el año de 1575 el Parlamento Inglés determinó un principio que hizo historia, convertida en doctrina del derecho parlamentario, señalando que dentro del Parlamento Inglés, "la libertad de expresión y conciencia en este lugar, está garantizada por ley natural". Una vez logrado el reconocimiento del privilegio o prerrogativa legislativa, era de suyo que el recinto del Parlamento tiene como consecuencia la prerrogativa de la inviolabilidad del mismo por parte de los otros poderes del Estado. Por último cabe mencionar que la división de poderes en los Estados modernos, es un principio fundamental la inmunidad constitucional que persigue la protección del parlamentario, tanto en su persona como en la expresión de las ideas y actividades de los mismos; igualmente, se propone garantizar la independencia del Congreso,

como poder estatal y como recinto, para así protegerlo de presiones externas, e igualmente internas.

Artículo 13.

1. Ninguna autoridad podrá ejecutar mandatos judiciales o administrativos sobre los bienes nacionales destinados al servicio del Congreso o de sus Cámaras, ni sobre las personas o bienes de los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios.

Comentario: Cuauhtémoc Lorenzana Gómez.

Como en un principio comentamos el artículo tercero de la Ley Orgánica, en torno a la autonomía del Poder Legislativo, y su capacidad de autoregularse, recordaremos en este apartado, y explicaremos la doctrina fundamental de los *acta interna corporis* que, traducido al español diría: *los actos internos del cuerpo*, y se remonta a las resoluciones del Senado romano mediante las cuales defiende su autonomía, para posteriormente retomarse en la evolución del Parlamento, cuya máxima rezaba: "la casa es el castillo del señor"; así es entonces, que se relaciona con la construcción de lo que posteriormente se le conoce como el Estado democrático. "El así llamado problema de los *interna corporis* se vincula a la misma historia de la afirmación del parlamento en el sistema de los poderes políticos. La construcción del Estado de derecho es la paciente búsqueda de remedios contra la arbitrariedad o el error del príncipe, contenidos en sentencias o en decretos administrativos." (Andrea Manzella) Luego entonces, la teoría de los *interna corporis* se enriquece y se elabora en 1863, para consolidarse inmediatamente como teoría dominante en torno a la exigencia, y como una preocupación para equilibrar la tutela de la autonomía del Parlamento, "...contra invasiones o controles extremos que terminaron por disminuir su peso en el sistema o que alteraran la libertad de decisión." Que tiene una cualidad propia consistente en que: "No existe la posibilidad de imposición coactiva externa de la norma en caso de incumplimiento. Los Parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra, aunque resulten ajustados al Reglamento, no hay autoridad externa a la que recurrir para obtener la imposición del precepto reglamentario supuestamente infringido. Su aplicación descansa en controles internos."[29] En síntesis, y

[29]Fernando Santaolalla, Derecho Parlamentario Español, editorial Espasa-Calpe, España, 1990 pág.41

dicho en términos llanos, los *interna corporis* acta son actos que se originan, desarrollan y se extinguen dentro del Parlamento.

Bibliografía

Manuel Barquín Álvarez. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Sexta edición. Tomo VI, Grupo Editorial Porrúa, México, 2003.

Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano, Trigésima cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

Diccionario universal de términos parlamentarios. LV Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, México, 1998.

Loewenstein, Kart. Teoría de la Constitución, 2ª. Edición, Barcelona, Ariel, 1986.

Alonso de Antonio, José Antonio-Angel Luis Alonso de Antonio. Introducción al Derecho Parlamentario. Editorial Dykinson, Madrid, 2002.

Coro Cillán García de Iturrospe, "Teoría general sobre la naturaleza de los reglamentos parlamentarios", Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, No. 2, primera época, mayo-agosto de 1991.

Fernando Santaolalla, Derecho Parlamentario Español, editorial Espasa-Calpe, España, 1990.

Arnold Rainer, "Consideraciones generales sobre los reglamentos internos en el Derecho alemán", editado por el Parlamento de Cantabria, España, 2000.

André Hauriou. Derecho Constitucional e instituciones políticas, Colección demos, ediciones Ariel, Barcelona, 1971.

Francisco Berlín Valenzuela, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México 1808-1978, México, Porrúa, 1957.

Artículo 14.

1. En el año de la elección para la renovación de la Cámara, el Secretario General de la misma:

a) Hará el inventario de las copias certificadas de las constancias de mayoría y validez que acrediten a los diputados electos por el principio de mayoría relativa y de las copias certificadas de las constancias de asignación proporcional, expedidas en los términos de la ley de la materia; así como de las notificaciones de las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional electoral sobre los comicios de diputados;

b) Entregará, a partir del 20 y hasta el 28 de agosto, las credenciales de identificación y acceso de los diputados electos a la sesión constitutiva, con base en las constancias de mayoría y validez y de asignación proporcional, en los términos del inciso anterior;

c) Preparará la lista de los diputados electos a la nueva Legislatura, para todos los efectos de la sesión constitutiva de la Cámara; y

d) Elaborará la relación de los integrantes de la Legislatura que con anterioridad hayan ocupado el cargo de legislador federal, distinguiéndolos por orden de antigüedad en el desempeño de esa función y señalando las Legislaturas a las que hayan pertenecido, así como su edad.

2. Los diputados electos con motivo de los comicios federales ordinarios para la renovación de la Cámara que hayan recibido su constancia de mayoría y validez, así como los diputados electos que figuren en la constancia de asignación proporcional expedida a los partidos políticos de conformidad con lo previsto en la ley de la materia, se reunirán en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el día 29 de agosto de ese año, a las 11:00 horas, con objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara que iniciará sus funciones el día 1o. de septiembre.

3. El Secretario General de la Cámara notificará a los integrantes de la nueva Legislatura, la fecha señalada en el párrafo anterior para la celebración de la sesión constitutiva, al momento de entregar las credenciales de identificación y acceso. A su vez, mandará publicar avisos en el Diario Oficial de la Federación y en los medios impresos de mayor circulación en

la República en torno al contenido de dicha disposición.

4. En los términos de los supuestos previstos por esta ley para la conformación de los Grupos Parlamentarios, los partidos políticos cuyos candidatos hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional, comunicarán a la Cámara, por conducto de su Secretario General, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su Grupo Parlamentario, con los siguientes elementos:

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

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

En este artículo pude dividirse en tres partes, la que establece las obligaciones del Secretario General de la Cámara de Diputados con respecto al inicio de una legislatura, la que dispone la fecha y hora para la celebración de la sesión constitutiva de la Cámara y finalmente la que regula la obligación de los partidos políticos de comunicar a la Cámara la integración de los grupos parlamentarios, mismas que tiene distintos antecedentes.

Con respecto a la primera parte, el Reglamento Interior del Congreso General determinaba que la comisión instaladora firmara las tarjetas de admisión de los presuntos diputados a las Juntas Preparatorias y sesiones de Colegio Electoral, posteriormente, la Ley Orgánica de 1979 dispuso que las tareas administrativas previas a la instalación de la legislatura fueran llevadas a cabo por la Comisión Instaladora pero a través de la oficialía mayor de la Cámara.

La segunda parte del artículo tiene antecedente en el artículo 3° del Reglamento Interior el cual establece que "*En el año de renovación del Poder Legislativo, sin necesidad de citación alguna, los presuntos diputados y senadores se reunirán en sus respectivas cámaras, a las 10:00 horas del día 15 de agosto.*" Como puede observarse es una disposición bicameral cuyo objeto era determinar una fecha para constituir a ambas cámaras sin necesidad de una cita previa. Asimismo el artículo 2° del Reglamento señala que:

…cada cámara, antes de cerrar su último período constitucional de sesiones ordinarias, nombrará de entre sus miembros una comisión, denominada instaladora, que estará integrada por cinco representantes que fungirán, el primero como presidente, el segundo y tercero como secretarios y los dos últimos, como suplentes primero y segundo, quienes sólo entrarán en funciones en caso de falta absoluta de cualesquiera de los tres propietarios.

Con la Ley Orgánica de 1979 se norma la figura de la comisión instaladora y se determina que sea la encargada de citar a los diputados electos a la junta previa dentro de los diez días anteriores al inicio del primer periodo de sesiones con lo cual se elimina la fecha predetermina en la Ley. En 1999 se considera conveniente establecer nuevamente una fecha predeterminada para la celebración de la sesión constitutiva de la Cámara quedando el día 29 de agosto.

Con respecto a la tercera parte del artículo los antecedentes de los grupos parlamentarios son recientes y los podemos ubicar en la llamada reforma política de 1977 que incorpora esta figura al artículo 70 constitucional, posteriormente se incluiría en la ley de 1979 en la cual aparecen por primera vez los grupos parlamentarios, pero solo para la Cámara de Diputados, con la Ley de 1999 se determina en el artículo comentado que sean los partidos políticos quienes comuniquen la integración del grupo parlamentario y el nombre del coordinador, no obstante el artículo 26 determina que sea el propio grupo parlamentario el que se encargue de entregar a la Secretaria General la diversa documentación para constituir el grupo, entre la que se encuentra el nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del grupo, lo cual genera confusión ya que se no se expresa claramente a quien compete la facultad de designarlo, si al grupo o al partido.

Artículo 15.

1. **Para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara habrá una Mesa de Decanos, constituida por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios.**
2. **La Mesa de Decanos se integra por los diputados electos presentes que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal. En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá en favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de Legislaturas y, en su caso, a los de mayor edad. El diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente**

de la Mesa de Decanos. Serán Vicepresidentes los diputados electos que cuenten con las tres siguientes mayores antigüedades, procurando reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara. En calidad de Secretarios les asistirán los siguientes tres diputados electos que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades.

3. Presentes los diputados electos en el Salón de Sesiones para la celebración de la sesión constitutiva, el Secretario General de la Cámara informará que cuenta con la documentación relativa a los diputados electos, las credenciales de identificación y acceso de los mismos, la lista completa de los legisladores que integrarán la Cámara y la identificación de la antigüedad en cargos de legislador federal de cada uno de ellos; y mencionará por su nombre a quienes corresponda integrar la Mesa de Decanos, solicitándoles que ocupen su lugar en el presidium.

4. El Presidente ordenará la comprobación del quórum, y uno de los Secretarios procederá a comprobarlo a efecto de celebrar la sesión constitutiva. Declarado éste, el Presidente de la Mesa de Decanos abrirá la sesión. Enseguida, se dará a conocer el orden del día, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos: declaración del quórum; protesta constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos; protesta constitucional de los diputados electos presentes; elección de los integrantes de la Mesa Directiva; declaración de la legal constitución de la Cámara; cita para sesión del Congreso General y designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de esa sesión.

5. El Presidente de la Mesa de Decanos se pondrá de pie y al efecto harán lo propio los demás integrantes de la Cámara. Aquél prestará la siguiente protesta con el brazo derecho extendido: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado a la (número ordinal) Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de Presidente de la Mesa de Decanos de la Cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hago, que la Nación me lo demande".

6. El resto de los integrantes de la Cámara permanecerá de pie y el Presidente de la Mesa de Decanos les tomará la protesta siguiente: "¿Protestan guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado a la (número ordinal)

Legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?". Los diputados electos responderán, con el brazo derecho extendido: "¡Si protesto!". El Presidente de la Mesa de Decanos, a su vez, contestará: "Si no lo hacen así, que la Nación se los demande".

7. **Una vez que se hayan rendido las protestas constitucionales referidas en los dos párrafos anteriores, se procederá a la elección de la Mesa Directiva de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto en esta ley.**
8. **Realizadas las votaciones y declarados los resultados para la elección de la Mesa Directiva de la Cámara, el Presidente de la Mesa de Decanos invitará a sus integrantes a que ocupen el lugar que les corresponde en el presidium, y los miembros de ésta tomarán su sitio en el Salón de Sesiones.**
9. **La elección de la Mesa Directiva se comunicará al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal.**
10. **En la circunstancia de que la Mesa de Decanos deba actuar como Mesa Directiva, en tanto se concretan los entendimientos necesarios para elegir ésta, se harán las comunicaciones pertinentes a que se refiere el párrafo anterior.**

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

Tanto el Reglamento Interior del Congreso de 1934 como la Ley Orgánica de 1979 preveían la figura de la Comisión Instaladora, órgano que de acuerdo con Héctor Manuel Ezeta, tenía facultades que se constreñían a facilitar la admisión de los presuntos diputados a las juntas preparatorias y sesiones del Colegio Electoral, es decir, su tarea era de enlace entre las últimas funciones de la legislatura que llegaba a su fin y la integración formal de la siguiente. (Ezeta, Héctor Manuel. *Derecho Legislativo Mexicano*. La instalación de las cámaras. Cámara de Diputados XLVIII Legislatura. Pág. 101)

La Comisión Instaladora era nombrada por la Legislatura saliente y entre sus facultades estaban en el caso del Reglamento Interior instalar las juntas preparatorias y en el caso de la Ley Orgánica, originalmente el citar el 15 de agosto al Colegio Electoral y a partir de 1994 citar a los diputados electos a junta previa dentro de los diez días anteriores al inicio del primer período de sesiones ordinarias de la Legislatura que entraba en funciones. Esta

figura operó con normalidad hasta la LVII Legislatura, ya que derivado de los problemas económicos y políticos que enfrento el país en 1994, tuvo una nueva conformación en la que el partido hegemónico perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

La nueva conformación derivó en diversos problemas entre los cuales se encontraba la instalación de esa Legislatura en virtud de que la Ley Orgánica estaba diseñada para operar con un grupo con mayoría absoluta por lo que al no existir más, propició que se presentara una crisis política inédita en la vida del país, que inicio el día 29 de agosto de 1997 al fracasar la negociaciones entre el Grupo Parlamentario del PRI y el llamado grupo G-4 (integrado por los Grupos parlamentarios del PAN, PRD, PT y PVEM) para instalar la Legislatura y designar al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, razón por la que el Presidente de la Comisión instaladora Píndaro Urióstegui Miranda, modificó la fecha de la convocatoria que originalmente se había expedido para el día 30 de agosto a las 10:00 hrs. al 31 de agosto a las 17:00 hrs. con el objeto de dar más tiempo para retomar las negociaciones. No obstante la modificación anunciada el grupo opositor decidió instalar la Legislatura conforme a la convocatoria inicial y fue así como el 30 de agosto tuvo verificativo la sesión de instalación sin la participación del Grupo Parlamentario del PRI con un quórum de 255 diputados electos. (La Jornada 30 de agosto de 1997. Instaláremos hoy la Cámara. Ciro Pérez Silva y Oscar Camacho Guzmán. La Jornada 31 de agosto de 1997. Instaló la oposición la Cámara. Ciro Pérez Silva y Oscar Camacho Guzmán). La comisión Instaladora fue presidida por el Dip. Isidro Aguilera Ortiz como suplente y como Secretarios los Dip. Salvador Beltrán del Rió del Grupo parlamentario del PAN y el Diputado Alfonso Primitivo Ríos del Grupo Parlamentario del PT como suplente del Secretario.[30]

A pesar de que el Grupo Parlamentario de PRI originalmente descalifico esta instalación el día 31 de agosto anunció su intención de incorporarse a los trabajos de la LVII Legislatura y reconoció como valido el acto. (La Jornada 1 de septiembre de 1997. Sí habrá informe. Ciro Pérez Silva y Oscar Camacho Guzmán.)

Este acontecimiento constituyó un antecedente sumamente negativo que fue la principal causa para dejar atrás el sistema de comisión instaladora integrada por la legislatura precedente. Por otra parte con la reforma

[30]La integración de la Comisión Instaladora de la LVII Legislatura fue aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados el 29 de abril de 1997 de la siguiente forma: Píndaro Urióstegui Miranda, presidente; Juan Salgado Brito y Salvador Beltrán del Río, secretarios; Isidro Aguilera Ortiz y Alfonso Primitivo Rios, suplentes. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 29 de abril de 1997.

constitucional de 1993 que suprimió la auto calificación de la elección de diputados y senadores y con esta del colegio electoral, hizo innecesaria la existencia de la comisión instaladora proveniente de la anterior legislatura, ya que los legisladores se incorporaban a partir de 1994 con plenas facultades y no como "presuntos" diputados, por lo que el vinculo con la anterior legislatura ya era innecesario.

Tras esta experiencia se consideró implantar la figura de la mesa de decanos, inspirada en el Derecho parlamentario español[31] y francés[32], para la constitución de la legislatura así como establecer nuevamente una fecha determinada para la sesión de instalación.

Artículo 16.

1. **El presidente de la Mesa Directiva declarará constituida la Cámara de Diputados, mediante la siguiente fórmula: "La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) Legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones".**
2. **Enseguida, citará para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, que deberá celebrarse a las 17:00 horas del 1o. de septiembre del año que corresponda.**
3. **A su vez, hará la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General, tomando en cuenta el criterio de proporcionalidad en función de la integración del Pleno.**
4. **Una vez constituida la Cámara y para la celebración de las sesiones de apertura de Congreso General, que se den con posterioridad a la de inicio de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, el Presidente de la Mesa Directiva formulará las citas correspondientes para las 10:00 horas de las fechas señaladas en los artículos 65 y 66 constitucionales.**

---

[31]Las mesas instaladoras de las cámaras españolas se integran por el diputado o senador de mayor edad de la legislatura como presidente y los diputados o senadores más jóvenes como secretarios. Articulo 3° del Reglamento del Senado español y 2° del Reglamento del Congreso de los Diputados de España.

[32]Articulo 1 del Reglamento de la Asamblea Nacional que regula a la Mesa de Edad, el cual señala que el diputado de mayor edad de la Asamblea Nacional presidirá la primera sesión de la legislatura hasta la elección de Presidente

5. Los diputados que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo, con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la Mesa Directiva en los términos de la fórmula prevista en esta ley.

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

El antecedente de este artículo lo encontramos en los artículos 8 y 9 del Reglamento Interior en los que se señala la formula para la protesta del presidente de la Cámara y el resto de sus miembros, así como de los legisladores que se presente con posterioridad.

En lo que respecta a la declaración de constitución de la Cámara de Diputados el articulo 12 del Reglamento Interior señala la formula para abril las sesiones del Congreso como hasta hoy lo hace la Ley Orgánica, en su artículo 6°, sin embargo no había una formula para instalar a las cámaras en los individual, el artículo 13 del propio Reglamento establecía solo la obligación de declarar que: "*la Cámara queda legítimamente constituida para funcionar durante el periodo que corresponda"*, fue hasta 1979 cuando en el artículo 25 inciso d) de la Ley Orgánica se estableció la formula para constituir la Cámara, que era la siguiente "La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos se declara legalmente constituida" con la reforma de 1994 pasa al artículo 17 inciso g) modificando la formula para quedar de la siguiente manera "La (número) Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos se declara legalmente constituida".

Por otra parte el artículo 17 de la Ley Orgánica de 1979 además de prever la formula para la constitución de la Legislatura, disponía el nombramiento de las comisiones de cortesía y la citación a la sesión de Congreso General para la apertura de los trabajos de la nueva legislatura, en esta Ley no se disponía expresamente la obligación de los legisladores que se integraran posteriormente a la Cámara de protestar el cargo.

Capítulo Segundo
De la Mesa Directiva
Sección Primera

De su integración, duración y elección

Artículo 17.

1. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados será electa por el Pleno; se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios; durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.

2. La Cámara elegirá a la Mesa Directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos.

3.- La elección de los integrantes de la Mesa Directiva se hará por cédula o utilizando el sistema de votación electrónica.

4.- Para la elección de la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios postularán a quienes deban integrarla, conforme a los criterios establecidos en el artículo 18.

5.- Los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la Mesa Directiva de la Cámara.

6.- En el caso de que a las 12:00 horas del día 31 de agosto del año de inicio de Legislatura no se hubiere electo a la Mesa Directiva conforme a lo dispuesto en los párrafos que anteceden, la Mesa de Decanos ejercerá las atribuciones y facultades que la ley otorga a aquella y a sus integrantes, según corresponda, y su Presidente citará a la sesión de instalación de Congreso. La Mesa de Decanos no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de septiembre.

7. La elección de los integrantes de la Mesa Directiva para el segundo y tercer año de ejercicio de la Legislatura, se llevará a cabo durante la sesión preparatoria de la Cámara que inicia dichos periodos. El proceso será conducido por los integrantes de la Mesa Directiva que concluye su ejercicio. Si en dicha sesión no se alcanza la mayoría calificada requerida, esta Mesa continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes con el fin de que se logren los entendimientos necesarios.

Comentario: Mauricio Reynoso Laureano.

La reciente evolución histórica del marco jurídico que rige al Poder Legislativo en México, parece haber sido mayormente influenciada por

la propia evolución política de la Nación y por la búsqueda de soluciones prácticas a los problemas cotidianos que ha planteado la función legislativa; y sólo en menor medida por la búsqueda del perfeccionamiento jurídico inspirado en la doctrina y el Derecho parlamentario de países con modelos típicos tradicionales de parlamentos –como el inglés, el norteamericano y el francés. Esto es lo que parece revelarse de la lectura de las exposiciones de motivos, dictámenes y debates que han conformado el marco jurídico del Congreso mexicano. Por tal motivo, para comprender la particular evolución del Derecho parlamentario en México, es fundamental conocer precisamente este tipo de antecedentes legislativos y ubicarlos en el particular contexto político de su momento; siendo cautelosos al momento de buscar, en el Derecho parlamentario mexicano, un reflejo y "aplicación" de los principios postulados por la doctrina extranjera en la materia.

Sin embargo, resulta de gran interés observar las semejanzas que existen respecto a las formas como distintos países –con las más diversas formas de organización política y tradición jurídica- han organizado la estructura y funcionamiento de sus parlamentos. Semejanzas y coincidencias tales que permiten la construcción de modelos universales o "tipos ideales" (en el sentido que Max Weber dio a dicha categoría), que permiten una clasificación y sistematización de la materia, y la construcción de un verdadero Derecho parlamentario.

Ahora bien, lo interesante de dichas semejanzas es que tal parece que en algunos casos –como el propio de México- dichas similitudes no tienen origen en la simple copia de modelos jurídicos o doctrinales extranjeros –como fuentes formales del Derecho-, sino en el diario quehacer político que, a lo largo de nuestra historia, se ha constituido como la fuente real de nuestro Derecho parlamentario. Esclarecer esto requiere un estudio tan amplio que parece prácticamente imposible: nada menos que analizar la historia constitucional y parlamentaria del mayor número de países posible. Sin embargo, si de dicha investigación resultase que las distintas organizaciones políticas tienden "naturalmente" a organizar sus parlamentos de formas similares, más allá de la simple copia de modelos extranjeros, entonces esto nos llevaría irremediablemente a un dilema de orden epistemológico: o confirmamos el carácter "científico" del Derecho Parlamentario, o bien, lo reconocemos únicamente como un pequeño capítulo de la "ciencia" política.

La historia del marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos comienza con el Reglamento del Congreso de Chilpancingo de 13 de septiembre de 1813, expedido por José María Morelos, que contenía las

reglas a que debían sujetarse los trabajos del Congreso de Chilpancingo. A este, le siguió el Reglamento para el Gobierno Interior del soberano Congreso Constituyente, de 1823, que fue el primero expedido por el Congreso una vez consumada la Independencia. Posteriormente, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, de 23 de diciembre de 1824; el Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional de 29 de octubre de 1840; el Reglamento Provisional para Gobierno de la Diputación Permanente, de 30 de marzo de 1844; el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, de 20 de diciembre de 1897; y, finalmente, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, de 20 de marzo de 1934 que, aunque se supone vigente por no haber sido expresamente abrogado, muchas de sus normas han caído en desuso y otras han sido tácitamente derogadas por normas posteriores de las leyes orgánicas que se oponen a su contenido.

El esquema básico histórico de gobierno de la Cámara de Diputados tradicionalmente había consistido en una Gran Comisión. Cuando al inicio de una Legislatura se conformaba una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originaba en la generalidad de las entidades federativas, el grupo parlamentario que ostentaba esa mayoría debía organizarse en diputaciones, de tal manera que los diputados electos en cada entidad federativa integraban una diputación. Ahora bien, los coordinadores de las diputaciones integraban la Gran Comisión. La existencia de este órgano era entendible en un sistema político en el cual era necesario incluir, amalgamar y coordinar a las diferentes fuerzas políticas o cacicazgos de las entidades federativas y mientras el sistema político fue prácticamente monopartidista. También existía una Mesa Directiva, pero sus funciones se limitaban a la mera conducción de las sesiones y estaban muy limitadas por las importantes atribuciones de la Gran Comisión.

Con fecha 6 de diciembre de 1977 con motivo de los que se conoció como Reforma Política del Estado, se adicionó el artículo 70 de la Constitución, a fin de establecer que la normatividad sobre estructura y funcionamiento de las cámaras del Congreso de la Unión serían objeto de una ley, misma que, conforme al principio de autonomía normativa de los parlamentos, ampliamente reconocido en otras legislaciones, no podría ser objeto de observaciones por parte del Presidente de la República ni requería de su promulgación.

En atención a la nueva disposición constitucional, en 1979 se expidió un nuevo ordenamiento legal para regular la estructura y funcionamiento del Congreso de la Unión, sólo que, en vez de denominarlo “reglamento”, se consideró más acorde a su contenido y a la reforma constitucional llamarlo

"Ley Orgánica". Así fue como surgió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de mayo de 1979, que contempló la ubicación de sus preceptos en cuatro títulos, relativos al Congreso de la Unión, a la Cámara de Diputados, al Senado de la República y a la Comisión Permanente, respectivamente. Esa primera Ley Orgánica continuó con el esquema tradicional, que atribuía a la Gran Comisión las principales funciones de gobierno de la Cámara de Diputados.

Por lo que respecta a la Mesa Directiva, ésta se integraba con un Presidente, cinco Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios; asimismo, era electa por simple mayoría, mediante votación por cédula, es decir, mediante voto libre y secreto. El Presidente y los Vicepresidentes duraban en sus cargos únicamente un mes, eran elegidos en la última sesión de cada mes y no podían ser reelectos para esos cargos en el mismo periodo ordinario de sesiones. Los Secretarios y Prosecretarios duraban en su cargo un año. y eran elegidos, junto con el Presidente y los Vicepresidentes, en sesión previa diez días antes de la apertura del segundo y tercer periodos ordinarios de sesiones. Para los periodos extraordinarios se designaban también Presidente y Vicepresidentes.

Sin embargo, debido a la reforma política de 1977 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados, a partir de 1979, ha debido su integración a un sistema electoral que combina el principio de mayoría relativa y el principio de representación proporcional.

Una vez que la Cámara de Diputados se comenzó a integrar de manera más plural, fue inevitable que al interior de la misma surgieran diversas demandas políticas, que se tradujeron en iniciativas para reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, para permitir una mayor participación de las fracciones parlamentarias de oposición en las actividades políticas y en el trámite parlamentario de la Cámara. La primera reforma a la Ley de 1979, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1981, sin embargo, ésta no afectó lo relativo al régimen de gobierno interno de la Cámara.

Posteriormente, hubo una segunda reforma a la Ley de 1979, que en esta ocasión sí fue integral, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1994. Esta reforma afectó la estructura de gobierno interno de la Cámara de Diputados. La Gran Comisión, además de integrarse con los coordinadores de las diputaciones, debía incluir a los Diputados del partido político que ostentara la mayoría que hubieren figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales

plurinominales, y aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria. Sobra decir que esto no significó un gran avance democrático en el régimen de gobierno interno de la Cámara.

Por otra parte, con dicha reforma se creó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que asumió importantísimas funciones que antes, por ley o práctica parlamentaria, estaban reservadas a la Gran Comisión. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se integraba con los Diputados Coordinadores de cada uno de los diversos Grupos Parlamentarios, más otros tantos del grupo mayoritario en la Cámara, y fungiría "como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara" (art. 45 de la Ley de 1979). Entre sus importantes funciones se encontraban las siguientes:

- 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
- Contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales

Como podemos observar, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política asumía funciones tanto de dirección política, como administrativa y parlamentaria., permitiendo la participación de fracciones políticas minoritarias de la Cámara, pero sin cederles jamás el control de la misma.

Por lo que respecta a la Mesa Directiva, dicha segunda reforma a la Ley de 1979 recogió la práctica parlamentaria consistente en que la Mesa Directiva se integraba con un Presidente y tantos Vicepresidentes como fracciones parlamentarias existían en la Cámara; asimismo, que la conducción de las sesiones fuera rotativa entre el Presidente y los Vicepresidentes.

Sin embargo, dicha reforma, aunque integral, no fue suficiente para lograr una verdadera democratización del Congreso de la Unión, puesto que en la Ley subsistieron figuras parlamentarios antiguas y poco democráticas como por ejemplo el Colegio Electoral para calificar las elecciones de Diputados, la Comisión Instaladora, las Diputaciones y la Gran Comisión.

El verdadero parteaguas en la historia normativa contemporánea del Congreso de la Unión ocurrió en el año de 1997, cuando el entonces llamado "partido oficial" perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. A partir

de entonces no solamente existió una Cámara de Diputados verdaderamente plural, sino que ello obligó a sus integrantes a construir acuerdos políticos de la más diversa índole, entre los que se encontraban por supuesto los relativos a la estructura, funcionamiento y régimen de gobierno interior de la Cámara de Diputados.

Aún cuando en la Cámara de Senadores también se presentaron diversas iniciativas de reforma a la Ley Orgánica, fue la Cámara de Diputados la que asumió un papel protagónico en lo que se refiere a iniciativas de reforma al marco jurídico del Congreso, en comparación con la Cámara de Senadores en la cual el partido oficial aún ostentaba la mayoría absoluta de sus integrantes.

Surgieron entonces múltiples iniciativas para reformar principalmente el Titulo Segundo de la Ley con la finalidad de adecuar la estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados a las nueva realidad política, constitucional y electoral mexicana. Dichas iniciativas de reforma, presentadas en la Cámara de Diputados, fueron las siguientes:

- Iniciativa de reformas a los artículos 38 al 45 de la Ley de 1979, en materia de rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos de los Grupos Parlamentarios y sobre la asignación de curules en el salón de sesiones, presentada el 28 de abril de 1998 por Diputados el Partido Acción Nacional.
- Iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley de 1979, para reformar las facultades de la Mesa Directiva y la desaparición de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, entre otras, presentada el 30 de abril de 1998 por el Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo.
- Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Ley de 1979, en materia de equidad y género, presentada el 30 de abril de 1998, por integrantes de diversos grupos parlamentarios.
- Iniciativa para adicionar un cuarto párrafo al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; reformar los artículos 52 a 55 de la Ley de 1979; adicionar un Capítulo VI al Título Tercero de la misma ley y adicionar un párrafo cuarto al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, todo en materia de comisiones de investigación, presentada el 29 de octubre de 1998, por el Partido Acción Nacional.
- Iniciativa de reformas a los artículos 29 inciso o) y 72 inciso o) de la Ley de

1979, en materia de información obligatoria del desempeño de cada uno de los legisladores, presentada el 29 de octubre de 1998 por el Partido Acción Nacional.

- Iniciativa para reformar a la fracción III del Artículo 45 de la Ley de 1979, y derogar la fracción III del artículo 33 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que la Comisión de Régimen interno y Concertación Política tuviera facultades para proponer al pleno el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados; presentada el 19 de noviembre de 1998, por el Partido Acción Nacional.
- Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de 1979, para establecer la Comisión de Equidad y Género como comisión ordinaria, presentada el 12 de diciembre de 1998, a nombre de la Comisión Especial de Equidad y Género.
- Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de 1979, para establecer la Comisión de Protección Civil como comisión ordinaria, presentada el 14 de diciembre de 1998, a nombre de la Comisión Especial de Protección Civil.
- Iniciativa de reformas a la fracción II del artículo 43 de la Ley de 1979, para establecer una comisión ordinaria de Asuntos de la Juventud, presentada el 7 de abril de 1999, por integrantes del Partido Verde Ecologista de México.
- Iniciativa de reforma al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para derogar el artículo 52 y adicionar una Sección Primera al Capítulo V del Título Segundo de la Ley de 1979, en materia de comisiones de investigación, presentada el 8 de abril de 1999, por integrantes del Partido Verde Ecologista de México.
- Iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de los títulos Primero y Segundo de la Ley de 1979, sobre el proceso de instalación de las legislaturas; la forma de integración y facultades de la Mesa Directiva; la creación de un cuerpo profesional de apoyo parlamentario que ejerza las funciones de secretaría general; las prerrogativas y requisitos de integración de los grupos parlamentarios; las atribuciones de la junta de coordinación política; y una nueva organización del sistema de comisiones, presentada el 22 de abril de 1999 por integrantes del Partido Acción Nacional y de la Revolución Democrática.
- Iniciativa de adiciones a la Ley de 1979, para integrar un capítulo especial sobre el canal de televisión del Congreso presentada el 30 de abril de 1999, por integrantes de diversos grupos parlamentarios.
- Iniciativa de reformas a Ley de 1979, que propuso una reforma integral

al Título Segundo de la misma, presentada el 26 de mayo de 1999, por diputados del Partido Revolucionario Institucional.

Todas estas iniciativas al final fueron turnadas a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, para que fueran dictaminadas conjuntamente. El dictamen fue discutido y aprobado en el Pleno de la Cámara de Diputados en fecha 22 de junio de 1999, y turnado a la de Senadores para su análisis, discusión y votación.

La Cámara de Senadores devolvió minuta con modificaciones no sólo al Título Tercero correspondiente a la organización de dicha Cámara, sino que inclusive se contempló la revisión integral del Título Primero, relativo al Congreso General; la revisión de los preceptos del Título Cuarto referente a la Comisión Permanente; y la adición de una serie de nuevos preceptos. Dicha minuta fue desde luego turnada a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, la que después de trabajar en conferencia con el Senado, emitió finalmente un dictamen del cual emanó una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue debatida y aprobada en la Cámara de Diputados en fecha 31 de agosto de 1999 y, finalmente, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 1999.

En esta nueva Ley, actualmente vigente, se distinguen con mayor claridad las funciones de dirección parlamentaria, reservadas a la Mesa Directiva; las funciones de dirección política, atribuidas a la Junta de Coordinación Política (cuyo antecedente fue la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política); y las funciones de dirección administrativa reservadas a una Secretaría General (que también auxilia en el trámite parlamentario a la Mesa Directiva). La organización de la agenda legislativa, ámbito en al cual convergen las funciones de dirección parlamentaria y dirección política, queda a cargo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que se integra con el Presidente de la mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política.

Al hablar acerca de la tendencia occidental hacia la especialización, división del trabajo y correspondiente proliferación de órganos al interior de los parlamentos contemporáneos, el jurista español Ignacio Torres Muro se expresa en los siguientes términos:

Uno de los desarrollos más recientes en las instituciones representativas son los cambios en su estructura interna, cambios que tienen mucho que ver con los producidos en el carácter y naturaleza de las mismas en los últimos

tiempos. Así, frente a aquellos Parlamentos decimonónicos en los que el Pleno era el centro de toda la vida de la Cámara –incluso cuando ésta trabajaba "en mangas de camisa", dado que se seguía el ejemplo de l a "mother of Parliaments", cuya máxima expresión es el "Commitee of the Whole House- hoy, como consecuencia tanto de la mayor complejidad de las tareas que realizan como de los fenómenos tan indiscutibles como el de la integración de los parlamentos en grupos, dentro de los mismos existen una serie de órganos que tienen atribuidas muy diferentes funciones. El hecho de que hasta en la "House of Commons" británica, paradigma precisamente de todo lo contrario, se produzca esta división de trabajo (7) obliga a afirmar, como ha hecho Rubio que "el Parlamento es hoy un complejo orgánico" (8). Está compuesto, por tanto, de "elementos organizativos internos establecidos para permitir y facilitar el desarrollo de las actividades parlamentarias" (9). Estas "figuras orgánicas" o "colegios menores", o "sujetos" o "figuras subjetivas" (10) son una realidad innegable y debido a ello, si se quiere avanzar en el terreno del Derecho parlamentario, es preciso hacer un intento de explicar por qué las Cámaras son "un complejo orgánico, por qué efectivamente hay órganos con competencias distintas y cuál es la relación entre los distintos órganos" (11) (Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, pp. 22 y 23)

En las iniciativas que dieron origen a la Ley actualmente vigente se propuso la profesionalización de la Mesa Directiva al establecer un periodo de actuación de un año de ejercicio legislativo con posibilidad de reelección, así como una integración más eficiente para la conducción de los debates y demás labores propias.

Respecto a la integración de la Mesa Directiva, se propuso que se integrara por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios. De esa forma se superó el esquema anterior de integración sustentada en el número de Grupos Parlamentarios que hubiera en la Legislatura. Esto era necesario para la consolidación de una autoridad supra-partidos para conducir las sesiones y el ejercicio de funciones constitucionales en el Pleno.

Para la elección de sus miembros se planteó un mecanismo que invita a construir entendimientos suficientes entre los Grupos Parlamentarios, dado que en un contexto de pluralidad, ahora se requiere que la designación de cada uno de los integrantes del órgano de dirección parlamentaria sea aprobada mediante votación calificada de las dos terceras partes del Pleno. En el dictamen que dio origen a la Ley actualmente vigente se expresó lo siguiente:

Por otro lado, como ya se mencionó, es importante establecer una mayoría calificada para la elección de los miembros de la Mesa Directiva, que proponemos sea de las dos terceras partes de los individuos presentes, como ocurre para el caso de la aprobación de decretos sobre adiciones o reformas a la Carta Magna en la Cámara, a fin de que los miembros de la mesa puedan contar con un amplio respaldo de sus pares en la gestión que están llamados a realizar.

Como es sabido, a la luz de lo previsto por la fracción IV del artículo 54 constitucional, ningún grupo parlamentario puede contar con más de 300 diputados, lo que equivale al 60% de los miembros del cuerpo colegiado. Es decir, por sí solo, ningún grupo parlamentario podrá elegir a los integrantes de la mesa directiva. Se requiere necesariamente que al menos dos grupos parlamentarios concurran en la conformación de entendimientos necesarios.

No pasará inadvertido que si un grupo parlamentario cuenta con la mayoría absoluta de los integrantes de la legislatura, no podría culminar la elección de los miembros de la mesa directiva sin consolidar entendimientos con otras formaciones políticas, pero también que un grupo político, que por sí solo cuente con el 34% de los integrantes del pleno, es decir, 170 diputados, podría evitar la elección de miembros de la mesa directiva que a su juicio no tuvieran una actitud incluyente en la construcción de los entendimientos necesarios.

En lo que respecta a la prohibición de que los Coordinadores de los grupos parlamentarios formen parte de la Mesa Directiva, dicha disposición tiene como finalidad que en sus funciones prevalezca el respeto a la Constitución y a la ley, por encima de los intereses de partido; asimismo, tiene como finalidad distinguir con claridad las funciones de dirección parlamentaria, respecto a las de dirección política, evitando la concentración de ambas en un mismo órgano. Al hablar sobre la distinción entre los "órganos rectores" y los de "representación de los grupos", Torres Muro se expresa en los siguientes términos:

> …otra distinción que es fundamental en el desempeño de la tesis… Se trata de aquella que separa los que se llamarán *órganos rectores*, de los *representativos de los grupos parlamentarios".*

Los primeros se caracterizan porque –habiendo sido elegidos por el Pleno de la Cámara… tienen atribuidas competencias en aquellos campos en los que es precisa una labor de impulso de la actividad de las Asambleas sin definir el sentido político de la misma, lo cual es ciertamente difícil, pero no imposible de delimitar (20)

Para el buen funcionamiento de ellas es imprescindible que estas funciones se ejerzan atendiendo a los intereses del Parlamento en general y no a otros cualesquiera. De estos órganos se espera, sobre todo, la protección de los derechos de las minorías y la estricta aplicación de las normas reglamentarias que tienden a racionalizad y a someter a derecho el proceso de toma de decisiones dentro de las Cámaras.

…

Por lo que respecta a los *órganos de representación de los grupos*, se caracterizan principalmente porque sus miembros son mandatarios (21) de los mismos y tienen como labor, más que la de tomar decisiones –que también asumen, por supuesto, en ciertos casos- la de exponer los intereses de aquellos de manera que, a través de la negociación, se pueda llegar a acuerdos que permitan un funcionamiento más fluido de las asambleas.

…

Las diferencias entre ambos tipos de órganos de dirección pueden resumirse en las siguientes: a) mientras Presidente y Mesa no son una representación proporcional de las fuerzas presentes en la Cámara, salvo en algunos casos irrelevantes, en la Junta esto se consigue directamente o a través del mecanismo del voto ponderado; b) mientras que la Mesa debe actuar aplicando normas reglamentarias, la Junta lo hace con mayor margen de libertad, tomando, decisiones "políticas"; y c) mientras que los miembros de la Mesa, aunque sean parlamentarios elegidos en las listas de un partido político, deben superar esta condición para poner el acento en el servicio de la Cámara en general, los de la Junta de Portavoces pertenecen a ésta precisamente para exponer los puntos de vista de su grupo, de manera que existe entre ellos una relación de representación –no en sentido estricto, desde luego- que se diferencia sustancialmente de la que es típica entre los miembros de la Mesa y sus gripos de origen (22). (Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, pp. 25 y 26)

A este respecto, en la iniciativa presentada en fecha 30 de abril de 1998 por integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo, se consideró lo siguiente:

En la Cámara de Diputados de México, el órgano de gobierno interior es la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que sumió las atribuciones más importantes de la Gran Comisión... Dicha Comisión se

integraba con los coordinadores de los grupos parlamentarios y cada uno de los cuales tiene tantos votos como integrantes de sus respectivos grupos al momento de la constitución de la Cámara.

Esta situación genera una duplicidad de funciones de los líderes de los grupos parlamentarios, pues debían jugar un papel político dentro de sus respectivos partidos y, al mismo tiempo, asumir funciones de gobierno interior de la Cámara. La administración y conducción del proceso parlamentario y legislativo se ha sobrepuesto a la concertación política que sería la función más importante del conjunto de los coordinadores de los grupos parlamentarios, como sucede en muchos países.

En otro orden de ideas, para el caso de que a las 12:00 horas del día 31 de agosto del año de inicio de Legislatura no se hubiere electo a la Mesa Directiva conforme a lo dispuesto en los párrafos que anteceden, la Mesa de Decanos ejercerá las atribuciones y facultades que la ley otorga a aquella y a sus integrantes, según corresponda, y su Presidente citará a la sesión de instalación de Congreso. La Mesa de Decanos no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de septiembre.

A este respecto, es interesante señalar que, antes de la entrada en vigor de la Ley vigente, se establecía que el proceso de instalación de la nueva legislatura estaba a cargo de una Comisión Instaladora compuesta por diputados de la legislatura que finalizaba sus trabajos. El hecho de que diputados en ejercicio condujeran el proceso, implicaba que la legitimidad del cargo era transmitida a los nuevos diputados por aquellos que tenían facultades para intervenir y calificar el proceso electoral. Sin embargo, dicha forma de integración tenía como supuesto las anteriores facultades que la Cámara de Diputados ejercía en el proceso electoral como órgano que validaba en última instancia las elecciones. Sin embargo, con las reformas que sufrieron las leyes electorales a partir de la reforma constitucional del año 1993, la Cámara perdió todas sus funciones en el proceso electoral, con excepción de la convocatoria a elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de sus miembros.

Al ya no tener los diputados dichas facultades, su legalidad y legitimidad la obtienen de las autoridades electorales que conducen y validan el proceso; dichas autoridades son hoy día el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por lo tanto, para la instalación de la nueva legislatura ya no se consideró necesaria, ni siquiera de manera simbólica, la participación de los Diputados que estaban finalizando su ejercicio.

Bajo esta argumentación, la instalación de la nueva legislatura se convirtió en responsabilidad de los diputados que estaban por iniciar sus funciones. El mecanismo que propusieron diversas iniciativas estuvo basado en la creación, exclusivamente para este propósito, de una Mesa de Decanos para que conduzca el proceso de instalación. La integración de la Mesa de Decanos tiene como objetivos no dejar lugar a dudas sobre los miembros que deban integrarla, para lo cual se incluyen los criterios de experiencia parlamentaria y de edad. El proceso de instalación propuesto buscó evitar conflictos que de crecer, podrían evitar la entrada en funciones de los Diputados electos.

En las iniciativas que dieron origen a la Ley vigente, se planteó a la Mesa de Decanos como un novedoso órgano de las instituciones parlamentarias mexicanas, sin embargo, es evidente que dicho órgano interino estuvo inspirado en las llamadas "Mesas de Edad", previstas y reguladas en ordenamientos parlamentarios extranjeros como lo son los Reglamentos de 1982 en el Derecho español, y el Reglamento de la Asamblea Nacional francesa.

La intención no era establecer privilegios o distinciones indebidas entre Diputados federales, habida cuenta de que la esencia de su integración al cuerpo colegiado parte invariablemente del supuesto de la igualdad, pero sí de reconocer que, para efectos de llevar a cabo los procedimientos que permiten la constitución de la nueva legislatura, se pueda tomar provecho de los legisladores que previamente han tenido oportunidad de desempeñar funciones representativas como Diputados federales.

Quien con mayor antigüedad haya desempeñado el cargo de Diputado, será el Presidente de la Mesa de Decanos y así sucesivamente los tres Vicepresidentes y loe tres secretarios. De antemano se notará que no existe ninguna disposición en torno a la estricta militancia partidista para definir esos encargos.

Habida cuenta de que la sesión constitutiva entraña una actuación meramente formal que antecede al inicio del mandato constitucional conferido, se dispone que su objeto será cerrado, de tal suerte que sólo se encargará de llevar a cabo las acciones que permitan la declaración de la legal constitución de la Cámara para la legislatura, incluida la elección de su Mesa Directiva, a no ser que se estuviera en la hipótesis de que ello no pudiera lograrse y que correspondiera actuar a la Mesa de Decanos en funciones de Mesa Directiva, pero sólo de manera provisional hasta el día 5 del siguiente mes.

Artículo 18.

1. En la formulación de la lista para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva los Grupos Parlamentarios cuidarán que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.

Comentario: Mauricio Reynoso Laureano.

Además de la mayoría calificada, se consideró indispensable que los Grupos Parlamentarios cuiden, al proponer a sus candidatos para ocupar la Presidencia y los demás cargos de la Mesa Directiva, que éstos acrediten una trayectoria política orientada por la prudencia, la tolerancia y el respeto a la actuación y propuestas de las formaciones políticas diferentes de la propia. Este principio obliga a que los Grupos Parlamentarios propongan candidatos que, a lo largo de su carrera política, hayan probado capacidad de diálogo y entendimiento con todas las fuerzas políticas. Esta condición, contribuye sin duda a la integración de una Mesa a la que se le reconozca su autoridad, fundada en el conocimiento y aprecio que los Grupos Parlamentarios tendrían respecto de la actitud política de convivencia democrática de sus integrantes. Además, en la elección de los miembros de la Mesa Directiva habrán de tomarse en cuenta tanto sus conocimientos como su preparación y experiencia para asumir las tareas de conducción parlamentaria que están llamadas a desempeñar.

Artículo 19.

1. En las ausencias temporales del Presidente de la Mesa Directiva, los Vicepresidentes lo sustituirán de conformidad con el orden de prelación establecido en la lista electa. De igual forma se procederá para cubrir las ausencias temporales de los demás integrantes de la directiva.

2.- Si las ausencias del Presidente fueren mayores a veintiún días en periodos de sesiones o de cuarenta y cinco en periodos de receso, la Mesa Directiva acordará la designación del "Vicepresidente en funciones de Presidente" y se considerará vacante el cargo hasta la elección correspondiente, para cumplir con el periodo para el que fue electa la Mesa Directiva. Asimismo y para tal efecto, las ausencias por dichos plazos de sus demás integrantes serán consideradas vacantes y se procederá a la elección respectiva.

3. Toda elección de integrante de la Mesa se realizará mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno

4. Los integrantes de la Mesa Directiva sólo podrán ser removidos con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara, por las siguientes causas:

a) Transgredir en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta ley;

b) Incumplir los acuerdos del Pleno, cuando se afecten las atribuciones constitucionales y legales de la Cámara; y

c) Dejar de asistir, reiteradamente y sin causa justificada, a las sesiones de la Cámara o a las reuniones de la Mesa Directiva.

Comentario: Mauricio Reynoso Laureano.

La disposición relativa a la suplencia de los integrantes de la Mesa Directiva, tiene como finalidad garantizar el ejercicio permanente de las funciones de dicho órgano. El mecanismo que establece ha demostrado gran utilidad y eficacia práctica; por tal motivo se ha venido transplantado, con pocas modificaciones, a lo largo de diversos Reglamentos y leyes orgánicas del Congreso de la Unión.

Para cubrir las vacantes de la integración de la Mesa, actuará provisionalmente el funcionario de la jerarquía y prelación que preceda a la posición vacante. Así, si la vacante fuera de Presidente de la Mesa Directiva, actuaría provisionalmente como tal el primero de los Vicepresidentes.

Por lo que respecta a la remoción de los integrantes de la Mesa, en la Ley de 1979 no se establecían de manera precisa las causas por las cuales los integrantes de la Mesa Directiva podían ser removidos de sus cargos, únicamente se disponía, de manera muy escueta, que los integrantes de la Mesa Directiva sólo podían ser removidos de sus cargos por las causas y en la forma prevista en las disposiciones reglamentarias. Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se limitaba a señalar que cuando el Presidente no observase las prescripciones del Reglamento podría ser reemplazado por el Vicepresidente y para esto era necesario que algún miembro de la Cámara presentara moción, que se adhirieran a ella por lo menos dos miembros más y que, después de sometida a discusión, fuera aprobada en votación nominal. Esta disposición reglamentaria fue tácitamente derogada por el artículo que se comenta, que ya establece de manera más precisa las causas de remoción,

no sólo del presidente sino de todos los integrantes de la Mesa Directiva.

En el dictamen elaborado por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, en relación a las trece iniciativas que le fueron turnadas, sobre reformas a la Ley de 1979, y de cuya aprobación surgió la Ley vigente, se señala lo siguiente:

En este proyecto contenido en el dictamen se ha incorporado, además, causas de remoción de los integrantes de la mesa directiva, quienes sólo podrán ser separados de sus cargos si así lo decide el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en la Cámara. Dichas causas son las de transgredir en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y en esta ley; incumplir los acuerdos del pleno, cuando se afecten las atribuciones constitucionales y legales de la Cámara y dejar de asistir, reiteradamente y sin causa justificada, a las sesiones de la Cámara o a las reuniones de la mesa directiva.

Sección Segunda
De sus atribuciones

Artículo 20.

1. La Mesa Directiva conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca los dispuesto en la Constitución y la ley.

2. La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones:

a) Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara;

b) Realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión;

c) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;

d) Determinar durante las sesiones las formas que puedan adoptarse

en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios;

e) Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicaciones y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación;

f) Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;

g) Designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial;

h) Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; e

i) Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara.

Comentario: Mauricio Reynoso Laureano.

Como ya lo adelantamos, en los reglamentos y Ley anteriores, la Mesa Directiva ejercía funciones básicamente limitadas al trámite legislativo, como lo era el preservar la libertad de las deliberaciones, hacer respetar el fuero constitucional de los miembros de la Cámara, velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario, conducir los debates y deliberaciones, cumplimentar el orden del día, exigir orden al público asistente a las sesiones, etc. No tenía facultades para emitir acuerdos y sus funciones estaban en gran medida limitadas por las facultades de otros órganos como la Gran Comisión o la Comisión re Régimen Interno y Concertación Política.

Con la nueva Ley se establece una nueva concepción de Mesa Directiva, que pretende dotarla de un carácter de autoridad de la Cámara que vaya más allá del que históricamente había ejercido, y con atribuciones que no se limiten a la simple conducción de las sesiones, sino que se ampliaron para efectos de convertir a este órgano en el eje central de la dirección de los asuntos parlamentarios.

Se buscó que la actuación de la Mesa Directiva se ciñera a los principios de imparcialidad y objetividad, en virtud de que estos contribuyen a que se fortalezca y consolide su autoridad parlamentaria. Es por ello que en la Ley vigente se precisaron sus facultades a fin de garantizar la adecuada conducción

de las sesiones, el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno y que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Bajo esas condiciones, se consideró mucho más acertada la integración de un órgano de gobierno permanente, integrado por diputados que no sean precisamente los coordinadores de los grupos parlamentarios. Ahora, los integrantes de la Mesa Directiva asumen sus funciones de manera especializada por lo que se refiere al desahogo del trámite legislativo, dejando las funciones propiamente políticas a una Junta de Concertación Política.

Se consideró necesario que los coordinadores de los grupos parlamentarios dejaran de asumir las tareas de conducción relacionadas con la administración y coordinación de los trabajos parlamentarios y de apoyo legislativo, para concentrarse en las negociaciones de carácter político y, naturalmente, en aquellas vinculadas con la dirección de sus propios grupos. En otras palabras, no se consideró conveniente que los líderes políticos principales, quienes se encuentran con frecuencia en la primera línea del debate y la confrontación parlamentaria, siguieran asumiendo funciones relacionadas con el trámite parlamentario.

La Mesa Directiva, por su parte, asumió tareas especializadas y se propuso que sus integrantes duraran en sus funciones un año, pudiéndose reelegir, de tal manera que se logre una verdadera especialización del trabajo directivo de la Cámara, pues la experiencia demostró que duración de un solo mes en el cargo de los integrantes de la Mesa era insuficiente para siquiera conocer los problemas derivados de la conducción de las sesiones del pleno de la Cámara y mucho menos para asumir tareas de dirección de los trabajos parlamentarios y legislativos. La debilidad que eso producía en el desempeño de la Mesa Directiva era aprovechada por otros órganos que concentraban funciones en exceso.

Para fortalecer y eficientar las funciones de la Mesa Directiva, se consideró necesario ampliar y reorganizar sus facultades que, en términos generales fueron de cuatro tipos: dirigir y conducir las sesiones del Pleno; la formulación del orden del día; turnar las iniciativas, propuestas y demás documentos dirigidos a la Cámara; y fijar los lineamientos sobre los que deban organizarse los servicios parlamentarios, administrativos y de tesorería de la Cámara.

Se caracteriza a la Mesa Directiva como órgano que garantiza que en los trabajos legislativos prevalezcan el interés de la Constitución y la ley, situándose por encima o más allá del interés meramente partidario, al tiempo que la Junta de Coordinación Política se caracteriza como el órgano

colegiado en el que se expresa la pluralidad de las corrientes ideológicas que convergen en la Cámara, y se impulsan los entendimientos y convergencias políticas necesarios para alcanzar los acuerdos que permitan la realización de las atribuciones constitucionales de dicha asamblea.

La Mesa Directiva conservó, desde luego, la atribución de conducir las sesiones de la Cámara, con la responsabilidad de asegurar el debido desarrollo de las discusiones, debates y votaciones del Pleno. Asimismo, cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones y escritos cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.

En el dictamen que recayó a las trece iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados para reformar a la Ley de 1979, y de cuya aprobación surgió la Ley vigente, se señala lo siguiente: "En el proyecto contenido en el presente dictamen se establece, por primera vez en nuestra historia parlamentaria, atribuciones que no corresponden a alguno de los integrantes de la mesa directiva, sino justamente a todos ellos en calidad de órgano colegiado."

Por su parte, al comentar acerca de las funciones de la Mesa Directiva, la profesora Mora Donatto se expresa en los siguientes términos:

La mesa Directiva, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, es un órgano colegiado integrado por diversos legisladores elegidos, como hemos señalado anteriormente, a través del voto libre y secreto. Corresponde a estos órganos ordenar el trabajo parlamentario y atender las cuestiones de organización, de gestión y administración que incumban a los legisladores. Son órganos sustancialmente burocráticos y de gestión a los que se encomienda preservar la libertad de las deliberaciones en el recinto de lasa Cámaras, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos que aprueben las Cámaras en el ejercicio de sus funciones. (Mora Donato, Cecilia, *Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano*, *documento de trabajo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p.7)

Ahora bien, por lo que respecta a la importante atribución de determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria, cabe mencionar que la Ley no contiene disposición alguna que señale cuáles son tales conductas ni sus sanciones. Este no es un problema de fácil solución, pues existen ciertos principios básicos que históricamente han regido la organización de los parlamentos, como lo son el de la igualdad de sus miembros, la ausencia de una autoridad supra-parlamentaria, la independencia del Poder Legislativo, su autonomía normativa, la inviolabilidad

y el fuero de sus miembros. Son principios que "estorban" a la regulación de la disciplina parlamentaria pero inevitablemente son necesarios para el adecuado desempeño del Poder Legislativo. Históricamente, no ha quedado más remedio que confiar en la "honorabilidad" de los miembros de los parlamentos. Ignacio Torres Muro, lo expresa de la siguiente forma:

Además de esto las Cámaras presentan una serie de peculiaridades que hacen más difícil –por no decir imposible- su precisa definición y que, además demuestran que entenderla de una manera excesivamente amplia supone olvidarse de la existencia de una serie de principios como el de la autonomía normativa y organizativa que explican con más agudeza la realidad parlamentaria.

La más importante de todas ellas es la imposibilidad de contar dentro del Parlamento con el principio jerárquico. Como se ha escrito, las Cámaras tienen una estructura organizada "sobre la base de un principio igualitario… de tipo tendencialmente policéntrico" (13), "cuyos miembros son iguales, al menos técnicamente hablando" (14). En estas condiciones –absolutamente necesarios por otra parte para el correcto desempeño de sus tareas puesto que una Cámara no es un Ministerio- la labor de los órganos de dirección es especialmente delicada porque, como se ha dicho del Presidente, "pertenece a una Asamblea que se organiza en base no al principio jerárquico sino al de colegiabilidad, pero debe tomar medidas contra sus colegas en interés de la dignidad y el orden en la Cámara" (15) (Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, p. 225)

En la Constitución encontramos únicamente dos disposiciones relacionadas con la disciplina parlamentaria, contenidas en los artículos 63 y 64, pero estas disposiciones no se desarrollan en la Ley.

> Artículo 63…
> …
> …Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo.
>
> Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Artículo 21.

1. **La Mesa Directiva es dirigida y coordinada por el Presidente; se reunirá por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos.**
2. **Como órgano colegiado, la Mesa Directiva adoptará sus decisiones por consenso y, en caso de no lograrse el mismo, por la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, el Presidente de la Mesa tendrá voto de calidad.**
3. **A las reuniones de la Mesa concurrirá el secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para la reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.**

Comentario: Mauricio Reynoso Laureano.

En el dictamen que recayó a las trece iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados para reformar a la Ley de 1979, y de cuya aprobación surgió la Ley vigente, únicamente se menciona lo siguiente:

Como órgano imparcial que se coloca por encima de los partidos, la mesa directiva tomará sus decisiones por consenso, sin demérito de que en caso de no alcanzarse éste, la cuestión se apruebe por la mayoría absoluta de sus integrantes y, en caso de empate, se resuelva con el voto de calidad del presidente de la mesa.

Sección Tercera
De su presidente

Artículo 22.

1. **El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del Recinto Legislativo.**
2. **- El Presidente conduce las relaciones interinstitucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. Asimismo, tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.**

3. El Presidente, al dirigir las sesiones, velará por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los Grupos Parlamentarios, y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo.

4.- El Presidente responderá sólo ante el Pleno cuando en el ejercicio de sus atribuciones se aparte de las disposiciones que las rigen.

Comentario: Mauricio Reynoso Laureano.

En la nueva Ley se conservó la antigua disposición en el sentido de que el Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara, quien garantiza el fuero constitucional de los Diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo. A su vez, se establece un nuevo señalamiento específico en el sentido de que en la persona del Presidente se expresa la unidad de la Cámara.

Conforme a la Ley de 1979, el Presidente solamente representaba a la Cámara de Diputados ante la colegisladora y en las ceremonias a las que concurrieran los otros Poderes de la Federación. Ahora, se introduce una nueva disposición en el sentido de que el Presidente conduce las relaciones institucionales con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades Locales del Distrito Federal, y tiene la representación protocolaria de la Cámara en al ámbito de la diplomacia parlamentaria.

Atendiendo a su "posición institucional", Ignacio Torres Muro distingue dos tipos de Presidente: el Presidente "hombre del Ejecutivo"; y el Presidente "hombre de la Cámara":

La concepción del Antiguo Régimen con respecto a la presidencia de las Asambleas políticas (25) consistía en que ésta era ejercida por un hombre de confianza del Rey –cuando no por él mismo- de manera que fuese fácil controlas los posibles movimientos de oposición a la Corona que en ellas surgieren. Ni siquiera la presidencia de la Cámara por antonomasia (el "Speaker" británico) incumplió esta regla general, puesto que durante todo el período de los Tudor –en el que, por otra parte, los poderes reales manifestaron una tendencia a reforzarse- fue el "manager of the Crown's business" (director de los intereses de la Corona)...

Sin embargo, a partir de cierto momento –que en Inglaterra se inicia con la victoria del partido parlamentario en la guerra civil y se confirma en el siglo XVIII, y en el continente coincide con la crisis revolucionaria de dinales del mismo-, queda firmemente establecido el principio de que el Presidente es

un hombre de la Asamblea que, en palabras del Speaker Lenthall no tiene "neither eyes to see nor tongue to speak but as the House is pleased to direct me" (28).

Finalmente establecido, se entiende, para las Cámaras Bajas de los países de régimen más o menos liberal, porque en aquellos en los que sigue en funcionamiento el esquema autoritario el Presidente continúa siendo un "agente del Ejecutivo" y, por tanto, asume un papel de defensor de los interese del Gobierno diferente, desde luego, al de uno imparcial en un régimen democrático (29)…

> …Allí donde, por el contrario, los Parlamentos gozan de una relativa autonomía frente al Ejecutivo… no hay dudas sobre el hecho de que es un hombre de la Cámara, elegido *por ésta* y que *ante ésta* responde del uso que haga de los poderes *que ésta* le atribuye. (Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, p. 44-46)

No cabe duda que, si seguimos esta clasificación, el Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión es conforme a la Ley –y actualmente también lo es en la práctica- un "hombre de la Cámara".

En consonancia con el sentido de lealtad al imperio de la ley y a los principios de imparcialidad y objetividad que deben regir la actuación de la Mesa Directiva, se plantea que su Presidente, en el ejercicio de la función de dirigir las sesiones que le corresponde, inveteradamente habrá de velar por el equilibrio entre las libertados de los legisladores y de los Grupos Parlamentarios, y la eficacia de la Cámara en el cumplimiento de sus funciones constitucionales. Al hacerlo, estará ligado al deber de que prevalezca el interés general de la Cámara por encima de cualquier otro.

Sin embargo, no podemos desconocer que el Presidente no dejará de ser, por el simple hecho de asumir el cargo, un hombre con filiación política, vinculado a su partido por lazos de interés, lealtad y disciplina, a veces más fuertes que la propia convicción de ideología política. En principio se supone que en el ejercicio de sus atribuciones el Presidente debe regirse, ante todo, por el respeto a la Constitución y a la ley, velando por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los Grupos Parlamentarios, y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo; en el ejercicio de dichas funciones el presidente es más un "técnico" que un "político". Sin embargo, de manera

excepcional la propia Ley lo autoriza a tomar una decisión que incline la balanza "política" en lo que a la agenda política se refiere, puesto que el Presidente de la Cámara no sólo preside la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sino que, además, tiene voto de calidad en caso de empate. Esto nos permite clasificar al Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión como un Presidente de "tipo intermedio", atendiendo a la clasificación que propone Torres Muro, que distingue entre "presidente neutro", "presidente líder" y "tipo intermedio":

Centrándose ya en aquellas presidencias cuyos titulares se pueden caracterizar como instituciones manifestación de la autonomía de las Asambleas… se pueden establecer, basándose en su posición respecto a los trabajos de la Asamblea, tres tipos de presidencia.

La primera desligada de todo lo que sea el fondo de los debates, asumiendo una posición de neutralidad absoluta, cuyo ejemplo clásico es el "Speaker" inglés…

Una segunda absolutamente implicada en el juego de las decisiones políticas, cuyo ejemplo más claro es el "Speaker" norteamericano, que asume la posición de jefe de la mayoría parlamentaria…

Por fin una tercera, en la que el Presidente no puede ser considerado ni "jefe del partido como en los Estados Unidos, ni autoridad totalmente neutra y estable como el "Speaker" de la Cámara de los Comunes" (31), es decir, uno que… se debate entre su lógica lealtad a quienes lo han elegido para el cargo… y el respeto a las normas de Derecho parlamentario que protegen el debate plural dentro de las Asambleas.

…

Es un tipo de Presidente cuyas relaciones con la mayoría que lo eligió, o con su partido de origen, sin ciertamente difíciles de precisar porque por una parte, sigue siendo un hombre de la misma, y por otra, se encuentra con toda una serie de normas que tienden a convertirlo en un "órgano institucional", si bien en algunos casos –destacadamente en la fijación del orden del día en el que, como vimos, el "Speaker" no entra- le permiten cierto margen de maniobra política que, en momentos de fuerte polémica, le lleva a ejercer sus poderes a favor de quienes lo eligieron, si bien sin perder de vista su rol de "árbitro super partes". (Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, p. 46, 47 y 52)

En la iniciativa de reformas a la Ley orgánica, presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados en fecha 30 de abril de 1998 por los grupos parlamentarios

del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo se consideró, en cuanto a las funciones del Presidente de la Mesa Directiva, que la principal de ellas debería ser la presidencia de la propia Cámara y las de representación, pues se buscaba el funcionamiento de un cuerpo colegiado directivo y no de una función individual –como ocurre en otros países. El Presidente tendría también la obligación de poner en práctica los acuerdos de la Mesa Directiva. Y en cuanto a la representación legal de la Cámara se consideró necesario esclarecer en la ley dicha función y distinguirla respecto a la representación protocolaria, con el propósito de evitar confusiones, especialmente en actos de carácter jurisdiccional.

En el dictamen elaborado por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, en relación a las trece iniciativas de reforma que le fueron turnadas y que dieron origen a la nueva Ley, mismo que fue presentado al pleno de la Cámara de Diputados en fecha 22 de junio de 1999, se señala lo siguiente:

El presidente de la mesa directiva, al dirigir las sesiones del pleno, deberá velar por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y los grupos parlamentarios y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara. En caso de que el Presidente de la mesa se aparte del cumplimiento de los principios que rigen su función, responderá de su actuación ante el pleno.

Cuando la Ley señala que el Presidente "responderá sólo ante el Pleno cuando en el ejercicio de sus atribuciones se aparte de las disposiciones que las rigen", no significa que el Presidente sea irresponsable por violación a cualquier otra norma jurídica distinta de aquellas que rigen sus funciones, ni tampoco que no pueda ser sometido a la jurisdicción de autoridad distinta al Pleno de la Cámara. De la lectura de las diversas iniciativas que dieron origen a la nueva Ley, se desprende que el propósito de esta disposición es afirmar la autonomía del Presidente respecto al poder de los grupos parlamentarios, sus líderes y los órganos de gobierno que éstos integran. Además, no hubiera parecido legítimo que fuera la Mesa Directiva la encargada de sancionar a su propio Presidente conforme a la regla general contenida en el artículo 20, párrafo 2, inciso f).

Artículo 23.

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

a) Presidir las sesiones del Congreso General, las de la Cámara y las de la Comisión Permanente; así como las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cuando

la Presidencia de la Comisión Permanente corresponda a la Cámara de Diputados, el Presidente de la Mesa Directiva formará parte de la propuesta de Diputados que deberán integrarla;

b) Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; y aplazar la celebración de las mismas en los términos de la parte final del artículo 68 constitucional;

c) Conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente;

d) Disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones;

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

f) Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara;

g) Firmar, junto con uno de los Secretarios y con el Presidente y uno de los Secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General; y suscribir, también con uno de los Secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara;

h) Convocar a las reuniones de la Mesa Directiva de la Cámara, a las de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y cumplir las resoluciones que le correspondan;

i) Comunicar al Secretario General de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;

j) Firmar junto con el Secretario General los acuerdos de la Mesa Directiva;

k) Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara;

l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;

m) Acordar con el titular de la Coordinación de comunicación Social los asuntos que le competen;

n) Requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y denunciar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales;

o) Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios; y

p) Las demás que le atribuyan la Constitución General de la República, esta ley y los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.

2. Asimismo, conforme a la declaración de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, corresponde al Presidente de la Cámara disponer la elaboración inmediata del Bando Solemne; darlo a conocer al Pleno en la sesión más próxima; ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación; y tomar medidas necesarias para que se difunda en los Periódicos Oficiales de las entidades federativas y se fije en las principales oficinas públicas de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.

Comentario: Mauricio Reynoso Laureano.

En atención a la concepción de la Mesa Directiva como un órgano de dirección parlamentaria, las atribuciones del Presidente de la misma son exactamente de la misma naturaleza. Se trata de competencias que tienden a afirmar su capacidad para conducir los aspectos relacionados con las tareas constitucionales del Pleno; que el debate sobre esas atribuciones se produzca en un ambiente de respeto a la ley y la tolerancia entre quienes difieren en planteamientos y propuestas.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma presentada el 22 de abril de 1998 ante la Cámara de Diputados, por integrantes del Partido Acción Nacional, se consideró que las funciones del Presidente de la Mesa Directiva debían ser de tres tipos: de conducción de los trabajos legislativos, de representación de la Cámara y una más precisa relativa a la elaboración del bando solemne para dar a conocer la elección de Presidente de la República. En lo relativo a las funciones de conducción de los trabajos legislativos, es el responsable de dirigir las sesiones del pleno; indicar los trámites de los asuntos que se hayan tratado en el mismo; firmar las leyes, decretos, acuerdos y demás resoluciones de la Cámara y exigir la asistencia de los diputados a las sesiones. La función de representación es protocolaria ante la colegisladora y los otros poderes de la Unión y legal para los demás asuntos que trate la Cámara. Finalmente, debe quedar claro que su función de elaborar, dar a conocer al pleno y publicar el bando solemne al que se refiere el artículo

74 constitucional, tiene como único fin hacer del conocimiento público el contenido de la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, el dictamen elaborado por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, en relación a las trece iniciativas de reforma que le fueron turnadas y que dieron origen a la Ley vigente, señala lo siguiente:

Entre las funciones de dirección parlamentaria que le corresponden, resaltan las siguientes: presidir las sesiones del Congreso General, las de la Comisión Permanente cuando esa función corresponda a la Cámara de Diputados y las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; conducir las sesiones del pleno, conceder el uso de la palabra y dirigir los debates, discusiones y deliberaciones, así como disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones, además de exigir orden al público asistente a las sesiones.

Por lo que se refiere a la facultad para ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos en que resulte necesario, tiene directa relación con la obligación del Presidente de garantizar el fuero constitucional de los diputados y velar por la inviolabilidad del Recinto Legislativo; así se desprende de la lectura del artículo 12 de la propia Ley.

La profesora Mora Donatto, al analizar la Presidencia de la Cámara de Diputados se expresa en los siguientes términos:

La presidencia de cualquier órgano reviste por sí misma una especial importancia y en el tema que nos ocupa no es la excepción, la LOCG le ha concedido un significado relevante al presidente de cada una de las cámaras, no sólo es el representante de la misma frente a la colegisladora sino que representa, también y respectivamente, a su Cámara en las ceremonias en que concurran los demás poderes federales...

Aunque los presidentes forman parte de la Mesa Directiva de cada una de las Cámaras, ello no es obstáculo, a nuestro juicio, para ser considerado un órgano unipersonal dada la autonomía y las competencias propias que la citada ley les concede en el ámbito de sus respectivas asambleas.

En este aspecto debemos señalar que existe una enorme similitud en el ámbito de competencias que la LOCG atribuye a la presidencia tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores...

Una diferencia sustancial, que merece ser mencionada, entre la presidencia de la Cámara de Diputados y la de Senadores, es la de presidir las sesiones conjunta entre una y otra Asamblea, de tal manera que cuando

sesiona el Congreso de la Unión corresponde al presidente de la Cámara Baja ejercer la presidencia. (Mora Donato, Cecilia, *Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano*, *documento de trabajo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p.7)

Sección Cuarta
De los Vicepresidentes y de los Secretarios

Artículo 24.

1. **Los Vicepresidentes asisten al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones.**
2. **Las representaciones protocolarias de la Cámara podrán ser asumidas por uno de los Vicepresidentes, quien será nombrado para tal efecto por el Presidente.**

Comentario: Mauricio Reynoso Laureano.

Los Vicepresidentes se constituyen en elementos fundamentales en la función de asistencia al Presidente de la Mesa Directiva; con ello se fortalece el vínculo de autoridad y seguimiento de dichos servicios, por parte del órgano de dirección parlamentaria. Para ello, era indispensable que en la Ley se reformara su estructura y elección, pues como ya lo mencionamos previamente, la segunda reforma a la Ley de 1979 había recogido la práctica parlamentaria consistente en que la Mesa Directiva se integraba con un Presidente y tantos Vicepresidentes como fracciones parlamentarias existían en la Cámara; asimismo, la conducción de las sesiones era rotativa entre el Presidente y los Vicepresidentes.

En la nueva Ley, en cambio, se consideró más conveniente que la Mesa Directiva estuviera integrada por personas que ejercieran el cargo de la manera más profesional, imparcial y objetiva posible. Conforme a esta nueva concepción, no tenía porqué existir relación alguna entre el número de Vicepresidentes y el de grupos parlamentarios con presencia en la Cámara. Muy por el contrario, se consideró que el número de Vicepresidentes debía ser reducido para de esta manera proveer a una mayor eficiencia y eficacia en la dirección de los trabajos parlamentarios, porque lo que se buscaba era "despolitizar" un órgano que debe ser eminentemente "institucional". En relación con el problema que plantea la integración de las Mesas, Torres

Muro se expresa en los siguientes términos:

El problema del número de miembros de este órgano depende de dos tipos de factores: por un lado, la necesaria eficacia técnica, que se alcanza mejor, sin duda, con un grupo reducido de componentes; por otro, el deseo de que estén representados en el mismo el mayor número de tendencias organizadas en la Cámara. La mesa amplia puede identificarse con la idea de que estén presentes en las reuniones del órgano personas ligadas, más o menos directamente, a todos los grupos parlamentarios. Sin embargo, si se quiere conservar un mínimo de eficacia éste no debe tener nunca demasiados miembros –a favor de un número reducido juega, sobre todo, este criterio- porque la experiencia demuestra que los colegios demasiado numerosos tardan más en tomar un acuerdo y su funcionamiento puede hacerse excesivamente complejo (4). De la tensión, por tanto, entre eficacia técnica y representatividad política ha solido surgir un número intermedio de miembros que permite que, por un lado, los principales grupos colaboren en las tareas de dirección de la Cámara y, por otro, la Mesa conserve unas dimensiones lo suficientemente razonables como para actuar con una muy necesaria agilidad. (Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, pp. 167 y 168)

Artículo 25.

1. Los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara tendrán las atribuciones siguientes:

a) Asistir al Presidente de la Cámara en las funciones relacionadas con la conducción de las sesiones del Pleno;

b) Comprobar el quórum de las sesiones del Pleno, llevar a cabo el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de éstas. Al efecto, tendrán a su cargo la supervisión del sistema electrónico de asistencia y votación;

c) Dar lectura a los documentos y desahogar los trámites parlamentarios, en los términos dispuestos por el Presidente de la Cámara;

d) Supervisar los servicios parlamentarios relacionados con la celebración de las sesiones del Pleno, a fin de que se impriman y distribuyan oportunamente entre los diputados las iniciativas y dictámenes; se elabora el acta de las sesiones y se ponga a la consideración del Presidente de la Cámara; se lleve el registro de las actas en el libro correspondiente; se conformen y mantengan al día

los expedientes de los asuntos competencia del Pleno; se asienten y firmen los trámites correspondientes en dichos expedientes; se integren los libros de los registros cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso General o de los decretos que expida la Cámara, y se imprima y distribuya el Diario de los Debates;

e) Firmar junto con el Presidente, las leyes y decretos expedidos por la Cámara y, en su caso, por el Congreso, así como los acuerdos y demás resoluciones de la propia Cámara;

f) Expedir las certificaciones que disponga el Presidente de la Cámara; y

g) Las demás que se deriven de esta ley y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria, o que les confiera el Presidente de la Cámara.

2. La Mesa Directiva acordará el orden de actuación y desempeño de los Secretarios en las sesiones del Pleno.

Comentario: Mauricio Reynoso Laureano.

Respecto de los Secretarios, la Ley vigente no significó ninguna aportación, quedando redactada en términos muy similares a los del artículo 25 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Conservan las funciones tradicionales propias de su cargo, como son las de asistencia en las distintas etapas de la sesión y se les vincula también con funciones de supervisión de aquellos servicios parlamentarios relacionados precisamente con las sesiones del Pleno.

Capítulo Tercero
De los Grupos Parlamentarios

Artículo 26.

1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

2. El grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

3. En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente:

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

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

c) Nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

4. En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste.

5. El Secretario General hará publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios y, al inicio de cada periodo de sesiones, la agenda legislativa de los temas que cada uno pretenda abordar durante el transcurso de éste.

6. Los grupos parlamentarios con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.

Comentario: Mauricio Reynoso Laureano.

Afirmar que la importancia de los grupos parlamentarios es un fenómeno

básico en los Parlamentos de hoy se ha convertido en algo casi rutinario a la hora de ocuparse de estos temas, hasta el punto de que se dice que nos hallamos ante una "grupocracia" (Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, p. 225)

Que órganos similares a nuestra Junta de Portavoces existen en casi todos los Parlamentos que basan su organización en grupos parlamentarios lo demuestra cualquier estudio que se haga en este campo. Sus nombres y sus funciones son muy variados, pero no cabe duda de que desde el "Giun" de la Cámara japonesa –del que se ha dicho que "casi nada ocurre en ella sin que haya jugado un papel importante en el proceso" (12 bis)- hasta el "Altestenrat" alemán, pasando por la "Conference des Présidents, es casi universal la existencia de un ente encargado de labores de organización de los trabajos en el que están presentes los mandatarios (13) de los grupos. Así, como ejemplos más o menos conocidos pueden citarse también el "Knesset Comité" del Parlamento de Israel (14) y la "Speaker's Conference" del Riksdag sueco (15). (Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, pp. 230 y 231)

El antecedente de la disposición que se comenta lo encontramos en la reforma al artículo 70 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de diciembre de 1977. Dicha reforma adicionó un tercer párrafo al artículo 70 para contemplar a los denominados grupos parlamentarios integrados, sólo por diputados, de acuerdo a su filiación de partido, y cuya finalidad era garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en dicha Cámara, otorgar una presencia más relevante de los partidos políticos en el Congreso y facilitar una mejor representación de las minorías políticas.

El Incremento en el porcentaje y número de los diputados de oposición hizo necesario reglamentar las formas para garantizar el libre ejercicio de los derechos de dichas minorías para que su presencia se tradujera en un mayor pluralismo político. La primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 1979, reglamentó por vez primera las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados según su afiliación de partido.

Desde entonces, las leyes orgánicas del Congreso, respetuosas de la vida interna de los partidos, han dispuesto que el funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los líderes de los grupos parlamentarios, serán regulados por las normas estatutarias y los

lineamientos de los respectivos partidos políticos, ajustándose, desde luego, a las disposiciones que se contengan en la propia Ley.

Ciertamente los grupos parlamentarios desempeñan un papel de gran relevancia en el desarrollo de la actividad parlamentaria. Sirven para garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas de los partidos políticos representados en la Cámara; también estimulan la conformación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participan sus integrantes; además, esta forma de organización contribuye al fortalecimiento de la democracia representativa puesto que constituye el verdadero enlace entre los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, y el Poder Legislativo de la Unión.

El segundo párrafo de la fracción I del artículo 40 constitucional establece expresamente lo siguiente:

> "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadano, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos."

Desafortunadamente, estas buenas intenciones de rango constitucional a veces se ven opacadas por intereses de partido, ajenos al interés general de la Nación. En México la disciplina de partido es fuerte y sus militantes difícilmente se apartan de ella. Es frecuente que los integrantes de un grupo parlamentario, a "sugerencia" de su Coordinador, sostengan un mismo posicionamiento de manera férrea y sin que dicho posicionamiento sea el reflejo de ideología alguna, mucho menos la de sus propios partidos políticos. Esto por supuesto en detrimento de la autonomía, independencia y responsabilidad moral individual que cada Diputado debe asumir en el ejercicio de sus funciones y que supuestamente se encuentran amparadas por el principio de inviolabilidad en el ejercicio del cargo, consagrado en el artículo 61 constitucional.

Al comentar el tercer párrafo del artículo 70 constitucional, Susana Thalía Pedroza de la Llave se expresa en los siguientes términos:

Los grupos parlamentarios o grupos políticos son de origen francés, considerados como los ejes sobre los que gira la vida política de la institución

parlamentaria...

...

En Derecho Comparado, varios países establecen grupos parlamentarios para ambas Cámaras con su respectivo líder pero, generalmente no se establece como obligación la necesaria vinculación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos Sin embargo, en México se determina constitucionalmente que se formarán estos grupos sólo en la Cámara de Diputados de acuerdo a su filiación de partido. Con lo cual, en nuestro país, la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es la de ser órganos auxiliares de los partidos políticos, así como el ser, al mismo tiempo, órganos auxiliares de la Cámara de Diputados.

...

La finalidad de los grupos parlamentarios es... coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitar la participación de los diputados en las tareas de la Cámara. Asimismo, constituyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes tanto en las discusiones como en las deliberaciones en que participan sus miembros.

Los grupos parlamentarios aparecen en la mayor parte de los parlamentos contemporáneos merced a una, casi natural, tendencia de los legisladores a agruparse según su ideología política; son estas agrupaciones las que designan a algunos de sus miembros para que participen en la Mesa Directiva, en las comisiones y en el desarrollo de los restantes trabajos parlamentarios.

De alguna manera los grupos parlamentarios contribuyen al mejor funcionamiento de los órganos legislativos pues al agruparse las fuerzas políticas con similar ideología forman, generalmente, frentes comunes al momento de los debates, para apoyar u oponerse a una iniciativa. (Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2000, quinta edición, t. VII, pp. 628 y 629)

La disposición que establece que cada grupo parlamentario se integra cuando menos con cinco diputados, y que solamente habrá un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara tiene su origen en la Ley de 1979. Dicha disposición se ratificó en la Ley vigente puesto que se quiso evitar que eventuales escisiones entre diputados del mismo partido crearan conflictos para determinar quiénes tenían derecho a formar el grupo parlamentario.

En la iniciativa presentada por el Partido Acción Nacional, de fecha 22 de abril de 1999, se consideró mantener en cinco el número mínimo de diputados

necesarios para crear un grupo parlamentario ya que dicha cantidad es el uno por ciento de la Cámara y un número menor a la unidad no representa un elemento decisorio en los órganos donde se ejerce el voto ponderado.

En otro orden de ideas, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de marzo del 2006 se publicó una reforma a la disposición en comento, mediante la cual se estableció la obligación para los grupos parlamentarios de presentar, en la primera sesión de cada periodo ordinario, la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste. Asimismo, la obligación del Secretario General de publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios y, al inicio de cada periodo de sesiones, la agenda legislativa de los temas que cada uno pretenda abordar durante el transcurso de éste. Todo ello para que los grupos parlamentarios, con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, puedan formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.

En el dictamen que recayó a la iniciativa que dio origen a dicha reforma se expresó lo siguiente:

A partir de 1997, la composición del Poder Legislativo ya no tuvo una mayoría de diputados pertenecientes al mismo partido que el Presidente de la República, lo que obstaculizó la concreción de los proyectos y planes del presidente y de su partido...

...En la LVII legislatura se experimentó la nueva conformación política de la Cámara donde ningún partido alcanzó una mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y empezaron a mermar el dinamismo, la eficacia y la gobernabilidad.

...Cuando ningún partido tiene la mayoría absoluta, las cámaras entran en una difícil situación de coordinación y entendimiento, propiciándose el estancamiento legislativo, las respuestas insuficientes a la sociedad y capacidades mínimas de diálogo y de concertación frente a los otros poderes de la unión.

...Esta situación ha motivado que los legisladores busquen nuevas formas de organización y de entendimiento para destrabar acuerdos que permitan la gobernabilidad.

...Estas formas de organización y entendimiento se materializan en alianzas o coaliciones parlamentarias donde se fijan objetivos comunes.

...La construcción de agendas y programas comunes en temas específicos para atender de manera inmediata los problemas que requieren de solución urgente, son una alternativa para atender este problema.

...La iniciativa plantea el problema de la falta de gobernabilidad en la Cámara de Diputados, derivada de una integración cada vez más dividida,

como el objetivo a resolver con su iniciativa;

...Efectivamente, la tendencia mundial en los parlamentos y las representaciones legislativas de países democráticos es a presentar un universo muy dividido en el que encuentran representación cada vez más grupos de ciudadanos pero que al mismo tiempo constituye un ente al que se le dificulta asumir decisiones sin una fuerza mayoritaria o un consenso de varias fuerzas que hagan mayoría.

...

...La virtud de privilegiar y aún obligar legalmente a las fuerzas políticas a acordar o a construir coaliciones como las denomina el diputado proponente, es que se darían los primeros pasos en pos de la institucionalización del entendimiento parlamentario como un mecanismo legal que lleve a la toma de resoluciones de una de las cámaras. Uno de los efectos colaterales benéficos que esto podría acarrear, de conseguirse el primer objetivo, sería empezar a cambiar la percepción pública del ciudadano respecto a la aparente improductividad del legislador o su imagen de "obstruccionista" de las acciones propias y ajenas.

Como podemos observar, la finalidad de la reforma fue imponer a los Grupos Parlamentarios el deber de publicar su agenda legislativa, para de esa manera propiciar acuerdos entre los Grupos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.

Desde este punto de vista, dicha reforma nos parece innecesaria y contradictoria con otras disposiciones de la propia Ley, porque ya existe la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos cuya principal función es precisamente la de "establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones y el calendario para su desahogo" (artículo 38 de la Ley). Además, la Conferencia se integra ni más ni menos que con los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios y el Presidente de la Cámara. Finalmente, en el seno de la Conferencia las decisiones se toman por consenso y, en caso de no alcanzarse éste, se toman por mayoría absoluta, mediante el sistema de voto ponderado de los Coordinadores; de tal manera que, de todas formas la principal función de la Conferencia es la de programar la agenda legislativa, de cualquier manera se buscará el consenso y, en caso de no lograrse siempre se conformarán mayorías parlamentarias.

Artículo 27.

1. El coordinador expresa la voluntad del Grupo Parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la

Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

2. Durante el ejercicio de la Legislatura, el Coordinador del Grupo Parlamentario comunicará a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su Grupo. Con base en las comunicaciones de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, el Presidente de la Cámara llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones. Dicho número será actualizado en forma permanente y servirá para los cómputos que se realizan por el sistema de voto ponderado.

Comentario: Mauricio Reynoso Laureano.

Fue con la segunda reforma a la Ley de 1979 que se inició la modalidad de llamar Coordinadores a los líderes de las fracciones parlamentarias, puesto que su función era precisamente realizar tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de la Cámara.

Gran poder es el que ejercen los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados. El Coordinador del Grupo Parlamentario, quien es electo de conformidad con las normas contenidas en los estatutos de su partido político, no solamente es un portavoz que expresa la voluntad de su Grupo Parlamentario al interior de la Cámara, sino que además, de hecho, expresa a los integrantes de su grupo la "voluntad de su partido".

Desde la reforma política de 1977 a la Constitución, se privilegió el papel de los partidos políticos en el sistema político mexicano, y los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios vinieron a ser, para efectos prácticos, nada menos que sus portavoces en la Cámara de Diputados.

Ya desde los debates originados en la Cámara de Diputados, con motivo de la segunda reforma a la Ley de 1979, en sesión de fecha 9 de diciembre de 1992, el Diputado José María Téllez Rincón, se expresó en los siguientes términos:

Ya los coordinadores son los que rigen la vida de la Cámara, ya han podido, con su criterio, hacernos la práctica que se lleva ya aquí en este Recinto...

...Bien. Sigamos esto, Sigamos obligando a los diputados a que tienen que soportar el yugo de un partido y si no vota tal cual le dice su partido tendrá las consecuencias de no poder hablar en esta tribuna. ¡Y aquí nos oponemos definitivamente a ello!

...Yo debo al pueblo estar aquí. Debo al pueblo que dio su voto y fueron contados por la gente que lo pudieron hacer para a mi dárseme esta posición. Porque yo no me vine a imponer aquí sólo, se me dio esta calificación por el pueblo, y tendré que defenderla por encima de todas estas condiciones. ¡No puede un Reglamento quedar por encima de esto y dejarnos mudos aquí a los diputados que no compartimos las posiciones con algún partido!

En la misma sesión, el también diputado independiente Javier Centeno Ávila se expresó de la siguiente forma:

...se requiere que la nueva Ley atienda a un principio fundamental para la vida del Poder Legislativo, el principio de la libertad de expresión.

...A la tribuna pública por excelencia, que son las cámaras, no se les puede limitar a los diputados en aras de consolidar el régimen de partidos; solo los partidos en la actualidad, como práctica parlamentaria, han hecho uso libre de la tribuna, son los partidos, son aquellos que pueden lograr acuerdos de consenso, situación que ya hemos padecido los diputados independientes.

...Se nos ha limitado el derecho a la libertad de expresión en las comparecencias de los diversos funcionarios y ahora, con esta nueva Ley, se pretende institucionalizar que sólo los partidos sean los que pueden expresarse.

...Se explica en la exposición de motivos de esta iniciativa que por la dinámica política de una Cámara Plural y Democrática, se han suplido la insuficiencia de normas con acuerdos parlamentarios suscritos por las diversas fracciones partidistas.

...Lo que esta Ley pretende es precisamente formalizar e institucionalizar esos acuerdos parlamentarios muchas veces en detrimento de la discusión política.

...En la propia exposición de motivos se señala que debe preservarse el derecho de las minorías, cuestión que no existe respecto de los diputados independientes, ya que no participamos para nada en la organización del trabajo parlamentario, derecho que exigimos y seguiremos procurando para todos los diputados.

...En cuanto al método de trabajo, se informa que se invitó a los coordinadores de las fracciones partidistas, léase, no a los diputados, en el más clásico estilo cupular, claro, como principio de organización.

Respecto del Coordinador del Grupo Parlamentario, la Ley establece, en primer término, que será su representante para todos los efectos. Aunado a ello, la iniciativa enfatiza –como función esencial- la promoción de los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa

Directiva; así, se destaca que el espíritu de construcción de entendimientos entre los Grupos debe ser permanente y, por tanto, desde la sesión constitutiva misma, en la que se elige a uno de los órganos fundamentales de la Cámara.

Los coordinadores de todos los Grupos Parlamentarios integran la Junta de Coordinación Política que es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le correspondan. Será Presidente de la Junta, por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta de la Cámara. En caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en este supuesto, la responsabilidad de presidir la Junta durará un año y se desempeñará sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos en orden decreciente del número de legisladores que los integren. El Primer antecedente propiamente dicho de lo que actualmente es la Junta de Coordinación Política lo encontramos surge a partir de la segunda reforma a la Ley de 1979, que creó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Los Coordinadores de todos los Grupos Parlamentarios también integran, junto con el Presidente de la Mesa Directiva, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, cuyas funciones básicamente consisten en establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones; asimismo, proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera; y llevar al Pleno para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara.

Artículo 28.

Para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los Grupos Parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría, y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquellos.

Comentario: Mauricio Reynoso Laureano.

La función de los Grupos Parlamentarios no se agota en la agrupación de sus miembros para garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas de los Diputados y para la conformación de criterios comunes de sus integrantes. Tienen, además, la importante función de proporcionar a sus integrantes los elementos necesarios para que puedan ejercer sus funciones adecuadamente, entre otros motivos porque como lo señala Susana Tahlía Pedroza de la Llave "...en general los diputados como los senadores, tanto de la mayoría como de la oposición, no son especialistas ni técnicos..." (Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2000, quinta edición, t. VII, p. 629)

En las iniciativas de reformas a la Ley de 1979, que dieron origen a la Ley vigente, se consideró que los Grupos Parlamentarios deben ser "organismos facilitadores del trabajo de los legisladores, quienes siguen conservando su carácter de pares, resultando inatendible que tuvieran dicha condición de pares en el pleno y en las comisiones y comités, y no lo tuvieran en los grupos parlamentarios que integran."

Artículo 29.

1. **De conformidad con la representación de cada Grupo Parlamentario la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen.**
2. **La cuenta anual de las subvenciones que se asignen a los Grupos Parlamentarios se incorporará a la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para efectos de las facultades que competen al órgano de fiscalización previsto en el artículo 79 constitucional. De dicho documento se remitirá un ejemplar a la Contraloría Interna de la Cámara.**
3. **La ocupación de los espacios y las curules en el Salón de Sesiones se hará de forma que los integrantes de cada Grupo Parlamentario queden ubicados en un área regular y continua. La asignación definitiva de las áreas que correspondan a los Grupos estará a cargo de la Mesa Directiva de la Cámara. Para ello, los coordinadores de los Grupos formularán**

proposiciones de ubicación. En todo caso, la Mesa Directiva resolverá con base en la representatividad en orden decreciente de cada Grupo, el número de Grupos conformados y las características del Salón de Sesiones.

Comentario: Mauricio Reynoso Laureano.

El primer antecedente legal de este precepto lo encontramos en la Ley de 1979, que ratificó la práctica parlamentaria consistente en que la distribución de los recursos a los grupos parlamentarios se hiciera atendiendo a la importancia cuantitativa de cada uno de ellos.

La ocupación de los espacios y curules en el Salón de Sesiones en áreas regulares y continuas, expresa de igual manera la intención de garantizar la libre expresión de las ideas y corrientes políticas por parte de los diputados.

La Ley vigente recoge y perfecciona la propuesta planteada en la iniciativa de reforma a los artículos 38 al 45 de la Ley de 1979, presentada el 28 de abril de 1998 por integrantes del Partido Acción Nacional, en materia de rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos de los Grupos Parlamentarios. Sin embargo, el ideal de transparencia en la rendición de cuentas y fiscalización al ejercicio de los recursos que se asignan a los Grupos Parlamentarios, no se ha alcanzado. El primer gran obstáculo para la adecuada rendición de cuentas y fiscalización, se presenta por el sólo hecho de que los Grupos Parlamentarios carecen de personalidad jurídica, con todas las consecuencias prácticas que ello implica.

A pesar de que el artículo 26 de la Ley, en su párrafo tercero, inciso a), establece la obligación de los Grupos Parlamentarios de entregar a la Secretaría General el acta en la que conste la decisión de sus miembros de "constituirse" en Grupo, ello no significa que dicha decisión, ni el acta en la que consta, sean constitutivas de personalidad jurídica.

¿Cómo puede poseer una cuenta bancaria una organización que carece de personalidad jurídica? ¿Cómo puede manejar una chequera, pólizas de cheques, etc.? ¿Cómo puede inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes y recabar comprobantes de sus erogaciones que reúnan todos los requisitos fiscales? ¿Cómo puede, en pocas palabras, llevar una adecuada contabilidad conforme a las reglas generalmente aceptadas? ¿Cómo garantizar que los Grupos Parlamentarios no distraigan recursos asignados a las funciones parlamentarias de sus miembros para entregarlos a los Partidos Políticos?

En la práctica los Grupos Parlamentarios recaban las facturas y recibos de honorarios por los gastos que realizan, en ocasiones a nombre de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión y, en ocasiones, a nombre del partido político que representan, sin que aparentemente exista un estricto orden al respecto. Ello necesariamente en demérito de la adecuada rendición de cuentas y la correspondiente fiscalización en el ejercicio de los recursos.

Artículo 30.

1. **Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndose guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.**

Comentario: Mauricio Reynoso Laureano.

En un principio, la Ley de 1979 no contenía disposición alguna que estableciera ninguna clase de apoyo a los diputados sin partido. En los debates de fecha 9 de diciembre de 1992, con motivo de la segunda reforma a dicho ordenamiento, el diputado Emilio Becerra González manifestó lo siguiente:

Los diputados individuales carecemos de secretarias, de teléfono, de asesores, en fin, no es posible, que los miembros del poder legislativo hagamos nuestro trabajo de una manera responsable como quiere el pueblo de México. Y yo pregunto: ¿por qué los miembros del Poder Ejecutivo, ya no digamos los secretarios de Estado, los subsecretarios, los directores y una serie de gente, cuenta con mayores elementos para realizar su trabajo que los diputados. El otro poder, que es el poder Judicial, los jueces, los magistrados, los ministros, también tienen los elementos necesarios para desahogar su trabajo.

La entonces Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados emitió un acuerdo que posteriormente se incorporó a la segunda reforma de la Ley de 1979 que adicionó un párrafo redactado en términos casi idénticos a los que actualmente conserva la Ley vigente.

A pesar de la aparente buena intención del artículo que se comenta, ciertamente los diputados sin partido se encuentran en situación de clara desventaja respecto a los demás miembros de la Cámara. La Ley no autoriza que los diputados sin partido se organicen en grupos parlamentarios, lo

cual ya de antemano limita la libertad de expresión política e ideológica que pretende proteger el artículo 70 constitucional.

Al no pertenecer a ningún grupo parlamentario dichos diputados carecen de representación ante la Junta de Coordinación Política y ante la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Al no pertenecer a grupo parlamentario alguno, por supuesto que tampoco tienen derecho a hacer uso de la palabra previo a la presentación del Informe Presidencial. Además, los diputados sin partido difícilmente serán elegidos como integrantes de la Mesa Directiva, puesto que son precisamente los Grupos Parlamentarios quienes postulan la lista de quienes deben integrarla.

Todas estas limitaciones al ejercicio de las funciones constitucionales de los diputados sin partido son criticables, sobre todo si consideramos que los Diputados son, ante todo y por disposición constitucional, representantes de la Nación y no de sus partidos políticos.

Es interesante señalar que en la iniciativa de fecha 22 de abril de 1999, presentada por el Partido Acción Nacional, se consideró expresamente, y en contra de lo que dispone el primer párrafo del artículo 51 constitucional, lo siguiente:

La tradición parlamentaria mexicana ha otorgado un peso esencial a los partidos políticos y a los grupos parlamentarios derivados de éstos, por lo tanto, a pesar de reconocer la existencia de los diputados sin partido, las reformas contenidas en esta iniciativa buscan desincentivar la existencia de éstos, a través de limitar los derechos parlamentarios de dichos diputados con relación a los que tienen los legisladores pertenecientes a los grupos parlamentarios.

Esta limitación de derechos no impide el libre ejercicio de sus facultades constitucionales, pero sí acota su participación en los órganos de decisión... como son la Mesa Directiva y la junta de coordinación política. Los diputados sin partido no contribuyen al desarrollo del sistema de partidos en el país, ya que dado que no existe reelección consecutiva, debilitan aún más el vínculo elector-representante, porque los votantes no pueden castigar o premiar a nadie, ya que el diputado no defiende la reputación del partido que originalmente lo postuló a su cargo.

Ciertamente la democracia representativa mexicana está basada en un sistema de partidos políticos que, conforme al artículo 41 constitucional "...tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público...". Pero no podemos soslayar aquella otra disposición constitucional contenida en el primer párrafo del artículo 51 que establece

que los Diputados Federales son, ante todo, representantes de la Nación, no de sus partidos políticos.

TÍTULO SEGUNDO
De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados

CAPÍTULO CUARTO
De la Junta de Coordinación Política

Sección Primera
De su integración

ARTÍCULO 31.

1. La Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.

2. La sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política, será convocada por el Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de diputados.

3. Será Presidente de la Junta por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara.

4. En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política.

Comentario: Cecilia Licona Vite.

El artículo que se comenta forma parte del Título Segundo que versa sobre la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados. Dicho Título es una de las innovaciones de la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos -publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1999- que abrogó a su similar publicada el 25 de mayo 1979 y las reformas de 1981 y 1994. En el referido Título, la Ley da origen a un órgano parlamentario a cargo de las tareas de dirección política de la Cámara, cuya denominación es JCP, que en el caso de la Cámara de Diputados se integra, según lo que establece el dispositivo en comento, por los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario, de manera que tales Grupos participan en la organización del quehacer del órgano legislativo, mediante sus respectivos portavoces.

En su párr. 1, el dispositivo resguarda la pluralidad al permitir la participación de las diversas fuerzas políticas en condiciones de equidad en la composición de la JCP. Los integrantes de la JCP lo son por ministerio de ley; el Coordinador de cada grupo parlamentario será su representante para esos efectos.

Tal forma de integración muestra la diversidad en la composición partidista de la Cámara, asegura la pluralidad en el proceso de toma de decisiones y facilita los acuerdos entre las distintas posiciones político-partidistas.

Además, expresa el mosaico de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, y constituye una estructura de encuentro permanente para impulsar entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos, para que el Pleno del órgano legislativo esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden (a. 33 de la Ley).

Cabe apuntar que el antecedente directo de la JCP, y de su modo de integración, se encuentra en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), comisión ordinaria surgida, primeramente, por un acuerdo parlamentario de 7 de noviembre de 1991, e incorporada después a la Ley Orgánica del Congreso -anterior a la vigente- por reforma ocurrida en el año de 1994. Dicha Comisión se componía, justamente, con los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.

La CRICP, con atribuciones de dirección política y funciones significativas en el ámbito de la dirección parlamentaria, se pensó como un complemento del órgano que tradicionalmente se había encargado de esas tareas: la Gran Comisión (que se organizaba por representaciones estatales), a la cual desplazó, luego de que ésta no se pudo constituir en 1997, debido a que ningún Grupo Parlamentario obtuvo la mayoría absoluta que requería para su conformación.

En 1999 surgió la JCP, ya que la composición plural de la Cámara, requería de un organismo con un especial carácter concertador para el diálogo formal y el entendimiento de los Grupos Parlamentarios.

Sobre ese punto, es de subrayar que en el Dictamen emitido por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, publicado en la Gaceta Parlamentaria, año II, núm. 290, del domingo 20 de junio de 1999, se dejó constancia de la siguiente manera:

… En relación con el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, se ha reconocido que el modelo actual, representado en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, ha sido rebasado por

la realidad política y la pluralidad en la conformación del órgano legislativo. Por ello, se propone que se sustituya por un órgano que sea capaz de hacer frente con mayor eficacia y capacidad resolutiva a esa nueva realidad y que, por tanto, se constituya en la instancia donde se exprese la pluralidad de la Cámara. Así, la propia ley la caracterizaría como el órgano colegiado en el que se impulsan los entendimientos y las convergencias políticas para alcanzar acuerdos que permitan el mejor y más eficaz funcionamiento de la Cámara, denominándola Junta de Coordinación Política, la cual quedará integrada con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario registrado en la Cámara…

Ahora bien, de conformidad con el párr. 2 del precepto en examen, la sesión de instalación de la JCP será convocada por el coordinador del grupo parlamentario que tenga el mayor número de diputados. Esta pauta, reflejo del principio democrático, fue establecida mediante reforma a la Ley Orgánica publicada el 13 de septiembre de 2006, llenando un vacío jurídico que había existido hasta esa fecha.

Un asunto fundamental dentro de la formación de la Junta de Coordinación Política es el relativo al nombramiento de su Presidente. En relación con esto, en los párrs. 3 y 4 del precepto en comento, se anuncia que para el caso de que un Grupo Parlamentario, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta de la Cámara (es decir, 251 diputados), su Coordinador presidirá la Junta por el término de duración de la Legislatura (tres años). En caso de no producirse este supuesto, la presidencia del órgano será ejercida en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados.

Cabe referir que en la CRICP la presidencia debía rotar cada seis meses, con el fin de que la mayor parte de los Grupos Parlamentarios pudieran presidirla.

La JCP tiene mayor estabilidad en su dirección que su predecesora, la CRICP, ya que existe la posibilidad de que el presidente dure en su encargo toda la legislatura o bien que la presidencia circule por períodos anuales.

En dichos párrs 3 y 4, el precepto en comento hace patente el principio democrático, tanto por la mayoría absoluta exigida para ocupar la presidencia de la JCP, durante toda la legislatura, como por la circunstancia de que si ningún grupo parlamentario alcanza esa mayoría, el órgano será presidido durante un año, en forma alternada, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados que los integren.

Ello a diferencia de lo que acontecía previamente a la reforma a la Ley Orgánica publicada en fecha 13 de septiembre de 2006, en que si bien el cargo de presidente de la Junta tenía una duración anual –siempre que no hubiera

un grupo parlamentario que por si mismo contara con mayoría absoluta- la presidencia era ocupada sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos en orden decreciente del número de diputados que los integraran.

Hoy por hoy, el orden anual para dirigir la JCP es determinado por el propio órgano, con base en el principio democrático -armonizado con el de equidad-, pues la decisión habrá de tomarse por mayoría absoluta, mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario (a. 35, párr. 1).

Dicha decisión del orden para presidir la Junta, habrá de atender a lo establecido por el párr. 8 del a. 17 de la propia Ley, el cual es tajante en señalar que en ningún caso la presidencia de la Mesa Directiva recaerá en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al grupo parlamentario que presida la JCP. Esto implica una limitante: no podrá designarse presidente de ese órgano a un diputado que pertenezca al grupo parlamentario que presida la Mesa Directiva en el mismo año legislativo. Se evidencia aquí un sistema de equilibrio o contrapeso entre la Mesa Directiva y la JCP, órganos de gobierno de la Cámara de Diputados que tienen gran relevancia para el desarrollo de sus actividades legislativas, y constituyen un punto de partida de la representación plural que debe tener todo Poder Legislativo.

A lo anterior, es de advertir que el mecanismo de designación del titular de la presidencia de la JCP tiene la claridad de sustentarse en un procedimiento establecido en la ley, lo cual dota de certeza y transparencia ese nombramiento.

Finalmente, es de indicar que en el Senado de la República, la JCP también se conforma por los Coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Legislatura y, adicionalmente, por dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno del grupo que constituya la primera minoría de la Legislatura (a. 81, párr. 1 de la Ley). Será Presidente de la Junta, por el término de una legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta. Pero si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con esa mayoría, la Presidencia será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores (a. 81, párrafos 4 y 5, de la Ley).

Bibliografía: Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión); Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año II, núm. 290, domingo 20 de junio de 1999; Garabito Martínez, Jorge y Cervantes Gómez, Juan Carlos, "El fortalecimiento del Congreso en el marco de la reforma del Estado", *Expediente Parlamentario*, núm 5, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), s/a; Mora–Donatto, Cecilia*, Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero–Editor, 2006.

ARTÍCULO 32.

1. **En caso de ausencia temporal o definitiva del Presidente de la Junta, el Grupo Parlamentario al que pertenezca informará de inmediato, tanto al Presidente de la Cámara como a la propia Junta, el nombre del diputado que lo sustituirá.**
2. **Los integrantes de la Junta podrán ser sustituidos temporalmente de conformidad con las reglas internas de cada Grupo Parlamentario.**

Comentario: Cecilia Licona Vite.

La JCP es el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados. Por ello, con objeto de garantizar que las funciones que son asignadas a su Presidente sean ejercidas sin demora, el párr. primero de este artículo precisa el mecanismo de sustitución de sus ausencias, tanto temporales como definitivas, facultando al Grupo Parlamentario al que dicho ausente pertenezca para informar, tanto al Presidente de la Cámara como a la propia Junta, el nombre del diputado que sustituirá la ausencia.

El precepto es claro en señalar que tal comunicación se hará de inmediato, es decir, sin retraso, pero es omiso en fijar un plazo.

En su párrafo segundo, el dispositivo es puntual en prever el método de sustitución temporal de cualquiera de los miembros de la JCP, remitiendo para ello a la normatividad interna de cada Grupo Parlamentario.

De lo anterior se colige que los Grupos Parlamentarios podrán nombrar

y sustituir de manera discrecional, pero no arbitrariamente sino con apego a sus reglas internas, a quienes los representen en la Junta.

Por último, es de citar que, en concordancia con el artículo en examen, el 26 de la propia Ley Orgánica manda que en la primera sesión ordinaria de la legislatura cada Grupo Parlamentario entregue a la Secretaría General las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen.

Sección Segunda
De su naturaleza y atribuciones

ARTÍCULO 33.

1. La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

Comentario: Cecilia Licona Vite.

La JCP es uno de los avances más novedosos que se incorporaron a la Ley vigente. Tal órgano se caracteriza por ser un cuerpo colegiado, a cargo de las tareas de dirección política de la Cámara de Diputados, en el cual participan los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.

En este artículo, el legislador, explícitamente, puntualiza a la JCP como un órgano que expresa la naturaleza estrictamente plural de la conformación de la Cámara de Diputados. Y, atendiendo a la condición eminentemente política de la Junta, le asigna, primordialmente, la función de alentar los entendimientos y las convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar los acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que le competen en términos de la Carta Magna y de las leyes.

No pasa desapercibido que a tenor de la norma en análisis, la Junta es una superación del sistema de individualidades políticas por un régimen en el que los Grupos Parlamentarios son los sujetos protagonistas del funcionamiento de las asambleas legislativas, constituyendo un organismo colegiado que, de

este modo, toma sus decisiones.

Tampoco pasa inadvertido que para la Cámara de Senadores, similar al precepto en comento, el a. 80 de la Ley Orgánica dispone que la JCP expresa la pluralidad de la Cámara y, en tal carácter, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución le asigna al Senado de la República.

Por último, cabe mencionar que, por ejemplo, en el derecho español el equivalente a la JCP es la Junta de Portavoces y en el brasileño, el Colegio de Líderes.

En efecto, el a. 39 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España dispone que los portavoces de los Grupos Parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente del Congreso. Éste la convocará a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara. De las reuniones de la Junta de Portavoces se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante, que podrá estar acompañado, en su caso, por persona que le asista. A esas reuniones deberán asistir, al menos, un Vicepresidente, uno de los Secretarios de la Cámara y el Secretario General. Los portavoces o sus suplentes podrán estar acompañados por un miembro de su Grupo que no tendrá derecho a voto. Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptan siempre en función del criterio de voto ponderado.

Por su parte, el a. 20 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados brasileña, estatuye que los Líderes de la Mayoría, la Minoría, los Partidos, los Bloques Parlamentarios y del Gobierno constituyen el Colegio de Líderes. Los Líderes de Partidos que participan del Bloque Parlamentario y el Líder del Gobierno tiene derecho a voz, en el Colegio de Líderes, mas no a voto. Siempre que sea posible, las deliberaciones del Colegio de Líderes serán tomadas mediante consenso entre sus integrantes. Cuando esto no sea posible, prevalece el criterio de la mayoría absoluta, ponderados los votos de los Líderes en función de la expresión numérica de cada bancada.

Bibliografía: Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión); Reglamento del Congreso de los Diputados de España, y Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Brasil.

ARTÍCULO 34.

1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;

b) Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;

c) Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas 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; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente;

d) Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara;

e) Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara;

f) 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;

g) Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios, y

h) Las demás que le atribuyen esta ley, o los ordenamientos relativos.

Comentario: Cecilia Licona Vite.

Las funciones de la JCP son de carácter político, administrativo y financiero. Pero, sobre todo, destacan las trascendentes tareas políticas que realiza.

Dentro de este artículo se precisan las atribuciones de la JCP, haciendo énfasis en las características de acercamiento y conciliación de posiciones para hacer eficaz el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados, donde se presentan diferentes posiciones políticas.

En el inciso a) se advierte que a la Junta le compete, como parte de sus atribuciones políticas, agilizar el trabajo legislativo mediante la adopción de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios y con el contenido de propuestas e iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno de la Cámara de Diputados.

En relación con tales agendas, el numeral 26 de la Ley Orgánica previene que en la primera sesión de cada periodo ordinario, cada Grupo presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste. Igualmente, indica que el Secretario General de la Cámara hará publicar al inicio de cada periodo de sesiones la agenda legislativa de los temas que cada uno pretenda abordar durante el transcurso de éste. Asimismo, previene que los grupos parlamentarios, con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.

Cabe mencionar que para la Cámara de Senadores, a similitud de lo establecido en el dispositivo en explicación, la Ley dispone que la JCP tenga a su cargo la función de impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo. Sin embargo, es omisa respecto de la atribución de promoción de los acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios (a. 82, 1, inciso a).

En el inciso b), el artículo en comento consagra la atribución de la JCP de presentar a la Mesa Directiva y al Pleno los proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones que incluyan una posición política del órgano colegiado.

Esta facultad, de naturaleza estrictamente política, también se consigna para la JCP del Senado de la República, que tiene la tarea de presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones que signifiquen una posición política de la Cámara (a. 82, 1, inciso b).

En el inciso c), como parte de las facultades políticas de la Junta, el precepto dispone que desempeñe la trascendente tarea de proponer al Pleno

la integración de las Comisiones, y de sus respectivas Mesas Directivas.

Acerca de esto, es de hacer notar que para asegurar un equilibrio entre la fuerza que deben tener las comisiones y su necesaria sujeción a los acuerdos de la instancia superior que es el Pleno de la Cámara, el artículo mantiene como facultad de éste el nombramiento de los integrantes de las mismas. Pero, dado que la composición de las comisiones determina la forma de trabajar de toda la legislatura, es importante que se fomente una distribución donde participen todos los grupos parlamentarios. Por lo tanto, la JCP es la encargada de presentar la propuesta de integración de las comisiones.

Para la composición de las comisiones, la Junta tomará en cuenta la pluralidad de la Cámara, y cuidará de respetar un principio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de aquéllas. Los criterios de pluralidad y proporcionalidad se tomarán también en consideración para definir la Mesa Directiva de cada comisión.

La Junta atenderá a la incorporación de diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, tomando en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

De este modo, para la integración de las comisiones se tomarán en cuenta dos aspectos: uno relativo a la presencia y reparto de todas las fuerzas representadas en la Cámara, y otro referido a la experiencia de los diputados.

Sobre el particular, el a. 43 (párrafos 2, 3, 4 y 5) de la propia Ley ordena lo antes señalado, y añade que en caso de que la dimensión de algún Grupo Parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el Coordinador del Grupo correspondiente. En último lugar, indica que si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el Coordinador del propio Grupo podrá solicitar su sustitución por un diputado que si pertenezca al grupo.

En relación con la norma en comento, la Ley dispone que la JCP de la Cámara de Senadores tenga a su cargo proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas. Estatuye, asimismo, que para la integración de las comisiones, la Junta tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones (al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes). Al plantear la integración de las

comisiones, la Junta propondrá a quienes deban integrar sus juntas directivas, cuidando que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de forma tal que se refleje la proporción que representen en el Pleno (a. 82, párr. 1, incisos "c" y "a", y 104, párr. 2, inciso "a", y párr. 3).

Cabe señalar que la Ley prevé la posibilidad de comisiones bicamarales integradas tanto por diputados como por senadores con la finalidad de atender asuntos comunes a ambas cámaras. Una de ellas es la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, otra es la Comisión Bicamaral del Sistema de Bibliotecas. Estas comisiones están compuestas por tres diputados y tres senadores, electos por el Pleno de cada Cámara a propuesta de las respectivas Juntas. Los legisladores de esas comisiones representarán a sus Grupos Parlamentarios en ambas Cámaras (aa. 131 y 134).

En relación con el inciso c) del precepto en glosa, como parte de las atribuciones políticas de la JCP se instituye que lleve a cabo la designación de delegaciones para atender las reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral. Esta designación, durante los recesos de la Cámara, podrá hacerla por sí misma la Junta, a propuesta de su Presidente.

De conformidad con lo anterior, la JCP desempeña una tarea de índole protocolaria, sin perjuicio de la facultad del Presidente de la Mesa Directiva de representación en el ámbito de la diplomacia parlamentaria (a. 22, párr. 2 de la Ley).

Vinculada con esa tarea, la Ley previene que a propuesta de la JCP, el Pleno propondrá constituir "grupos de amistad" para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que el nuestro sostenga relaciones diplomáticas. La vigencia de estos grupos estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo, desde luego, ser establecidos nuevamente para cada legislatura (a. 46, párr. 4).

En el inciso d) el artículo en comento faculta a la JCP para presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara.

Esta función, de carácter financiero, tiene su ratio legis en la necesidad de dar transparencia y publicidad a la discusión presupuestal de la Cámara, para que la sociedad conozca la manera en que los recursos públicos serán gastados por sus representantes.

Al respecto, la Ley establece que el proyecto de presupuesto anual de la Cámara sea presentado al Pleno, a partir de la propuesta que formule la JCP, para su aprobación, lo cual se realizará en sesión pública ordinaria.

Empero, el asunto no es solamente de transparencia, sino también de competencia, ya que la a JCP le asiste la facultad de presentar el anteproyecto presupuesto de la Cámara, en tanto que el Pleno tiene la de su aprobación.

Cabe mencionar que una vez aprobado el proyecto de presupuesto, éste será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (véase el a. 5, fr. I, inciso "a", de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria).

En el inciso e) del artículo en análisis, como complemento de la facultad anterior, autoriza a la JCP para analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara.

Esta atribución insta a la rendición de cuentas y a la transparencia en la ejecución de los recursos públicos ejercidos por la Cámara de Diputados. La JCP se constituye, así, en agente de control, para analizar y, en su caso, aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General. Esta facultad está ligada a la noción de representación plural, porque se ejerce a través del órgano colegiado integrado por los representantes de los Grupos Parlamentarios. Asimismo, es una función de control interno, distinta a la que realiza la Contraloría Interna de la propia Cámara y la que lleva a cabo Auditoría Superior de la Federación.

En el inciso f), el artículo en comento faculta a la JCP para elaborar y proponer a la CDPTL 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.

El origen de esta facultad se halla en que la Cámara de Diputados decidió, adyacente a la determinación de expedir la Ley vigente, iniciar un proceso de transformación que incluía una reorganización administrativa y un sistema de profesionalización del personal de servicio de carrera, basado en el desarrollo integral de los recursos humanos de acuerdo al mérito, mediante procesos de capacitación, formación permanente y evaluaciones periódicas. Para aproximarse a esa meta, requería de un estatuto en el cual se normara dicho servicio, así como la organización técnica y administrativa de la Cámara.

Para la expedición del referido estatuto, se asigna a la JCP el encargo de elaborar el anteproyecto de la parte relativa al servicio de carrera administrativo y financiero, para proponerlo a la CDPTL. Por su parte, a la Mesa Directiva corresponde elaborar el anteproyecto de la parte relativa a normar el servicio de carrera parlamentaria (a. 20, párr. 2, inciso "h" de la

Ley). A la Conferencia le compete, en última instancia, presentar al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera (a. 38, párr. 1, inciso b de la Ley).

En relación con lo que antecede, es pertinente anotar que el 22 de mayo de 2000 se publicó en el DOF el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, documento que da respuesta a la demanda de todos los partidos políticos de profesionalización de los servidores públicos del Poder Legislativo en general, y de la Cámara de Diputados en particular, a fin de establecer cuerpos de apoyo capacitados y especializados, indispensables en las tareas parlamentarias, administrativas y financieras.

En correlación con el precepto en comento, se observa que en la Cámara de Senadores, es a la Comisión de Estudios Legislativos a quien incumbe elaborar el proyecto de Estatuto del Servicio Civil de Carrera de dicho órgano legislativo, documento que es aprobado por el Pleno (a. 114, párr. 2).

En el inciso g), el artículo en comento faculta a la JCP para asignar, en los términos de la Ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios. Esta es una atribución administrativa que evidencia la importancia y diversidad de asuntos que, obligatoriamente, debe atender la JCP.

Sobre el particular, la Ley establece que de conformidad con la representación de cada Grupo Parlamentario la Junta acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos; y, dispondrá una subvención mensual para cada Grupo, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen.

La cuenta anual de tales subvenciones se incorporará a la Cuenta Pública de la Cámara, para efectos de las facultades constitucionales y legales de revisión y fiscalización que competen a la Auditoría Superior de la Federación, en términos de los aa. 74, fracción IV y 79 constitucionales, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y demás normatividad aplicable. De dicho documento se remitirá, además, un ejemplar a la Contraloría Interna de la Cámara.

En cuanto a la ocupación de los espacios y las curules en el Salón de Sesiones, la Ley prevé que esto se hará de forma que los integrantes de cada Grupo queden ubicados en un área regular y continua. Empero, en todo caso,

la asignación definitiva de las áreas estará a cargo de la Mesa Directiva de la Cámara. Los coordinadores de los Grupos formularán proposiciones de ubicación, y la Mesa Directiva resolverá con base en la representatividad en orden decreciente de cada Grupo, el número de Grupos conformados y las características del Salón de Sesiones (a. 29, párrafos 1, 2 y 3).

En relación con la asignación de recursos, la Ley determina que los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular (a. 30, párr. 1).

En comparación con la norma en comento, no pasa inadvertido que en el Senado no concierne a la JCP, sino a la Mesa Directiva, asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios (a. 66, párr. 1, inciso h) de la Ley).

Por último, en el inciso h) del artículo en comento se indica que a la JCP le corresponden las demás facultades que le fijan la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, o los ordenamientos relativos.

De ese inciso se desprende que las atribuciones de la JCP, consignadas en el a. 34, son meramente enunciativas. Ella tendrá todas las demás que le determinen las leyes. Un ejemplo de esto es la facultad que el a. 86 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación le confiere para recibir el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, para efectos de su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Bibliografía: Béjar Algazi, Luisa, "Representación parlamentaria y disciplina partidista. El caso México". *El Congreso mexicano después de la alternancia*, Coordinadoras Rosa María Mirón Lince y Luisa, Béjar Algazi, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas del Senado de la República, LVIII Legislatura, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A. C., 2003; Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión); Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Practicas Parlamentarias, relativo a la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año II, núm. 160, miércoles 18 de noviembre de 1998; Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Practicas Parlamentarias, relativo a la iniciativa de reformas

a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año II, núm. 175, miércoles 9 de diciembre de 1998; Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año II, núm. 290, domingo 20 de junio de 1999.

ARTÍCULO 35.

1. **La Junta deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura. Sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.**
2. **A las reuniones de la Junta concurrirá el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.**

Comentario: Cecilia Licona Vite.

Dentro de este artículo se precisan las normas mínimas para la instalación y funcionamiento de la JCP. Así, se dispone que el órgano quedará instalado al inicio de cada legislatura, a más tardar en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara de Diputados; deberá sesionar por lo menos una vez a la semana durante los períodos de sesiones, y con la periodicidad que acuerde durante los recesos; y, adoptará sus decisiones por mayoría absoluta, mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.

De conformidad con este dispositivo, por ejemplo, en la LIX Legislatura (2003-2006) la JCP quedó formalmente instalada el 2 de septiembre de 2003, presentes los coordinadores de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Verde Ecologista de México, del Partido del Trabajo y de Convergencia. En la LX Legislatura (2006-2009) la

JCJ quedó formalmente instalada el 6 de septiembre de 2006, presentes los coordinadores de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México, Partido de Convergencia, Partido del Trabajo, Partido de Nueva Alianza, y del Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina (véase la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año IX, número 2090, jueves 7 de septiembre de 2006).

Ahora bien, de manera parecida a lo establecido para la Cámara de Diputados, la Ley consagra las pautas de instalación y funcionamiento de la JCP de la Cámara de Senadores, la cual se conformará al inicio del periodo constitucional de cada legislatura; sesionará, por lo menos una vez a la semana, durante los periodos de sesiones, y al menos una vez al mes durante los recesos, y adoptará sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, conforme al número de senadores con que cuente cada uno de sus respectivos grupos respecto del total de la Cámara. A las reuniones de la JCP del Senado podrán asistir, previa convocatoria, los miembros de las juntas directivas de las comisiones, los senadores, o los funcionarios de la Cámara de Senadores, siempre que se vaya a tratar un asunto de su respectiva competencia y dando previamente conocimiento al Presidente del Senado (a. 82, párr. 1 y 2, y a. 83, párr. 1).

Se advierte que existen similitudes en la normatividad que rige a la instalación y funcionamiento de la JCP de ambas Cámaras, pero también se nota que hay diferencias, ya que la Ley ordena que la JCP del Senado sesione al menos una vez al mes, durante los recesos; en tanto que permite que la JCP de la Cámara de Diputados sesione con la periodicidad que acuerde. Asimismo, a las reuniones de la JCP del Senado podrán asistir los miembros de las juntas directivas de las comisiones, los senadores, o los funcionarios de la Cámara (a. 83, párrafo 1). Para las reuniones de la JCP de la Cámara de Diputados no se establece en la Ley tal asistencia.

Por otra parte, y toda vez que la JCP refleja la conformación plural de la Cámara de Diputados, el dispositivo en comentario ordena que se tomen las decisiones por mayoría absoluta (la mitad más uno de los legisladores presentes en el órgano colegiado al momento de tomar una decisión), mediante el sistema de voto ponderado. Es decir, los Coordinadores emitirán tantos votos como miembros integren su Grupo Parlamentario.

Sin duda, la figura del voto ponderado asegura la eficacia en el propio proceso de toma de decisiones, ya que evita que los grupos con una representatividad menor puedan bloquear eventualmente algunas decisiones

que hubiera acordado la mayoría.

En paralelismo con lo anterior, el a. 27, párr. 1 de la propia Ley establece la obligación del Coordinador de cada Grupo Parlamentario de comunicar a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración del Grupo, de tal manera que siempre se tenga actualizado el número de diputados que integra cada uno de ellos, para todos los efectos, lo cual es particularmente importante para el sistema de voto ponderado que se adopta para la toma de decisiones en los órganos de legisladores donde los Grupos Parlamentarios están representados como tales, cual es el caso de la JCP.

El segundo párrafo del artículo que venimos explicando determina que a las reuniones de la JCP concurrirá el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten. Ello porque la Cámara de Diputados cuenta con una Secretaría General para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras (a. 47, párr. 1).

De este modo, para el desempeño de su encargo la JCP cuenta con el apoyo técnico y administrativo del Secretario General de la Cámara. En caso de que dicho Secretario General no pueda concurrir a las reuniones de la Junta, la Ley prevé que lo suplirá el Secretario de Servicios Administrativos y Financieros (a. 52, párr. 1 y 2).

Es de indicar que no sólo a las reuniones de la JCP, sino también a las de la Mesa Directiva y de la CDPTL concurrirá el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, para preparar los documentos necesarios, levantar el acta correspondiente y llevar el registro de los acuerdos que se adopten (a 21, párr. 3, y a. 35, párr. 2 de la Ley).

Igualmente, cabe hacer notar que en la Cámara de Senadores, toda vez que no existe la figura del Secretario General, el Presidente de la JCP nombra a un Secretario Técnico, quien es el responsable de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas y comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes de dicha Cámara (a. 81, párr. 6).

Finalmente, es de señalar, en relación con la asistencia a las reuniones de trabajo de la JCP, que este órgano de gobierno determinó, mediante acuerdo de 3 de octubre de 2006, lo siguiente (véase la Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2105, miércoles 4 de octubre de 2006):

- A las reuniones ordinarias y extraordinarias asistirá el coordinador de

cada grupo parlamentario con presencia en la Cámara de Diputados y/o la diputada o diputado que haya sido acreditado por la coordinación de su grupo para representarle durante sus ausencias. En caso de no asistir la coordinadora o coordinador, a la reunión de que se trate podrá asistir un diputado perteneciente a su grupo parlamentario, además de aquel acreditado para ello.

- Por cada grupo parlamentario asistirá un asesor, acreditado por su coordinador o coordinadora, quien permanecerá en la reunión en carácter de observador. Por lo que se refiere a los tres grupos parlamentarios con mayor número de integrantes, éstos podrán ser asistidos hasta por dos personas. Sólo en caso de que no se presente ningún diputado a la reunión, el asesor representante del grupo podrá hacer uso de la voz con objeto de presentar las propuestas que sea necesario integrar en el orden del día.
- A dichas reuniones asistirá también la Secretaría General y quienes deban proporcionar apoyo de carácter técnico, en el ámbito de sus responsabilidades.
- Con objeto de coadyuvar y cuidar el enlace con los medios de comunicación, la Presidencia de la Junta de Coordinación Política podrá solicitar el apoyo de la Coordinación General de Comunicación Social, a través de la Presidencia de la Mesa Directiva.

Sección Tercera
Del Presidente de la Junta de Coordinación Política

ARTICULO 36.

1. Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política las atribuciones siguientes:

a) Convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre;

b) Velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten;

c) Poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, teniendo como base la agenda presentada por los diferentes grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno;

d) Disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual; y

e) Las demás que se deriven de esta ley o que le sean conferidas por la propia Junta.

Comentario: Cecilia Licona Vite.

Este artículo contempla atribuciones específicas que corresponden al Presidente de la JCP.

El inciso a) reserva al Presidente de la JCP la facultad de convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre. Tal atribución coincide con la que en el Senado tiene el Presidente de la JCP, el cual coordina las reuniones de este órgano colegiado (a. 84, párr.1, inciso d de la Ley).

En complemento de lo prevenido en el dispositivo en comento, la Ley dispone que dicha facultad de convocatoria se ejerza de modo tal que la JCP sesione por lo menos una vez a la semana, durante los periodos de sesiones, y con la periodicidad que acuerde, durante los recesos (a. 35, párr. 1 Ley).

A lo anterior, es de hacer notar que el precepto en comentario no prevé un medio alterno de convocatoria por parte de los otros integrantes de la JCP, para el caso de que el Presidente fuese omiso en convocar a reuniones. Tampoco prevé la posibilidad de que otro miembro de la Junta pueda conducir las sesiones en caso de falta de su Presidente.

El inciso b), el artículo en examen confiere al Presidente de la JCP la función de velar el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten.

De esta atribución, es de señalar que concuerda con la que la Ley le asigna en el Senado al Presidente de la JCP, quien tiene la función de asegurar el cumplimiento de los acuerdos de dicho órgano colegiado (a. 84, párr. 1, inciso c de la Ley).

En el inciso c), como parte de las atribuciones del Presidente de la JCP, se menciona la de poner a consideración de la CDPTL criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno.

Al respecto, es advertir que es a la CDPTL a quien compete establecer el programa legislativo, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, y fijar las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones del Pleno (a. 38, párr. 1, inciso a). En el ejercicio de su atribución, tanto la JCP como la Conferencia deberán atender a la agenda presentada por los diferentes grupos parlamentarios, porque así lo manda la Ley.

Ahora bien, toda vez que en el Senado no existe la figura jurídica de la CDPTL, corresponde al Presidente de la JCP, de esa Cámara, proponer el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo, a efecto de que la Junta elabore el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno del Senado, y realice reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos (a. 84, párr. 1, inciso b y a. 82, párr. 1, inciso d) de la Ley).

En el inciso d), como parte de los encargos del Presidente de la JCP, el dispositivo en estudio lo faculta para disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados, a efecto de que dicho órgano de gobierno lo presente al Pleno de la Cámara, que será quien decida sobre su aprobación (a. 34, párr. 1, inciso d).

Cabe mencionar que el proyecto de presupuesto aprobado por el Pleno será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Ello de conformidad con el a. 5, fr. I, inciso "a", de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En el Senado atañe a la Mesa Directiva presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de esa Cámara, que le presenta la Comisión de Administración, para su remisión a la Secretaría de Hacienda y Crédito, a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (a. 66, párr. 1, inciso g de la Ley).

Por último, el inciso d) del dispositivo en examen indica que el Presidente de la JCP tiene **l***as demás atribuciones que se deriven de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos o que le sean conferidas por la propia Junta.*

De este inciso se desprende que las atribuciones del Presidente de la JCP, consignadas en el aludido artículo, no son limitativas, sino meramente enunciativas. Un ejemplo de ello es la facultad que tiene asignada para que proponga, en los periodos de receso, la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral (a. 34, párr. 1, inciso c de la Ley).

CAPÍTULO QUINTO
De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

ARTÍCULO 37.

1. **La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia.**
2. **El Presidente de la Cámara preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General.**
3. **La Conferencia deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política. Se reunirá por lo menos cada quince días en periodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos; en ambos casos, a convocatoria de su Presidente o a solicitud de los Coordinadores de por lo menos tres Grupos Parlamentarios.**
4. **La Conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios. El Presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate.**

Comentario: Cecilia Licona Vite.

Para iniciar el comentario de este artículo es oportuno señalar que la CDPTL es el máximo órgano de dirección de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados. Su existencia no tiene precedente en nuestro ordenamiento jurídico, es creación reciente, producto de las innovaciones que incorporó la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La CPDTL es un mecanismo para promover la eficiencia en el desahogo de las obligaciones camarales en los periodos de sesiones, mediante la armonización de los temas, calendarios, órdenes del día, y modalidades de tratamiento de los mismos en cada sesión.

Respecto de la creación de la Conferencia, el dictamen emitido por la Comisión de Reglamentos y Practicas Parlamentarias con minuta proyecto de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,

publicado en la Gaceta Parlamentaria, año II, núm. 337-I, martes 31 de agosto de 1999, da cuenta de lo siguiente:

…Sin demérito de lo anterior, tan solo destacamos en este apartado algunas de las principales innovaciones en la materia (…) Entre éstas podemos mencionar las siguientes:…

- La conformación de un órgano encargado de las tareas de preparación y programación de los trabajos que constitucionalmente corresponden al Pleno de la Cámara de Diputados, bajo la denominación de Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. A partir de la consideración de que a este órgano concurran el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política, sin demérito de convocar a los Presidentes de Comisiones cuando el asunto así lo requiera, por primera vez en los ordenamientos que han regido la vida del Congreso se establece un mecanismo al que formalmente le corresponda la tarea de planeación de las funciones legislativa, deliberativa y de control evaluatoria de la gestión pública que se desprende del espíritu que subyace en los artículos 65 y 66 de la Constitución General de la República en torno a las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los periodos de sesiones ordinarias.

Ahora bien, cabe destacar que la CDPTL está prevista únicamente para la Cámara de Diputados. No así para el Senado, y que su antecedente parece hallarse en la Conferencia de los Presidentes de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados italiana, a su vez inspirada en su homóloga francesa. Pero sin que la CDPTL sea copia de sus antecesores extranjeros, sino un órgano adecuado a satisfacer las finalidades para las que fue creado.

Al respecto, es de citar que el Reglamento de la Cámara de los Diputados de Italia, en su Capítulo II, denominado "Del Presidente, de la Mesa y de la Conferencia de Presidentes de Grupo", en el a. 13 indica que la Conferencia de Presidentes de Grupo será convocada por el Presidente de la Cámara cuantas veces éste juzgue necesario, y también a petición del Gobierno o de un presidente de Grupo, para examinar el desarrollo de los trabajos del Pleno y de las Comisiones. Añade que el Gobierno será siempre informado por el Presidente del día y hora de la reunión para que pueda intervenir un representante suyo. Igualmente, indica que podrán ser invitados a la Conferencia los Vicepresidentes de la Cámara y los Presidentes de las Comisiones parlamentarias. El Presidente de la Cámara podrá, cuando lo exija la extraordinaria importancia de la cuestión, invitar a participar a un representante de cada uno de los componentes políticos del Grupo Mixto a los que pertenezcan como mínimo diez diputados, así como a un representante

del componente formado por los diputados pertenecientes a las minorías lingüísticas a que se refiere el apartado 5 del a. 14 del propio Reglamento.

Por lo demás, es de subrayar que la CDPTL surge como un órgano específico de reunión y diálogo entre la JCP y la Mesa Directiva para establecer los órdenes de prioridades en que se atenderán los trabajos legislativos de la Cámara. De ahí que en la integración de la Conferencia, al tenor del párr. 1 del presente artículo, participen tanto el Presidente de la Cámara, que lo es también de la Mesa Directiva, como los miembros de la JCP, que son los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios. Ello, sin demérito de que a sus reuniones puedan ser convocados los presidentes de las comisiones, cuando se trate algún un asunto de su competencia.

La CDPTL es presidida por el Presidente de la Cámara. Así lo dispone por el párr. 2 del artículo en comento. Esto evidencia que la Conferencia no es sólo un órgano de representación de los grupos parlamentarios, sino un cuerpo colegiado en el que se cuida la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara, haciendo prevalecer los principios de imparcialidad y objetividad, así como el interés general de la Cámara por encima de los intereses de grupos (a. 22, párr. 3).

Al respecto, no pasa desapercibido que en la Ley vigente, la concepción del Presidente de la Cámara se fortaleció, pues va más allá de las funciones que históricamente había ejercido, pues sus atribuciones no se limitan a la simple conducción de las sesiones del Pleno, sino que se amplían para convertirlo en parte medular de la dirección de los asuntos parlamentarios, constituyéndolo en una autoridad supra-partidos para conducir las sesiones de la Conferencia. Él goza de atribuciones políticas importantes, ya que, por ejemplo, preside las sesiones del Congreso General, las de la Cámara y las de la Comisión Permanente. Además, como señala el dispositivo en comento, también dirige las reuniones de la CDPTL. Incluso, cuando la Presidencia de la Comisión Permanente corresponde a la Cámara de Diputados, él forma parte de la propuesta de Diputados que deben integrarla (a. 23, párr. 1, inciso "a" de la Ley).

El párr. 2 del artículo en comento también asigna al Presidente de la Cámara la supervisión del cumplimiento de los acuerdos de la CDPTL, por parte de la Secretaría General. Esta es una atribución de vigilancia que garantiza la ejecución de las determinaciones de la Conferencia.

En complemento, el Presidente de la Cámara tiene, igualmente, la función de comunicar al Secretario General las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a cargo de éste formule la Conferencia (a.

23, párr. 1, inciso i de la Ley). Por su parte, el Secretario General de la Cámara tiene el deber de que se ejecuten las políticas, lineamientos y acuerdos de la CDPTL, así como informar trimestralmente a este órgano sobre dicho cumplimiento (a. 48, párr. 4, incisos "d" y "f").

En los párrafos 3 y 4 del artículo en comentario se precisan las normas mínimas para la integración y funcionamiento de la CDPTL. Así, se dispone que la Conferencia deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la JCP; se reunirá por lo menos cada quince días, en periodos de sesiones, y cuando así lo determine durante los recesos, en ambos casos, a convocatoria de su Presidente o a solicitud de los Coordinadores de por lo menos tres Grupos Parlamentarios; y, adoptará sus resoluciones por consenso, y en su defecto, por mayoría absoluta, mediante el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios. El Presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate.

Sobre el particular, es de se destacar que la norma prevé la periodicidad mínima para las reuniones de la CDPTL, así como los mecanismos para que adopte sus decisiones. Se privilegia el consenso, pero se contempla que, en caso de que no se alcance, se siga como criterio el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, adoptándose las resoluciones por mayoría absoluta. Al Presidente de la Conferencia se le concede voto de calidad en caso de empate. En los demás casos no votará. De este modo se instituye un medio para que la Conferencia ejerza a plenitud sus facultades, ya que un órgano que no decide es ineficaz. El voto de calidad evita, precisamente, la parálisis que implica el empate. Para ello debe existir sólo una persona facultada para emitir dicho voto de calidad, y así lo prevé la norma, al conferir esa facultad al Presidente de la Conferencia.

Ahora bien, Manuel Herrera y Lasso define a la "mayoría" como la adhesión del mayor número a una determinada proposición. Asimismo, indica que la mayoría puede ser absoluta cuando el número sobrepasa el de la mitad de los votantes, o relativa cuando el número es inferior a esa cifra, pero superior al de los votos emitidos en favor de cualquiera de las otras proposiciones sometidas a la misma votación.

El artículo en comento consigna, a falta de consenso un caso de mayoría absoluta.

El precepto que se comenta también establece que el Presidente de la CDPTL tiene facultad de convocar las reuniones de trabajo. Esto en armonía con lo dispuesto por el a. 23, párr. 1, inciso h) de la propia Ley.

Igualmente, prevé que a solicitud de los Coordinadores de por lo menos

tres Grupos Parlamentarios se convoque a reunión.

En todo caso, la facultad de convocatoria debe ejercerse de modo tal que la Conferencia se reúna por lo menos cada quince días en periodos de sesiones, y cuando así lo acuerde, durante los recesos.

Por último, conforme a lo establecido en el párrafo 5, el artículo en cuestión indica que como Secretario de la Conferencia actuará el Secretario General de la Cámara, quien preparará los documentos necesarios, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos. Esto en concordancia con lo dispuesto por el a. 48, párr. 4, inciso b) de la propia Ley.

De ese modo, la Conferencia cuenta con el apoyo técnico y administrativo del Secretario General de la Cámara, el cual forma parte del un cuerpo profesional de apoyo para los trabajos administrativos y parlamentarios de la Cámara. Pero toda vez que dicho Secretario no es integrante de la Conferencia, la cual se conforma únicamente con el Presidente de la Cámara y los miembros de la JCP, dicho Secretario asistirá a las reuniones únicamente a prestar su apoyo técnico, con voz, pero sin voto.

Durante las ausencias del Secretario General, el despacho y resolución de los asuntos de su responsabilidad quedará a cargo del Secretario de Servicios que designe la CDPTL (véase el a. 9, párr. segundo, del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de diputados, publicado en el DOF el 22 de mayo de 2000).

Bibliografía: Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión); Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año II, núm. 290, domingo 20 de junio de 1999; Dictamen emitido por la Comisión de Reglamentos y Practicas Parlamentarias con minuta proyecto de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria, año II, núm. 337-I, martes 31 de agosto de 1999; Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Ed. Porrúa, Universidad Nacional autónoma de México, 2004 (2ª. ed.); Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona las disposiciones del Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por diputados miembros del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el miércoles 26 de mayo de 1999, publicada en

la Gaceta Parlamentaria, año II, núm. 274, viernes 28 de mayo de 1999; Mora–Donatto, Cecilia*, Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero–Editor, 2006; Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*, México, Ed. Sista, 2005; Reglamento de la Cámara de los Diputados de Italia; y, Salazar Abaroa, Enrique, *Derecho político parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero–Editor, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005.

ARTÍCULO 38.

1. La Conferencia tiene las siguientes atribuciones:

a) Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones;

b) Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley;

c) Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;

d) Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala esta ley; y

e) Las demás que se derivan de esta ley y de los ordenamientos relativos.

Comentario: Cecila Licona Vite.

En este artículo se enuncian las atribuciones que corresponden a la CDPTL.

En términos del inciso a), la Conferencia es la encargada de establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la conformación del orden del día de cada sesión y las formas

que seguirán los debates, las discusiones y las deliberaciones que hayan de producirse en la Cámara.

En relación con esta atribución, es pertinente mencionar que el Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año II, núm. 290, domingo 20 de junio de 1999, expresa lo siguiente:

Durante los últimos años, las tareas que tiene a su cargo la Cámara de Diputados han sido cada vez mayores y más complejas. Ante ello, ha surgido una preocupación común en los legisladores por contar con mecanismos que promuevan la eficiencia en el desahogo de las obligaciones camarales en los períodos de sesiones, mediante la armonización de los temas, calendarios, órdenes del día y modalidades de tratamiento de los mismos en cada sesión.

Con el propósito de contar con la instancia adecuada para consolidar dichos factores que influyen en la eficiencia del desahogo de las tareas camarales, el proyecto de Decreto que se presenta en este Dictamen propone la creación de un órgano que se denomina Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Del texto trascrito, se nota que la atribución de la Conferencia establecida en el inciso en comento tiene como base que la Cámara de Diputados pueda cumplir, a cabalidad, las facultades que la Constitución le señala en el ámbito del proceso de elaboración de la ley, como parte integrante del Congreso General para el ejercicio de la función de emitir normas legales, así como para atender los asuntos pertenecientes a la esfera de sus facultades exclusivas, para lo cual se requiere que sus trabajos sean organizados a través del establecimiento de un programa legislativo, del calendario correspondiente a su desahogo y de los órdenes del día de cada sesión, así como de las formas que regirán los debates, deliberaciones y discusiones en la Cámara.

No pasa inadvertido que para la adecuada realización de dicha tarea, es indispensable conocer la opinión de quienes encabezan los grupos parlamentarios, así como de quien tiene a su cargo la dirección parlamentaria de la Cámara. Dicha atribución se establece a cargo de la CDPTL, espacio de encuentro entre la expresión política (JCP) y el trabajo legislativo (Presidente de la Mesa Directiva).

De este modo, a la Conferencia corresponde la planeación de las funciones

legislativas, deliberativa y de control evaluatorio de la gestión pública de la Cámara de Diputados que, indudablemente, se desprende del espíritu que subyace en los aa. 65 y 66 de la CPEUM, en torno a las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los periodos de sesiones ordinarias.

Cabe indicar que tales periodos son dos, a saber: el Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Ahora bien, en armonía con la norma en comento, es de hacer notar que la Ley previene que la JCP pondrá a consideración de la CDPTL criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, teniendo como base la agenda presentada por los diferentes Grupos Parlamentarios, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno (a. 36, párr. 1 inciso c). También en concordancia, la Ley indica que la Mesa Directiva formulará y cumplirá el orden del día para las sesiones, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia (a. 20, párr. 2 inciso c). Además, la Ley establece que las comisiones dictaminarán, atenderán o resolverán las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia (a. 45, párr. 6 inciso f).

En específico, en cuanto a la facultad de la CDPTL para determinar el orden del día de las sesiones (índice de asuntos a tratar), cabe subrayar que el a. 30 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos determina la secuencia conforme a la cual se dará cuenta de los negocios en las sesiones del Pleno, a saber: acta de la sesión anterior para su aprobación; comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las Legislaturas y de los Gobernadores; iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de la Cámara; dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión; memoriales de los particulares; dictámenes señalados para discutirse; y, minutas de ley. De conformidad con el citado a. 30, ese es el orden que se debe seguir en las sesiones, independientemente de la importancia, urgencia o prioridad que

pudiera tener un negocio determinado. No obstante, los asuntos a que se refiere el aludido precepto son susceptibles de manejarse, salvo el relativo a la lectura y aprobación del acta de la sesión anterior, que siempre se tratara del mismo acto. Así, en lo que se refiere a las iniciativas, queda a discreción de la CDPTL determinar cuáles pueden incluirse y cuáles no. No obstante, tratándose, por ejemplo, del Presupuesto de Egresos de la Federación, por disposición del articulo 74, fracción IV de la CPEUM, deberá aprobarse por el Pleno de la Cámara a más tardar el 15 de noviembre de cada año, o el 31 de diciembre, cuando inicie encargo el Ejecutivo Federal.

Es de advertir que ni la Ley Orgánica ni su Reglamento determinan en qué momento debe elaborarse el orden del día y cuándo debe hacerse del conocimiento de los integrantes de la Cámara. Es por ello que a través de acuerdos la CDPTL fija lo conducente (véase el Acuerdo Parlamentario Relativo al Orden del Día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Eléctrico de Votación, de fecha 25 de septiembre de 2006, publicado en la Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2100, miércoles 27 de septiembre de 2006).

De igual forma, es de enfatizar que el orden del día limita la competencia del Pleno. Éste no puede conocer más de lo que en el orden de día se indica, salvo lo dispuesto por el a. 59 del Reglamento que dice que en los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá ésta a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las promociones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de la lectura.

Y es que la finalidad del orden del día tiene lugar para evitar decisiones de sorpresa. Por ello, no se debe discutir ni deliberar sobre materias que no figuren en él.

Algunos autores señalan que para evitar decisiones tomadas por sorpresa, los reglamentos parlamentarios deben establecer que no se puede ni discutir ni deliberar sobre materias que no figuren en la orden del día, salvo con votaciones asumidas por particulares mayorías calificadas.

Cabe mencionar que en Francia la agenda anual, el orden del día y la lista de asuntos internos de la Asamblea están confeccionados y coordinados por la Conferencia de Presidentes de los Grupos Parlamentarios, órgano colegiado parecido a la CDPTL. Pero en Francia el a. 48 de la Constitución restringe considerablemente la libertad de las asambleas para acordar su orden del día. Ello es así, sobre todo, debido a que en ese país el Gobierno es quien fija el

orden para la discusión de los proyectos de ley depositados por él mismo.

Por último, es de hacer notar que toda vez que la Cámara de Senadores no cuenta con un órgano similar a la CDPTL, la Ley le confiere a la JCP, de dicha Cámara, la facultad de elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, así como realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos (a. 82, párr. 1, inciso d).

Ahora bien, en cuanto al inciso b) del artículo en comentario, éste establece la atribución de la CDPTL para proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en la Ley.

En dicho dispositivo se nota que la CDPTL, además de su función de dirección y programación de los trabajos legislativos, es el órgano encargado de establecer las bases para la organización y funcionamiento de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros de la Cámara de Diputados. Por ello se la faculta para proponer al Pleno el Estatuto que normará tales servicios, incluida la regulación de los centros, unidades de la Cámara, y los servicios de carrera.

En la asignación por la Ley de esta atribución a la CDPTL, sin duda, subyace el espíritu de vincular los servicios, parlamentarios, administrativos y financieros a un órgano de autoridad de la Cámara diferente a la Mesa Directiva, a fin de que tales servicios se desenvuelvan en forma independiente, en virtud de su distinta naturaleza, pero sin que ninguno de ellos pierda el nexo que debe tener con un órgano superior de legisladores.

Es de resaltar que por los efectos directos que tienen los elementos administrativos y financieros de una Cámara con los Grupos Parlamentarios, la Ley determina que sea la JCP la que defina, elabore y proponga a la CDPTL los lineamientos correspondientes al anteproyecto de Estatuto de la parte relativa al servicio de carrera administrativo y financiero (a. 34, párr. 1, inciso f), y que sea la Mesa Directiva la que labore el anteproyecto de Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria (a. 34, párr. 2, inciso h).

De modo que a la Conferencia compete, en última instancia, proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera.

En cuanto al ejercicio de esta facultad, es pertinente mencionar que la CDPTL presentó al Pleno, el 26 de abril de 2000, el proyecto de Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, el cual fue aprobado en esa misma fecha, publicándose en el DOF el 22 de mayo de 2000.

Dicho Estatuto se conforma con 158 artículos y nueve Transitorios. Asimismo, se estructura en cuatro Títulos ordenados de conformidad con el proceso de administración y desarrollo del personal y los principios de profesionalización y evaluación en el ejercicio del servicio público. Contiene la organización y atribuciones del Consejo Directivo del Servicio de Carrera, reglas específicas en materia de los derechos y obligaciones del personal de carrera y lo referente al procedimiento disciplinario y recursos aplicables a los miembros del Servicio.

El objeto de dicho Estatuto radica en establecer (a. 1 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados):

- La organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, de la Coordinación de Comunicación Social, así como de los centros de estudios;
- Lo relativo al Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de los ordenamientos, políticas y lineamientos respectivos; y,
- La organización y funcionamiento de la Contraloría Interna.

Por otra parte, en lo que se refiere al inciso c) del artículo en comentario, es de señalar que éste autoriza a la CDPTL a Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.

Esta atribución se encuentra vinculada, estrechamente, con la facultad de la CDPTL de establecer el programa legislativo, esto es, los temas que se desarrollarán durante los periodos de sesiones. Ello es así, porque las comisiones son órganos que preparan gran parte del quehacer parlamentario, que luego pasa al Pleno para su resolución final. De este modo, las comisiones deben dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones a ellas turnadas, en los términos que les señale el correspondiente programa legislativo establecido por la CDPTL. De ahí que ésta se halle facultada para

impulsar el trabajo de aquéllas.

Por lo demás, el inciso en comento guarda concordancia con el artículo 45, párr. 6, inciso b, de la Ley, que prevé que las comisiones ordinarias tendrán la responsabilidad de rendir a la Conferencia un informe semestral de sus actividades

En cuanto al inciso d), el dispositivo en comento encomienda a la CDPTL el encargo de proponer al Pleno, para su aprobación, a los dos más importantes funcionarios de la Cámara de Diputados: el Secretario General y el Contralor, facultad que se apoya, sin duda, en el hecho de que éstos, por la naturaleza de sus atribuciones, se encuentran vinculados con la organización integral de la Cámara, por lo que resulta útil que el órgano donde convergen tanto el Presidente de la Mesa Directiva, como los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, sea el autorizado de llevar al Pleno, para su asentimiento, los nombramientos correspondientes.

Cabe referir que tanto la Secretaría General como la Contraloría Interna son elementos nuevos en la Ley vigente, no existían en la normatividad anterior. Asimismo, es de resaltar que la Secretaría General es el órgano de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados, ya que el Senado no cuenta con una Secretaria General.

Ahora bien, por las tareas que desempeña dicha Secretaría, su titular debe merecer la confianza de la Cámara. Por eso, dicho funcionario es designado o reelecto al inicio de cada Legislatura por el Pleno, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la CDPTL. Para su designación, debe cumplir los requisitos que establece el a. 48, párr. 3 de la Ley, los cuales tienen por objeto garantizar que desarrollará sus tareas con la imparcialidad y objetividad, elementos indispensables para un ejercicio verdaderamente profesional de sus funciones.

En cuanto a la Contraloría, ésta tiene funciones de auditoría interna permanente, sin menoscabo de que la Cámara de Diputados deba rendir cuentas a la Auditoría Superior de la Federación.

La Contraloría tiene a su cargo 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. La Contraloría se ubica en el ámbito de la CDPTL, y debe presentar un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Y aunque a su titular lo nombra el Pleno (por las dos terceras partes de los diputados presentes), ello es a propuesta de la Conferencia (a. 53, párr 1, de la Ley).

Por último, es de distinguir que en términos del inciso e), la CDPTL no sólo

tiene las atribuciones precisadas en los incisos antes comentados, sino las demás que se deriven de la Ley y de los ordenamientos relativos. Tal es el caso –por señalar un ejemplo- de lo dispuesto por el a. 42, párr 1 de la propia Ley, que faculta a la Conferencia para declarar la extinción de comisiones especiales.

Bibliografía: Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, Relativo al Orden del Día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación, de 9 de octubre de 2003; Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión); Camposeco Cadena, Miguel Ángel, La orden del día en el procedimiento parlamentario, México, Ed. Porrúa, 2000; Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año II, núm. 290, domingo 20 de junio de 1999; Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Practicas Parlamentarias con minuta proyecto de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año II, núm. 337-I, martes 31 de agosto de 1999; Fernández Ruiz, Jorge, Poder Legislativo, México, Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004 (2ª. ed.); Garabito Martínez, Jorge y Cervantes Gómez, Juan Carlos, "El fortalecimiento del Congreso en el marco de la reforma del Estado", Expediente Parlamentario, Núm 5, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), s/a; Mora–Donatto, Cecilia, Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero–Editor, 2006; Mora–Donato, Cecilia, "Estructura, organización y funcionamiento de los órganos del Pode Legislativo", Temas Selectos de Derecho Parlamentario, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero–Editor, 2001; Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda Onosandro, El procedimiento legislativo mexicano, México, Ed. Sista, 2005; Salazar Abaroa, Enrique, Derecho político parlamentario, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero–Editor, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005.

CAPÍTULO SEXTO
De las Comisiones y los Comités

Sección Primera
De las Comisiones

ARTICULO 39.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes:

I. Agricultura y Ganadería;
II. Asuntos Indígenas;
III. Atención a Grupos Vulnerables;
IV. Ciencia y Tecnología;
V. Comunicaciones;
VI. Cultura;
VII. Defensa Nacional;
VIII. Desarrollo Metropolitano;
IX. Desarrollo Rural;
X. Desarrollo Social;
XI. Economía;
XII. Educación Pública y Servicios Educativos;
XIII. Energía;
XIV. Equidad y Género;
XV. Fomento Cooperativo y Economía Social;
XVI. Fortalecimiento al Federalismo;
XVII. Función Pública;
XVIII. Gobernación;
XIX. Hacienda y Crédito Público;
XX. Justicia y Derechos Humanos;
XXI. Juventud y Deporte;
XXII. Marina;
XXIII. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
XXIV. Participación Ciudadana;

XXV. Pesca;
XXVI. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;
XXVII. Presupuesto y Cuenta Pública;
XXVIII. Puntos Constitucionales;
XXIX. Radio, Televisión y Cinematografía;
XXX. Recursos Hidráulicos;
XXXI. Reforma Agraria;
XXXII. Relaciones Exteriores;
XXXIII. Salud;
XXXIV. Seguridad Pública;
XXXV. Seguridad Social;
XXXVI. Trabajo y Previsión Social;
XXXVII. Transportes;
XXXVIII. Turismo, y
XXXIX. Vivienda.

3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Comentario: Cecilai Licona Vite.

Para empezar este comentario, es pertinente señalar que la palabra *"comisión*", según el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española, significa "*encargar o encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa. Facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo, una función*".

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo II, de Guillermo Cabanellas, dice que la voz "comisión", alude a "*un conjunto de personas, que por nombramiento o delegación de terceros, asumiendo por sí carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos*".

En materia parlamentaria, el Diccionario Jurídico Espasa expresa que las comisiones son órganos internos de las cámaras que, respondiendo a un criterio de racionalidad y división del trabajo, preparan la labor del pleno.

El Diccionario Jurídico Mexicano indica que las comisiones son formas internas de organización que asumen las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, con el fin de atender los asuntos de la competencia constitucional y legal de éstas, para el mejor y más expedito desempeño de sus funciones.

Como sinónimo de comisión, se emplea también el vocablo "*comité*", en los ordenamientos jurídicos de algunos países que prefieren utilizar esa locución en lugar de la palabra comisión, partiendo de la base de que con el término comité se designa a un grupo de personas que, por lo común, se constituyen para una tarea o gestión permanente o durable. Nuestra legislación opta por emplear la palabra comisión, destinando la de comité para los órganos encargados de auxiliar en actividades de la Cámara para realizar tareas diferentes a las de las comisiones (a.46, párr. 1 de la Ley).

Ahora bien, el párr. 1 del artículo en comento define a las comisiones parlamentarias como órganos creados por el Pleno, distinguiendo el objeto de las mismas, al enunciar que éstas elaboran dictámenes, informes, opiniones o resoluciones para hacer posible que la Cámara de Diputados desarrolle las funciones que le señalan la Constitución y las leyes.

Las aludidas comisiones tienen en común ser creadas por el Pleno. Ello, a propuesta de la JCP, según lo dispuesto por el a. 34, párr. 1, inciso c) de la Ley.

Respecto de la elaboración de dictámenes por parte de las comisiones parlamentarias, es de mencionar que el dictamen es un acto legislativo colegiado, a través del cual una comisión presenta al Pleno de la Cámara una opinión calificada, por escrito, para aprobar o desechar los siguientes asuntos: proyectos de la Cámara de Senadores; iniciativas de ley o de decreto; observaciones hechas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto; observaciones de la Cámara de Senadores en términos del a. 72 constitucional; proposiciones con punto de acuerdo, y proposiciones relativas a los permisos a los que se refieren los aa. 37 inciso C), fracciones II a IV, y 88 de la CPEUM, para los que se necesita la aprobación del Pleno.

Por lo demás, a tenor del a. 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, toda comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. En cuanto a las iniciativas de leyes o decretos, el a. 72, inciso i, de la CPEUM señala el plazo de un mes para que se dictamine una iniciativa, facultando a su autor para presentarla a la otra Cámara, si transcurrido un mes desde que pase a comisión dictaminadora, ésta no rinde dictamen. Para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos

que la componen. Si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito (a. 88 del Reglamento). Los dictámenes se remitirán a los Diputados o Senadores según corresponda, para su conocimiento y estudio. Los dictámenes que las comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura, con el carácter de proyectos (a. 94 del Reglamento).

El dictamen de las comisiones deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación (a. 87 del Reglamento). En su aspecto formal, el dictamen parlamentario deberá llenar los siguientes elementos: el encabezado o título del dictamen, donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar; el nombre de la comisión o comisiones que lo presentan; el fundamento legal para emitir dictamen; los antecedentes del procedimiento; nombre del iniciador; contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes; el proceso de análisis, señalando si se realizaron algunas actividades como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar; el estudio y evaluación de las razones del autor que sustentan el asunto o asuntos; el análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan; la denominación del proyecto de ley o decreto, en su caso, y sólo si se aprueba; el texto normativo que se somete a la consideración del Pleno, en su caso, y sólo si se aprueba; el artículo o artículos transitorios, en su caso, y sólo si se aprueba; el voto aprobatorio de la mayoría de los diputados que integran la comisión o comisiones en donde se aprueba el dictamen, con firma autógrafa, y lugar y fecha de la reunión de comisión en que se emite. Además, el dictamen deberá acompañarse con la lista de asistencia de la reunión en que se aprobó, a efecto de verificar la mayoría requerida de los diputados integrantes de la comisión o comisiones dictaminadoras.

Relacionado con el dictamen de las comisiones, La CPEUM dispone que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos pasarán desde luego a comisión, y las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates (a. 71). Por su parte, el artículo 45 numeral 6 de la Ley establece que las comisiones tienen el deber de sesionar por lo menos una vez al mes, y dictaminar, atender resolver las iniciativas, proyectos y disposiciones turnadas. A su vez, el Reglamento de la Ley manda

que las iniciativas se envíen a comisiones para su dictamen (aa. 56 y 57). A lo anterior, es de destacar que, por regla general, la consideración del Pleno comienza con el dictamen de la iniciativa, no con la iniciativa original.

Por lo que hace a la elaboración de opiniones, cabe indicar que la opinión es un parecer que emite una comisión respecto de un asunto que le es turnado, porque así lo solicite la Mesa Directiva de la Cámara, en razón de la materia que entraña la misma. Por ejemplo, es usual que se envíe una iniciativa a una comisión para su dictamen, y que se remita la misma iniciativa a otra comisión para que emita una opinión. En el primer supuesto, le corresponderá a la comisión elaborar un dictamen, y en el segundo, emitir un punto de vista sobre la iniciativa de ley decreto o de que se trate.

En relación con la emisión de opiniones, la Ley manda que las comisiones ordinarias, de acuerdo a su competencia, den opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del a. 79, fr. I, de la Constitución. Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa Comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal, y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública (a. 45, párr. 5 de la Ley).

En cuanto a la elaboración de informes, éstos son documentos que deben generar las comisiones para dar cuenta exacta y precisa de las actividades que desempeñen con relación a temas específicos. El inciso c) del párr. 6 del a. 45 de la Ley, dispone que las comisiones deberán rendir un informe semestral de sus actividades a la CDPTL.

Por su parte, las resoluciones son decisiones que ponen fin a un asunto determinado. En el derecho parlamentario, según la doctrina, se pueden encontrar tres tipos de ellas: concurrentes, conjuntas y simples. La resolución concurrente consiste en una declaración que debe ser aprobada por ambas Cámaras, que no requiere sanción del Presidente de la República, y que no tiene el carácter de ley; generalmente, es utilizada para solucionar o abordar problemas de procedimiento de las Cámaras. La resolución conjunta es una declaración aprobada por ambas Cámaras que tiene carácter de ley, y está sujeta al veto del Presidente de la República. La resolución simple es una declaración aprobada sólo por una de las Cámaras, expresando una opinión o consideración sobre asuntos internos, las cual no posee el carácter de ley.

A todo lo anterior, es de considerar que sería difícil que la Cámara pudiera cumplir las importantes funciones que le competen si no contará con la forma de organización que significan las comisiones. Y es que todo órgano de representación popular, cuyas determinaciones deben ser adoptadas constitucionalmente por el Pleno, las comisiones constituyen el punto esencial para preparar los asuntos que atañen a aquél.

Ahora bien, el dispositivo en comento precisa el objeto de las comisiones, pero es menester señalar que existe un vacío legal en cuanto a la regulación del trabajo de las mismas. Por ello se ha llevado a cabo la práctica de aplicar las reglas de la sesiones de Pleno a las reuniones de las comisiones; asimismo, se ha normado ese trabajo mediante acuerdos parlamentarios (véase, por ejemplo, el Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados aprobado por el Pleno en la sesión del 2 de diciembre de 1997). Es, precisamente, por ese vacío que en las últimas Legislaturas se han presentado distintas iniciativas con el fin de expedir una regulación del trabajo de las comisiones.

En relación con la norma en comento, es de anotar que en los inicios del régimen constitucional, el parlamento se organizó como asamblea única. Sin embargo, en ese sistema –como bien advierte la doctrina- el trabajo era pausado, el análisis trivial y la deliberación difícil. A efecto de adquirir funcionalidad, la mayor parte de los parlamentos, en el siglo XIX, se organizaron en secciones y/o comisiones. Las secciones, de origen francés, hacían todas lo mismo; las comisiones, de origen inglés, tenían su base en la división del trabajo (tareas diferenciadas), como órganos especializados. Desde finales del siglo XX, el sistema de secciones fue sustituido por el de comisiones. De este modo, en el moderno constitucionalismo, los parlamentos cuentan con comisiones que constituyen la forma más adecuada de organizar el trabajo parlamentario.

Específicamente en México, el régimen de comisiones funciona a partir del siglo XIX. Su antecedente se halla en España, en el Reglamento Interior para el Gobierno de las Cortes de Cádiz (1812).

Las comisiones, en nuestro Congreso, son órganos legislativos previstos en el marco jurídico de las Cámaras, que cumplen con funciones que, por razones de especialidad y división del trabajo, les son delegadas.

Para que los actos que las comisiones emitan tengan efecto al exterior, deben ser aprobados por el Pleno, ya que tales funciones, originalmente, competen a la Cámara.

Al respecto, es de señalar que en la Constitución Española (a. 75) se

prevé que las Cámaras funcionarán en pleno y por comisiones, y se establece un ámbito de competencia para las comisiones más amplio que el que tienen en nuestro país, ya que se dispone que las Cámaras podrán delegar en las comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, salvo la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.

Ahora bien, en lo que se refiere al párr. 2, del artículo en examen, él muestra que la Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura.

Esas comisiones existen por disposición de la Ley; es decir, deben integrarse invariablemente, no pueden desaparecer por acuerdo del Pleno. Su modificación, adición o supresión requiere de una reforma a la Ley. Además, los miembros que las conforman son designados por el tiempo que dura la Legislatura.

Dichas comisiones ordinarias (o permanentes, como también las denomina la doctrina) tienen una duración ilimitada, y se distinguen de las especiales o transitorias, en que éstas son integradas para asuntos específicos determinados por el Pleno, los que son analizados, dictaminados y sometidos al conocimiento del mismo, para su modificación, aprobación o rechazo. Una vez que se ha dictaminado acerca del tema en cuestión, la comisión nombrada para conocer de él pierde su razón de ser y deja de existir.

El artículo en comento prevé treinta y nueve comisiones ordinarias. Tal dispositivo es de los que mayor número de modificaciones han sufrido; sobre todo, debido a la adición o supresión de comisiones. Así, por ejemplo, en su texto original el precepto contemplaba veintitrés comisiones. Por reforma publicada el 9 de octubre de 2000, se agregaron 13, sumando en total treinta y seis. Por reforma publicada el 29 de septiembre de 2003, se añadieron dos comisiones, sumando treinta y ocho (la Comisión de Comercio y Fomento Industrial sólo cambió a Comisión de Economía). Por reforma publicada el 23 de enero de 2006, se agregó una comisión más, para totalizar treinta y nueve.

Del número de comisiones, cabe señalar que la proliferación inmoderada de ellas, en el seno de la Asamblea de Representantes del Senado norteamericano, trajo consigo un efecto contrario al que se pretendía: desorganización del trabajo parlamentario. Para solucionar este problema fue necesaria una intensa reforma, llevada a cabo en el año de 1946, a través de la cual se suprimió un número considerable de comisiones, empezando por aquellas cuya importancia no era relevante, hasta determinar que el total de las mismas sería de 20 comisiones permanentes.

En Francia el número de las comisiones permanentes se está limitado a seis en cada Cámara (a. 43 de la Constitución francesa). De conformidad con a. 36 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa, esas seis comisiones son las siguientes: Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales; Comisión de Asuntos Exteriores; Comisión de Defensa Nacional y de Fuerzas Armadas; Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan; Comisión de las Leyes Constitucionales, de la Legislación y de la Administración General de la República; y, Comisión de la Producción y los Intercambios. Ello a diferencia de la normatividad de Argentina, cuyo Reglamento de la Cámara de Diputados (texto ordenado por Resolución 2019/96 del 26/12/96 de la Presidencia de la H.C.D. N), establece treinta y tres comisiones permanentes (aa. 74 a 101 sexies).

El párr. 3 del artículo en comento establece la regla general respecto de la competencia de las comisiones ordinarias previstas en él. Señala que ellas tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del a. 93 constitucional, competencia que se corresponde, en lo general, con las atribuciones otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Empero, algunas de esas comisiones fueron creadas para la atención de diversa problemática del acontecer nacional.

La denominación de la mayoría de las comisiones guarda concordancia con la nomenclatura de las funciones de las dependencias (Secretarías de Estado) y entidades Administración Pública Federal. Su finalidad es el estudio de los asuntos propios de la naturaleza de cada comisión, y su actividad es fundamental para el conocimiento detallado de aquellos temas que posteriormente deberá conocer del Pleno.

A lo anterior, se puede aseverar, en términos generales, que las comisiones contempladas en el artículo en estudio son órganos de la Cámara que, mediante la elaboración de dictámenes, permiten que conforme al a. 70 constitucional el Pleno adopte resoluciones con el carácter de ley o decreto.

Pero dichas comisiones también realizan las tareas de control previstas en el párr. primero del a. 93 constitucional respecto de la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Sobre el particular, dicho texto constitucional establece la obligación de "los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos" para que, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, den cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

En concordancia, la Ley prevé que **l**as comisiones ordinarias cuya

materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párr. del citado a. 93 constitucional, según su competencia, y formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la dependencia, la comisión podrá solicitar, al Presidente de la CDPTL, que el Secretario del Despacho correspondiente comparezca ante el Pleno (a. 45, párr. 4 de la Ley).

Por otra parte, las comisiones las comisiones desempeñan también tareas de información. Para ello, pueden solicitar información a las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Para ello, la Ley y su Reglamento facultan a los Presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, a solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender. El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República**.** No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables (a. 45, párrafos. 1, 2, y 3 de la Ley, y a. 89 del Reglamento). Al respecto**,** es de señalar que en España la Ley de Secretos Oficiales de 1978 regula la facultad de las Cámaras para conocer siempre de las informaciones reservadas o secretas.

Bibliografía: Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, aprobado por el Pleno en la sesión del 2 de diciembre de 1997, año 1, núm. 0, del 3 de diciembre de 1997; publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados; Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión); Bufala-Ferrer Vidal, Pablo de, *Derecho parlamentario*, México, Ed. Oxford, 1999; Constitución Española de 1978; Constitución Francesa de 1958; Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Ed. Porrúa, Universidad Nacional autónoma de México, 2004 (2ª. ed.); Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Real Academia Española, 1984; Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas,

Argentina, Ed. Heliasta, edición revisada y actualizada por Luis Alcalá-Zamora y Castillo, Tomo II, C-CH; Diccionario Jurídico Espasa, Ed. Siglo XXI, Madrid, España, 2001; Diccionario Jurídico Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, Tomo I; Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año II, núm. 290, domingo 20 de junio de 1999; González Chávez, Jorge, *Las Comisiones Legislativas en las Cámara de Diputados o Equivalentes / Estudio comparativo de cuatro países de régimen presidencial, cinco de parlamentario y uno de régimen semipresidencial*, México, DPI-25-Noviembre, 2000, http://www.cddhcu.gob.mx/sia/polint/pdf/dpi2500.pdf; Mora–Donatto, Cecilia, *"Estructura, organización y funcionamiento de los órganos del Poder Llegislativo", Temas Selectos de Derecho Parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero–Editor, 2001; Mora–Donatto, Cecilia*, Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero–Editor, 2006; Reglamento de la Asamblea Nacional francesa, y Reglamento de la Cámara de Diputados de Argentina.

ARTICULO 40.

1. Las comisiones ordinarias que se establecen en este artículo desarrollan las tareas específicas que en cada caso se señalan.

2. La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los Grupos Parlamentarios estarán representados en la misma. Se encargará de:

a) Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales;

b) Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y en lo referente a las distinciones que se otorguen en nombre de la Cámara de Diputados, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento; y

c) Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

3. La Comisión del Distrito Federal tiene a su cargo tareas de dictamen

legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional.

4. **La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación realiza las tareas que le marca la Constitución y la correspondiente ley reglamentaria.**
5. **La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.**

Comentario: Cecilai Licona Vite.

Este dispositivo establece la existencia de otras comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, adicionales a las previstas en el a. 39, a saber: la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la Comisión del Distrito Federal, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y la Comisión Jurisdiccional.

Se trata de comisiones con tareas específicas, para las cuales el numeral en comento precisa sus características particulares.

Así, agregadas a las comisiones que son esenciales para el trabajo legislativo y de dictamen, la Ley consagra otras que, sin tener una correspondencia con un área determinada de la Administración Pública Federal, cubran aspectos muy importantes de los quehaceres de la Cámara, como evaluar y coordinar a la entidad de fiscalización superior de la Federación; conocer y resolver denuncias por responsabilidad de servidores públicos; preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales; y realizar tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado "A" del a. 122 constitucional.

En su párr 2, el artículo en comento alude, en específico, a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, cuya creación obedeció a la adecuación del ordenamiento jurídico secundario al marco constitucional surgido del segundo párr. del a. 70 de la CPEUM, del que resulta que sólo a través de una ley aprobada por ambas Cámaras es posible regular la estructura y funcionamiento de las mismas.

Dicha Comisión está expresamente facultada para preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales;

dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y en lo referente a las distinciones que se otorguen en nombre de la Cámara de Diputados, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de la Ley, y, promover y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

El artículo es exacto en indicar que la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias -a diferencia de las comisiones ordinarias que tendrán hasta treinta diputados (a. 39 y a. 43 de la Ley)- se integra con veinte miembros, de entre los diputados de mayor experiencia legislativa. En ella estarán representados todos los Grupos Parlamentarios. Lo cual no podría ser de otro modo, dada su facultad de conocer sobre el régimen jurídico de la Cámara de Diputados.

Cabe mencionar que en el Senado, la comisión encargada de realizar tareas similares a las antes anotadas, es la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la cual se encarga de preparar proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales; dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los organismos constituidos en virtud de la Ley, y aquellas que se refieran al protocolo (a. 102, párr. 1 de la Ley).

En su párr 3, el artículo en comento se refiere a la Comisión del Distrito Federal, la cual tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado "A" del a. 122 de la CPEUM. En atención a ese texto constitucional, las atribuciones de esa Comisión son las siguientes: legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

El párr. 2 en comento no señala el número de integrantes de la Comisión del Distrito Federal, de modo que, igual que las demás comisiones ordinarias, tendrá hasta treinta diputados (a. 43 de la Ley).

En su párr 4, el artículo en examen trata de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, que realiza las tareas que le marca la CPEUM y la correspondiente ley reglamentaria.

Al respecto, es pertinente señalar que la Constitución Federal confiere, de

manera exclusiva a la Cámara de Diputados, la facultad de revisar la Cuenta Pública (a. 74, fr. IV).

Para tales efectos, la Cámara cuenta con una entidad de apoyo técnico que es la Auditoría Superior de la Federación, la cual tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley (a. 79).

En relación con ese órgano de apoyo, la propia Constitución, en el a. 74, fr. II, otorga facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.

Para el ejercicio de esas funciones de coordinación y evaluación, la Cámara cuenta con la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, a que alude el dispositivo en estudio, la cual tiene su antecedente inmediato en la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y, su precedente mediato, en la Comisión Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Sobre el particular, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, previene, en su a. 66, que para los efectos de lo dispuesto en la fr. II del a. 74 de la constitucional, la Cámara contará con una Comisión que tendrá por objeto coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

Además, la propia Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en su a. 67, establece las principales atribuciones de la Comisión de Vigilancia, a saber: ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación; recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública y turnarlos a la Auditoría Superior de la Federación; presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública; conocer el programa anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento; citar, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública; conocer el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, así como el informe anual de su

ejercicio, y turnarlo a la JCP de la Cámara de Diputados para los efectos legales conducentes; evaluar si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las funciones que conforme a la Constitución y a ley le corresponden y proveer, lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión; presentar a la Cámara de Diputados la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción, en términos de lo dispuesto por el artículo 79 constitucional; proponer al Pleno de la Cámara de Diputados al Titular de la Unidad de Evaluación y Control y los recursos materiales, humanos y presupuestales con los que deben contar la propia unidad; proponer al Pleno de la Cámara el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control; aprobar el programa de actividades de la Unidad de Evaluación y Control y requerirle todo tipo de información relativa a sus funciones; ordenar a la Unidad de Evaluación y Control, la práctica de auditorías a la Auditoría Superior de la Federación; y, de acuerdo a las posibilidades presupuestales, contratar Asesores Externos para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones.

A lo anterior, es de indicar que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación cuenta con una unidad especializada que se encarga de vigilar el cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, aplicando las medidas disciplinarias y sanciones, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (a. 91 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación). Dicha unidad se denomina Unidad de Evaluación y Control y forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia, y encuentra su marco jurídico esencial en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (aa. 2, fracción IV, 66, 67, 91, 92, 93, 94, 95 y 96) y en el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, el párr 5 del artículo en análisis se refiere a la Comisión Jurisdiccional. De ella indica que se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la CPEUM, en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Tal Comisión está establecida para dar cumplimiento a la atribución, de carácter jurisdiccional de la Cámara de Diputados a que se refiere la fr. V del a. 74 constitucional, en relación con los artículos del Título Cuarto de la misma ley fundamental, correspondiente a los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia.

De conformidad con el artículo en comento, la Comisión Jurisdiccional es permanente (ordinaria), para evitar que el nombramiento de sus miembros obedezca a contextos particulares, lo que podría generar falta de objetividad en sus actuaciones

El artículo en examen es puntual en detallar el mínimo y máximo de integrantes de la Comisión Jurisdiccional, así como en señalar que entre ellos se designarán a los que habrán de conformar, en su caso, la Sección Instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Esa ley es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1982.

Ahora bien, cabe destacar que la función de juzgar está reservada al Poder Judicial. Pero, en el caso, se autoriza al Poder Legislativo a ejercer facultades jurisdiccionales, en el caso del juicio político y de declaratoria de procedencia.

En el procedimiento de juicio político intervienen ambas Cámaras. La de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. La Cámara de Senadores, conociendo de la acusación, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las sanciones que se impondrán, mediante juicio político consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público (a. 110 constitucional). Esas sanciones se aplicarán en un periodo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento (a. 114 constitucional).

En cuanto al juicio político, cabe acentuar lo siguiente:

- A las reuniones ordinarias y extraordinarias asistirá el coordinador de cada grupo parlamentario con presencia en la Cámara de Diputados y/o la diputada o diputado que haya sido acreditado por la coordinación de su grupo para representarle durante sus ausencias. En caso de no asistir la coordinadora o coordinador, a la reunión de que se trate podrá asistir un diputado perteneciente a su grupo parlamentario, además de aquel acreditado para ello.

- Por cada grupo parlamentario asistirá un asesor, acreditado por su coordinador o coordinadora, quien permanecerá en la reunión en carácter de observador. Por lo que se refiere a los tres grupos parlamentarios con mayor número de integrantes, éstos podrán ser asistidos hasta por dos personas. Sólo en caso de que no se presente ningún diputado a la reunión, el asesor representante del grupo podrá hacer uso de la voz con objeto de presentar las propuestas que sea necesario integrar en el orden del día.
- A dichas reuniones asistirá también la Secretaría General y quienes deban proporcionar apoyo de carácter técnico, en el ámbito de sus responsabilidades.
- Con objeto de coadyuvar y cuidar el enlace con los medios de comunicación, la Presidencia de la Junta de Coordinación Política podrá solicitar el apoyo de la Coordinación General de Comunicación Social, a través de la Presidencia de la Mesa Directiva.

Por lo que hace a la declaración de procedencia, conocida comúnmente como desafuero, es de hacer notar que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, y que tiene lugar por los delitos que cometan, durante el tiempo de su encargo, los servidores a que alude el a. 111 constitucional. En este caso, la Cámara de Diputados declarará, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. El efecto de la declaración de procedencia consiste en que ha lugar a proceder contra el inculpado, el cual será separado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal.

Cabe destacar que tanto en juicio político como en declaración de procedencia, las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables (a. 111 constitucional).

Por lo demás, en concordancia con el dispositivo en comento, es de indicar que el a. 45, párr. 7 de la Ley dispone que los proyectos de dictamen de la Sección Instructora y los de las comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputaciones o fincamiento de responsabilidades, así como

de juicio político y declaración de procedencia, sólo pasarán al Pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos.

También es de citar el a. 85, párr 1, inciso "b" y el a. 101 de la Ley, en donde se establece que la Cámara de Senadores contará con la Comisión Jurisdiccional que interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos, y que dicha Comisión se integrará por un mínimo de 8 Senadores y un máximo de 12, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En dicha sección deberán estar representados los grupos parlamentarios.

Finalmente, es de mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se encarga de la parte procedimental de las materias de juicio político y declaración de procedencia.

Bibliografía*: Bufala-Ferrer Vidal, Pablo de, Derecho parlamentario, México, Oxford, 1999; Fernández Ruiz, Jorge, Poder Legislativo, México, Porrúa, Universidad Nacional autónoma de México, 2004 (2ª. ed.); Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año II, núm. 290, domingo 20 de junio de 1999; Mora–Donatto, Cecilia, Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero–Editor, 2006.*

Artículo 41.

1. Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.

Comentario: Gonzalo Santiago Campos.

Una de las más importantes actividades de la función legislativa radica en el control y supervisión gubernamental, es así que las comisiones de investigación (y especiales), son concebidas como instrumentos para la vigilancia del gobierno, pero esta facultad no está limitada a las comisiones de investigación, pues como veremos, las comisiones ordinarias también

podrán realizar averiguaciones sobre actividades que realizan dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto de su ramo, o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender (a. 45 n. 1 de la Ley). Sin embargo, en el caso de las comisiones de investigación (en México) su competencia se limita al sector paraestatal, dejando fuera de este control parlamentario a toda la actividad de la administración pública federal centralizada.

A decir de Ignacio Torres, son dos los rasgos de las comisiones parlamentarias de investigación:

Por un lado, en un terreno más propiamente jurídico, el hecho de que se trata de órganos del Parlamento, hecho que configura todo su ámbito de competencias y el sentido de las tareas que asumen. Por otro lado, haciendo una reflexión sumaria respecto a las funciones que cumplen…, el de que nos hallamos ante realidades netamente políticas, marcadas por este dato y de las que no cabe esperar resultados que en el sistema jurídico español [y también en el mexicano] hay que obtener mediante otros procedimientos (1998: 18).

Naturaleza jurídica y antecedentes en México

Las comisiones de investigaciones surgen como parte de la función de control del poder Legislativo frente al Ejecutivo, por ello es que "se presentan como un medio efectivo e idóneo de control político" (Mora, 1998: 17); aunque es preciso señalar que, durante mucho tiempo se estimó innecesario crear comisiones de investigación pues se consideraba a la facultad de investigar como connatural a las asambleas parlamentarias.

En cuanto a la naturaleza jurídica de este tipo de comisiones legislativas, muy amplias han sido las discusiones al respecto, mismas que, a decir de Cecilia Mora Donatto, pueden agruparse en las siguientes: "1) los autores que las consideran instrumentos de información, 2) los que entienden que son instrumentos de control parlamentario [de las minorías] y, 3) quienes mantienen una posición ecléctica o intermedia" (*Ibidem*: 69).

En caso de asumir alguna de las dos últimas posiciones, la pregunta obligada es ¿qué se controla? En opinión de Hugo Alfonso

…aquí tenemos ámbitos bastante oscuros, si decimos conducta, pero los parlamentos llegan a la investigación normalmente cuando hay un escándalo o un espectáculo, o sea, llegan cuando ya ocurrieron las cosas, cuando ya pasó o cuando ya el accidente ocurrió.

También podemos decir que hay un control de las políticas públicas, pero frente a qué parámetros, si acudimos a las promesas de campaña, tenemos que reconocer que no somos serios, en los partidos políticos a la hora de ofrecer y de plantear y en consecuencia, en el ejercicio al Gobierno hay un divorcio entre los prometido… (Alfonso, 2005: 58)

Ahora bien, la facultad de las cámaras legislativas (en México) de crear comisiones de investigación, establecida en el párrafo 3º del a. 93, no es parte del texto original, ya que es hasta el año de 1977 cuando se incluye tal atribución constitucional (en diciembre del citado año, DOF 6-XII-77), otorgando a la Cámara de Diputados (y Senadores) la posibilidad de indagar acerca del funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria estatal.

La Ley de 1979 estableció en su a. 50 que, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados, ésta podría contar, entre otras, con comisiones de investigación, mismas que conocerían específicamente de los hechos por los cuales se originó su creación. Además, las comisiones de investigación tenían un carácter transitorio, y su funcionamiento debía sujetarse a los principios constitucionales y legales. Las comisiones creadas para atender los asuntos establecidos por el a. 93 constitucional, eran concebidas como de investigación.

También la Ley de 1994 consideró indispensable para las funciones de la Cámara de Diputados, la creación de comisiones de investigación. Estas comisiones, junto a las jurisdiccionales y las especiales, tenían un carácter transitorio, y debían funcionar en los términos constitucionales y legales. Al igual que en la Ley de 1979, las comisiones constituidas para atender los asuntos a que se refiere el párrafo final del a. 93 constitucional, son de investigación.

Concepto, función e integración

Entendemos por comisión de investigación al

…grupo de legisladores que autorizados por…[la] Cámara [de Diputados], en ejercicio de funciones constitucionales de control y vigilancia sobre actos del ejecutivo, realizan todas las diligencias necesarias para averiguar si los titulares de los órganos del ejecutivo, han o no incurrido en cualquier tipo de responsabilidad ya sea, por incumplimiento en defecto o en exceso o por violación o infracción a las leyes que regulan su competencia y autoridad; o si cumplen o no sus programas y actividades dentro de la normatividad aprobada por el propio Poder Legislativo" (Berlín, 1998: 198-199).

Es así que el párrafo tercero del a. 93 constitucional establece que estas comisiones se constituirán para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal mayoritaria, debiéndose hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal los resultados que arrojen las investigaciones. En cuanto a su integración, es indispensable contar con la aprobación de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados, siendo el Pleno quien decide acerca del número que deben integrarla.

La temporalidad de las comisiones de investigación se sujeta al asunto encomendado, por ello al concluir el tiempo establecido deben emitir un dictamen o informe y someterlo al conocimiento del Pleno de la Cámara. Asimismo, para realizar sus trabajos debe concedérseles los medios y las facultades necesarios, por ejemplo, requerir la comparecencia de testigos, formular interrogatorios, solicitud y petición de información a las autoridades o a las personas implicadas, entre otros.

Sin lugar a dudas, debemos tener presente que los resultados del trabajo de una comisión de investigación "están condicionados por los factores inherente a la vida política" (Santaolalla, 1998: 417), además de la no vinculación (de las conclusiones establecidas por la comisión) para el gobierno, cuestión generadora de muchas críticas, pues "el resultado de todo un proceso de investigación del Congreso no debe culminar en la indefinición legal" (UNAM, 2002: 336), ya que deberían existir procedimientos claros, tanto de investigación como de sanción, para poder castigar a los funcionarios públicos que resulten responsables de alguna violación a la ley.

Así, el funcionar de estas comisiones, en opinión de Ignacio Torres, se presenta "entre dos puntos que no dejan de crear tensiones: por un lado tienen atribuida por el Parlamento la tarea de analizar una determinada materia se supone que para averiguar la verdad sobre la misma; por otro no pueden desprenderse de su naturaleza política que hace que la manera de alcanzar dicho objetivo sea un tanto especial" (1998: 19).

La finalidad de constituir una comisión de investigación consiste en

…obtener información para las Cámaras, sin perjuicio de que esta información sea susceptible de emplearse para objetivos diversos. No se trata sólo de un instrumento apto para el control del Gobierno, sino de un medio parlamentario aplicable a funciones diversas. Por tanto, es enteramente posible que se dispongan investigaciones parlamentarias tanto para comprobar la actuación del Gobierno o de algún servicio público, como para conocer alguna materia con vistas a su tratamiento legislativo (Santaolalla, 1990: 418).

Son tres las características de las comisiones de investigación:

a) Supone una actuación colegiada, pues conlleva la intervención de distintos Diputados.
b) Es un procedimiento continúo en el tiempo, oneroso y que debe ser de uso esporádico, reservado para el tratamiento de cuestiones de particular importancia, y
c) Encierran un conjunto de facultades especiales, como exigir la presencia de funcionarios y particulares para declarar ante la Comisión correspondiente, requerir la exhibición y conocimiento de documentos y datos, sancionar las infracciones que en esta materia pueden producirse, etc. (Santaolalla, 1990: 416).

En las recientes legislaturas, por acuerdo entre los diversos grupos parlamentarios, se han creado comisiones de investigación para atender asuntos públicos de interés político y social del país. En este tenor, la presente legislatura (LIX) consideró conveniente crear comisiones de investigación para atender, entre otras, cuestiones relacionadas con: Empresa Construcciones Prácticas S.A. de C.V.; daño ecológico y social generado por PEMEX; revisar las actividades del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI); Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB); y políticas implementadas para la determinación del precio del petróleo.

Derecho comparado

En el parlamento Inglés encontramos los s*elect comittees*, que son "pequeñas comisiones de miembros nombradas por el Parlamento para examinar, investigar y hacer un reporte o informe sobre un tema en particular o un problema en alguna ocasión especial" (Mora, 1998: 79). Realiza actividades, que por su naturaleza, el Parlamento, en su conjunto, considera deben llevarse a cabo por otras instancias. Para la constitución de un *select comittee*, debe presentarse una moción, ya sea de algún miembro del Parlamento, o bien, del propio gobierno. También es por medio de una moción que se eligen a los miembros de estas comisiones.

Las atribuciones de los s*elect comittees* son: 1. recabar información, ya oral ya escrita, y de considerarse necesario pueden solicitar la presencia de personas para que declaren; 2. exigir la presentación de documentos y expedientes; 3. solicitar la presencia forzosa y requerir las repuestas de

cualquier británico, salvo de los miembros de la nobleza.

En el sistema norteamericano, durante las primeras décadas del siglo XX el funcionamiento del Congreso de los Estados Unidos de América se dio a través de comisiones especiales constituidas para un asunto en particular. Actualmente, para llevar a cabo una investigación es necesario, en la Cámara de Representantes, la autorización del *Administration Committee*, y en el Senado, la del *Standing Legislative Committee*. Además, "el Senado dispone del derecho al *empeachment* del Presidente; el Congreso en su conjunto tiene poder sobre el presupuesto y los tributos, aprueba los tratados y el nombramiento de determinados altos cargos federales" (Berlín, 1998: 199)

Las investigaciones del Congreso norteamericano se desarrollan en cuatro fases:

1. Autorización,
2. Preparación del personal técnico de apoyo,
3. Vistas públicas (*public hearing*), y
4. Programación, aviso y desarrollo (véase Mora, 1998: 85 y ss.).

El artículo 76 de la Constitución española establece: el Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

Las comisiones de investigación se constituyen en el Congreso a propuesta del gobierno, de la mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la cámara, y con el acuerdo del pleno de la cámara. En tanto que en el Senado, estas comisiones, se pueden formar a propuesta del pleno, del gobierno o de 25 senadores pertenecientes a diferente grupo parlamentario (*Cfr*. Mora, 1996: 271).

La duración de estas comisiones, con independencia de quien las haya creado, será mientras cumplan con el trabajo específico para el cual fueron constituidas, y en caso de no concluir, su vigencia se puede prolongar hasta finalizar la legislatura. En cuanto a las facultades que poseen, son destacables: la comparecencia y el poder de recabar información (véase *ibidem*: 273 y ss).

Artículo 42.

1. El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

Comentario: Gonzalo Santiago Campos.

Antecedentes

Durante el siglo XIX la constitución de comisiones especiales es la regla general en los parlamentos, ya que se "constituían para realizar cometidos específicos, dictaminar un proyecto de ley o instruir a la cámara sobre cualquier cuestión, disolviéndose después de haber logrado tal objetivo" (Mora, 1996: 265), esto es, en su origen la mayoría de comisiones no ordinarias –es decir, permanentes– tenían el carácter de especiales (por ej. las de investigación y jurisdiccionales). Así, una vez que son instituidas las comisiones permanentes, las especiales se crean, principalmente, con base en la facultad de investigación de los órganos legislativos, pues las comisiones que se creaban para tal objetivo tenían el carácter de *especiales*.

La Ley de 1994 estableció en el n. 6 del a. 42 las comisiones de investigación, mismas que tenían el carácter de transitorias y conocían de hechos específicos que hayan motivado su integración. En tanto que en su antecesora, la de 1979, no encontramos antecedentes de este tipo de comisiones.

En la LVII Legislatura uno de los temas que mayor discusión causó, fue precisamente el de las comisiones especiales, porque la Cámara de Diputados integró comisiones especiales para supervisar que el gasto del gobierno federal no fuera destinado a las campañas políticas. Pero una vez establecidas, se presentaron varias impugnaciones, tanto de los legisladores como de otras autoridades locales, ya que se consideró que la Cámara de Diputados no tenía competencia constitucional ni legal para integrarlas. Como consecuencia de lo anterior, se plantearon juicios de amparo y controversias constitucionales contra las comisiones especiales (*Cfr.* Paoli, 2000: 13).

Concepto y funcionamiento

Una comisión especial es aquella que se integra para llevar a cabo los trabajos generales y particulares que la Cámara considera necesarios, sobre todo porque debe atender y resolver asuntos que no son competencia de las comisiones ordinarias, esto es, se crean *ad hoc* para atender asuntos específicos (*Cfr*. Berlín, 1998: 212). Además, "trabajan, en principio, como el resto de las comisiones parlamentarias, sin embargo, se distinguen fundamentalmente por su carácter temporal o limitado" (Mora, 1998: 64). El Reglamento en los aa. 65 y 71 faculta a las cámaras para nombrar comisiones especiales, cuando la urgencia y calidad de los negocios lo exijan.

Nos parece aplicable, *mutatis mutandis*, para el caso de las comisiones especiales, lo que Ignacio Torres considera de las comisiones de investigación, pues señala que "estamos ante un órgano especialmente complejo y difícil de definir porque tiene frente a lo que ocurre con otros una serie de competencias y unos fines que lo dotan de un carácter muy peculiar, siendo una especie de monstruo dentro del terreno de las clasificaciones jurídico-políticas al tratarse de una realidad parlamentaria, pero dotada de unos poderes que otras similares no tienen" (1998: 21).

La constitución de una comisión especial debe cumplir con aquellos fines para los cuales fue establecida, pero aunque no logre alcanzarlos tiene el deber de informar acerca de sus resultados, sean positivos o negativos, sobre todo si tenemos en cuenta que este tipo de comisiones no podrán perdurar más allá del tiempo de la legislatura. Así pues, al final de los trabajos de las comisiones especiales o de la legislatura, el Secretario General debe informar a la Conferencia acerca de sus logros, y ésta declarará su extinción.

En la actual legislatura (LIX) se han constituido las siguientes comisiones especiales:

1. Agroindustria mexicana de la caña de azúcar.
2. Problemática minera de la República Mexicana.
3. Concordia y pasificación.
4. Cuenca de Burgos.
5. Cuenca Lerma-Chapala.
6. Del café.
7. Desarrollo regional del sur-sureste.
8. Feminicidios en la República Mexicana.
9. Festejos del bicentenario del natalicio de Benito Juárez.

10. Ganadería.
11. Niñez, adolescencia y familias.
12. Para el campo.
13. Para la competitividad y el desarrollo regional.
14. Prospectiva para la definición del futuro de México.
15. Reforma del Estado.
16. Revisión del cumplimiento de la normatividad en los permisos otorgados por la Secretaría de gobernación en materia de juegos y sorteos.
17. Seguimiento a los Fondos de los trabajadores mexicanos braceros.

Sección Segunda
De su integración

Artículo 43.

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación.

2. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.

3. Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

4. En caso de que la dimensión de algún Grupo Parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el Coordinador del Grupo correspondiente.

5. Si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en

el momento de conformarse las comisiones, el Coordinador del propio Grupo podrá solicitar su sustitución.

6. **Los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara no formarán parte de las comisiones.**

Comentario: Gonzalo Santiago Campos.

El texto original de la Ley estableció, de manera muy acertada, como número máximo de comisiones ordinarias a las que podía pertenecer un diputado, el de dos, sin duda atendiendo a la especialización que deben tener los parlamentarios en su trabajo en comisión. Por ello, nos parece lamentable la reforma de 2000, a través de la cual se aumento el número de comisiones a las que puede pertenecer un diputado, pasando de dos (en 1999) a tres, y es perjudicial para el trabajo en comisión, pues atender los asuntos de una comisión distrae al parlamentario de los trabajos de las otras, lo ideal sería la pertenecía a una sola, para así mejorar la labor de la comisión.

Así, como acertadamente establece Florentina Navas, encontramos que

La determinación del número de miembros que han de componer las Comisiones, es una cuestión de gran relevancia tanto práctica como funcional, y ello, porque si partimos de la premisa de que las Comisiones Parlamentarias fueron creadas en su origen como órganos que, por su reducido tamaño, podrían resolver los problemas de carácter técnico y de detalle con mayor facilidad que el Pleno, parece lógico pensar que una composición número de estos colegios favorecerá más el carácter político que el estrictamente técnico de los mismos (Navas, 1997: 74-75).

Además, es importante resaltar el número de integrantes de cada comisión, que puede ser de hasta treinta miembros, lo que permite variar su composición, pues

El hecho de que todas las Comisiones Legislativas Permanentes posean el mismo número de miembros…, no parece ser el sistema más deseable, pues, quizá, ello vaya en detrimento de la propia funcionalidad de las Comisiones constituidas en el seno de las Cámaras…seria más acorde…que al fijar el número de miembros de cada Comisión, se tuvieran en cuanta las circunstancias propias de cada una de ellas (*Ibidem*: 77-78).

También debemos recordar la disminución del número de comisiones ordinarias (23), ya que el aumento de comisiones establecido en 1994, donde se pasó de 22 (1979) a 41, era concebido como "excesivo para desarrollar un buen trabajo parlamentario, ya que los diputados tienen que pertenecer

a varias comisiones y ello distrae su atención sobre asuntos importantes", así pues, "en la mayoría de los países, el número de comisiones ordinarias es muy reducido y se establece que la integración de las mismas se hará, en lo posible, de tal forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la cámara" (Pedroza, 2000: 1307).

En cuanto al tiempo dentro del cual deben establecerse las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, el período no ha variado mucho en los diversos ordenamientos orgánicos del Congreso de la Unión; en la Ley de 1979, debían integrarse durante la primera quincena de septiembre del año de inicio de la legislatura (a. 53). La Ley de 1994 estableció que debían constituirse durante el mes de septiembre del año de inicio de la legislatura (a. 44).

No son computadas como comisiones a las que pueden pertenecer los legisladores (esto es, tres), las jurisdiccionales y de investigación, algo razonable pues éstas son comisiones temporales. En el comentario al a. 41 hemos establecido algunas notas acerca de las comisiones de investigación; sin embargo, es preciso señalar algunos aspectos de las jurisdiccionales. Entendemos por comisión jurisdiccional a "aquella que tiene como finalidad conocer de asuntos que requieren el desahogo de un procedimiento formal jurisdiccional que tiene, como el procedimiento judicial, varias etapas que incluyen:

a) El ejercicio de un derecho de acción o excitativa formal al Poder Legislativo para que intervenga y resuelva un asunto;
b) La obligación de aportar pruebas que funden la acción hincada;
c) Un periodo de audiencias para recibir la probanzas, incluyendo los testimonios confesionales o de testigos que ofrezca el presunto inculpado;
d) Un dictamen elaborado por la Comisión jurisdiccional que se pondrá en conocimiento del Pleno de la Asamblea para que lo discuta y, en caso de aprobarlo, lo forme como resolución que debe conocer, según el tipo de caso que resuelva, la otra Cámara legisladora" (Berlín, 1998: 203).

Además, aunque se constituyen con un carácter transitorio (es decir, temporal) tienden a ser permanentes.

En el n. 2 y 3 del artículo en comento, se establece como deberán integrarse las comisiones, tomando como base que "las comisiones representan con frecuencia la composición partidista de la… [Cámara] y son expresiones abreviadas del pluralismo de partidos e ideológico y de la capacidad de concertación y acuerdo, de discrepancia o alianza, de las fuerzas políticas

que integran el pleno" (Berlín, 1998: 225). Sin duda, quienes tienen la mayor experiencia en el trabajo legislativo deben ser los que presidan las actividades de las comisiones, pues ello debe ser factor para aumentar la calidad de las funciones en comisión, además de permitirle a los nuevos parlamentarios apoyarse en la experiencia de aquéllos.

En la integración de las comisiones los grupos parlamentarios gozan de una capacidad ilimitada, pero sobre todo la JCP, que en su calidad de órgano representante de la pluralidad en la Cámara, tiene la posibilidad de incorporar o dejar fuera de una comisión al legislador, que a decir de su grupo parlamentario ya no deba formar parte de tal o cual comisión, "predominio no exento de peligro, ya que al no existir ningún control que asegure la democracia interna en el seno de los propios Grupos, los mismos pueden caer bajo el dominio de sus dirigentes, con la consecuencia final de que las decisiones parlamentarias se concentren en muy pocas manos" (Santaolalla, 1990: 178).

La integración de las comisiones se realiza bajo tres principios:

a) Pluralidad, para permitir la representación de los diversos grupos parlamentarios en las comisiones.
b) Proporcionalidad, esto es, teniendo en cuenta el número de miembros de los distintos grupos parlamentarios que integran el Pleno, se tomará esto como parámetro en la composición de las comisiones; y
c) Preferencia, los grupos parlamentarios que cuenten con un número reducido de legisladores pueden elegir la o las comisiones a las que deseen pertenecer.

Las actividades desarrolladas por los miembros de la Mesa Directiva son vitales para el trabajo de la Cámara de Diputados, por tal razón, y con el fin de no distraer a los miembros de ésta de sus trabajos, el n. 6 del artículo en comento no les permite formar parte de alguna comisión, prohibición vigente mientras se forme parte de la mesa, ya que una vez que hayan concluido sus actividades en dicho órgano, puede (re)incorporarse a los trabajos en comisiones.

Especial mención merece la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, pues se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los Grupos Parlamentarios estarán representados en la misma (n. 2 del a. 40 de la Ley). También las comisiones jurisdiccionales tienen una composición especial, éstas se integrarán por un

mínimo de 12 diputados y un máximo de 16 (n. 5 del a. 40 de la Ley).

Por último, resulta interesante anotar que la Ley de 1994, en su a. 47, estableció que las comisiones se integrarían por no más de 30 legisladores, mismos que serían electos por el Pleno a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, bajo los principios de representación y proporcionalidad a que nos hemos referido.

En tanto que la Ley de 1979, en el a. 55, implantó como regla general que las comisiones ordinarias se integrarán con 17 diputados, quienes eran electos por el Pleno a propuesta de la Gran Comisión, procurando que en ellas se encontraran representados los diferentes grupos parlamentarios. Dicho número nos parece adecuado, sobre todo si tenemos presente que "entre más miembros tenga una comisión, menos eficiente será su funcionamiento…, pues la creación de un sistema de comisiones responde a la necesidad de acotar el número de participantes en la discusión de los asuntos legislativos, por lo que una comisión que se permita un gran número de miembros sería un contrasentido en sí mismo" (Hill, 1999: 57).

Sección Tercera
Disposiciones Complementarias

Artículo 44.

1. **Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada.**
2. **El Coordinador del Grupo Parlamentario al que pertenezcan los diputados miembros de las comisiones podrá solicitar su sustitución temporal o definitiva.**
3. **Las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio necesario para el trabajo de su Mesa Directiva y para la celebración de sus reuniones plenarias.**
4. **Las comisiones podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas. En la constitución de las subcomisiones se buscará reflejar la pluralidad de los Grupos Parlamentarios representados en la Comisión.**

Comentario: Gonzalo Santiago Campos.

El trabajo de las comisiones debe guiarse por los parámetros de las actividades del Pleno, por ello es necesaria la asistencia de un número mínimo de legisladores para establecer el quórum, esto es, para validar los trabajos de las comisiones, así como las deliberaciones y votaciones, es indispensable la presencia de la mayoría de los miembros que las integren.

Las actividades de las comisiones no se detienen durante los recesos del Congreso General, pues éstas continúan sus labores para resolver los asuntos a su cargo. Sin embargo, actualmente no existe un registro de asistencias en las comisiones, y por ende, tampoco de inasistencia de los parlamentarios a los trabajos en ellas. Por tal razón, nos parece atinado lo establecido en el Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, acerca de las inasistencias y justificaciones en comisión, pues en al a. 138 establece que "la lista de asistencia a las sesiones de comisión se verificará al inicio y final de la misma. Los diputados deben firmar en ambos casos para constancia" (Cámara de Diputados, 2005b: 57). Además, en el a. 140 menciona que "a los diputados que no asistan a sesión de comisión sin causa justificada se les aplicará un descuento equivalente a su dieta diaria promedio por cada falta" (*Idem*), con lo cual se busca tener un medio de control y presión para que los legisladores asistan puntualmente y con regularidad a las sesiones de comisión.

Por otro lado, los grupos parlamentarios poseen la ilimitada capacidad de sustitución de sus miembros en comisión, esto ha sido necesario debido a la "frecuencia con que suspendan las sesiones por falta de quórum, de la dimensión de las comisiones, y del intenso trabajo de las mismas, que obliga a sus miembros a asistir a una, pero a faltar a las reuniones de las otras comisiones a que pertenece", (Berlín, 1998: 237), aunque consideramos que este problema se resolvería con la disminución en el número de comisiones, así como del número de comisiones a las que puede pertenecer un legislador.

Los espacios designados para el trabajo de las comisiones dependen del tipo de comisión, pues las ordinarias tienen un lugar previamente establecido, de acuerdo a los órganos de la cámara, y también al número de comisiones y miembros que las integren. En cambio, las comisiones temporales (especiales, de investigación y jurisdiccionales), ocuparan las áreas disponibles en el recinto legislativo, pues debido a su carácter extraordinario no existen lugares específicos reservados para ellas.

Como ya hemos apuntado, la disminución en el número de comisiones permitiría la especialización y profesionalización del trabajo de los

parlamentarios, existiendo la posibilidad de crear subcomisiones en cada comisión, de acuerdo a la materia y para desahogar los asuntos a su cargo, práctica fundada en el n. 4 del artículo que se comenta. Además, el a. 70 del Reglamento autoriza a las Cámaras para subdividir las comisiones en los ramos correspondientes, según se considere conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

Así, mediante subcomisiones la especialización es aún mayor, considerando que en la generalidad de las ocasiones las comisiones se encargan de temas genéricos, la subdivisión permite asignar asuntos que requieren de un conocimiento especializado en la materia, con lo cual se podría alcanzar con mayor facilidad la profesionalización de los legisladores.

Ejemplo de lo anterior es la sugerencia que se hace en el Proyecto de Reglamento, a que nos hemos referido *supra*, el cual considera la reforma al a. 45 de la Ley para "compactar las materias y el número de comisiones a los que deban pertenecer los diputados, así como fortalecer las subcomisiones" (Cámara de Diputados, 2005b: 45), con el establecimiento de 16 comisiones ordinarias, en donde 13 de ellas contarían con subcomisiones de trabajo.

Artículo 45.

1. **Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.**
2. **No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.**
3. **El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al C. Presidente de la República.**
4. **Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones**

se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la Dependencia, la comisión podrá solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el Secretario del Despacho o Jefe de Departamento Administrativo correspondiente comparezca ante el Pleno. Asimismo, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.

5. Asimismo, las comisiones a que se refiere el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución. Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa Comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal, y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública.

6. Las comisiones tendrán las tareas siguientes:

a) Elaborar su programa anual de trabajo;

b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;

c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;

d) Sesionar cuando menos una vez al mes;

e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;

f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y

g) Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

7. Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate en la votación de un proyecto de dictamen o resolución deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el

asunto en la sesión inmediata, pero si aquél persistiere, el asunto será resuelto en definitiva por el Pleno, dando cuenta de ambas posiciones, escuchando a los oradores a favor y en contra que determine el Presidente de la Mesa Directiva y conforme a las reglas del debate que rigen a la Asamblea.

Los proyectos de dictamen de la Sección Instructora y los de las comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputaciones o fincamiento de responsabilidades, así como de juicio político y declaración de procedencia, sólo pasarán al Pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos.

Comentario: Gonzalo Santiago Campos.

Las comisiones ordinarias (a través de su presidente) gozan de facultades para requerir documentos e información de funcionarios del gobierno federal, siempre y cuando se trate de materias de su competencia, lo anterior se funda en función de *control parlamentario* que poseen las cámaras, entendiendo por éste al "conjunto de actos imputables al Congreso o Parlamento, encaminados a comprobar que la actividad del Poder Ejecutivo se ha adecuado a lo que establece la Constitución y la ley…" (UNAM, 2002: 332).

A través del a. 89 del Reglamento las comisiones pueden (vía su presidente), solicitar a cualquier archivo u oficina del país, las informaciones y copias de documentos que considere necesarias para atender los asuntos de su competencia, debiéndoseles entregar la documentación requerida, siempre y cuando no se trate de información confidencial (es decir, reservada); pero en caso de negarse la entrega de la información o las copias de los documentos, la comisión está autorizada para presentar una queja de carácter oficial ante el Jefe del Ejecutivo Federal, o bien, como señala la última parte del numeral 3, al titular de la dependencia correspondiente.

Asimismo, el a. 90 del Reglamento faculta a las comisiones para tener conferencias con los Secretarios del Despacho, Jefes de Departamentos Administrativos, Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, con el fin de ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que tengan encomendados. Y en caso de que las Comisiones tuvieran alguna dificultad u obstáculo para ello, se les autoriza para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República. Además, las comisiones de ambas

Cámaras también pueden realizar conferencias entre sí, para acelerar el despacho de alguna ley u otro asunto importante.

El trabajo del presidente de la comisión es de gran importancia, pues en todas las actividades de la comisión él tiene un rol principal, así encontramos que debe convocar a las reuniones de trabajo a los miembros de la comisión, posee voto de calidad en caso de empate, representa a la comisión, es responsable de los expedientes que pasen a su estudio.

La facultad que poseen las comisiones para estudiar, en sus respectivas materias, los informes presentados por los funcionarios de la Administración Pública Federal, además de la posibilidad de solicitar la comparecencia de funcionarios federales, es parte de la colaboración que debe existir entre los poderes, y del fortalecimiento que ha tenido el Congreso en nuestro país. Ahora bien, como ya hemos advertido, la facultad establecida en los dos primeros párrafos del a. 93 constitucional, a la que se refiere el n. 4, configura "uno de los mecanismos que nuestra Constitución otorga al Poder Legislativo para supervisar y controlar al Poder Ejecutivo y lograr así el equilibrio de los poderes en beneficio de la dignidad, libertad y seguridad de la persona humana" (UNAM, 2004: 360).

Para la presentación de los informes a que se refiere el inciso b) del n. 6, del artículo en comento, la Conferencia estableció un acuerdo por medio del cual se establecieron los elementos que deben contener, además de la forma como deben presentarse. Las partes integrantes del informe son: Introducción; I. Avance en el cumplimiento del programa anual de trabajo; II. Reuniones de trabajo de la comisión; III. Dictámenes, opiniones, informes y publicaciones generadas; IV. Creación y actividades del grupo y subcomisiones de trabajo; V. Viajes oficiales de trabajo; VI. Reuniones con servidores públicos; y VII. Otras actividades. También deben incorporarse dos anexos: I. Estado que guardan las iniciativas, minutas y proposiciones con punto de acuerdo turnadas a la comisión, y II. Estadísticas (promedio de asistencias a las reuniones de trabajo; número de dictámenes, informes, documentos, publicaciones, iniciativas, minutas, foros, audiencias, seminarios, consultas, conferencias, de reuniones con servidores públicos, etc.).

Como las comisiones "cumplen el papel de ser el espacio natural para la discusión detallada y la negociación entre legisladores para resolver temas complejos o asuntos que suponen un elevado carácter técnico" (Hill, 1999: 54), pues llevar las discusiones de los temas especializados al Pleno "abrumarían el desarrollo y las deliberaciones normales del pleno y harían de cada proyecto de iniciativa un trabajo penoso y extenso" (*Idem*), éstas

deberían tener la obligación de sesionar, por lo menos, en igual número de días que lo hace el Pleno, esto es, dos veces a la semana, y no (por lo menos) una vez al mes como lo señala la disposición en comento; pero además, sesionar en días diversos a los establecidos para las sesiones ordinarias del Pleno, así se pueden concentrar los legisladores en atender los asuntos de la comisión, ya que por ocuparse de sus trabajos en Pleno dejan a un lado sus actividades en comisión, y viceversa.

En cuanto a los dictámenes elaborados por las comisiones, además del conocimiento especializado de los legisladores, es indispensable el empleo de:

a) Lenguaje, observando los principios de claridad, concisión y brevedad.
b) Lógica, en la estructuración del proyecto para permitir la armonización con el resto de las normas jurídicas, evitando con ello las contradicciones.
c) Grupos de expertos, quienes con sus conocimientos especializados permitirán dar una proyección multidisciplinaria al dictamen (*Cfr*. Pedroza, 1997: 183).

La toma de decisiones en las comisiones se hará por mayoría de votos de sus miembros, pero en caso de empate debe someterse de nuevo a votación en la misma sesión, y en caso de persistir el empate, la discusión y nueva votación se pospondrá para la siguiente sesión, y cuando el empate persista será el Pleno quien resuelva el asunto, escuchando a las dos posiciones en disputa. Sin embargo, en el año 2003 (DOF 29-IX-2003) se adicionó un segundo párrafo al n. 7, para disponer que ciertos asuntos pasarían al Pleno si y solo si son aprobados por la mayoría de los miembros de la comisión correspondiente, estos son: los proyectos de dictamen de la Sección Instructora, los relacionados con imputaciones o establecimiento de responsabilidades, y los de juicio político y declaración de procedencia.

Sección Cuarta
De los Comités

Artículo 46.

1. Los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.
2. Para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a

sus órganos, se formará el Comité de Información, Gestoría y Quejas.

3. **Para auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas, habrá un Comité de Administración. El Acuerdo de su creación será propuesto al Pleno por la Junta y deberá señalar su objeto, integración y atribuciones, así como la directiva del Comité, cuya Presidencia deberá recaer en un Diputado del mismo Grupo Parlamentario de quien presida aquélla.**
4. **A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno propondrá constituir "grupos de amistad" para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente para cada legislatura.**

Comentario: Gonzalo Santiago Campos.

Comúnmente se identifica al comité con la comisión, pues aquél es definido como la "comisión de personas encargadas para un asunto" (Real Academia, 2001: 600). Sin embargo, "los comités son órganos exclusivos de la Cámara de Diputados, que fungen como auxiliares de ésta y cuyo objetivo central es apoyar su funcionamiento administrativo y no cuentan con facultades de dictamen o investigación" (Garabito, s. f.: 60). Como acabamos de anotar, los comités tienen como objetivo "auxiliar a la Cámara [en] su funcionamiento administrativo, para la realización de finalidades de carácter técnico, científico, cultural y de apoyo operativo en términos generales" (Berlín, 1998: 234).

La Ley de 1979, en su a. 65, dispuso que la Cámara de Diputados contaría para su funcionamiento administrativo con los comités de: administración, biblioteca y asuntos editoriales. Y la designación de los miembros que integrarían los comités estaría a cargo del Pleno, de acuerdo a las propuestas hechas por la Gran Comisión, dejando a las disposiciones reglamentarias todo lo concerniente a su integración, actividad y funcionamiento.

Asimismo, la Ley de 1994 (a. 57) mantuvo los comités de administración y asuntos editoriales, adicionó al de biblioteca la denominación de informática, y creó el del Instituto de Investigaciones Legislativas. Se mantuvo la forma de regular sus actividades, integración y funcionamiento, así como la designación de sus miembros, con la modificación del órgano encargado de realizar la propuesta: Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Además, el

Comité de Administración debía elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Cámara, y debía reunirse cada mes para recibir del tesorero un informe acerca del estado que guardaban las finanzas de la Cámara.

La Junta de Coordinación Política (JCP), en la LVIII Legislatura, constituyó a través de diversos acuerdos los siguientes comités: del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; del Centro de Estudios de Finanzas Públicas; del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, el 8 de noviembre de 2004. En la actual legislatura (LIX) existen, además de los señalados en la primera parte de este parágrafo, los siguientes comités: de Administración; de Comunicación Social (18-III-2004); de Información, Gestoría y Quejas; del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimenticia, y del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Genero, éstos dos últimos se constituyeron a través de acuerdo de la JCP, el 2 de septiembre de 2004 y 11 de octubre de 2005, respectivamente.

El n. 3 del artículo en comento no es parte del texto original, pues es por medio de una adición (DOF 29-IX-2003) que se recorrer el n. 3 para pasar al actual n. 4; asimismo, éste fue reformado, en la misma fecha, para establecer que a propuesta de la JCP, el Pleno propondrá (en lugar de podrá) constituir grupos de amistad.

Como uno de los principales pilares de la llamada *Diplomacia Parlamentaria* encontramos a los *Grupos de Amistad*, entendiendo por éstos al conjunto de parlamentarios que a través de reuniones informales (foros) impulsan, crean o refuerzan las relaciones internacionales entre el parlamento de un país, y los parlamentos de aquellos países con cuales mantiene vínculos de especial relevancia: comerciales, políticos, culturales, financieros, etcétera; y sus actividades esenciales son, exclusivamente, protocolarias. El objetivo de estos grupos consiste en funcionar como órganos de enlace y cooperación entre los poderes legislativos de distintos países, cualesquiera que sea su denominación particular: Congreso, Asamblea, Cortes, Parlamento, etc.

La LIX Legislatura estableció, con base en un acuerdo de la JCP, los grupos de amistad de acuerdo a la siguiente directriz: cada *Grupo de Amistad* se integrará con diez miembros designados por la Junta con el auxilio de la Comisión de Relaciones Exteriores, en la siguiente proporción: cuatro del Partido Revolucionario Institucional, tres del Partido Acción Nacional, dos del Partido de la Revolución Democrática, y un representante de uno de los Grupos Parlamentarios del Partido Verde Ecologista de México, del Partido del Trabajo, y del Partido Convergencia. Su Mesa Directiva se formará con un Presidente y un Secretario; el acuerdo fue tomado el 12 de abril de 2004, y

aprobado, en votación económica, en abril 15 de 2004.

Así, se instituyeron (en la presente Legislatura) grupos de amistad para los siguientes países: Alemania, Angola, Arabia Saudita, Argentina, Bélgica, Belice, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, China, Chipre, las dos Coreas, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Estados Unidos de Norteamérica, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Holanda, Honduras, India, Indonesia, Israel, Italia, Japón, Líbano, Marruecos, Nicaragua, Panamá, Polonia, Portugal, Reino Unido de la Gran Bretaña, República Dominicana, República Dominicana, Rumania, Rusia, Serbia y Monte Negro, Sudáfrica, Turquía, Ucrania, Uruguay y Venezuela. Pero, no sólo se formaron grupos de amistad para establecer vínculos con los órganos parlamentarios de países con los cuales México mantiene relaciones diplomáticas, sino también con organismo comerciales regionales, como es el caso del MERCOSUR.

Capitulo séptimo
De la Organización Técnica y Administrativa

Artículo 47.

1. **Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la Cámara cuenta con una Secretaría General.**
2. **La Cámara tendrá una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.**

Comentario: Gonzalo Santiago Campos.

La Ley de 1999 creó una Secretaría General, figura que no tiene precedentes en los anteriores ordenamientos orgánicos del Congreso Mexicano, su función principal consiste en coordinar y supervisar los servicios de la cámara, y su apoyo es primordial en el procedimiento legislativo, pues se encarga de su registro y certificación, asimismo le puede dar continuidad al trabajo legislativo, en caso de presentarse la reelección del Secretario General. También se encarga de coordinar y supervisar los servicios prestados por la Secretaría de Servicios Parlamentarios y una Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, "y responde ante la Conferencia de la cual opera como secretario, teniendo en ella voz, aunque no voto" (Paoli, 2000: 18). La creación de la Secretaría General en la estructura cameral de nuestro país

obedeció al diseño de una nueva estructura que pretendía otorgar solidez y sistematización a las diversas tareas que ejecuta el personal de la Cámara.

La Secretaria General es un órgano existente en la mayoría de los congresos y parlamentos del orbe. Por ejemplo, en España "la Secretaría General presta asesoramiento jurídico y técnico, facilita distintas prestaciones y organiza los medios materiales y humanos precisos para que la cámara pueda reunirse y ejercer sus funciones. Sus unidades básicas son, además del propio secretario general, dos secretarías generales adjuntas" (Pedroza, 2000: 1312).

La Conferencia es la encargada de proponer al Pleno la persona que pueda ocupar el cargo de Secretario General, y a través del voto de las dos terceras partes es elegido por el término de una legislatura, con la posibilidad de ser reelegido por otro período legislativo. Además, para cumplir con sus funciones la Secretaría General cuenta con el auxilio de una Oficina de Apoyo, Secretaría Particular, Coordinación de Asesores, Secretaría Privada, y un Asistente Administrativo.

Pero la función del Secretario General no se reduce al apoyo del trabajo de la cámara, también tiene participación en la renovación de ésta, esto es, se encarga de la entrega de las credenciales que identifican a los legisladores, así como de la elaboración de las listas de los integrantes de la legislatura que con antelación hayan sido legisladores federales (a. 14 de la Ley).

En la estructura cameral de España encontramos la figura del Letrado Mayor o Secretario General, a quien le corresponde "asesorar a las Mesas sobre cuantas incidencias puedan producirse en el quehacer parlamentario y, al mismo tiempo, servir como jefe de los servicios de cauce de unión entre éstos y aquéllas" (Santaolalla, 1990: 171). La designación de éste la harán las Mesas pero debe ser elegido entre Letrados de las Cortes con más de cinco años de servicios. Son diversas las funciones del Letrado Mayor pero, a decir de Fernando Santaolalla, las más representativas pueden sintetizarse en:

a) Asistir y asesorar al Presidente de la Cámara, tanto en las sesiones plenarias como en la resolución de otros asuntos de su competencia.

b) Asistir y asesorar a la Mesa y la Junta de Portavoces, adoptando las medidas precisas para la ejecución de sus acuerdos.

c) Dirige y es responsable del funcionamiento de los distintos servicios administrativos de las Cámaras y da las órdenes oportunas a los funcionarios de las Cortes (*Ibidem*: 171-172).

Según establece el a. 55 de la Ley, y el 141 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera, la Unidad de Capacitación y Formación Permanente es el órgano técnico de la Cámara de Diputados

responsable de la formación, reclutamiento, selección, actualización, especialización, evaluación y ascenso, de los candidatos a ingresar y de los funcionarios del Servicio.

La Unidad contará con un Consejo Directivo integrado por el Secretario General de la Cámara, como presidente; los Secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, como vicepresidentes; tres vocales; y el Coordinador de la Unidad, como Secretario Técnico. Tanto los Vocales como el Coordinador serán designados por la Conferencia, a propuestas del Presidente del Consejo y del Consejo Directivo, respectivamente. La Unidad tendrá para el desarrollo de sus actividades las oficinas de: planeación, formación y capacitación, ingreso, evaluación, promoción y ascenso.

Sección Primera
De la Secretaría General de la Cámara

Artículo 48.

1. La Secretaría General observa en su actuación las disposiciones de la Constitución, de esta ley y de los ordenamientos, políticas y lineamientos respectivos; y constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. La prestación de dichos servicios queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

2. El Secretario General de la Cámara será nombrado por el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el término de cada Legislatura, pudiendo ser reelecto; continuará en sus funciones hasta la realización de la elección correspondiente.

3. Para ser designado Secretario General de la Cámara se requiere:

a) Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, y estar en Pleno goce de sus derechos;

b) Haber cumplido treinta años de edad;

c) Contar con título profesional legalmente expedido;

d) Acreditar conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo;

e) 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; y

f) No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena de privación de la libertad.

4. El Secretario General de la Cámara tiene las atribuciones siguientes:

a) Preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara, en los términos previstos por esta ley;

b) Fungir como Secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;

c) Dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros;

d) Ejecutar en los casos que le corresponda, así como supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros;

e) Formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera; y

f) Informar trimestralmente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta, y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros.

Comentario: Gonzalo Santiago Campos.

Al igual que en España, en donde la Secretaría General del Congreso de los Diputados tiene como unidades básicas, dos Secretarías Generales Adjuntas, las Direcciones de Asistencia Técnico-Parlamentaria, de Comisiones, de Estudios y Documentación, de Asuntos Económicos e Infraestructura, de Relaciones Parlamentarias, de Gobierno Interior y la Intervención, la Secretaría General de la Cámara de Diputados de nuestro país cuenta para su apoyo de una Secretaria de Servicios Parlamentarios y otra de Servicios Administrativos y Financieros.

En las consideraciones del dictamen de primera lectura del proyecto de nueva Ley (Gaceta 31-VIII-1999) se estableció que la "nueva estructura de organización técnica y administrativa de la Cámara [se constituiría], a partir del principio de la profesionalización de quienes tengan a su cargo

las tareas correspondientes y su conformación como un servicio civil de carrera". Así, se propuso contar con una Secretaría General, encargada de los servicios administrativos y financieros, la que contaría para su apoyo con dos secretarías, una de servicios parlamentarios, y otra de servicios administrativos y financieros.

Se buscaba que el Secretario General mantuviera vinculación con los órganos legislativos encargados de la dirección parlamentaria y la dirección política, con el primero mediante la Secretaría de Servicios Parlamentarios, en tanto que con el segundo a través de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

La actividad del Secretario General reviste especial importancia, sobre todo por las funciones que tiene bajo su cargo (descritas en el n. 2), por ello debe merecer la confianza de la Cámara, por lo tanto deberá ser designado, o en su caso reelecto, al iniciar cada legislatura, una vez satisfechos los requisitos a que hace referencia el artículo en comento.

La creación (en su momento) de las secretarías de Servicios Parlamentarios y Servicios Administrativos y Financieros, como estructura de servicios de la Cámara, respondió a tres principios:

a) Sistemática, esto es, contar con estructuras bien definidas para la provisión de los servicios camerales.

b) Especializada, para que las funciones sean distribuidas atendiendo a la naturaleza propia de cada servicio, y

c) Profesional, para que el personal de la Cámara conforme en su trayectoria una carrera sustentada en la capacitación y la permanencia.

Sección Segunda
De la Secretaría de Servicios Parlamentarios

Artículo 49.

1. La Secretaría de Servicios Parlamentarios se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes:

a) Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, que comprende los de: comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; certificación y autentificación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas; y protocolo, ceremonial y relaciones públicas;

b) Servicios de la Sesión, que comprende los de: preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los Secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno;

c) Servicios de las Comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones;

d) Servicios del Diario de los Debates, que comprende los de: elaboración integral de la Versión Estenográfica; del Diario de los Debates; y de la Gaceta Parlamentaria;

e) Servicios del Archivo, que comprende los de: formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las Comisiones; y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores; y

f) Servicios de Bibliotecas, que comprende los de: acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria.

2. Cada uno de los Servicios establecidos en el párrafo anterior se constituye en una Dirección, la cual se estructura con las oficinas que se requieran, conforme a lo que se disponga en el Estatuto.

3. La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los centros de estudios de las finanzas públicas; de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias; de estudios sociales y de opinión pública; de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, y de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

Comentario: Gonzalo Santiago Campos.

El Secretario de Servicios Parlamentarios será designado por el voto de las dos terceras partes del Consejo Directivo de la Unidad de Capacitación y

Formación Permanente, de entre los candidatos del servicio profesional que hubiesen cumplido con los requisitos exigidos por el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera (en adelante Estatuto), y en caso de no encontrarse de entre los aspirantes a uno que sea idóneo, se designará a través de un concurso abierto de oposición (a. 12 del Estatuto).

Para ocupar el cargo de Secretario de Servicios Parlamentarios, además de cubrir los requisitos necesarios para ser Secretario General (a. 48 de la Ley), es necesario: a) contar con título de licenciado en derecho; b) acreditar experiencia en las tareas parlamentarias o conocimiento de derecho parlamentario por ejercicio profesional o docencia; y c) cumplir con los requisitos adicionales, en caso de existir, establecidos por la convocatoria para el concurso de que se trate (a. 3º transitorio de la Ley y 14 del Estatuto).

En caso de ausencia del Secretario de Servicios Parlamentarios, éste será sustituido, para el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, por los directores de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, de Servicios a la Sesión o de Comisiones y Comités, en el orden mencionado (a. 21 del Estatuto).

Al igual que la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios para cumplir con sus funciones contará con una Coordinación de Asesores, Secretaría Particular, Secretaría Privada, y un Asistente Administrativo, todos de libre designación. Asimismo, se establecen las direcciones de Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, Servicios de la Sesión, Servicios de las Comisiones, Servicios del Diario de los Debates, Servicios del Archivo, y Servicios de Bibliotecas.

Dentro de la estructura administrativa, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, encontramos a los centros de estudios de: las Finanzas Públicas (CEFP), de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) y de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). Sin embargo, consideramos que tales centros no deberían formar parte de la estructura administrativa cameral, ya que sus funciones son (primordialmente) de investigación, en la esfera de sus respectivas competencias.

Así, deben tener independencia para cumplir con sus objetivos, que en el caso del CEDIP cosiste en brindar *apoyo técnico, de carácter institucional no partidista para generar y proveer información, datos y documentación especializados a los legisladores, órganos parlamentarios y personal técnico-parlamentario, así como realizar estudios e investigaciones sobre los ámbitos legislativo y parlamentario, a fin de contribuir al eficaz funcionamiento de la Cámara de Diputados*, y no estar dentro del aparato burocrático cameral.

La independencia es imprescindible para un sano desarrollo de los centros de investigación; pero no debe mal interpretarse, deben estar ligados a los órganos parlamentarios, aunque no deberían pertenecer a la estructura administrativa, esto es, depender jerárquicamente de la Secretaría General y de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Los otros dos centros de estudios, mencionados en el n. 3 del presente artículo, fueron incorporados a través de dos reformas: el de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria (DOF 10-05-2004), y el de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género (DOF 03-08-2005). Cabe anotar que todos los centros de investigación cuentan con un comité, mismo que es, en estricto sentido, su órgano de gobierno.

Artículo 50.

1. El Secretario de Servicios Parlamentarios vela por la imparcialidad de los servicios a su cargo y realiza la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias.

2. Al Secretario le corresponde:

a) Asistir al Secretario General en el cumplimiento de sus funciones; acordar con él los asuntos de su responsabilidad; y suplirlo cuando no pueda concurrir a las reuniones de la Mesa Directiva;

b) Dirigir los trabajos de las áreas a él adscritas y acordar con los titulares de cada una de ellas los asuntos de su competencia;

c) Realizar estudios sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos de la Cámara, así como promover investigaciones de derecho parlamentario comparado; y

d) Cumplir las demás funciones que le confieren esta ley y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.

Comentario: Gonzalo Santiago Campos.

Lo que se busca con la Secretaría de Servicios Parlamentarios es coadyuvar al cumplimiento de las funciones legislativas de la Cámara, ya que apoya a la Secretaría General en la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias, además de asistirla en la elaboración y seguimiento de los acuerdos y resoluciones que adopte la Mesa Directiva y la Conferencia, todo lo anterior de manera imparcial y apartidista.

El apoyo que brinda el Secretario de Servicios Parlamentarios al Secretario General le permite tener contacto con las actividades que desarrolla éste,

por ello cuando por alguna razón se ausente, el Secretario de Servicios Parlamentarios puede suplirlo, siempre y cuando así lo acuerde la Conferencia (a. 9 del Estatuto).

Además de las funciones descritas en los incisos a), b) y c) del n. 2 del artículo en comento, podemos destacar las siguientes atribuciones (a. 22 del Estatuto):

- Desahogar u ordenar el desahogo de las consultas jurídico-parlamentarias que formulen los órganos de dirección de la Cámara, el Secretario General, las comisiones y comités y legisladores.
- Establecer el enlace entre la Mesa Directiva y los grupos parlamentarios en el desarrollo de las sesiones y la organización de los debates y discusiones.
- Dirigir el funcionamiento del sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio Automatizado, así como el de información y estadística parlamentarias.
- Instruir la difusión de los documentos relativos a las actividades de la Cámara e la Gaceta Parlamentaria.
- Atender las solicitudes de diputados en materia de apoyo parlamentario en aspectos técnico-legislativos vinculados con su función, conforme a la disponibilidad de funcionarios del Servicio de Carrera.

Bibliografía: Alfonso Muñoz, Hugo (2005), "Fiscalización y control político" en Senado de la República, *Foro internacional sobre modernización legislativa. Memorias*, México, Senado de la República, 2005, 596 pp.
Berlín Valenzuela, Francisco (coord.) (1998), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1998, 1077 pp.
Cámara de Diputados (1997), *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1997, 46 pp.
---------- (2000), *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 5ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, t. IX, 1251 pp.
---------- (2005a), *Marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005, 444 pp.

---------- (2005b), *Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados*, México, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005, 93 pp.
Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 1979.
Garabito Martínez, Jorge y Juan Carlos Cervantes Gómez, "El fortalecimiento del congreso en el marco de la reforma del Estado", *Expediente parlamentario*, México, núm. 5, s. f., 186 pp.
Hill Mayoral, Benjamín (1999), "El sistema de comisiones en la Cámara de Diputados", *Bien Común y Gobierno*, México, año 5, núm. 60, noviembre de 1999, pp. 53-60.
Mora Donatto, Cecilia (1996), "Las comisiones de investigación en el ordenamiento jurídico español" *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 85, enero-abril de 1996, pp. 263-281.
---------- (1998), *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1998, 317 pp.
---------- (2000), "La experiencia en México de las Comisiones de Investigación", *Altamirano. Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero*, Guerrero, año 3, 2ª época, núm. 17, agosto-septiembre de 2000, pp. 97-125.
Navas Castillo, Florentina (1997), "La composición de las comisiones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional" en Pau I Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Barcelona, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Aranzadi, 1997, pp. 73-94.
Paoli Bolio, José (2000), "La nueva ley orgánica del Congreso", *Quórum*, México, año IX, núm. 70, enero-febrero de 2000, pp. 7-21.
Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1997), *Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, serie E: varios, núm. 81, 263 pp.
---------- (2000), "La nueva ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y su funcionamiento interno", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre de 2000, pp. 1303-1317.
Real Academia Española (2001), *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Madrid, Espasa-Calpe, 2001, 2368 pp.
Santaolalla, Fernando (1990), *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, 433 pp.
Torres Muro, Ignacio (1998), *Las comisiones parlamentarias de investigación*,

Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, 158 pp.
UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas (2002), *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2002, t. XI, 831 pp.
---------- (2004), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 18ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. III, 361 pp.
Universidad Complutense (1986), *Estudios de derecho parlamentario*, Madrid, Universidad Complutense-Facultad de Derecho, 1986, 300 pp.

Sección Tercera
De la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

Artículo 51.

1. La Secretaría de Servicios administrativos y Financieros se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes:

a) Servicios de Recursos Humanos, que comprende los de: aspectos administrativos de los servicios de carrera; reclutamiento, promoción y evaluación permanente del personal externo a los servicios de carrera; nóminas; prestaciones sociales; y expedientes laborales;

b) Servicios de Tesorería, que comprende los de: programación y presupuesto; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública; finanzas; y formulación de manuales de organización y procedimientos administrativos;

c) Servicios de Recursos Materiales, que comprende los de: inventario, provisión y control de bienes muebles, materiales de oficina y papelería; y adquisición de recursos materiales;

d) Servicios Generales y de Informática, que comprende los de mantenimiento de bienes inmuebles; alimentación; servicios generales; apoyo técnico para la adquisición de bienes informáticos; instalación y mantenimiento del equipo de cómputo; y asesoría y planificación informática;

e) Servicios Jurídicos, que comprende los de: asesoría y atención de asuntos legales de la Cámara, en sus aspectos consultivo y contencioso;

f) Servicios de Seguridad, que comprende los de: vigilancia y cuidado de bienes muebles e inmuebles; seguridad a personas; y control de acceso externo e interno; y

g) Servicios médicos y de atención a Diputados.

2. Cada uno de los Servicios establecidos en el párrafo anterior se constituye en una Dirección, la cual se estructurará con las oficinas que se requieran, conforme a lo que se disponga en el Estatuto.

Comentario: Juan Ramírez Marín.

Recordemos que conforme al **a. 48**, esta **SSAF** forma parte de la **Secretaría General** y tiene **funciones** de apoyo para los trabajos legislativos.

El antecedente más remoto de esta Secretaría lo constituye la **Oficialía Mayor** de la Cámara de Diputados, apenas mencionada en el **a. 25**, **fr. XII** del Reglamento Interior de 1934 (inexplicablemente aún vigente), al atribuir a la Secretaría de la MD la facultad de "inspeccionar" las labores de la Oficialía Mayor, que en su época estaba organizada siguiendo el modelo de sus homólogas en las dependencias del sector público federal.

Inexplicablemente, esta sección, que regula aspectos administrativos y de servicios indispensables para el desarrollo de las funciones constitucionales de la Cámara de Diputados, **no** fue contemplada en la primera Ley Orgánica del Congreso.

En la **exposición de motivos** de la primera Ley Orgánica de **1979**, únicamente hay una ligera mención a los recursos humanos y materiales de apoyo para las funciones legislativas, cuando señala que para el desempeño de sus funciones los grupos parlamentarios:

> "…..tienen el derecho de disponer de locales en las instalaciones de la Cámara, y la posibilidad de contar con asesores, personal y elementos materiales, de acuerdo con el presupuesto de la Cámara…. "(Iniciativa de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, año III, T. III, No. 4, 9 de mayo de 1979).

En el articulado de esa primera Ley Orgánica tampoco se regularon estas materias a detalle, pues en su **a. 36**, **inciso m**, también incorporó tangencialmente dicha Oficialía Mayor, cambiando el verbo "inspeccionar", por el de "coordinar las labores de la Oficialía Mayor", lo cual evidentemente resultó insuficiente para regular con detalle dichas funciones.

Por otro lado, el **a. 45** prácticamente repetía lo señalado en la exposición de motivos citada, en lo referente a los grupos parlamentarios y en lo general, el **a. 65** dispuso:

"La Cámara de Diputados contará para su **funcionamiento administrativo** con los siguientes comités:

a) De Administración
b) De Bibliotecas
c) De Asuntos editoriales."

Los miembros de estos Comités serán designados por el Pleno a propuesta de la Gran Comisión. Su integración, actividad y funcionamiento se atendrá a lo dispuesto por las disposiciones reglamentarias.

El Comité de Administración dará cuenta normalmente a la Cámara de Diputados del ejercicio del Presupuesto."

Finalmente, el **a. 119** disponía:

"Durante los recesos del Congreso el Comité y la Comisión de Administración presentarán a la Comisión Permanente para su examen y aprobación, los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de su respectiva Cámara."

Así pues, esta primera Ley Orgánica dejó los aspectos administrativos y de servicios internos de la Cámara de Diputados sin regulación suficiente, lo que propició un retraso en la materia, que las legislaturas correspondientes trataron de paliar con diversos acuerdos y prácticas parlamentarios.

Por eso, en la **exposición de motivos** de las reformas a la Ley publicadas el 20 de julio de **1994**, se señaló:

"…Las reformas, adiciones y modificaciones que se proponen…están orientadas a:

….2. Incorporar en la Ley los acuerdos parlamentarios aprobados por la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, relacionados con su funcionamiento y organización internos…."

Esas reformas incorporaron en la **fr. m**) del **a. 29**, la obligación de Secretarios y Prosecretarios de: "coordinar sus labores con las que realice la Oficialía Mayor de la Cámara y el Cuerpo Técnico Profesional de apoyo."

Adicionalmente, el **a. 65** pasó a ser el **a. 57** modificado de la siguiente manera:

"….La Cámara de Diputados contará para su funcionamiento administrativo

con los siguientes Comités:

a) De Administración
b) De Bibliotecas e Informática
c) De Asuntos Editoriales
d) Instituto de investigaciones Legislativas.

Los miembros de estos Comités serán designados por el Pleno a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Su integración, actividad y funcionamiento se regirá por lo establecido en las disposiciones reglamentarias.

El Comité de Administración elaborará el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados y se reunirá cada mes para recibir del tesorero un informe sobre el estado que guarden las finanzas de la Cámara. El Comité dará cuenta trimestralmente a la Cámara del ejercicio del presupuesto, durante los períodos ordinarios, y durante los recesos, a la Comisión Permanente."

Por último, el **a.119** quedó como **a. 112**, con el mismo texto.

Como puede observarse, la regulación de los aspectos administrativos y de servicios mejoró apenas perceptiblemente, aunque nuevamente se olvidaron por ejemplo, de regular a la Oficialía Mayor que mencionaba el **a. 29** citado.

En **1998** una serie de iniciativas de diferentes grupos parlamentarios, propusieron entre otras medidas para la reglamentación de la rendición de cuentas del presupuesto que ejercía la Legislatura, reformas a la Ley, cuya exposición de motivos señalaba:

"…..En relación con un servicio civil de carrera permanente de servidores públicos capacitados y especializados, la Cámara requiere una nueva organización de sus aparatos de apoyo y de carácter administrativo. La iniciativa propone la creación de la Secretaría General…...

….Existirían otras dos Subsecretarías, la de asuntos administrativos y la de tesorería, de tal manera que si la mesa directiva se convierte en el órgano de gobierno de la Cámara, ésta tenga el control de las áreas administrativas a través de una sola persona, que sería el secretario general…..

Además de lo anterior se considera necesario introducir en la estructura

orgánica de la Cámara a la Contraloría de la misma, con funciones de auditoría interna permanente de la misma, sin menoscabo de que la Cámara debe rendir cuentas al órgano fiscalizador federal que, ahora, es la Contaduría Mayor de Hacienda. El Contralor debería, entonces, ser nombrado por la Cámara a propuesta de la mesa directiva y cumplir con los requisitos que defina el Reglamento. Asimismo se considera que los grupos parlamentarios deben rendir cuenta de los recursos públicos puestos a su disposición, con el propósito de no generar áreas sustraídas al control y fiscalización públicas….."(Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, año I, No. 19, abril 30 de1998).

Posteriormente la Comisión Permanente convocó a un período de sesiones extraordinarias del Poder Legislativo Federal, el 31 de mayo de 1999, en el que se presentó el dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias sobre diversas iniciativas de reforma a la Ley Orgánica, que en su parte conducente señaló:

> "…..Un tema que se manifestó desde el inicio de la legislatura como de urgente solución fue el relativo a los servicios de apoyo en la Cámara de Diputados. No sólo la regulación que contiene la Ley Orgánica del Congreso General se limita a mencionar indirectamente el establecimiento de ciertas oficinas encargadas de brindar servicios administrativos a la legislatura, sino que inclusive se carece de precisiones sobre la estructura u organización misma de esos servicios…… Conocemos que la voluntad del legislador es que exista una oficialía mayor y una tesorería general, cuyas líneas de dependencia y funciones, en gran parte, están ausentes.....
>
> …..Es necesario que en el ordenamiento se considere la expresión de los órganos encargados de brindar servicios técnicos y administrativos, las líneas de dependencia y vinculación con los órganos de legisladores y las funciones que deberán desarrollar para que la Cámara pueda dar cabal cumplimiento a sus funciones constitucionales" (Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, año II. No. 6, junio 22,1999).

Es decir, la iniciativa de la Ley vigente ya reconocía la necesidad de modernizar la administración del Congreso de la Unión y de cada una de las Cámaras que lo integran, de transparentar el uso de los recursos públicos y la asignar responsabilidad a quienes los manejan, así como contar con un servicio civil de carrera, integrado por servidores públicos capacitados y

profesionales, que colaboren al desarrollo de las labores de apoyo, facilitando así a los legisladores el ejercicio de su función sustantiva.

Asimismo el dictamen de la Iniciativa de la Ley señalaba:

"…..En cuanto a los servicios que la misma (Secretaría de Administración y Finanzas) agruparía y (a los que) conferiría unidad de acción, se encontrarían los de: recursos humanos; tesorería; recursos materiales; servicios generales y de informática; servicios jurídicos; servicios de seguridad y servicios médicos y de atención a diputados."

Aún cuando es evidente el avance en esta materia, cabe destacar que algunas de esas disposiciones pareciera que no se ajustaban a la moderna teoría administrativa, mayormente enfocada al sistema de estructura organizacional funcional, sobre todo para organizaciones relativamente pequeñas y poco complejas (Stoner, James A. F. y Freeman, R. Edward, *Administración*, 5ª edición, México, 1994, pp. 340-341), como es la estructura administrativa de la Cámara de Diputados.

Era el caso, por ejemplo, del área de Informática, que por su importancia creciente, está hoy a nivel de Dirección tanto en las empresas del sector privado, como en el sector público federal, pues es evidente que por su sofisticación técnica nada tiene en común con los otros servicios generales de cualquier organismo.

De igual suerte, actualmente son las áreas de recursos humanos las que concentran también las funciones de capacitación, que son consideradas como uno de las siete actividades básicas de las áreas de recursos humanos (Stoner, James A. F. y Freeman, R. Edward, *Administración*, 5ª edición, México, 1994, p. 402).

Por otra parte, las áreas médicas, altamente especializadas, normalmente están separadas de otras áreas de atención protocolaria o que presten otro tipo de servicios de apoyo.

Finalmente, las áreas jurídicas dependen generalmente, por la naturaleza de sus funciones y responsabilidades, directamente de las áreas superiores de decisión, pues ostentan, entre otras cosas, la representación legal de la persona moral a la que pertenecen.

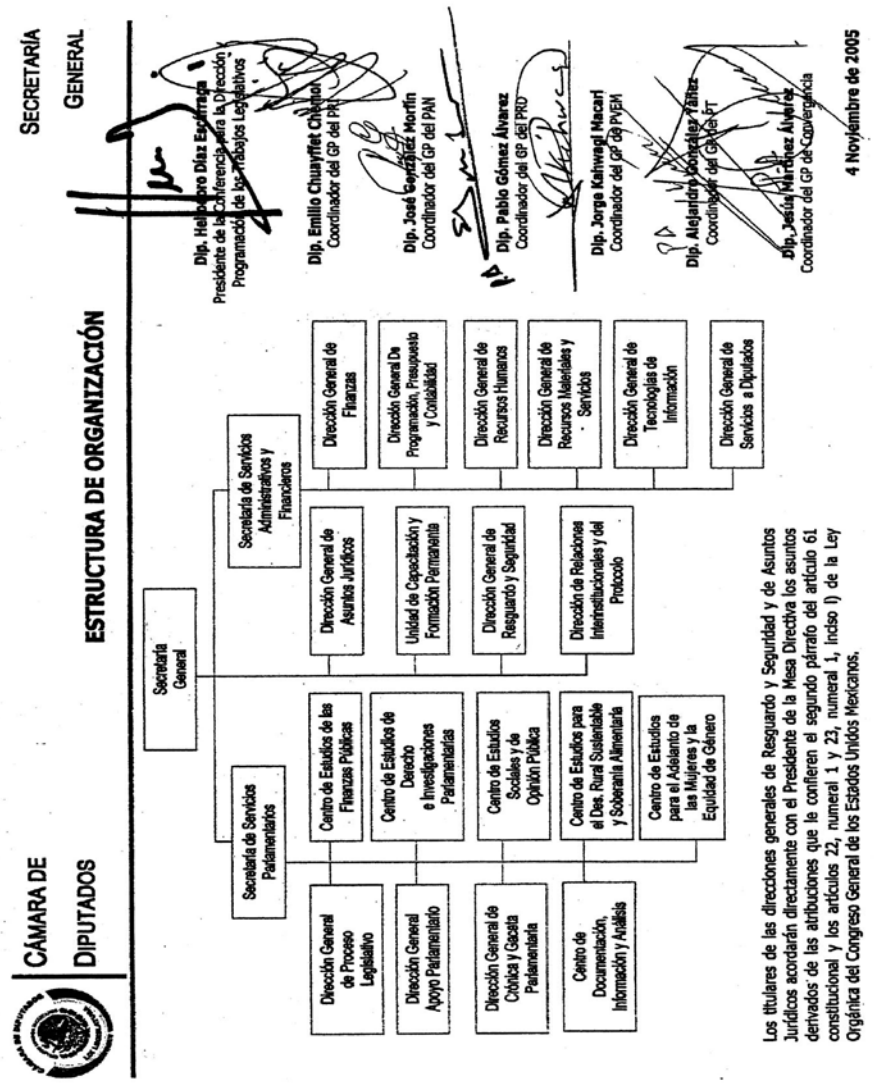
Todo ello hace a las organizaciones más delgadas, más horizontales, más rápidas y flexibles, organizadas alrededor de procesos y departamentos funcionales (Robbins, Stephen P., *Administración, Teoría y Práctica*, 4ª edición,

Prentice Hall, México, 1994).

Por su parte, el **Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados**, al que se refiere la última parte del inciso 2 del artículo en comento, fue aprobado por la **LVII Legislatura,** publicado en el DOF el 22 de mayo del 2000 y está vigente. Como es lógico, en su articulado el Estatuto desarrolla las áreas administrativas, financieras y de servicios que establece la Ley.

En suma, esas tareas de actualización organizacional y funcional son permanentes, en todo organismo vivo y plural, como la Cámara de Diputados y constituyen ventanas de oportunidad técnico-administrativa para agilizar, hacer más eficientes y eficaces a las dependencias que prestan apoyo para el mejor desempeño de las funciones legislativas.

Por lo tanto y con fundamento en los **aa. 2º** y **3º** transitorios del propio Estatuto, la **Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**, analizó un proyecto que presentó la Secretaría General (atendiendo a una recomendación de la Auditoría Superior de la Federación), para la reingeniería organizacional en las estructuras administrativas-parlamentarias, con la finalidad de optimizar el funcionamiento de los cuerpos de apoyo de la Cámara de Diputados, y en consecuencia, emitió un **acuerdo**, publicado el martes 20 de diciembre de 2005, en el número 1908 de la Gaceta Parlamentaria, por el que se autoriza la **reingeniería** de la estructura organizacional de la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, para quedar como sigue:



En el **punto tercero** de dicho acuerdo, la Conferencia aprobó:

"…..la formulación, en su oportunidad, de una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de realizar las adecuaciones legales conforme a la reestructuración autorizada"

En concordancia con lo anterior, en el **punto cuarto** señaló:
"En su oportunidad, se promoverá la presentación de un nuevo Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados."
Cabe mencionar, por último que la estructura administrativa y de servicios que ha incorporado la Ley, pareciera que tiene influencia de la legislación española en la materia, que contempla también una Secretaría General, de la que dependen dos Secretarías Generales adjuntas, encargadas de apoyos legislativos y administrativos.
La Asamblea nacional francesa, en cambio, no tiene una Secretaría General, sino que cuenta con dos Secretarías Generales: de servicios legislativos y de servicios administrativos, apoyadas por una Secretaría de servicios comunes a ambas. En ese sentido pareciera ser el modelo de organización administrativa en que se inspiró el Senado mexicano.

Artículo 52.

1. El Secretario de Servicios Administrativos y Financieros vela por el eficiente funcionamiento de los servicios que le competen.

2. Al Secretario le corresponde:

a) Asistir al Secretario General en el cumplimiento de sus funciones; acordar con él los asuntos de su responsabilidad; y suplirlo cuando no pueda concurrir a las reuniones de la Junta de Coordinación Política;

b) Dirigir los trabajos de las áreas a él adscritas y acordar con los titulares de cada una de ellas los asuntos de su competencia;

c) Realizar estudios de carácter administrativo y financiero de la Cámara; y

d) Cumplir las demás funciones que le confieren esta ley y los ordenamientos relativos a la actividad administrativa y financiera.

Comentario: Juan Ramírez Marín.

Este artículo y los siguientes que integran las secciones cuarta y quinta son de corte administrativo típico, pues regulan órganos, funciones y responsables, así como los requisitos para formar parte del servicio civil de la Cámara de Diputados.

El Secretario de Servicios Administrativos y Financieros es el titular de dicha dependencia y aquí se definen sus principales atribuciones, en forma genérica.

Cabe destacar que aunque se trata de un servidor público del segundo nivel jerárquico en la escala administrativa de la Cámara de Diputados, curiosamente la Ley no define cómo debe ser designado, ni quien lo designa.

Es el **a. 12** del Estatuto el que establece que tanto el Secretario de Servicios Parlamentarios, como el de Servicios Administrativos y Financieros serán designados por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo Directivo, de entre los candidatos del servicio profesional que hubiesen aprobado los requisitos exigidos en el propio Estatuto, o en caso de no haber candidatos, idóneos, mediante concurso abierto de oposición.

A continuación el Estatuto determina que la Conferencia podrá, fundando y motivando su decisión, oponerse a ese nombramiento, dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación que de dicho nombramiento le haga el Consejo Directivo, con el voto ponderado que represente las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara. En caso de que la Conferencia vete este nombramiento, el Consejo deberá realizar otra designación, en términos del Estatuto.

Por su parte, el **a.14** del Estatuto señala los requisitos que debe cumplir el Secretario de Servicios Administrativos y Financieros, adicionales a los establecidos en la Ley para el Secretario General:

- Contar con título profesional y con experiencia en la materia, y
- Cumplir, en su caso, con los demás requisitos que se establezcan en la convocatoria para el concurso respectivo.

De conformidad con el **a. 13** del multicitado Estatuto, los **Secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros** durarán en su encargo indefinidamente, en tanto no incurran en alguna causa de remoción señalada por el propio ordenamiento.

Sección Cuarta
De otros Órganos Técnicos de la Cámara

Artículo 53.

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 los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. La Contraloría se 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.

Comentario: Juan Ramírez Marín.

La **exposición de motivos** de la Ley señala:

"La Cámara tendrá su propia Contraloría Interna, la cual se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Este órgano lo propone al Pleno, que a su vez le nombra por las dos terceras partes de los diputados presentes."

El **a. 154** del Estatuto establece que el Contralor Interno deberá reunir los mismos requisitos que la Ley Orgánica señala para el Secretario General, sin fundar la necesidad técnica o jurídica para establecer esta exigencia, siendo que lo más ortodoxo desde el punto de vista administrativo sería señalar aquellos requisitos que presumiblemente permitieran un mejor desempeño de las funciones a su cargo, que no necesariamente debieran ser los mismos que para el Secretario General.

De conformidad con el **a. 157** del mencionado Estatuto, corresponden al Contralor Interno las siguientes **funciones**:

a) Formular el programa anual de control y de auditoría de la Cámara, someterlo a aprobación de la Conferencia y proceder a su ejecución;
b) 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;
c) Verificar que las unidades administrativas de la Cámara cumplan con los acuerdos, normas, políticas y procedimientos aprobados por la Conferencia;
d) 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;
e) Recibir y atender las quejas y denuncias que conforme al artículo 49

de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se presenten por probable responsabilidad administrativa de los servidores de la Cámara;

f) 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;

g) 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;

h) Participar, opinar y asesorar en su caso, sobre los procedimientos de adquisiciones prestación de servicios y obra pública, así como en los de enajenación de bienes de la Cámara; y

i) Las que le encomiende la Conferencia, así como las demás que las disposiciones legales y normativas le faculten.

La Contraloría Interna es actualmente un área de control, seguimiento y evaluación indispensable en la estructura administrativa de todo el sector público; sin embargo debe continuar buscándose su independencia de los órganos a quienes debe revisar, para garantizar su autonomía de gestión y decisión.

Artículo 54.

1. 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 integre, se rige por lo dispuesto en el Estatuto.

Comentario: Juan Ramírez Marín.

La **exposición de motivos** señala:

"La Coordinación de Comunicación Social difunde las actividades de la Cámara y sirve de enlace con los medios de comunicación; además es responsable del programa de publicaciones. Es importante destacar que depende de la presidencia de la mesa directiva, aunque la designación de su titular se regiría por lo dispuesto por el estatuto."

En concordancia con lo anterior, el **a. 63** del Estatuto establece que los

requisitos para la designación del **Coordinador de Comunicación Social** son:

a) Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos;
b) Haber cumplido 30 años de edad;
c) Contar con título de licenciatura debidamente registrado ante autoridad competente, y acreditar conocimiento y experiencia profesional en materia de comunicación social;
d) 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; y
e) No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena privativa de la libertad.

Como vemos, la Ley y el Estatuto señalan diferentes requisitos para diversos servidores públicos de la Cámara de Diputados, sin que en ningún caso hagan explícitas las razones de dichas diferencias.

El **a. 62** del Estatuto preceptúa las funciones y tareas del Coordinador de Comunicación Social:

a) Auxiliar a la Presidencia de la MD 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;
b) Fungir como enlace con los representantes de los medios de información, acreditarlos y otorgarles las atenciones necesarias para el cumplimiento se su función;
c) Asistir al Presidente de la MD 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;
d) 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;
e) Captar y analizar la información de los medios de comunicación referentes a los asuntos de interés de la cámara; y
f) 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 de Comunicación Social es un vehículo imprescindible para que la Cámara de Diputados comunique e informe a la sociedad sobre sus tareas, acciones y logros. No obstante, hay una gran área de oportunidad para que coadyuve a mejorar la percepción pública que algunos sectores de la población tienen actualmente sobre el Congreso y en especial sobre la propia Cámara de Diputados.

Artículo 55.

1. La Unidad de Capacitación y Formación permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, de conformidad con el estatuto respectivo. La Unidad está a cargo de un Coordinador nombrado en los términos que establezca el Estatuto del Servicio de Carrera y se estructura con las oficinas que se requieran.

Comentario: Juan Ramírez Marín.

La **exposición de motivos** de la Ley vigente señala:

> "La unidad de capacitación y formación permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados tendrá a su cargo una tarea vital para fortalecer el profesionalismo del personal de la Cámara, que consistiría en formar, actuar y especializar a los candidatos a ingresar, así como a los funcionarios de carrera. Su coordinador sería nombrado conforme lo disponga el estatuto."

El **a. 141** del Estatuto previene que la Unidad es el órgano técnico de la Cámara, responsable del reclutamiento, selección, formación, actualización, especialización, evaluación, promoción y ascenso de los funcionarios del Servicio.

El **a.142** del propio Estatuto determina que la Unidad se ubica en el ámbito de la Secretaría General, de la que depende directamente y está estructurada por un Consejo Directivo del Servicio de Carrera, un Coordinador (con nivel de Director General en Jefe) y las oficinas necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.

Sus integrantes formarán parte del servicio en un cuerpo propio, independiente de los cuerpos del funcionariado legislativo y administrativo-financiero. Los funcionarios de la Oficina de Ingreso, Evaluación, Promoción y Ascenso no podrán ingresar a los cuerpos de los servicios parlamentarios y administrativo-financieros y sólo podrán ser ascendidos o promovidos dentro de la misma Unidad.

A continuación, el Estatuto previene (**aa. 141-152)** todo lo relativo a la Unidad y al Consejo Directivo del Servicio de Carrera, que normará las actividades de dicha Unidad (**a. 143**).

Aunque parece evidente que las disposiciones anteriores tienen por objeto que la Unidad actúe con equidad, objetividad y profesionalismo en todo caso (lo cual resulta inobjetable), crea una estructura administrativa adicional, que gravita sobre el presupuesto y organización de la Cámara de Diputados y no hay una razón de fondo que impidiera que estuviera adscrita, como ya se dijo, al área de recursos humanos de la Cámara.

Por otra parte, Consejo Directivo **no** se ha instalado formalmente todavía.

Sección Quinta
Disposiciones Generales

Artículo 56.

1. El Estatuto para la organización y funcionamiento de las Secretarías y de los servicios de carrera, por lo menos deberá contener:

a) La estructura de cada una de las Secretarías y sus relaciones de mando y supervisión; y

b) Las tareas de las direcciones, oficinas, centros y unidades de la Cámara que integran los servicios de carrera.

Comentario: Juan Ramírez Marín.

Como sabemos, de conformidad con este artículo, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la **LVII Legislatura** aprobó, el **26** de **abril** del **2000**, el **Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera**, cuyo objeto es establecer la organización y funcionamiento de la Secretaría General, las Secretarías de Servicios Parlamentarios y Servicios administrativos y Financieros, de la Coordinación de Comunicación Social; de los Centros de estudios de las

Finanzas Públicas, de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y de Estudios Sociales y de Opinión Pública (faltan los recientemente creados Centros de estudio para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria y el de estudios para el Adelanto de las Mujeres y la equidad de Género, aunque curiosamente estos dos últimos sí están contemplados en el **inciso 3** del **a. 49** de la Ley); lo relativo al servicio de carrera y la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna.

El **Estatuto**, en la parte correspondiente al servicio de carrera de los cuerpos que integran las funciones legislativa y administrativa de la Cámara de Diputados, está 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."

El **Estatuto** esta estructurado con **cuatro títulos**:

I. Disposiciones generales, nomenclatura utilizada, carácter de las Direcciones y oficinas y líneas de dependencia entre ellas;
II. Organización de las Secretarías y de la Coordinación de Comunicación Social; unidades (Direcciones) que se constituyen para la prestación de servicios parlamentarios, administrativos y financieros; unidades de asistencia parlamentaria a comisiones y a comités; equipo profesional de apoyo a la MD y a su Presidente;

III. Servicio de Carrera y desempeño de esos funcionarios bajo principios de legalidad, objetividad, productividad y valores éticos de la función pública: lealtad, probidad, imparcialidad, integridad, responsabilidad, respeto y vocación de servicio. Criterios generales, reglas, mecanismos de ingreso y desarrollo de funcionarios, movilidad, percepciones, incentivos y reconocimientos; separación, infracciones, sanciones y procedimientos disciplinarios; Unidad de Capacitación y Formación Permanente, dirigida por un Consejo Directivo, como órgano técnico responsable del reclutamiento, selección, formación, actualización,

especialización, evaluación, promoción y ascenso de los funcionarios del Servicio de Carrera; derechos y obligaciones de los funcionarios del Servicio de Carrera;

IV. Contraloría Interna, órgano técnico encargado de recibir quejas, información, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Cámara de Diputados.

No obstante, como se comentó líneas arriba, la estructura administrativa actual de la Cámara de Diputados se encuentra sujeta a un proceso de reingeniería y modernización, que en su oportunidad llevará necesariamente al planteamiento de reformas a la Ley y al Estatuto.

Es evidente entonces, que una de las labores urgentes y prioritarias de la LX Legislatura será modernizar ese marco jurídico del Congreso, incluida desde luego la presente Ley y el Estatuto referido, así como la naturaleza y alcance jurídico de los acuerdos parlamentarios.

Artículo 57.

1. Las normas y los procedimientos para la conformación de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de carrera, se ajustarán a las siguientes bases:

a) Los cuerpos de la Función Legislativa y de la Función Administrativa se integran por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica de la Cámara. Los niveles o rangos permiten la promoción de los miembros titulares de los Cuerpos, en los cuales se desarrolla su carrera, de manera que puedan colaborar con la Cámara en su conjunto y no exclusiva ni permanentemente en algún cargo o puesto;

b) Para el ingreso a los Cuerpos se deberán acreditar los requisitos que señale el Estatuto y haber cumplido con los cursos que imparta la Unidad de Capacitación y Formación Permanente;

c) Los nombramientos de los titulares de los servicios parlamentario y administrativo y financiero en un nivel o rango por un Cuerpo para ocupar un cargo o puesto, se regularán por las disposiciones del estatuto; y

d) La permanencia y promoción de los funcionarios se sujetará a la acreditación de los exámenes que los programas de actualización y especialización que imparta la Unidad, así como a los resultados de

la evaluación anual que se realice en los términos que establezca el Estatuto.

2. **Las condiciones de trabajo y los sistemas de adscripción, movimientos a los cargos, compensaciones adicionales por el desempeño de un cargo y remociones, así como las demás disposiciones necesarias para al organización y adecuado desempeño de los servicios de carrera de la Cámara, se desarrollarán en el Estatuto.**
3. **Los miembros de los dos servicios de carrera serán considerados trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución, por esta Ley y por el estatuto. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios pertinentes con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.**

Comentario: Juan Ramírez Marín.

Este artículo tiene como propósito fundamental sentar las bases para el desarrollo y profesionalización de los servidores públicos de la Cámara de Diputados y regular la administración de los recursos humanos, a través de incentivos, del reconocimiento al desempeño y de un proceso de profesionalización, en un marco de competitividad y superación.

Así, el inciso primero establece las directrices sobre niveles, rangos y cargos de la estructura orgánica, requisitos que deben cubrir los candidatos, nombramientos, permanencia, promoción y evaluación.

El inciso segundo regula lo relativo a los sistemas de adscripción, compensaciones, remoción y régimen de seguridad social de los funcionarios de carrera.

El inciso tercero establece el régimen de contratación de estos trabajadores, que serán considerados trabajadores de confianza sujetos a la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional y a la Ley reglamentaria respectiva y quedarán adscritos al sistema de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.

Todo esto indudablemente ha contribuido a mejorar notablemente la estructura administrativa de la Cámara de Diputados y a establecer las bases para un servicio civil de carrera (Fix Zamudio, Héctor y Valencia C., S., *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 3ª edición, Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 680), aún cuando, como hemos visto, falta todavía un trecho por recorrer.

Artículo 58.

1. En el año de la elección para la renovación del Senado de la República, el Secretario General de Servicios Parlamentarios:

a. Hará el inventario de las copias certificadas de las constancias que acrediten a los senadores electos por las vías que la Constitución establezca, expedidas en los términos de la ley de la materia; así como de las notificaciones de las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional electoral sobre los comicios de senadores;

b. Entregará, a partir del 20 y hasta el 28 de agosto, las credenciales de identificación y acceso de los senadores electos a la sesión constitutiva, con base en las constancias de validez y de mayoría y de la primera minoría, y de asignación proporcional, en los términos del inciso anterior; y

c. Preparará la lista de los Senadores electos a la nueva legislatura, para los efectos del párrafo segundo del artículo siguiente de esta Ley, distinguiendo a los integrantes de la nueva legislatura que hayan ocupado anteriormente el cargo de Senador, por orden de antigüedad en el desempeño de esa función, así como por su edad en orden decreciente.

Comentario: Juan Ramírez Marín.

En este artículo se determinan las obligaciones del Secretario General de Servicios Parlamentarios del Senado relacionadas con la instalación de la Legislatura. Obligaciones que originalmente el Reglamento Interior del Congreso General atribuía a la comisión instaladora, posteriormente la Ley Orgánica de 1979 en su artículo 68 dispuso que las tareas administrativas previas a la instalación de la Legislatura fueran llevadas a cabo por la Comisión Instaladora. Con respecto a la Sesión Constitutiva del Senado un grupo de senadores del PRI presentaron en 1999 una iniciativa para incorporar una serie de reglas novedosas para la constitución de la Cámara, en la que tomaron como eje las nuevas reglas que regirían la contienda electoral, en ésta se proponía que el Secretario General de Servicios Parlamentarios efectuará un inventario de las copias certificadas de las constancias de mayoría y validez que acreditaran a los senadores electos por los distintos principios, sin omisión de las notificaciones de las sentencias inatacable del órgano jurisdiccional electoral sobre los comicios respectivos. (Iniciativa presentada por los Senadores Juan Ramiro Robledo Ruiz, Eduardo Andrade Sánchez y

Sami David David. Grupo Parlamentario del PRI. Comisión Permanente. 26 de mayo de 1999). Por su parte el Sen. Gabriel Jiménez Remus, a nombre del Grupo Parlamentario del PAN el mismo día presentó una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica entre las que proponía que el Secretario General de la Cámara de Senadores realizara el inventario de las constancias que acrediten a los legisladores electos, entregaría las identificaciones a los mismos y elaboraría la relación de los integrantes de la nueva legislatura que hayan ocupado el cargo de Senador, (Artículo 62 de la iniciativa presentada por los Senadores del Grupo Parlamentario del PAN Gabriel Jiménez Remus, Juan de Dios Castro Lozano, Ricardo García Cervantes, Francisco J. Salazar Sáenz, Sen. Emilio Goicoechea Luna. Comisión Permanente. 26 de mayo de 1999), ambas iniciativas y la minuta de la Cámara de Diputados fueron la base para determinar que uno de los dos secretarios generales que se crearían con la reforma se encargara de esta labor de apoyo.

Artículo 59.

1. Los senadores electos se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Senadores el día 29 de agosto del año de la elección, a las 11:00 horas, con objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara.

2. El Secretario General de Servicios Parlamentarios notificará a los integrantes de la nueva legislatura, la fecha señalada en el párrafo anterior para la celebración de la sesión constitutiva, al momento de entregar las credenciales de identificación y acceso. A su vez, mandará difundir avisos en los diarios de mayor circulación nacional en torno al contenido de dicha disposición.

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

A diferencia de la Cámara de Diputados el Senado no tuvo ningún problema para su instalación en 1997, sin embargo la experiencia de aquella Cámara sirvió como ejemplo de lo que podría suceder sino se actualizaban las normas para citar a la reuniones de instalación por lo que en 1999 se consideró reestablecer una fecha determinada en este artículo para la llevar a cabo la sesión constitutiva. En el texto original de la Ley Orgánica de 1979 el artículo 69 disponía que los senadores se reunieran sin necesidad de citación el día quince de agosto a las diez horas para instalar el Colegio Electoral, con la supresión de éste en 1993 se determinó en el artículo 61 de la misma Ley que la comisión instaladora citará a los senadores electos a junta previa dentro

de los diez días anteriores al inicio del primer período de sesiones ordinarias de la legislatura entrante.

Artículo 60.

1. Exclusivamente para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara habrá una Mesa de Decanos, formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.

2. La Mesa de Decanos se integra por los Senadores electos presentes que, en orden decreciente, hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de Senador. En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá a favor de los de mayor edad.

3. Si ningún miembro se hubiese desempeñado anteriormente como Senador se acudirá a la mayor antigüedad como diputado federal y en su defecto, como diputado local.

4. El Senador electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos. Igual criterio se seguirá para los vicepresidentes y secretarios, sucesivamente. Si ningún Senador tuviere antigüedad parlamentaria la Mesa de Decanos se formará por orden decreciente de edad.

5. Presentes en el salón de sesiones los senadores electos para la celebración de la sesión constitutiva, el Secretario General de Servicios Parlamentarios informará que cuenta con la documentación correspondiente y mencionará por su nombre a quienes corresponda ocupar la Mesa de Decanos, solicitándoles que ocupen sus lugares en el presidium.

6. El Presidente de la Mesa de Decanos ordenará el pase de lista, y uno de los secretarios comprobará el quórum para la celebración de la sesión constitutiva. Declarado el quórum, el Presidente abrirá la sesión. Enseguida, se dará a conocer el orden del día, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos:

I. Pase de lista;
II. Declaración del quórum;
III. Protesta constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos;
IV. Protesta constitucional de los Senadores electos;
V. Elección de los integrantes de la Mesa Directiva;
VI. Declaración de la legal constitución de la Cámara;
VII. Cita para sesión de Congreso General, y
VIII. Designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

7. Enseguida, el Presidente de la Mesa de Decanos se pondrá de pie, y al efecto harán lo propio los demás integrantes de la Cámara. Aquél prestará la siguiente protesta, con el brazo derecho extendido: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Senador a la (número ordinal) Legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de Presidente de la Mesa de Decanos de la Cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande".

8. Acto seguido, el resto de los integrantes de la Cámara permanecerán de pie y el Presidente de la Mesa de Decanos les tomará la protesta siguiente: "¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Senador a la (número ordinal) Legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?". Los Senadores electos responderán, con el brazo derecho extendido: "¡Sí, protesto!". El Presidente de la Mesa de Decanos contestará: "Si no lo hicieren así, que la Nación se los demande".

9. Una vez que se hayan rendido las protestas constitucionales referidas en los dos párrafos anteriores, se procederá a la elección de la Mesa Directiva de la Cámara.

10. Elegida la Mesa Directiva, el Presidente de la Mesa de Decanos invitará a los integrantes de aquélla a que ocupen el lugar que les corresponde en el presidium. Enseguida, la Mesa de Decanos quedará disuelta y los miembros de la misma tomarán su sitio en el salón de sesiones.

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

El presente artículo es correlativo al artículo 15 de esta misma Ley que regula a la Mesa de Decanos de la Cámara de Diputados en general las previsiones son idénticas salvo algunos puntos en los que refiere a los criterios para definir quien debe formar parte de este órgano. Esta figura como ya ha sido comentado es originaria del derecho parlamentario europeo concretamente del sistema francés y español sin embargo en nuestro país se determinó que la responsabilidad de fungir como secretario también recayera en los senadores con más experiencia a diferencia de cómo se prevé en España

en la que estos deben ser los legisladores mas jóvenes.

Este órgano se integra a nuestro sistema con la Ley Orgánica de 1999, como resultado de las propuestas de los grupos parlamentarios del PRI y el PAN y la minuta aprobada por la Cámara de Diputados en la cual se preveía ya la integración de este órgano. Con respecto a la Propuesta del Grupo Parlamentario del PRI, se debe señalar que en esta se consideró conveniente que en el proceso de instalación del Senado se siguiera una pauta similar a la que se proponía para la Cámara de Diputados, la cual se había conocido a través de diversos trabajos que se habían realizado conjuntamente. Los senadores priístas sostenían que con la Mesa de Decanos, se garantizaría imparcialidad, experiencia legislativa y representatividad plural. Por lo que propusieron además de las reglas para su integración que su función se reluciera al transcurso del ceremonial de instalación y toma de protesta, pasado lo cual se elegiría la Mesa Directiva de la Cámara, y los integrantes de la Mesa de Decanos se reintegrarían a sus escaños. (Iniciativa presentada por los Senadores Juan Ramiro Robledo Ruiz, Eduardo Andrade Sánchez y Sami David David. Grupo Parlamentario del PRI. Comisión Permanente. 26 de mayo de 1999). Por su parte los senadores del Grupo Parlamentario del PAN en su iniciativa propusieron una figura similar conformada con un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios de entre los senadores electos, designados según el criterio de mayor antigüedad en que hayan ocupado dicho cargo, los cuales tomarían la protesta de los senadores electos y realizarían la elección de la nueva Mesa Directiva. (Iniciativa presentada por los Senadores del Grupo Parlamentario del PAN Gabriel Jiménez Remus, Juan de Dios Castro Lozano, Ricardo García Cervantes, Francisco J. Salazar Sáenz, Sen. Emilio Goicoechea Luna. Comisión Permanente. 26 de mayo de 1999). Finalmente ambas propuestas fueron atendidas por lo que la figura se incorporó a nuestra legislación parlamentaria.

Artículo 61.

1. **El Presidente de la Mesa Directiva declarará constituida la Cámara de Senadores, mediante la siguiente fórmula: "La Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) Legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones".**
2. **Enseguida, citará para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo.**

3. **Cumplido lo anterior, hará la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General.**
4. **Los Senadores que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo, con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la Mesa Directiva.**
5. **Antes del inicio de cada año legislativo subsecuente, la Cámara de Senadores realizará, dentro de los 10 días anteriores a la apertura de sesiones, una junta previa para elegir a la Mesa Directiva.**

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

Algunas de las disposiciones previstas en este artículo coinciden con las del artículo 16 que corresponde al titulo de la Cámara de Diputados por lo que sus antecedentes son similares, como es el caso de los artículos 8 y 9 del Reglamento Interior en los que se determina la formula para la protesta de los residentes de las Cámaras y los demás miembros de la Legislatura, así como de los legisladores que se presente con posterioridad.

La primera Ley Orgánica de 1979, dispuso en su artículo 75 la formula para constituir la Legislatura de la Cámara de Senadores, la cual era la siguiente "*La Cámara de Senadores del los Estados Unidos Mexicanos se declara legalmente constituida"* formula que pasó integra al artículo 62 con la reforma de 1994, al igual que la previsión de que todos los senadores que se presentaran con posterioridad rindieran protesta.

CAPITULO SEGUNDO
De la Mesa Directiva

Sección Primera
De su integración, duración y elección

Artículo 62.

1. **La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula.**
2. **La Mesa Directiva durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos. Antes de tomar posesión de sus cargos, los integrantes de la Mesa Directiva rendirán la protesta correspondiente en los términos que disponga el Reglamento.**
3. **La elección de la Mesa Directiva se comunicará a la Cámara de Diputados, al Titular del Poder Ejecutivo Federal, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los Estados, a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.**

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

Este artículo regula la integración de uno de los más importantes órganos del Senado, la Mesa Directiva, la cual tiene entre sus atribuciones la alta responsabilidad de conducir las sesiones del Pleno. Este órgano colegiado se rige por los principios de imparcialidad, objetividad y equidad. Esto obliga a sus integrantes a hacer prevalecer el interés de la Cámara por encima de intereses particulares o de grupo.

La Ley Orgánica del Congreso no limita las funciones de la Mesa Directiva del Senado a la conducción de las sesiones y las actividades protocolarias, ya que le atribuye facultades administrativas como asignar recursos materiales, humanos y financieros a los grupos parlamentarios, y proponer al Pleno, ordenamientos que regulen la organización de sus áreas administrativas.

En los Reglamentos que rigieron al Congreso, no se encuentra regulada la Mesa Directiva; sin embargo, su existencia está implícita en la regulación de los presidentes, vicepresidentes, secretarios y prosecretarios. En la Ley Orgánica del Congreso de 1979, la Mesa Directiva es incorporada por primera vez en el Capítulo II, con funciones muy limitadas, las cuales se ejercen bajo la autoridad de su Presidente (Artículo 33 de la Ley Orgánica del Congreso de

1979). En los antecedentes reglamentarios del Congreso, la Mesa Directiva no desempeñó un papel relevante, por dos razones fundamentales: Primero. Los nombramientos de los funcionarios que la integraban, de acuerdo con los distintos Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso, tenían vigencia de un mes, tiempo insuficiente para que el Presidente y el resto de la Mesa adquirieran la fuerza política necesaria para constituirse como órgano rector de la Cámara. Segundo. La Gran Comisión, le restó fuerza política y atribuciones, al grado de desplazarla de la dirección en ambas Cámaras. El hecho de que una comisión ordinaria, como fue la Gran Comisión, desplazara al máximo órgano de gobierno, resulta clave para explicar un factor interno que distorsionó el desarrollo pleno del Congreso como un órgano soberano del Estado mexicano. De acuerdo con Alonso Lujambio, "el Constituyente de 1824 no sólo crea un Senado con la representación paritaria de los estados, para acompañar a la Cámara Popular –Cámara de Diputados—, también crea una especie de Senado dentro de la Cámara de Diputados (la Gran Comisión) para evitar la concentración de poder en una Mesa Directiva electa por los estados de mayor población y por lo tanto de mayor representación". (Lujambio, Alonso. *El Gobierno de la Cámara de Diputados. El caso mexicano en perspectiva histórica comparada*. Instituto de Investigaciones Legislativas. LIII Legislatura del Estado de México. S/f. Pág. 11.)

La Ley Orgánica promulgada en 1979, atribuyó a la Gran Comisión las facultades de órgano rector en ambas cámaras, lo que vino a regular una práctica que ya existía. Además, se redujeron las facultades de la Mesa Directiva, ya que, con las modificaciones, sólo se limitaría a conducir los debates y a dar curso a los asuntos del Pleno. Fue hasta la LV Legislatura cuando la Gran Comisión dejó de ser el máximo órgano de gobierno, debido a que las presiones de la oposición obligaron a tomar la decisión de restarle facultades, con lo cual comenzó a perder el control absoluto de la Cámara de Diputados. (Dinorah de Lima Jiménez. *Organización, Estructura y Funcionamiento de la Cámara de Diputados.* El Congreso Mexicano. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados, LV Legislatura. México. 1994. Pág. 96). Finalmente, en 1999 se eliminó de la Ley Orgánica la Gran Comisión y la Mesa Directiva asumió la función de órgano de gobierno en ambas cámaras, hecho sin precedente en nuestra historia parlamentaria, ya que desde el Reglamento del Congreso de 1824, los integrantes de ésta –vicepresidentes y secretarios-, sólo habían sido auxiliares en la conducción de las sesiones del Pleno.

La Mesa Directiva adquirió un papel preponderante en la dirección

del Senado de la República con la Ley Orgánica de 1999, que le otorgó importantes atribuciones y mayor permanencia en el cargo a sus miembros. Adicionalmente, al convertirse en un órgano plural se garantizó en parte la imparcialidad en su actuación, sin embargo, no se previó que esta se integrara con legisladores de todos los grupos parlamentarios, toda vez que no es un órgano que deba regirse por intereses de grupo.

La actual regulación de la Mesa Directiva del Senado tiene como base las iniciativas de los grupos parlamentarios del PRI y el PAN, razón por la cual debemos analizar el contenido de ambas. Una de los principales aspectos de la iniciativa del PRI fue la propuesta para la integración de la Mesa Directiva, que obedecía a otorgarle una dimensión de la máxima imparcialidad, al suprimir cualquier referencia a un posible origen partidista, la cual fue puntualmente recogida por las comisiones dictaminadoras, otro aspecto relevante consistió en la propuesta de que todos los integrantes de este órgano interno durarán en el ejercicio de sus funciones un periodo ordinario de sesiones y en el caso de periodos extraordinarios de sesiones, se propuso que la Cámara nombrara en la primera sesión al Presidente y a los Vicepresidentes, quienes fungirán como tales durante ese lapso parlamentario esta última propuesta no prosperó.(Iniciativa presenta da por los Senadores Juan Ramiro Robledo Ruiz, Eduardo Andrade Sánchez y Sami David David. Comisión Permanente. 26 de mayo de 1999). Por su parte el Grupo Parlamentario del PAN propuso que la Mesa Directiva fuera electa para toda una legislatura y se integrara por un Presidente, un Vicepresidente por cada grupo parlamentario, dos Secretarios y dos Prosecretarios que serían electos a propuesta de los Coordinadores parlamentarios, asimismo se propusieron las funciones de la Mesa relacionadas con el desarrollo de los trabajos parlamentarios, de organización y dirección de las tareas de la Secretaría General. También se propuso establecer que los integrantes de la Mesa tendrían voto individual para la toma de decisiones; presentar al Pleno el Proyecto de Presupuesto Anual del Senado que le envíe el Comité de Administración y en caso de aprobarse remitirlo al Ejecutivo Federal. (Iniciativa presentada por los Senadores del Grupo Parlamentario del PAN Gabriel Jiménez Remus, Juan de Dios Castro Lozano, Ricardo García Cervantes, Francisco J. Salazar Sáenz, Sen. Emilio Goicoechea Luna. Comisión Permanente. 26 de mayo de 1999).

El dictamen de las comisiones Unidas de Reglamento y Práctica Parlamentaria y de Estudios Legislativos, Tercera que recayó sobre éstas iniciativas y la minuta enviada por la Cámara de Diputados señalaba que “en la tradición parlamentaria de México, la Mesa Directiva ha sido un órgano

cuya tarea exclusiva es la conducción de los debates y la representación jurídica y protocolaria de la Cámara, que recae en su Presidente." El dictamen destacaba que ambas iniciativas buscaban incrementar las atribuciones de la Mesa Directiva, fortalecer su integración como órgano imparcial y ampliar el plazo de ejercicio de sus integrantes. Ambas comisiones compartían el propósito de que la Mesa se fortaleciera como órgano conductor de las tareas de la Cámara. (Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamento y Práctica Parlamentaria y de Estudios Legislativos, Tercera. Diario de los Debates del Senado del 30 de agosto de 1999).

El dictamen refiere que la iniciativa priísta que proponía ampliar de un mes, a un periodo ordinario de sesiones, las funciones de la Mesa implicaría la elección de dos Mesas Directivas al año, lo cual era insuficiente y que la propuesta de Grupo parlamentario del PAN que por el contrario, establecía la duración en una legislatura, era demasiado por lo que encontraron razonable que para el logro del propósito de hacer más estable el trabajo de la Mesa Directiva, el periodo de ejercicio se extendiera hasta un año, con la posibilidad de reelección. Lo cual satisfacía las pretensiones de ambas iniciativas, ya que se reconocía la posibilidad de que una directiva pudiera durar toda una legislatura, pero se hizo posible un relevo.

Con respecto al modo de elección del Presidente de la Mesa Directiva, la iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI proponía que se le designara por mayoría simple o relativa en tanto que la propuesta del PAN proponía que la elección fuera por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes, y en caso de no alcanzarse recurrir después de dos votaciones a la insaculación. Las comisiones dictaminadoras consideraron la necesidad de acercar las posiciones planteando una solución intermedia, que fue la elección de la Mesa Directiva por mayoría absoluta de los miembros presentes. El dictamen tomo en consideración las argumentaciones favorables a una mayoría calificada, que consideraban a ésta como una garantía de un amplio consenso entre las fuerzas políticas, y aclaraba que lo cierto era que la práctica parlamentaria mexicana había venido estableciendo este tipo de consensos a lo largo de muchos años, para la elección de las Mesas Directivas, y era de esperarse que dicha práctica se extendiera en la búsqueda de una convivencia parlamentaria más sólida. No obstante ello se destacó que el sujetar la elección de una Mesa Directiva, -con facultades mas amplías, y que con la reforma aumentaría considerablemente su peso específico- a la consecución de una mayoría calificada, podría generar, en situaciones críticas, una parálisis del Senado por carencia de Mesa Directiva. Las comisiones

dictaminadoras aludieron el argumento del Grupo Parlamentario del PRI que refiere que el principio fundamental de la democracia es que la mayoría tiene el derecho a gobernar y que precisamente por eso debía concederse a la mayoría relativa la posibilidad de elegir a la Mesa Directiva, a lo que resolvió que también resulta importante que ésta cuente con el respaldo mayoritario absoluto por lo que resolvió en el sentido de que la elección de la Mesa Directiva se realizara por mayoría absoluta.

Artículo 63.

1. **El Presidente de la Mesa Directiva será suplido en sus ausencias temporales por el Vicepresidente que corresponda de acuerdo al orden en que hayan sido electos.**
2. **En caso de ausencia de todos los vicepresidentes, el Presidente de la Mesa Directiva podrá designar a alguno de los Secretarios para conducir el debate durante las sesiones.**
3. **En caso de vacantes de cualquiera de los integrantes de la Mesa Directiva, se procederá a una nueva elección en los términos del artículo 62 de esta Ley; los así electos concluirán el periodo de quien hubiese dejado la vacante.**

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

La figura de los vicepresidentes tiene antecedentes desde las el Reglamento Interior de las Cortes de Cádiz que en sus artículos XXXII y XXXV que respectivamente señalaban que:

El vicepresidente ejercerá todas las funciones del presidente en su ausencia o enfermedad y defecto de ambos hará de presidente el primer mes el secretario más antiguo y en los demás mes el presidente anterior

…ninguno que haya sido presidente o vicepresidente podrá ser reelegido para el mismo cargo durante los tres o cuatro meses que duren las sesiones.

Los reglamentos posteriores como es el caso del Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 3 de diciembre de 1824. Preveía también esta figura con disposiciones muy semejantes y al igual que la legislación actual solo se le asignaba al vicepresidente la facultad de sustituir al Presidente.

En el caso de formación de la Ley Orgánica de 1999, solo la iniciativa

del Grupo Parlamentario del PRI hace referencia a las facultades de estos proponiendo que las ausencias y faltas temporales del Presidente serían cubiertas por el Vicepresidente en turno, de acuerdo al orden en que hayan sido electos, (Iniciativa presenta da por los Senadores Juan Ramiro Robledo Ruiz, Eduardo Andrade Sánchez y Sami David David. Comisión Permanente. 26 de mayo de 1999.) propuesta que se recogió íntegramente en el texto de la ley. La propuesta del PAN con respecto a los vicepresidentes se limita a diferenciar la forma en que estos serían electos, proponiendo que fuera por mayoría absoluta del Pleno a diferencia del Presidente que sería por mayoría calificada de dos terceras partes, propuesta que no prospero ya que se consideró conveniente que la totalidad de los miembros de la Mesa fueran electos por mayoría calificada. (Iniciativa presentada por los Senadores del Grupo Parlamentario del PAN Gabriel Jiménez Remus, Juan de Dios Castro Lozano, Ricardo García Cervantes, Francisco J. Salazar Sáenz, Sen. Emilio Goicoechea Luna. Comisión Permanente. 26 de mayo de 1999.)

Finalmente debe destacarse que en 1999 el número de vicepresidentes aumento de dos a tres con respecto a la previsto por el artículo 65 de la Ley Orgánica de 1979.

Artículo 64.

1. En caso de que se realice uno o más periodos de sesiones extraordinarias durante el año legislativo, en dichos periodos actuará la Mesa Directiva electa para el año correspondiente.

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

Este artículo es producto de la propuesta realizada por el Grupo Parlamentario del PRI que en su artículo 64 planteaba que en caso de celebración de periodos extraordinarios de sesiones, se estableciera que la Cámara de Senadores nombrará en la primera sesión al Presidente y los vicepresidentes, quines fungirían como tales durante ese lapso. Sin embargo, como se señaló en el comentario del artículo 62 debido a que se dispuso que la elección de la Mesa fuera por un año y no por un periodo de sesiones como lo proponía el Grupo Parlamentario del PRI, esta debía ser la encargada de dirigir las sesiones en los periodos extraordinarios que durante ese miso año se celebraran. Razón por la que solo se adaptó el texto a la redacción del artículo 62.

Artículo 65.

1. **Los integrantes de la Mesa Directiva sólo podrán ser removidos de sus cargos por transgredir en forma reiterada las disposiciones de esta Ley, del Reglamento o por incumplir los acuerdos de la Mesa Directiva y de la Cámara. Para ello se requiere que algún senador presente moción, que se adhieran a ella por lo menos cinco senadores y que sea aprobada en votación nominal por las dos terceras partes de los miembros presentes, después de que se someta a discusión, en la cual podrán hacer uso de la palabra hasta tres Senadores en pro y tres en contra.**
2. **La remoción a que se refiere el párrafo anterior tendrá efectos definitivos y se procederá a la designación del nuevo integrante de la Mesa Directiva, mediante el mecanismo previsto en esta Ley.**

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

Este artículo tiene antecedente en el artículo 70 de la Ley Orgánica de 1979 que disponía que los integrantes de la Mesa Directiva solo podían ser removidos de sus cargos por una causa que era haber inobservado reiteradamente las disposiciones de la propia Ley o del Reglamento Interior. Para poder determinar la remoción se requería que algún miembro del Senado presentara una moción a la que se adhirieran por lo menos dos senadores y esta fuera aprobada en votación nominal después de haber sido discutida por dos senadores en pro y dos en contra.

Siguiendo el anterior precepto los senadores del Grupo Parlamentario del PRI propusieron que incluyera un mecanismo similar a fin de poder reclamar la remoción de alguno de los integrantes de la Mesa Directiva, cuando no observen las disposiciones de esta Ley Orgánica o los ordenamientos que aprobara el Pleno, procediéndose en caso de operar dicha remoción al nombramiento de un nuevo integrante mediante los mismos mecanismos dispuesto para en la Ley. (Artículo 67 de la Iniciativa del PRI presenta da por los Senadores Juan Ramiro Robledo Ruiz, Eduardo Andrade Sánchez y Sami David David. Comisión Permanente. 26 de mayo de 1999). Por su parte la Iniciativa del Grupo Parlamentario del PAN en su artículo 70 establecía tres causales para la remoción de los integrantes de la Mesa Directiva que eran:

a) Transgredir en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en esta ley o las normas reglamentarias;
b) Incumplir los acuerdos de la Mesa Directiva y de la Cámara; y

c) Faltar injustificadamente a tres sesiones consecutivas de la Cámara o reuniones de la Mesa Directiva.

Finalmente las causas de remoción, así como el mecanismo para llevarla a cabo propuestas por el Grupo Parlamentario del PRI fueron las que se incluyeron en la redacción del actual

Artículo 66.

1. La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:

a) Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la

Constitución, a esta Ley y al Reglamento correspondiente;

b) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias;

c) Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación;

d) Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial;

e) Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional;

f) Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad;

g) Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al Titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara. En los recesos, el Presidente de la Mesa turnará el presupuesto mensual al Presidente de la Comisión Permanente para

los efectos legales conducentes;

h) Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios;

i) Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se regirá, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos;

j) Organizar y supervisar las funciones a cargo de las secretarías generales, la Tesorería, el servicio civil de carrera y crear las unidades administrativas que requiera la Cámara;

k) Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta Ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos aplicables; y

l) Las demás que se deriven de esta Ley o del Reglamento.

2. Las facultades que se precisan en los incisos a), c), d), e), f), g) y k), serán ejercidas por el Presidente de la Mesa Directiva.

3. Las facultades que se precisan en los incisos b), h), i) y j), serán ejercidas de manera colegiada, por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Mesa Directiva. En caso de empate, el Presidente de la misma tendrá voto de calidad. Para sesionar válidamente deberán asistir más de la mitad de sus integrantes.

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

Con la Ley Orgánica de 1999, se establecieron atribuciones que corresponde ejercer a los integrantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras como órganos colegiados, entre las que se encuentran:

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

En su caso, concreto de la Mesa Directiva del Senado debe:

- Asignar los recursos humanos materiales y financieros así como los locales

que corresponda a los grupos parlamentarios.

- Elaborar y proponer al pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarias generales, la tesorería y el servicio civil de carrera.
- Organizar y supervisar las funciones a cargo de sus órganos administrativos y crear las unidades administrativas que se requieran.
- Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad

Con la reforma de 1999, la Mesa Directiva se erigió como el máximo órgano de gobierno en ambas cámaras, lo cual constituye una de las más importantes aportaciones de esta reforma. El fortalecimiento de este órgano es producto de las nuevas reglas para garantizar la pluralidad en su integración -las cuales buscaban que sus labores se realizaran con imparcialidad, en la conducción de la activada más importante de las cámaras que es el proceso legislativo- y la estabilidad de su integración que permitió que este órgano se fortaleciera políticamente y diera continuidad a sus trabajos.

En el dictamen del Senado de la Ley Orgánica de 1999 con respecto a este punto se señaló que las funciones que se asignaban a la Mesa Directiva como órgano de gobierno revestían particular importancia destacando que se había avanzado en la idea de que no se trataba solamente de asignarle la tarea de dirigir el debate en las sesiones, sino darle funciones que la consolidaran como el instrumento camaral para la organización y vigilancia de todas las tareas de la Cámara, por lo que se le confiaría la misión de integrar los asuntos a tratarse en una sesión, es decir, a enlistar el orden del día a partir, por supuesto, de las propuestas de la Junta de Coordinación Política. (Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamento y Práctica Parlamentaria y de Estudios Legislativos, Tercera. Diario de los Debates del Senado del 30 de agosto de 1999.)

A la función básica de conducir las discusiones y dar trámite a los asuntos se agregó la de dirigir y controlar las labores de las Secretarías Generales de Servicios Parlamentarios y la de Administración, dotándola así de una función de mucho mayor alcance, también, se le encomendó la importante responsabilidad de presentar el anteproyecto de presupuesto anual y despachar la asignación de recursos y apoyos para los grupos partidistas. Finalmente se dispuso que la Mesa tuviera la atribución de conducir las relaciones del Senado con los demás poderes y órganos de gobierno del país a través de su Presidente.

Sección Tercera
De su Presidente

Artículo 67.

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:

a) Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno;

b) Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deben recaer en aquellos con que se dé cuenta a la Cámara;

c) Conducir los debates y aplicar el Reglamento correspondiente;

d) Firmar, junto con uno de los secretarios de la Cámara, y en su caso con el Presidente y un secretario de la Colegisladora, las leyes y decretos que expidan la Cámara de Senadores o el Congreso de la Unión, así como los acuerdos y demás resoluciones de la Cámara;

e) Firmar la correspondencia y demás comunicaciones oficiales de la Cámara;

f) Presidir la conducción de las relaciones del Senado en los términos que señala el inciso e), del párrafo 1 del artículo anterior; y representarlo en las ceremonias a las que concurran los titulares de los otros Poderes de la Federación o las autoridades locales del Distrito Federal, así como en las reuniones de carácter internacional, pudiendo delegar su representación en cualquiera de los otros integrantes de la Mesa Directiva;

g) Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido veinte días hábiles después de aquél en que se les turne un asunto, para que lo presenten en un término de diez días; si no presentaren el dictamen dentro de ese término y no mediare causa justificada, el o los proponentes podrán solicitar que se turne a otra Comisión;

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

i) Solicitar el uso de la fuerza pública en los términos establecidos en esta ley;

j) Requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones de la

Cámara y aplicar, en su caso, las medidas y sanciones procedentes conforme a lo dispuesto por los artículos 63 y 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

k) Dirigir las tareas de las secretarías generales, la Tesorería, las unidades administrativas y el Centro de Capacitación y Formación Permanente del servicio civil de carrera, con objeto de asegurar su buen desempeño y acordar con sus titulares los asuntos de su competencia. El Presidente de la Mesa Directiva, podrá delegar en los vicepresidentes y secretarios el ejercicio de la facultad establecida en el presente inciso, señalando expresamente, e informando al Pleno, a cuál de los integrantes de la Mesa Directiva le corresponde la función delegada;

l) Otorgar poderes para actos de administración y para representar a la Cámara ante los tribunales en los juicios de cualquier naturaleza en que ésta sea parte; y

m) Las demás que le confieran esta Ley y el Reglamento.

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

Como consecuencia de lo numeroso y complejo de un parlamento, es necesaria una autoridad que lo dirija y que resuelva las desavenencias que puedan presentarse en el desarrollo de sus trabajos. Esta autoridad es el Presidente de la Mesa Directiva, quien de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica, ostenta dichas facultades. El Presidente es un órgano unipersonal que es considerado "la máxima autoridad, por debajo de la Cámara misma, dentro del recinto parlamentario." (Santolalla, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Espasa Calpe. Madrid. 1990. Págs. 161- 163.)

En el caso de los presidentes de las cámaras del Congreso Mexicano, estos ostentan la representación de su cámara ante los demás órganos del Estado y la otra cámara, además de ser el representante jurídico de la misma.

Los antecedentes de este órgano se ubican inicialmente en el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz, del 4 de septiembre de 1813, (*Historia Sumaria del Poder Legislativo en México*. Enciclopedia Parlamentaria, Volumen I, Tomo I, Serie I. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas. Miguel Ángel Porrúa. México. 1997. Pág. 523) en el que el Presidente tenía gran importancia como figura representativa de las Cortes; sin embargo, sus funciones eran limitadas y se le consideraba como cualquier otro diputado.[33] En este ordenamiento las facultades del

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

Presidente se limitan a la dirección de los debates. Cabe destacar que en este ordenamiento, no podía ser reelecto en el lapso del mismo periodo de sesiones.

El Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, tomó como modelo el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz, por lo que los textos, y desde luego las facultades del Presidente, son muy semejantes en ambos ordenamientos. En ellos, está facultado para dirigir las sesiones, pero está imposibilitado para reelegirse. (*Historia Sumaria del Poder Legislativo en México*. Op. Cit. Pág. 547). En el Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Instituyente, las facultades del Presidente son semejantes a las de la Junta Provisional Gubernativa, no obstante se procura en la redacción del artículo 4° concentrarlas todas, en virtud de que se encontraban dispersas en el texto del anterior reglamento. Este ordenamiento preveía que la designación del Presidente fuera por escrutinio, además de que su voto era singular como el de cualquier otro diputado. (Decretos de la Junta Nacional Instituyente, instalada el 2 de noviembre de 1882. Decreto 25. Original, en Decretos de 1821 a 1824. Pág. 55. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.)

El Soberano Congreso Constituyente de 1823, expide un Reglamento Interior, en el cual el Presidente se mantiene como el único órgano de dirección en el Congreso, con facultades similares al reglamento anterior y con la prohibición expresa para poder volver a ocupar el cargo. (Artículos 15 a 24 del Reglamento del 25 de abril de 1823, en Historia sumaria del Poder Legislativo. Pág. 561).

El Primer Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824, contempla ya la estructura bicameral del Congreso por lo que se habla de dos presidentes, uno para cada Cámara, así como de dos vicepresidentes, los cuales tenían impedimento para reelegirse en todas las sesiones de un año. (Decreto 136 del Congreso Constituyente por el que decreta el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824. De fecha 23 de diciembre de 1824. Legislación Mexicana, colección completa de las disposiciones Legislativas Expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublan y José María Lozano. Tomo I México. Imprenta del Comercio a cargo de Dublan y Lozano, Hijos. Págs.749-762).

Un antecedente histórico que es importante destacar es la propuesta de Reglamento del Congreso Interior del 1 de mayo de 1876, de los diputados Matías Romero y Jesús Fuentes, en el que se señala que los inconvenientes

de una presidencia mensual, consistían en que esta elección causaba una crisis en la Cámara y era motivo de perder un día de sesiones en cada mes, ademas de que la presidencia era asumida por un grupo minoritario, por lo que proponen que la duración del Presidente en su cargo sea por todo el periodo de la Cámara. A pesar de los inconvenientes señalados por los legisladores, el proyecto fue desechado y la presidencia siguió ejerciéndose por periodos mensuales hasta 1999. (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Octava Legislatura Constitucional de la Unión. Tomo II. Imprenta de Francisco Díaz de León. México 1876. Págs. 477 a 506).

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

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

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

En la Ley Orgánica del Congreso General de 1979 se crea una regulación distinta para cada uno de los presidentes de las cámaras y se les denomina "Presidente de la Mesa Directiva". (Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1979). Esta regulación recoge puntualmente algunas de las atribuciones que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso daba al Presidente y las confiere a los presidentes de las mesas, adicionando algunas atribuciones. Tanto el artículo 34 como el 81 de la Ley Orgánica, disponían las mismas atribuciones para ambos, salvo la de presidir las sesiones del Congreso General, conferida exclusivamente al Presidente de la Cámara de Diputados.

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

El Grupo Parlamentario del PRI realizó distintas propuestas en su iniciativa para crear la Ley Orgánica de 1999, con respecto a las atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva, entre las que destacan:

- La básica de conducir los debates y las deliberaciones de la Cámara,
- Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deban recaer en éstos, convocar y presidir las reuniones de la Mesa y cumplir las resoluciones de la misma,
- Excitar a cualquiera de las comisiones a que presenten dictamen, si han transcurridos veinte días después de aquél en que se les turne un asunto, para que en el términos de diez días den cumplimento a esta obligación; o bien, en caso de ser pertinente, proponer a la Cámara que se pase a otra comisión. (Iniciativa presenta da por los Senadores Juan Ramiro Robledo Ruiz, Eduardo Andrade Sánchez y Sami David David. Comisión Permanente. 26 de mayo de 1999).

Por su parte la iniciativa del Grupo Parlamentario PAN, proponía el establecimiento de funciones del Presidente de la Mesa que estaban relacionadas con el orden tanto en los trabajos legislativos como en el uso de la fuerza pública en los términos de ley, la firma de documentos, leyes y decretos, de representación protocolaria con la Colegisladora y los otros poderes, de excitar a las comisiones a presentar dictamen y de representación legal de la Cámara. (Iniciativa presentada por los Senadores del Grupo Parlamentario del PAN Gabriel Jiménez Remus, Juan de Dios Castro Lozano, Ricardo García Cervantes, Francisco J. Salazar Sáenz, Sen. Emilio Goicoechea Luna. Comisión Permanente. 26 de mayo de 1999). Finalmente ambas

propuestas fueron consideradas en el texto del artículo en comentario.Las atribuciones de los presidentes de la Mesa Directiva, pueden agruparse de la siguiente forma:

Atribuciones en Materia de Dirección del Proceso Legislativo.

- Abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; y aplazar la celebración de las mismas.
- Conceder el uso de la palabra; conducir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente;
- Disponer lo necesario para que los legisladores se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones.
- Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara.
- Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos en que resulte necesario.
- Firmar, junto con uno de los secretarios de la Cámara, y en su caso con el Presidente y un secretario de la Colegisladora, las leyes y decretos que expidan la Cámara de Senadores o el Congreso de la Unión, así como los acuerdos y demás resoluciones de la Cámara;

Es indudable que dentro de las atribuciones del Presidente de la Cámara señaladas por la Ley Orgánica se encuentra la que parlamentariamente debe ser considerada la de mayor categoría. Nos referimos a la facultad que tiene para conceder el uso de la palabra; conducir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente**.** Es decir en estos casos el Presidente expresa por su voz la voluntad de la Cámara. Cuando declara el resultado de la votación lo hace a nombre de la Cámara.

Atribuciones Disciplinarias

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

Atribuciones Administrativas

- Dirigir las tareas de las Secretarías Generales, la Tesorería, las unidades administrativas y el Centro de Capacitación y Formación Permanente del Servicio Civil de Carrera, lo cual puede delegar en un vicepresidente.
- Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara.

Estas atribuciones se confirieron al Presidente, con el fin de que este órgano tenga el control de los servicios técnico-administrativos indispensables para el trabajo de la Cámara.

Atribuciones Protocolarias

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

Como se observa, las atribuciones del Presidente fueron modificadas considerablemente en 1999. Esto obedeció fundamentalmente a que la Mesa Directiva adquirió progresivamente mayor relevancia como órgano de gobierno colegiado, al que el Presidente sólo concurre para dirigirla y coordinarla, ya que la conformación plural de las últimas legislaturas generó la necesidad de que un órgano colegiado ejerciera la dirección política de la Cámara. Lo anterior ocasionó, que la Ley Orgánica vigente, asignara a la Mesa Directiva atribuciones que en el anterior texto eran ejercidas directamente por el Presidente.

Artículo 68

1. El Presidente de la Cámara estará subordinado en sus decisiones al voto del Pleno. Este voto será consultado cuando lo solicite algún senador, en cuyo caso se requerirá que al menos cinco senadores se adhieran a dicha solicitud. El trámite para que el Pleno resuelva acerca de la misma será establecido en el Reglamento.

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

Este artículo tiene antecedente en el artículo 18 del Reglamento Interior del Congreso de 1934, que es una disposición bicameral en la cual

se dispone que en sus resoluciones el Presidente esta subordinado al voto de su respectiva Cámara, voto que de acuerdo con el artículo 19 del mismo Reglamento Interior será consultado en caso de que algún miembro de la Cámara reclame la resolución o trámite del Presidente, previa discusión del mismo. Ambos artículos tienen su antecedente mas remoto en el artículo 19 del Reglamento Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824 -cuyo texto es prácticamente el mismo-, en el que se disponía que las facultades de resolución del Presidente se subordinan al voto de la Cámara respectiva, al cual antecedía una discusión en caso de que algún miembro de la Cámara lo solicitara.

Las Iniciativas para crear la Ley Orgánica de 1999 con respecto a este artículo proponían: en el caso del Grupo Parlamentario del PRI retomar la disposición del Reglamento de 1934, que no había sido considerada en la Ley Orgánica de 1979 por lo que se propuso que las resoluciones del Presidente estuvieran subordinadas al voto de la Cámara, y dicho sufragio sería consultado cuando algún miembro de la Cámara se inconforme por alguna resolución o trámite, y se adhieran a ella por lo menos cinco de los legisladores presentes. En la propuesta del Grupo Parlamentario del PAN el artículo 73 en su último párrafo disponía que el Presidente, en sus decisiones estuviera subordinado al voto de la Mesa Directiva y del Pleno de la Cámara.

Finalmente las comisiones dictaminadoras consideraron conveniente incluir estas propuestas, sin embargo no se incluyó la parte relativa a la subordinación de las decisiones del Presidente al voto de la Mesa Directiva realizada por el Grupo Parlamentario del PAN.

Sección Cuarta
De los Vicepresidentes y de los Secretarios

Artículo 69.

1. Los Vicepresidentes asisten al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales.

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

Ver comentario al artículo 63

Artículo 70.

1. Los Secretarios de la Cámara, con el apoyo de la Secretaría General de

Servicios Parlamentarios, asisten al Presidente de la Cámara en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del Pleno y tendrán las siguientes atribuciones:

a) Pasar lista de asistencia de los Senadores al inicio de las sesiones para verificar que existe el quórum constitucional;

b) Desahogar los trámites legislativos que les correspondan;

c) Firmar junto con el Presidente, las leyes y decretos expedidos por la Cámara, y en su caso por el Congreso, así como los demás acuerdos de la propia Cámara;

d) Expedir las certificaciones que disponga el Presidente de la Mesa Directiva;

e) Recoger y computar las votaciones y proclamar sus resultados cuando así lo disponga el Presidente de la Mesa Directiva;

f) Presentar al Pleno en la primera sesión de cada mes, una relación de los asuntos turnados a las Comisiones, dando cuenta de los casos que hayan sido o no despachados;

g) Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de ser aprobadas por el Pleno, y asentarlas bajo su firma en el libro respectivo;

h) Cuidar que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente. Las actas de cada sesión contendrán el nombre del senador que la presida, la hora de apertura y clausura, las observaciones, correcciones y aprobación del acta anterior y una relación nominal de los senadores presentes y los ausentes, con permiso o sin él, así como una relación sucinta, ordenada y clara de cuanto se tratare y resolviere en las sesiones, expresando nominalmente las personas que hayan hablado en pro y en contra, evitando toda calificación de los discursos o exposiciones y proyectos de Ley. Al margen de las actas se anotarán los asuntos de que se trate.

i) Leer los documentos listados en el orden del día;

j) Distribuir las iniciativas y dictámenes que vayan a ser objeto de discusión o votación, con la oportunidad debida;

k) Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos y asentar los trámites y resoluciones;

l) Vigilar la impresión del Diario de Debates, y

m) Las demás que les atribuyan esta Ley, los ordenamientos relativos a la actividad legislativa o que les confiera el Presidente de la Cámara.

2. El pase de lista, la verificación del quórum y las votaciones nominales

de leyes o decretos podrán realizarse a través de medios electrónicos.

Comentario: Juan Carlos Cervantes Gómez.

El Secretario es una de las figuras parlamentarias de más antigua tradición ya que esta prevista desde la Constitución de Cádiz del 18 de marzo 1812 que en su artículo 118 disponía que:

... se procederá a elegir de entre los diputados a las Cortes, por escrutinio secreto y a pluralidad absoluta de votos, un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, con lo que se tendrán por constituidas y formadas las Cortes,….

Posteriormente la figura pasó a los distintos reglamentos que rigieron a los Congresos mexicanos dotándolos de facultades para formar y corregir las actas, firmar los decretos y en general asistir al Presidente en el desarrollo de las sesiones.

Actualmente la Mesa Directiva del Senado se integra por un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, en esta conformación se advierte que los cuatro prosecretarios previstos en la Ley Orgánica de 1979, fueron suprimidos, y que parte de sus atribuciones se transfirieron a los Secretarios General y de Servicios Parlamentarios, figuras novedosas en la estructura de la Cámara, creadas para "otorgar solidez y sistematización a las diversas tareas que ejecuta el personal de la Cámara". (Dictamen de la Ley Orgánica del 20 de junio de 1999 aprobado por la Cámara de Diputados). Debe destacarse que la propuesta para generar tan importante modificación en la estructura de la Cámara, no fue la primera en su tipo; ya los diputados Matías Romero y Jesús Fuentes habían presentado una propuesta en 1876, para profesionalizar la secretaría de la Cámara mediante la figura de dos secretarios que no serían diputados sino empleados de la Cámara. (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Octava Legislatura Constitucional de la Unión. Tomo II. Imprenta de Francisco Díaz de León. México. 1876. Págs. 477 a 506). Dichos legisladores argumentaban en su iniciativa, que los diputados no debían desempeñar funciones de empleados, además de que esta medida garantizaba la imparcialidad de tan importante funcionario, ya que su permanencia en el puesto dependería del fiel cumplimiento de sus deberes. Finalmente la propuesta no prosperó y, en cambio, durante 1897 se crea la figura de los prosecretarios, para coadyuvar en el cumplimiento de las tareas parlamentarias con los secretarios de la Mesa. (Artículo 25 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del 20 de diciembre

de 1857. Consultado en el disco compacto, "Los Reglamentos de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura).

En el proceso de creación de la Ley Orgánica de 1999, las comisiones dictaminadoras del Senado consideraron conveniente que los Secretarios, con el apoyo del Secretario General de Servicios Parlamentarios, realizaran las funciones de auxilio al Presidente en los actos relacionados con la conducción de las sesiones del Pleno, así como una gama de atribuciones operativas y asistenciales, destacando, entre otras, la de presentar al Pleno en la primera sesión de cada mes, una relación de los asuntos turnados a las comisiones, dando cuenta de los casos que hayan sido o no despachados. Adicionalmente se dispusieron prescripciones que escrupulosamente se consignan como atribuciones de los Secretarios en relación a las actas de las sesiones, para vigilar que fueran escritas y firmadas en el libro correspondiente, que incluyendo datos importantes como son el nombre del Senador que la presida, la hora de apertura y clausura, las observaciones, correcciones y, entre algunos detalles más, que se incluyera en una relación sucinta, expresando nominalmente las personas que hayan hablado en pro o en contra del asunto correspondiente. (Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamento y Práctica Parlamentaria y de Estudios Legislativos, Tercera. Diario de los Debates del Senado del 30 de agosto de 1999).

CAPITULO TERCERO
De los Grupos Parlamentarios

Artículo 71.

1. Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Comentario: Marineyla Cabada Huerta.

La figura del **GP** como forma de organización partidista-legislativa, es incorporada a la Constitución mediante la llamada "Reforma Política" realizada en el año de 1977 (Reforma al **a.** 70 constitucional publicada **DOF** 6 de diciembre de 1977); sin embargo, las asociaciones de los legisladores de las diferentes corrientes ideológicas representadas en el Congreso, constituye una práctica arraigada con anterioridad al hecho mencionado, solamente que su reconocimiento jurídico a nivel nacional convirtió a la normalidad en normatividad.

En virtud de la modificación constitucional derivada de la reforma política de referencia, el **a.** 70 se adicionó con tres párrafos, mediante los cuales el Congreso de la Unión adquirió la facultad de darse su propio ordenamiento jurídico, el cual tendría que ser una ley que normara su estructura y funcionamiento; además, el precepto constitucional determinó que el ordenamiento regularía las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, de conformidad con su afiliación partidista, a efectos de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas del país, representadas en esa Cámara.

La primera **Ley** se publicó en el **DOF** el 25 de mayo de 1979, normando a los grupos parlamentarios en sus aa. 38 a 45. El primero de estos preceptos dispuso: "Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la Cámara; su fundamento legal aparece establecido en el a. 70 Constitucional."

Resulta sobresaliente anotar que la norma constitucional y la propia

regulación de la primera **Ley**, solamente se refirieron a la existencia de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, excluyendo de esta modalidad de asociación partidista a los Senadores. Siguiendo la conclusión de Nicolás Pérez, en el sentido de que "Factor determinante en la aparición, proliferación y reconocimiento legal de los Grupos parlamentarios es la implantación en Europa , desde los años veinte de nuestro siglo, de los sistemas electorales de representación proporcional" (Pérez, Nicolás, *Los Grupos Parlamentarios*, España, Ed. Tecnos, 1982, p. 249.), seguramente tal exclusividad se debió al sistema electoral mixto: mayoría relativa y representación proporcional, establecido constitucionalmente y sólo para la Cámara de Diputados, mismo que abrió la posibilidad a las minorías de ingresar a la representación nacional, aumentando la pluralidad en órgano legislativo y, con ello, la necesidad de construir acuerdos entre las fuerzas políticas.

En la práctica, los senadores se agruparon también de conformidad con su filiación partidaria, pero no es sino hasta la reforma a la Ley, decretada en 1994 (**DOF** 20 de julio de 1994), cuando se regula la conformación, prerrogativas y funcionamiento de los grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores, a través de disposiciones contenidas en el Título Tercero, Capítulo Sexto, del ordenamiento de referencia, en las cuales se definió y reguló a los mismos como "las formas de organización que, en los términos del **a.** 70 constitucional, podrán adoptar os senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir para orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes".

Cabe destacar que hasta la fecha, el texto constitucional sólo contempla la figura de los grupos parlamentarios para el caso de la Cámara de Diputados. Sin embargo, hoy en día, el Senado funciona con grupos parlamentarios que gozan de una detallada regulación en la Ley vigente (**DOF** 3 de septiembre de 1999).

Así, salta a la vista el concepto de **GP** contenido en el a. en comento, dada su trascendencia del simple significado gramatical, ya que éste es aderezado en el texto legal con elementos como la potestad de adoptar, o no, estas figuras asociativas, así como la condición para los integrantes de pertenecer a un mismo partido político y el objeto de tal asociación.

De conformidad con lo planteado analizaremos punto por punto los elementos proporcionados en la definición:

1. La facultad potestativa que nos señala la palabra "podrá", indica que en primera instancia la **Ley**, en elemental respeto de la libertad de asociación, no pretende imponer a los legisladores la obligación de "agruparse" para desempeñar su cargo. Pero al observar la práctica, en que la misma integración que se establece para los órganos de gobierno de la Cámara y las formas en que están normados su organización y funcionamiento, provocan que el no pertenecer a **GP** alguno se torne en una evidente desventaja, sobre todo en lo que respecta a cuestiones de asignación recursos y toma de decisiones.
2. La exigencia de "la igual afiliación de partido", es decir, la identidad en la pertenencia al mismo instituto político, se deriva más de una lógica coincidencia de ideología, que de una sumisión ciega o de lo que se ha llamado algunas veces despectivamente " mera disciplina partidista". Los partidos y sus grupos parlamentarios establecen relaciones estrechísimas que se fundan en la coincidencia de posturas y doctrinas respecto del ejercicio del poder, en ese tenor mantienen lazos que naturalmente podrían calificarse como simbióticos, ya que ambas instituciones se nutren constantemente entre sí, así se ha entendido en la concepción de grupos en otros órganos parlamentarios como el *Budestag* alemán o del Parlamento Italiano.

Ahora bien, la anterior afirmación constituye la regla general, a la que le corresponden sus excepciones según cada legislación nacional o sistema político, así lo exponen los autores Alonso de Antonio, cuando al hablar del concepto de grupos advierten:

Sin embargo, pueden plantearse excepciones: el Grupo Mixto común, reunión de diversos parlamentarios de varios partidos sin número suficiente para formar grupo propio; el Grupo multipartidario, es decir el que reúne miembros de diversos partidos que forman coalición de cara a las elecciones o que llegan a un acuerdo poselectoral; el Grupo sin partido previo, con sus dos posibilidades principales, por una parte el grupo que se forma con parlamentarios elegidos de forma independiente y que luego se unen en un solo grupo y de otra parte, el de un grupo que subsista durante el resto de la legislatura después de la disolución del partido político del que trae causa... (Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Derecho Parlamentario*, Barcelona, .M. Bosch Editor, 2000, p. 99.)

El caso de México es claro, solamente si se pertenece al mismo partido político, se puede formar **GP**, y aunque en el sistema electoral las coaliciones

ya son normadas y practicadas, estas uniones partidistas para fines políticos parlamentarios, no han hecho eco en la norma, dándose en la práctica la unión de fuerzas para la resolución de asuntos específicos, pero siempre conservando su identidad partidaria y de grupos independientes.

3. En su parte final, el a. contiene el objeto para el cual se constituyen los grupos parlamentarios en el Senado, el cual se divide en tres objetivos específicos:
   - Realizar las tareas específicas del Senado. Este objetivo podría referirse tanto a las facultades exclusivas de este órgano legislativo, contenidas en el **a.** 76 constitucional, como a todas aquellas tareas que desempeña de manera particular en el cumplimiento de sus funciones.
   - Coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. El proceso legislativo es una de las funciones parlamentarias a cargo del Senado de la República y en ella, se destacan los acuerdos políticos que se logran entre los grupos para impulsar un proyecto de ley o decreto.
   - Contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes. La redacción vigente de la parte final del precepto fue copiada, casi íntegramente, de su predecesor redactado en la reforma a la **Ley** realizada en 1994, salvo el destino que este último impuso a la "formación de criterios comunes", el cual fue las deliberaciones de los integrantes del **GP**. Es decir, la nueva **Ley** de 1999 optó por no hacer alusión a las deliberaciones de los senadores en relación con la función de orientar criterios, para evitar interpretaciones en el sentido de que los grupos parlamentarios constituyeran, por ministerio de ley, una negación o vulneración del principio de representación inherente a los legisladores.

Cabe destacar el hecho de que a diferencia del Senado que particulariza los objetivos principales de los grupos parlamentarios actuantes en su seno, la Cámara de Diputados repite íntegramente el objeto que la **CPEUM** les impone, bajo la generalidad de que se constituyen "a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara".

Artículo 72.

1. Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.

2. Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos mediante la presentación al Secretario General de Servicios Parlamentarios de los siguientes documentos:

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

b) Nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas; y

c) Un ejemplar de los Estatutos, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.

Comentario: Marineyla Cabada Huerta.

En el texto del **a.** 72 de la **Ley**, se establecen los requisitos para constituir un **GP** en la Cámara de Senadores.

Como condiciones iniciales el **n.** 1 del a. en comento establece, reiterando lo dispuesto en el precepto anterior, que en un **GP** solamente podrán reunirse senadores pertenecientes al mismo partido político; asimismo, fija en cinco el número mínimo de miembros necesarios para integrar estas agrupaciones, sin que puedan existir dos grupos de un mismo partido.

El requisito de número mínimo de integrantes para formar un **GP** en el Senado ha variado desde que se inició la regulación de los grupos parlamentarios para esta Cámara, a la fecha. Debido a que el número total de senadores en 1994 era de sesenta y cuatro, se consideró que para constituir dichas agrupaciones eran necesarios, cuando menos, tres legisladores. Para 1999, con la expedición de una nueva **Ley**, la conformación de esta Cámara se había duplicado en razón de la introducción de los sistemas electorales de representación proporcional y de asignación por primera minoría; por lo tanto, el número mínimo de integrantes que debía tener un **GP** aumentó y se determinó legalmente en cinco senadores.

El requisito de identidad de afiliación partidista de los integrantes de un **GP** se determina por primera ocasión en el **a.** 71, por lo que es recomendable atender al comentario respectivo; aunque en este precepto, dicho requerimiento es acompañado de la determinación coherente de permitir solamente la existencia de un **GP** por cada partido político de representación nacional en la Cámara de Senadores. Es decir, si la coincidencia en ideología y doctrina de un mismo instituto político es una condición *sine qua non* para

la conformación de un **GP**, ¿qué razón tendría que hubiera dos grupos en la misma Cámara de igual origen y coincidencia partidista?

Por su parte, el **n.** 2 enlista los documentos necesarios para la constitución y reconocimiento de cada **GP**. Dichos documentos deben ser entregados al Secretario General de Servicios Parlamentarios (funcionario de la Cámara que no es senador) y constan de los siguiente:

- Un acta en la que se manifieste la voluntad de los legisladores que forman el **GP**, es decir, de constituirse y asociarse como tal. Asimismo, el documento debe contener una lista de los senadores integrantes y la denominación de la agrupación. Este requisito está muy relacionado con una añeja discusión sobre la naturaleza de los grupos parlamentarios, a fin de ubicarlos como órganos públicos o privados. Según Fernando Santaolalla los esfuerzos por encontrar la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, han derivado en cuatro hipótesis: la primera se inclina por considerar a éstos como órganos de las Cámaras, aunque las acciones y resoluciones que tomen nunca se pueden considerar en nombre y representación de las mismas; la segunda, afirma que los grupos son órganos de los partidos y aunque existe un estrecho vínculo entre ellos, el mismo no se considera institucional, por lo menos en México, ya que, constitucionalmente no son considerados así; la tercera postura es una combinación de las dos primeras, lo cual no resuelve el problema; y, por último, la cuarta los define como asociaciones privadas que ejercen una función pública; probablemente siguiendo esta teoría, es que algunos grupos parlamentarios e México han notariado sus actas constitutivas, tal fue el caso del **GP** del Partido Revolucionario Institucional en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados. (Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editorial Espasa-Calpe, Madrid. 1990, pp. 140 a 143).

Sea cual fuere la naturaleza que tengan los grupos parlamentarios, es una realidad que hoy por hoy son el filtro a través del cual pasa toda resolución parlamentaria tanto en México como en la mayoría de los Parlamentos y Congresos del Mundo; son tan importantes como instrumentos de cohesión que incluso han llegado a calificarse de “tiranos” al desconocer y sancionar la actuación independiente y legítima de sus miembros.

- Una constancia del nombre del coordinador y la relación de aquellos legisladores integrantes del **GP** que ejercerán funciones directivas dentro

del mismo. En estricta técnica legislativa este requisito podría haberse adicionado en el contenido forzoso del acta a la que se hace referencia en el punto anterior; sin embargo, quizá dada la importancia que tiene la identificación de estos miembros, se optó por resaltar su mención.

La relevancia de determinar un coordinador del **GP** consiste en el ejercicio de las facultades y decisiones que legalmente corresponderán a quien en algún tiempo se denominó "líder de la fracción partidista" en la Cámara, entre las que resalta la integración del órgano de dirección política de la Cámara: **JCP**; asimismo, se hace necesaria la identificación plena de otros legisladores con funciones directivas o "vicecoordinadores", como se les ha llamado en la práctica, ya que auxilian al primero en la multiplicidad de asuntos a atender y, en muchas ocasiones, poseen facultades de decisión o acuerdos, en representación del propio grupo.

- El último requisito documental enlistado en este **a.** es el ejemplar de los Estatutos o documento equivalente, que norme el funcionamiento del **GP**, además este documento regulatorio debe estar aprobado por la mayoría de los integrantes del propio grupo. La exigencia de las reglas de funcionamiento de los grupos como requisito para su formal constitución en el órgano legislativo, es una innovación de la **Ley** expedida en 1999, con anterioridad a ella, la forma en que operaría o se desempeñaba un grupo parecía no ser de la incumbencia de la Cámara.

Se considera que la propuesta de agregar este requisito se funda en la necesidad de que el Presidente de la **MD** tenga conocimiento de las reglas de operación y sustitución de miembros de los grupos, a fin de permanecer atento a las variaciones o acontecimientos que ellos se manifieste, en la medida en que los mismos afecten el funcionamiento normal de la Cámara y de sus órganos. Lo anterior en razón de que el trabajo parlamentario, hoy en día depende en gran medida del interactuar de los grupos, así como de las decisiones de los órganos de gobierno que se integran con base en ellos.

Artículo 73.

1. Los grupos parlamentarios deberán entregar los documentos referidos en el artículo precedente, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección. El Presidente de la Mesa Directiva formulará, en su caso, la declaratoria de constitución de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del

Pleno. El grupo parlamentario ejercerá desde ese momento las funciones previstas por esta Ley, y las demás que les atribuyan los ordenamientos relacionados con la actividad parlamentaria.

Comentario: Marineyla Cabada Huerta.

Las disposiciones contenidas es este **a.** proporcionan mayor detalle a la regulación de los grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores. A diferencia de los dispuesto para los diputados, en el Senado de la República se determina una fecha fija para realizar la entrega de la documentación a fin de constituir un **GP** y la necesidad de la emisión de la declaratoria de constitución de los mismos.

Cabe destacar que la entrega de la documentación requerida para integrar grupos parlamentarios, se hace el día anterior a la sesión constitutiva de la Cámara (28 de agosto del año de cada elección), que es conducida por la Mesa de Decanos (senadores electos de mayor antigüedad) y en la que, además de declarar legalmente dicha constitución, los legisladores electos rinden la protesta constitucional de su cargo, se elige la **MD** y se cita para la sesión de Congreso General y la consecuente apertura del primer período de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio constitucional de la legislatura que corresponda. Una vez en funciones el órgano legislativo, es que se el Presidente de la **MD** emitirá la declaratoria de constitución de cada **GP**, bajo el supuesto de haber realizado previamente una revisión y verificación de los documentos entregados.

Por otra parte, la declaratoria de constitución de los grupos parlamentarios que ahora contempla el texto de la **Ley**, otorga certeza de su existencia y del momento en el que las asociaciones podrán ejercer sus funciones, a la vez de que se hace formal la integración de las mismas por parte de quien es el representante y la expresión de unidad de la Cámara (el Presidente), de conformidad con los establecido por el **a.** 67 de este ordenamiento.

Artículo 74.

1. **El Coordinador del grupo parlamentario será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios.**

Comentario: Marineyla Cabada Huerta.

Este **a.** se dedica exclusivamente a regular la figura del coordinador del **GP**, estableciendo la representación absoluta del mismo a su persona y con ello, el desempeño de tres atribuciones fundamentales:

- Promover los entendimientos que sean necesarios para la elección de los integrantes de la **MD**.

En la práctica parlamentaria la promoción de los entendimientos, se materializa en las acciones encaminadas a lograr y definir los acuerdos entre las fuerzas políticas representadas en la Cámara, a fin de definir modos de actuación o sentido de las decisiones de los órganos de dirección o del propio pleno de la Asamblea. Cabe destacar que aunque el precepto que se comenta solamente hace referencia a los acuerdos para definir la integración de la **MD**, los coordinadores de los grupos parlamentarios acuerdan la totalidad de decisiones políticas y administrativas de la Cámara, lo anterior se fundamenta en la disposición contenida en el **a.** 80 de este ordenamiento, precepto que al referirse a la **JCP** del Senado (órgano de dirección política integrado por los coordinadores de los grupos parlamentarios), determina como su objeto el "alcanzar los acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara".

- Participar con voz y voto en la **JCP**.
  Aunque este órgano de dirección política se integra con otros senadores adicionales a los coordinadores de los grupos parlamentarios, de conformidad con lo dispuesto por el a. 81 de la **Ley**, lo cierto es que sólo los últimos actúan con voz y voto dentro de la **JCP**, siendo el ponderado el sistema de votación, lo cual significa que cada coordinador de **GP** representa el número de integrantes que lo componen.
- Ejercer los derechos y prerrogativas de los propios grupos parlamentarios.

Los derechos y prerrogativas a ejercer por parte de los grupos parlamentarios, podrían resumirse a la provisión de recursos materiales, humanos y financieros que la propia Cámara otorga para que los legisladores lleven a cabo sus funciones, así como a la asignación de los espacios en el salón de sesiones, los cuales son suministrados por conducto de la coordinación de cada grupo.

Según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, integrante de la Enciclopedia Parlamentaria de México, cuando se introduce la figura de los grupos parlamentarios en el país, por virtud de la reforma constitucional de 1977 y la expedición de la primera **Ley** en 1979, la persona que coordinaba la actividad de cada grupo era denominada "líder". Tanto el vocablo "líder" como "coordinador", fueron utilizados en la primera regulación que los senadores realizaron de sus grupos parlamentarios (Reformas a la Ley Orgánica del Congreso de 1994); sin embargo, en la parte conducente de la nueva **Ley** expedida en en1999, se optó por hablar únicamente de "coordinador de **GP**", probablemente para no establecer diferencia alguna de jerarquía entre pares y con ello, no ofender susceptibilidades, ya que para efectos jurídicos y teóricos, en materia de representación, todos los legisladores ostentan igual calidad.

Es de destacarse que la regulación orgánica parlamentaria en México, ha dejado al libre albedrío de los partidos políticos o de sus legisladores afiliados, el establecer las reglas y mecanismos para la elección del coordinador del **GP**, incluso en la primera **Ley** se hizo especial insistencia sobre el respeto que debía prevalecer a la vida interna de estos grupos políticos. (Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* de fecha 9 de mayo de 1979, Pág. 3.)

Artículo 75.

1. **El Coordinador del grupo parlamentario comunicará a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo. Con base en las comunicaciones de los coordinadores, el Secretario General de Servicios Parlamentarios llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones.**

Comentario: Marineyla Cabada Huerta.

El precepto que se comenta es una innovación de la **Ley** expedida en 1999 y constituye la única obligación expresa que se impone a los coordinadores de los grupos parlamentarios, ya que resulta trascendente que en la **MD** se lleven al día los registros del número de integrantes de cada grupo y la información de quienes tienen algún poder de decisión o funciones directivas dentro del mismo, para efectos del suministro de recursos, de la integración de la **JCP** y del sistema de voto ponderado mediante el cual se toman las decisiones

dentro de ese órgano de dirección política, así como para la distribución de los espacios físicos tanto en el Salón de Sesiones, como en las instalaciones generales del Senado de la República.

Como las variaciones dentro de un **GP** pueden repercutir en los ámbitos políticos y administrativos de la Cámara, el titular de la **SGSP** es el funcionario a quien se asigna la tarea de llevar el registro del número y modificaciones por **GP**, en auxilio de la **MD** y de conformidad con las comunicaciones que sean enviadas a ésta por los coordinadores. La **Ley** optó por que el titular de la **SGSP** desempeñara esta encomienda, en razón de este mismo funge como asistente técnico y jurídico tanto de la **MD**, como de la **JCP**, lo cual pude constatarse por sus atribuciones legales establecidas en el **a.** 109.

Artículo 76.

1. Los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

Comentario: Marineyla Cabada Huerta.

El contenido de este **a.** se distingue por ser una especie de objetivo de los grupos parlamentarios, sólo que resulta sobresaliente el hecho de que como tal, no haya sido incluido en el **a.** 71 de la **Ley**, precepto en el que parecen reunirse los objetivos de dichas agrupaciones legislativas (ver comentario correspondiente); sin embargo, parece ser que "alentar la cohesión de los miembros", podría constituir una reiteración de lo establecido en la disposición mencionada, cuando afirma que los grupos parlamentarios "deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes". De cualquier forma, ambas frases o fines que se imponen a los grupos parlamentarios, conducen a la idea de lo que se ha denominado "disciplina de partido", tema al que se hizo referencia en el comentario del propio **a.** 71.

La referida finalidad de alentar la cohesión es una innovación del texto vigente de la **Ley**, que no encuentra **a.** correlativo en la regulación que corresponde a la Cámara de Diputados. Es decir, las primeras normas relativas a los grupos parlamentarios del Senado de la República (Decreto de reformas a la **Ley** publicado en el **DOF** de fecha 20 de julio de 1994), no se menciona dicha "cohesión de los integrantes", lo cual hace suponer casi sin lugar a dudas, una particular intención de quienes se encargaron de confeccionar la **Ley** vigente por hacer énfasis en la unión o unidad ideológica y de acción de

los integrantes de cada **GP**, ya que la palabra "cohesión", según la Academia de la Lengua Española, quiere decir "acción y efecto de reunirse o adherirse las cosas entre sí o la materia de que están formadas" (*Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Voz:: Cohesión, Madrid, Ed. Espasa Escalpe, S.A., 2000, 21ª. Ed., tI, p. 502.)

Artículo 77.

1. La Mesa Directiva de la Cámara, conforme a las disponibilidades presupuestarias y materiales, distribuirá los recursos y proporcionará locales adecuados a cada uno de los grupos parlamentarios para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la Cámara.

Comentario: Marineyla Cabada Huerta.

Si se atiende a lo dispuesto por los anteriormente comentados **aa**. 74 y 75, en relación con la disposición que se comenta, se puede percibir la importancia que tienen los acuerdos que se realizan entre los coordinadores de los grupos parlamentarios para la constitución de la **MD**, así como el número de integrantes y estructura de los mismos, ya que en la Cámara de Senadores es facultad de la **MD** distribuir y asignar los recursos de cualquier índole para cada **GP**. Para llevar a cabo tal distribución, la **MD** deberá por fuerza atender a la importancia numérica de cada **GP**, es decir que entre mayor número de integrantes lo conformen, mayores serán los recursos financieros, materiales y humanos asignados.

La **MD** puede repartir la cantidad de recursos que desee, siempre y cuando sea "conforme a las disponibilidades presupuestarias y materiales", lo cual no significa otra cosa que la forzosa atención a un presupuesto anual proyectado por la Comisión de Administración y aprobado por la Cámara de Senadores, mediante la presentación que del mismo hace el Presidente de la **MD**. Es decir, financieramente, dentro del presupuesto anual de la Cámara de Senadores, se contempla una cantidad destinada a las subvenciones de los grupos parlamentarios, la cual es distribuida en porcentajes iguales a los que les corresponden de conformidad con su representación en la Cámara.

Tratamiento por separado al de los recursos financieros, hace este **a.** respecto de los locales, determinando la obligación de la **MD** de proporcionar a los grupos, unos de carácter "adecuado". Lo anterior se traduce en que cada senador será dotado de, por lo menos, una oficina equipada con los

elementos indispensables para el desempeño de su labor parlamentaria y que los espacios físicos de cada legislador estarán pensados con la uniformidad geográfica que requiere cada **GP**.

Es de destacarse un aspecto contenido en la regulación del 1994 sobre este tema, que no encuentra registro específico en la nueva **Ley** de 1999 (vigente); y es el relativo a la mención de la dotación, para cada **GP**,"del personal y elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones", los cuales se entienden dentro de la generalidad al hacer referencia el **a.** en comento, a los "recursos".

Artículo 78.

1. Los senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido, tendrán las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, de acuerdo a las posibilidades presupuestales.

Comentario: Marineyla Cabada Huerta.

La Cámara de Diputados fue el primero de los órganos legislativos en adoptar una normatividad relativa a los llamados "diputados sin partido", conocidos coloquialmente como "diputados o senadores independientes". Es de destacarse que la inclusión de la denominación "diputado sin partido" formó parte de las reformas a la **Ley** efectuadas en 1994 (Decreto de reformas a la **Ley** publicado en el **DOF** de fecha 20 de julio de 1994); sin embargo, la regulación correspondiente a la Cámara de Senadores, aunque incluía por primera vez normas relativas a sus grupos parlamentarios, no registra ninguna referencia a los senadores que no pertenecieran a un **GP**.

La inclusión de esta figura en la Cámara Baja se derivó, según el dictamen que presentó a la Asamblea la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (**DD** de la Cámara de Diputados de fecha 3 de julio de 1994), del precedente establecido en un acuerdo parlamentario tomado por la entonces Comisión de Régimen Interno y Concertación Política en la LV Legislatura, por el que se reguló el caso de que un diputado hiciere uso de su legítimo derecho de separarse de su **GP**. De conformidad con esta normatividad interna, retomada en la reforma de la **Ley**, el diputado que decidiese separarse del **GP** del que fuera parte y no se uniera a otro existente, sería denominado y considerado como "diputados sin partido", teniendo los

mismos derechos que a todos los demás legisladores, e incluso debía ser apoyado con recursos, siempre y cuando estuviera dentro de las posibilidades de la Cámara, a fin de que pudiera desempeñar las funciones inherentes a su cargo. En estos términos lo dispuso el **párr.** segundo del entonces a. 31 de la **Ley**: "Los diputados que dejen de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las consideraciones que a todos los legisladores, y apoyándolos en lo individual, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular."

El Senado de la República incluyó a los senadores sin partido dentro de su regulación orgánica, por virtud de la expedición de la Nueva **Ley** de 1999 (**DOF** de fecha 3 de septiembre de 1999). Como se puede observar, la redacción vigente varía un poco en contenidos respecto de las primeras normas que adoptara la Cámara de Diputados sobre el tema:

- En primer término, se incluye la posibilidad que desde el inicio de una legislatura un senador no se integre a **GP** alguno, ya que no se establece el caso del legislador que deje de pertenecer a un **GP**, sino solamente la circunstancia de que no se pertenezca a un **GP**.
- Se agrega la palabra "corresponden" cuando se habla de que tendrán las mismas consideraciones que todos los demás senadores y, además, se determina que les serán proporcionados los apoyos para que puedan desempeñar sus funciones, pero ahora agregando que este desempeño tendrá que ser con "eficiencia" y condicionando este apoyo nuevamente a las posibilidades presupuestales.

Respecto de este último punto, cabría hacer una reflexión respecto de la exigencia legal de la eficiencia en el desempeño de las funciones de los senadores sin partido, aunada a la condicionante de la disponibilidad presupuestal de la Cámara para brindar el apoyo necesario a los legisladores, a fin de que cumplan tal exigencia. El presupuesto aprobado para la Cámara de Senadores, publicado en su sitio de internet http://www.senado.gob.mx/admon/content/recursos_financieros/presupuesto_gasto/index.htm, muestra que existe un rubro destinado a las asignaciones de los grupos parlamentarios, pero no se encuentra partida alguna que contemple los recursos económicos con los que se proporcionará a los senadores sin partido las subvenciones necesarias, a efecto de que desempeñen eficazmente sus funciones.

Dicho de otro modo, observando los hechos y siguiendo al pié de la letra lo

dispuesto por el a. en comento, las posibilidades presupuestales de la Cámara con las que podrá apoyarse a los senadores sin partido, no son otras que lo que se pueda rescatar o lo que se ahorre después de cubrir todos los rubros de su presupuesto (en el mejor de los casos, ya que habría que analizar la posibilidad de ejercer el gasto de sobrantes), lo cual hace precaria la situación de un legislador que no se integra a un **GP** desde el inicio de la legislatura o bien, que decide separarse de su grupo, no pudiendo, por supuesto, unirse a otro, sin que antes cambie su filiación partidista, de conformidad con el **a.** 71 de esta **Ley**.

Artículo 79.

1. La ocupación de los espacios y los escaños en el salón de sesiones se hará de forma que los integrantes de cada grupo parlamentario queden ubicados en un área regular y continua. La asignación definitiva de las áreas que correspondan a los grupos estará a cargo del Presidente de la Cámara. Para ello, los coordinadores de los grupos podrán formular propuestas de ubicación. En todo caso, el Presidente resolverá con base en el número de integrantes de cada grupo, en orden decreciente, el número de grupos conformados y las características del salón de sesiones.

Comentario: Marineyla Cabada Huerta.

Dentro de las asambleas legislativas, la distribución de sus integrantes para ocupar los lugares en el recinto parlamentario, constituye un aspecto de relevante atención, debido a que la colocación de las curules y el espacio destinado a cada **GP** son factores de utilidad para el desempeño parlamentario en diversos ámbitos, ya sea en el trabajo de conducción de las sesiones a cargo de la **MD**, así como para fines logísticos, administrativos, o de operación política.

Este precepto encuentra sus antecedentes en los **aa.** 44 de la **Ley** de 1979 y 36 del texto aprobado con motivo de sus reformas en 1994, cuyas redacciones idénticas pertenecen a las regulaciones de la Cámara de Diputados y dispusieron en su momento: "Los diputados tomarán asiento en las curules que correspondan al **GP** del que formen parte."

La nueva **Ley** de 1999 no sólo incorpora la regulación respecto de la ocupación de lugares dentro del Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores, sino que establece en la redacción del **a.** 79 la obligatoriedad de que cada **GP** ocupe un área regular y continua dentro de dicho salón y que la facultad de

asignar las áreas correspondientes a cada uno de los grupos parlamentarios, pertenece al Presidente de la Cámara o de la **MD** (que es el mismo legislador). Si bien los coordinadores de los grupos realizan la propuesta inicial de ubicación, es en definitiva el Presidente quien decide y, tendrá que hacerlo tomando en cuenta tres elementos fundamentales, las características del Salón de Sesiones, la cantidad de grupos parlamentarios y el número de sus integrantes, siguiendo un orden decreciente.

Podría suponerse que una influencia del reglamento de la Asamblea Nacional Francesa se deja ver en la introducción de esta disposición y de una muy similar en el mismo sentido, observada en el apartado correspondiente de la Cámara de Diputados, ya que el **a.** 22 del mencionado ordenamiento establece: "Una vez constituidos los grupos, el Presidente de la Asamblea reunirá a sus representantes para proceder a la división del Salón de Sesiones en tantos sectores como grupos existan y para determinar el lugar que ocuparán los diputados no inscritos respecto a los grupos." (http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bc.asp#1_5). Sin embargo cabe resaltar el detalle de nuestra legislación sobre este tema y la figura determinante del Presidente de la **MD**, previendo los casos en que no exista acuerdo por parte de los grupos parlamentarios.

Capítulo Cuarto
De la Junta de Coordinación Política

Sección Primera
De su integración

Artículo 80.

1. La Junta de Coordinación Política expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara.

Comentario: Juan Ramírez Marín.

La dinámica de la legislación electoral y sobre todo los cambios en la conformación de la Cámara de Senadores, que a partir de la reforma constitucional de 1996 introdujo la figura de senadores de representación proporcional, que dieron lugar a una conformación más plural de este cuerpo colegiado, hicieron indispensable analizar la organización y facultades de los órganos de gobierno del Senado.

En esa virtud, el **26** de **mayo** de **1999** las fracciones parlamentarias del PRI y del PAN en el Senado, presentaron sendas iniciativas de reformas a la Ley Orgánica, con relación a esta Cámara alta.

Las Comisiones unidas de Estudios Legislativos; Tercera y de Reglamentos y Práctica Parlamentaria del Senado formularon el dictamen de las dos iniciativas mencionadas, así como de la que presentó la Cámara de Diputados para reformar el Título Segundo de la Ley, en los siguientes términos:

> "Por lo que corresponde al órgano de dirección política de la Cámara, esta iniciativa sugiere la modificación de la actual estructura de la Gran Comisión por un órgano que exprese la pluralidad del Senado, capaz de impulsar los entendimientos y convergencias políticas para alcanzar los acuerdos políticos necesarios" (Cámara de Senadores, *Diario de Debates*, Legislatura LVII, año II, período extraordinario, agosto, 30, 1999). [34]

[34] La Gran Comisión se integraba con 1 senador de cada Estado y del D. F., seleccionado por sorteo entre los 2 senadores que estuvieren presentes. Si sólo estaba presente uno, éste formaba parte de la GC, si ninguno de los 2 estaba presente, el primero que llegaba se integraba a la GC. La GC por escrutinio secreto y mayoría de votos, elegía un Presidente y un Secretario que duraban en su cargo tanto como la misma Comisión, que sesionaba válidamente con la mayoría simple de sus miembros.

La solución ecléctica que las Comisiones mencionadas dictaminaron, recogió lo mejor de las distintas propuestas, de manera que se incorporaron los siguientes principios:

- Existencia de un órgano de gobierno perfectamente definido, en donde pueda darse la participación plural;
- Toma de decisiones basadas en la fuerza electoral que representa cada grupo parlamentario;
- Fortalecimiento de las funciones de la Mesa Directiva, y
- Clara distribución de funciones entre ambos órganos (MD y JCP), a partir de su concepción teórica fundamental.[35]

De este modo, se modificó la propuesta del PRI para hacerla congruente con la necesidad de contar con un órgano político de dimensiones razonables, que permitiera la fluidez en la interacción entre sus miembros y facilitara la toma de decisiones., al que se denominó **Junta de Coordinación Política (JCP)**.

La página web del Senado refiere que la JCP es la instancia en donde se expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan los entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara.

Lo anterior coincide con el análisis que realizan algunos estudiosos de los **aa. 33** y **80** de la Ley Orgánica, que son efectivamente reflejo de esa pluralidad política en cada Cámara" y por lo tanto instancias donde se impulsan negociaciones y convergencias políticas con los órganos que resulten necesarias, a fin de alcanzar los acuerdos que permitan al Pleno estar en condiciones de adoptar las decisiones que le correspondan (Fix Zamudio, Héctor y Valencia C., S., ob. Cit., p. 676).

Artículo 81.

1. Al inicio del período constitucional de cada legislatura, se conformará la Junta de Coordinación Política, la cual se integra con los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura. Adicionalmente a los anteriores, serán integrantes de la Junta de Coordinación Política: dos senadores por el grupo parlamentario

[35]En este modelo la MD es fundamentalmente un órgano conductor de los debates, que no toma decisiones de gobierno y que no actúa como órgano colegiado, ya que su Presidente conduce las sesiones y da trámite a los asuntos. Los Vicepresidentes sólo tienen la función de sustituir al Presidente en sus ausencias y los Secretarios auxilian al Presidente en sus tareas.

mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura. En su ausencia el Coordinador de cada grupo parlamentario podrá nombrar un Senador que lo represente.

2. **La Junta adoptará sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, conforme al número de senadores con que cuente cada uno de sus respectivos grupos respecto al total de la Cámara.**
3. **Los grupos parlamentarios podrán nombrar y sustituir libremente a quienes los representen en la Junta de Coordinación Política, mediante el acuerdo firmado por la mayoría de sus integrantes, que se comunicará formalmente a la Mesa Directiva.**
4. **Será Presidente de la Junta de Coordinación Política por el término de una legislatura el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta.**
5. **Si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta, la Presidencia de ésta será ejercida, en forma alternada, y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.**
6. **El Presidente de la Junta nombrará a un Secretario Técnico, que será responsable de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas y comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes de la Cámara.**

Comentario: Juan Ramírez Marín.

Este nuevo órgano denominado **JCP**, que se integra al inicio de cada período constitucional, sustituyó en el Senado a la Gran Comisión, para garantizar una representación proporcional de los distintos grupos parlamentarios, ya que esta integrado por sus respectivos coordinadores y adicionalmente, se abrió la posibilidad de que el grupo parlamentario mayoritario acreditara dos miembros más y un tercero adicional lo acreditara el grupo parlamentario que represente la primera minoría.

Con ello se cumple el propósito de que el órgano de gobierno del Senado fuera colegiado y plural, pero sin llegar a un número tal, que se dificultara la

agilidad funcional del órgano.

Para evitar que las ausencias sus miembros paralizaran a la **JCP**, se establece que por cada coordinador podrá designar a otro senador que lo represente, pero inexplicablemente esa facultad no se le otorga a los 3 miembros adicionales de la JCP.

El voto de los coordinadores es ponderado (cada coordinador hace valer el número total de miembros de su grupo parlamentario, para la toma de decisiones) (Cámara de Senadores, *Diario de Debates,* Legislatura LVII, año II, período extraordinario, agosto, 30, 1999).

Es evidente que en un sistema democrático cada Grupo Parlamentario, por mayoría de sus integrantes, puede designar y cambiar libremente a su coordinador, dando aviso formal (se entiende que por escrito, -pues no hay otra formalidad preestablecida- para efectos de que se conserve un registro), a la Mesa Directiva.

También por una cuestión democrática de principio, será Presidente de la JCP, durante todo el término que dure una legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta.

En el supuesto de que **ningún** coordinador cuente con dicha **mayoría** absoluta, la Presidencia de la **JCP** será ejercida, en forma alternada, en cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara.

El orden anual para presidir la **JCP** será determinado por el coordinador del grupo parlamentario que tenga mayor número de senadores.

El último inciso de este artículo señala que el Presidente de la **JCP** nombrará a un Secretario Técnico, que será responsable de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas y comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes de la Cámara. Pero **no** aclara si dicho Secretario Técnico será, en todo caso, un senador, o podrá ser un servidor público de la Cámara.

La costumbre legislativa ha hecho que ese Secretario técnico sea un funcionario de la Cámara, no un Senador (para evitar herir susceptibilidades porque uno de los pares fungiera como secretario de otro). Asimismo la Ley no señala si dicho Secretario Técnico pudiera o no ser el Secretario General de Servicios parlamentarios, pero una vez más la costumbre senatorial ha sido que sean personas distintas.

Sección Segunda
De sus atribuciones

Artículo 82.

La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;

b) Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma;

c) Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente;

d) Elaborar el programa legislativo de cada período de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día en las sesiones del pleno, y realizar reuniones con la mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos;

e) Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional; y

f) Las demás que se deriven de esta Ley y del Reglamento.

Comentario: Juan Ramírez Marín.

Este artículo es toral, pues establece las atribuciones de la **JCP**, que es un nuevo órgano creado en la Ley vigente. Esas atribuciones son eminentemente de carácter político y tienen como objetivo central lograr la mínima concertación necesaria entre los grupos parlamentarios representados en el Senado, para agilizar el trabajo de la Cámara y lograr avances legislativos.

Este es un artículo meramente procedimental, que señala la periodicidad con la que sesionará la JCP:

a) Por lo menos semanalmente durante los períodos de sesiones de la Cámara, lo que resulta necesario dadas las atribuciones de coordinación política y de preparación de la agenda legislativa que tiene encomendadas la JCP, y

b) Por lo menos mensualmente, en los recesos legislativos, para dar seguimiento a las cuestiones pendientes.

Las reuniones de la **JCP** deberán ser oportunamente convocadas y a ellas podrán asistir el resto de los senadores, los miembros de las juntas directivas de las Comisiones senatoriales y los funcionarios del propio Senado, cuando tengan que tratar un asunto de su competencia.

Queda implícita en la redacción de este numeral, que alguna de las propias Comisiones decida invitar a alguno de los funcionarios o senadores mencionados, o incluso a otras personas, para tratar asuntos de su competencia.

Finalmente, para efectos de orden práctico de dichas sesiones, se establece que esas participaciones serán en todo caso, previo conocimiento del Presidente del Senado.

Sobre este particular, no pareciera necesario que en todo caso, sea el mismo Presidente del Senado quien deba conocer previamente de esas invitaciones; quizá bastaría que, salvo cuestiones muy importantes, fuese el propio Presidente de la JCP quien debiera ser previamente informado.

ARTICULO 83.

1. La Junta de Coordinación Política sesionará, por lo menos, una vez a la semana durante los periodos de

sesiones, y al menos una vez al mes durante los recesos; a las reuniones podrán asistir, previa convocatoria, los

miembros de las juntas directivas de las comisiones, los senadores, o los funcionarios de la Cámara, siempre que se

vaya a tratar un asunto de su respectiva competencia y dando previamente conocimiento al Presidente del Senado.

Comentario: Juan Ramírez Marín.

Este es un artículo meramente procedimental, que señala la periodicidad con la que sesionara la JCP:

a) Por lo menos semanalmente durante los periodos de sesiones de la Cámara, por lo que resulta necesario dadas las atribuciones de coordinación política y de preparación de la agenda legislativa que tiene encomendadas al JCP, y
b) Por lo menos mensualmente, en los recesos legislativos, para dar seguimiento a las cuestiones pendientes.

Las reuniones de la **JCP** deberán ser oportunamente convocadas y a ellas podrán asistir el resto de los senadores, los miembros de las juntas directivas de las Comisiones senatoriales y los funcionarios del propio Senado, cuando tengan que tratar un asunto de su competencia.

Queda implícita en la redacción de este numeral, que alguna de las propias comisiones decida invitar alguno de los funcionarios o senadores mencionados, o incluso a otras personas para tratar los asuntos de su competencia.

Finalmente para orden práctico de dichas sesiones, se establece que estas participaciones serán en todo caso, previo conocimiento del Presidente del Senado.

Sobre este particular, no pareciera necesario que en todo caso, sea el mismo Presidente del Senado quien deba conocer previamente de esas invitaciones; quizá bastaría que, salvo cuestiones muy importantes, fuese el propio Presidente de la JCP quien deberá ser previamente informado.

Sección Tercera
De las Atribuciones del Presidente de la Junta de Coordinación Política

Artículo 84.

1.- Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política las siguientes atribuciones:

a) Promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones;

b) Proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo;

c) Asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta;

d) Representar a la Junta, en el ámbito de su competencia, ante los órganos de la propia Cámara y coordinar sus reuniones y

e) Las demás que deriven de esta Ley y del Reglamento.

Comentario: Jorge Garabito Martínez.

1.- El 26 de Mayo de 1999 el C. Sen. Juan Ramiro Robledo Ruiz, del Partido Revolucionario Institucional presentó ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión un proyecto de reformas a la Ley Orgánica mediante la cual se derogan y reforman los artículos del 59 al 99, se adicionan los artículos del 101 al 118 y se reasigna la numeración de los artículos 100 al 113 que corresponden al Titulo Tercero.- De la organización y funcionamiento de la

Cámara de Senadores.

Esta iniciativa se turnó a las comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y Estudios Legislativos, Tercera de la Cámara de Senadores, registrada con el número 325.

En la misma fecha se presentó ante la Comisión Permanente Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General, por el Senador Gabriel Jiménez Remus, que fue registrada con el número 328 y turnada a las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Tercera Sección de Estadios Legislativos.

En la Exposición de Motivos la Iniciativa señala: "los lineamientos de fondo de la Iniciativa se enmarcan dentro de las finalidades básicas de la Reforma Política", que comprenden, de manera especial, a tres de sus aportaciones capitales: el incremento de las posibilidades de representación nacional, a través del nuevo sistema de integración de la Cámara de Diputados; el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público y el establecimiento de un más adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión, al conferirse nuevas facultades a las Cámaras y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

La iniciativa se refiere a las reformas que deben realizarse en el Titulo Tercero de la Ley Orgánica para adecuarlo a las modificaciones ya hechas que reestructuran a la Cámara de Senadores.

Desde la iniciativa se atiende con toda precisión a la existencia, en el Senado de la República de dos Órganos de Gobierno con tareas bien diferenciadas, uno de ellos es la Mesa Directiva que debe encargarse de conducir el trabajo estrictamente legislativo y cuyo periodo de funciones se amplia y, el otro, es la Junta de Coordinación Política y de Gobierno que debe expresar la pluralidad de la Cámara y permitir la toma de decisiones políticas mediante el dialogo y el consenso.

En la Exposición de Motivos se establece claramente la preocupación por establecer el mayor equilibrio posible entre el proyecto presentado por los CC. Diputados relativo a la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados, "respetando –por supuesto- la naturaleza y características particulares del Senado y su composición, así como la correlación de las fuerzas políticas que se da en su seno, y sobre todo el carácter que debe tener como Cámara de equilibrio del Pacto Federal.

La Exposición de Motivos señala claramente que la Junta de Coordinación Política y de Gobierno, como órgano interno, sustituye a la Gran Comisión de la Cámara de Senadores y expresamente manifiesta que la Junta se define

como la expresión de pluralidad en la Cámara, fungiendo en consecuencia como órgano colegiado a través del cual se impulsan entendimientos y convergencias políticas para alcanzar sus cometidos esenciales. Su Presidente será el encargado de conducir las relaciones de ésta con los poderes de la Unión, y con las agrupaciones y organizaciones políticas y sociales del país.

Para concluir este comentario recordaremos lo que los Senadores afirmaron en su exposición de motivos: "sin embargo, estimamos que había que encontrar la forma de establecer el mayor equilibrio posible entre el proyecto presentado por los CC. Diputados y el que se presentara al conocimiento y debate de los CC. Senadores, a fin de que se diera lugar a una armonía funcional de ambas Cámaras del Congreso, respetando -por supuesto- la naturaleza y características particulares del Senado y su composición, así como la correlación de las fuerzas políticas que se da en su seno, y sobre todo el carácter que debe tener como Cámara de equilibrio del Pacto Federal.

Capítulo Quinto
De las Comisiones

Artículo 85.

1.- La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

2.- las comisiones serán:

a. Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;

b. Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;

c. De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional.

Artículo 86.

1.- Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

Artículo 87.

1. - Cuando lo determine la Cámara, con apego a la Constitución y a las leyes, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para reconocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas o desempeñar un encargo específico.

Artículo 88.

1. - Se podrán crear también comisiones conjuntas con participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.

Artículo 89.

1. -La Comisión de Estudios Legislativos, conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha comisión se podrá dividir en las secciones

o ramas que se estime conveniente.
Artículo 90.
1.- Las comisiones ordinarias serán las de:

I.- Administración;
II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
III. Asuntos Indígenas;
IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales;
V. Comercio y Fomento Industrial;
VI. Comunicaciones y Transportes;
VII. Defensa Nacional;
VIII. Derechos Humanos;
IX. Desarrollo Social;
X. Distrito Federal;
XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;
XII. Energía;
XIII. Equidad y Género;
XIV. Estudios Legislativos;
XV. Federalismo y Desarrollo Municipal;
XVI. Gobernación;
XVII. Hacienda y Crédito Público;
XVIII. Jurisdiccional;
XIX. Justicia;
XX. Marina;
XXI. Medalla Belisario Domínguez;
XXII. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
XXIII. Puntos Constitucionales;
XXIV. Reforma Agraria;
XXV. Reglamento y Prácticas Parlamentarias;
XXVI. Relaciones Exteriores;
XXVII. Salud y Seguridad Social;
XXVIII. Trabajo y Previsión Social y
XXIX. Turismo.

Comentario: Jorge Garabito Martínez.

El artículo 39 de la Ley Orgánica define a las comisiones como órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus

atribuciones constitucionales y legales.

En consecuencia las comisiones son reuniones restringidas de cierto número de senadores, con el objeto de conocer a fondo las propuestas que representan las iniciativas de las que el Senado debe conocer para aprobarlas o modificarlas o rechazarlas después de un detenido examen que las comisiones realicen sobre las proposiciones para lo cual las comisiones presentan al Pleno del Senado sus conclusiones y proposiciones en relación al asunto o negocio de que trata.

Las comisiones, pues, cumplen con una función instructora a fin de que el Pleno del Senado pueda resolver informadamente sobre los asuntos que se le han turnado. En consecuencia las comisiones son grupos de senadores preferentemente especializados en el conocimiento de los temas de fondo que tienen que resolver y proponer al Senado su aprobación, modificación o rechazo de las iniciativas que le han sido presentadas.

Podemos afirmar que desde la Revolución Francesa, la Asamblea Nacional se dividió en grupos para conocer de los distintos asuntos que la propia Asamblea tenía que resolver. Con el paso del tiempo y la evolución normal de los países las comisiones que en un principio se llamaban Secciones y que eran simples agrupaciones de parlamentarios hechas al azar, con el progreso y la evolución de los parlamentos las secciones se convirtieron en comisiones cada vez más especializadas en los distintos asuntos de los que las Cámaras tienen que resolver.

El constitucionalista italiano Andrea Manzella califica al sistema de comisiones como una "grupocracia", donde los grupos y sus coordinadores han llegado a orillar al poder de decisión de las autoridades de la Cámara hacia determinadas decisiones políticas.

Como puede verse en el texto del artículo 85 existe una división lógica de las comisiones del Senado que por su naturaleza y funciones se dividen en ordinarias, jurisdiccionales y de investigación para conocer de las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas y rendir el dictamen correspondiente.

Existe también la Comisión Jurisdiccional que interviene en los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos.

El inciso c) del artículo 85 se refiere a las comisiones de investigación cuyo objeto se encuentra delimitado en los términos del párrafo tercero del artículo 93 constitucional, o sea las investigaciones relativas a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

A diferencia de la Cámara de Diputados, la Comisión de Estudios Legislativos del Senado concurrirá con las demás comisiones especializadas

para analizar las iniciativas de ley o decretos y concurrirá a la formación de los dictámenes respectivos.

Por la razón expuesta en el párrafo que antecede la Comisión de Estudios Legislativos se puede dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente según la naturaleza de las iniciativas que se estudien.

Por esta misma razón, la Comisión de Estudios Legislativos es, prácticamente la asesora de las demás comisiones.

José Luis Ruiz Navarro Pinar, Letrado de las Cortes Generales, en Madrid opina que los legisladores miembros de las comisiones hacen de puente con la realidad extraparlamentaria en cada caso concreto, recogiendo información, oyendo opiniones, recabando datos pidiendo incluso asesoramiento; pulsando, en su suma, la opinión pública y los intereses de la comunidad. Es en el seno de la comisión, en su intimidad, donde se expresan generalmente los intereses de grupo, siendo además allí donde más gravitan los factores de presión.

Siendo los temas tan numerosos, variados y complejos, sólo resulta posible solucionar ese tipo de limitaciones, con un amplio criterio en la división del trabajo interno. Gracias a un correcto accionar de las comisiones, resulta factible lograr "más y mejor tiempo" para el debate político, a fin de llegar a decisiones aceptables para todos los grupos involucrados por las mismas.

Es importante tener conciencia del valor del apoyo técnico que se debe brindar en el proceso decisorio que han de utilizar los legisladores. Dicha información técnica obtenida a través de la labor de las comisiones deberá ser simplificada y oportuna en las diferentes etapas de esos procesos.

Artículo 91.
1. Las Comisiones contarán con un presidente y dos secretarios.

Comentario: Rodrigo Cervera Aguilar y López.

Este precepto define la composición de un órgano interno de las comisiones, que es conocido generalmente como *mesa directiva;* sin embargo en el a. 104 numeral 3 de la misma Ley Orgánica se usa el término de *junta directiva*. Independientemente de la denominación, la estructura interna de las comisiones ha evolucionado. La figura de Presidente se la encuentra por vez primera en la México independiente en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824, en cuyo a. 72 se señalaba

que: "*El presidente de las comisiones, que lo será el primer nombrado, será responsable de todos los expedientes que se le pasen de la secretaría, como de los demás que se le remitan de otros archivos y oficinas.*". Todavía en el Reglamento vigente de 1934 se preserva la misma solución en el a. 79. Es la Ley Orgánica del Congreso General de 1979, la que en su a. 83 en el Título relativo a la Cámara de Senadores, introduce la figura de secretarios en las comisiones, diciendo a la letra que: "*Las comisiones contarán con un Presidente, un Secretario y los vocales que autorice la Cámara*". En consecuencia, dentro de las comisiones la figura del Presidente se remonta al Reglamento de 1824 y la de Secretario aparece reglamentariamente hasta la Primera Ley del Congreso de 1979.

La actual Ley señala puntualmente la existencia de un Presidente y dos Secretarios, que reunidos conforman la junta directiva (a. 104.3 de la Ley), órgano de gobierno o dirección de las comisiones. La Ley no indica no establece las funciones ni del Presidente, ni de los Secretarios, ni de la Junta Directiva como tal. Por lo que dichas lagunas se colman muy precaria e insuficientemente con algunas previsiones del Reglamento y sobre todo con prácticas parlamentarias de relativa o dudosa uniformidad. En todo caso, si bien diversos preceptos como el 83, 85, 89 y 93 del Reglamento, así como el 97 y 105 de la Ley, indican facultades específicas de los presidentes de comisión; en cambio nada se dice con respecto a los senadores secretarios y su órbita de atribuciones.

Los poderes y facultades de una comisión pueden recaer en diferentes órganos internos. Desde luego el órgano con la máxima autoridad en la comisión es el Pleno formado por todos sus integrantes. El Presidente por su parte asume per se funciones de dirección, independientes de la junta directiva, como la de convocar, resguardar los expedientes de la comisión, coordinar los trabajos, autorizar las faltas de los integrantes a las reuniones, ejercer la representación de la comisión dentro de la Cámara y fuera de ella, etc. Como ya se ha dicho, no hay una reserva de competencias para los Secretarios, y paradójicamente tampoco la hay para la junta o mesa directiva. Sin embargo, la tendencia o práctica es en el sentido de que muchos de los poderes de la presidencia se ejercen en el seno de la mesa o junta, lo que les da un sesgo de pluralidad y consenso que un acto unilateral del Presidente puede no tener.

No se debe omitir, a pesar de todo, que la regulación insuficiente de las posiciones y competencias de los órganos de las comisiones llegan a

generar discrecionalidad y falta de uniformidad o claridad en su actuación. La lógica supondría que a los Secretarios correspondería la función de levantar las actas y registrar los acuerdos, llevar los archivos, tomar las votaciones en las reuniones y auxiliar al Presidente de la comisión en su desahogo. Pero las cuestiones de tipo administrativo recaen en el secretario técnico de la comisión que no es legislador o senador y que es nombrado por el Presidente de la comisión, a quién rinde cuentas en detrimento de los Secretarios.

Desde un punto de vista estrictamente doctrinal y de Derecho Comparado, los órganos de dirección de las comisiones, se inscriben en dos grandes categorías o concepciones. La concepción anglosajona es abiertamente presidencialista, atribuyendo la dirección de la comisión a su presidente de manera unipersonal, subordinándolo al Presidente de la Cámara. El modelo contrapuesto es el francés, que confía el gobierno de las comisiones a órganos colegiados, donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente, vicepresidentes (cuando los hay) y secretarios (Vila Ramos, Beatriz, Los sistemas de comisiones parlamentarias, prólogo de Fraile Clivillés, Manuel, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pags 307 y sigs.). El sistema imperante en México, tanto en el Senado como en la Cámara baja no esta definido del todo en una modalidad o en otra; más bien parece que los Secretarios en una comisión cumplen con el cometido de asegurar la pluralidad en el órgano de dirección de la comisión, dado que los Secretarios pertenecen a grupos parlamentarios diferentes al del Presidente de la Comisión y por lo mismo hacen contrapeso a su poder, impidiendo una concentración de facultades sin control.

Es de notar finalmente que las comisiones en México, en sus dos cámaras, carecen de la figura del vicepresidente que en los países donde lo hay cumple con la función de suplir al Presidente en sus faltas.

Artículo 92.

1. Durante su encargo, el Presidente, los Vicepresidentes y los Secretarios de la Cámara, no actuarán en ninguna comisión ordinaria o especial.

Comentario: Rodrigo Cervera Aguilar y López.

Esta disposición establece una incompatibilidad entre el cargo de integrante en la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y la pertenencia a una comisión "ordinaria o especial". Los orígenes de la incompatibilidad se

remontan al siglo XIX. Las leyes orgánicas del Congreso de 1979 y 1999 no innovaron nada; en la Ley del Congreso de 1979 se indicaba en su artículo 84 que "Durante su encargo, el Presidente, los Vicepresidentes, los Secretarios y los Prosecretarios de la Cámara no actuarán en ninguna comisión ordinaria o especial."

A nivel reglamentario el a. 84 del Reglamento de 1934, el 85 del Reglamento de 1897, el 37 de 1857 y por último el a. 64 del Reglamento de 1824 ya contienen la incompatibilidad de pertenencia simultánea al órgano de gobierno del Pleno y a los órganos funcionales que constituyen las comisiones. De hecho no ha habido mucho cambio ni siquiera en la redacción del texto, de manera que el a. 64 del reglamento de 1824 dice a la letra indistintamente para las dos cámaras que: "El presidente y los secretarios mientras durare su encargo, no podrán pertenecer a comisión alguna…".

La razón de ser de esta incompatibilidad es la neutralidad apartidista que se pretende conferir al trabajo de la Mesa Directiva de las cámaras. La naturaleza del trabajo en comisiones supone que las decisiones que se adoptan tienen una carga partidista ligada al grupo parlamentario en que cada legislador esta inserto; por lo que la participación en ese trabajo pudiera comprometer la inquebrantable imparcialidad que se espera de los legisladores que concurren en calidad de Presidente, Vicepresidentes o Secretarios de la Mesa Directiva de las Cámaras

La ratio de la incompatibilidad es la índole del trabajo parlamentario respectivamente en la Mesa Directiva de las Cámaras y en las comisiones. Institucionalmente la Mesa Directiva al conducir las sesiones y participar en la organización del trabajo parlamentario, trata de erigirse en una posición supra partes para la totalidad de las cámaras y no para una fracción parlamentaria en particular. Las comisiones en cambio, actuando por delegación del Pleno, asumen una función de órganos de trabajo y debate, en los que se definen posiciones de legisladores y de los grupos parlamentarios a propósito de una decisión concreta. En esa virtud, se argumenta que los miembros de la Mesa Directiva en las comisiones adoptarán posiciones partidistas que podrían desvirtuar su neutralidad. Si bien se han esgrimido dichos argumentos, no se debe soslayar que es en el mejor de los casos relativo, puesto que la experiencia parlamentaria comparada exhibe variantes notables. A título de ejemplo se subraya que en el Senado francés se establece la incompatibilidad sólo respecto del Presidente, sin hacerla extensiva a los demás miembros del Bureau (Avril, Pierre et Gicquel, Jean, Droit Parlementaire, Editons Montchrestien, 2°

edition, París, 1996, pags 87 y sigs.), en tanto que en otros parlamentos ni siquiera existe la incompatibilidad, por lo que no debe generalizarse. Otros parlamentos han adoptado medidas más enérgicas para garantizar institucionalmente el apartidismo de los órganos de dirección de las asambleas legislativas, como operar una separación completa entre los legisladores integrantes de los órganos de gobierno y sus grupos parlamentarios de origen.

Artículo 93.

1. Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

Comentario: Rodrigo Cervera Aguilar y López.

Esta disposición tiene un antecedente expreso en la Ley Orgánica del Congreso de 1979 que en su a. 85 establece que:

Las reuniones de las comisiones ordinarias no serán públicas. Cuando así lo acuerden sus miembros, podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

No existe para este precepto un antecedente textual en los Reglamentos del Congreso. Está visiblemente compuesto de dos partes:

a) Publicidad de las reuniones de comisión
b) Audiencias de particulares o sujetos no gubernamentales en las comisiones
c) Publicidad de las reuniones.- La "publicidad" de este precepto puede tener diversas acepciones y es necesario delimitar su alcance, se reconocen diferentes niveles de publicidad:

- *Presencia de particulares o publico en y durante la reunión*
- *Acceso a la reunión de medios de comunicación*
- *Divulgación de la reunión y su contenido por distintos medios, como*

pueden ser la transmisión televisiva por el Canal del Congreso o la difusión de las transcripciones de la reunión (versiones estenográficas).

La primera acepción consistiría en la libre asistencia de público en general a las reuniones. El 2° nivel de publicidad se manifiesta como el acceso a la reunión de los medios de comunicación ya sean escritos o electrónicos. La divulgación de los contenidos puede ser directamente por la transmisión televisiva de la reunión de la comisión a través del Canal del Congreso o por el acceso a la versión estenográfica.

Todos los mecanismos de publicidad están sujetos al acuerdo de la comisión, se entiende que su pleno, puesto que el texto cita al acuerdo de los integrantes de la comisión. La práctica reiterada es la publicidad televisiva que es evidentemente la de mayor alcance tanto por el volumen e audiencia, como por fidelidad en la transmisión de los contenidos. Desde luego es una potestad de la comisión optar por la secrecía sin que medie restricción al ejercicio de esa facultad.

La publicidad y la secrecía de las reuniones de comisiones ponen en juego principios contrapuestos, según la doctrina. Por un lado, el principio de publicidad de prestigioso connotación democrática, implica la divulgación de los contenidos de las reuniones y privilegia la transparencia, haciendo resonantes las posturas de los parlamentarios y de sus grupos, y favoreciendo la formación de opinión pública; sin embargo, limita las posibilidades de negociación y duplica el debate con el del Pleno. De manera contrapuesta, la secrecía abre espacios de negociación para la toma de decisiones en las deliberaciones de una comisión y previene que los parlamentarios se ocupen de producir un efecto en la opinión pública que de llegar a acuerdos, pero lamentablemente no se favorece la transparencia y en rigor los debates que se dejan de difundir son diferentes a los del Pleno, dado que pueden versar sobre detalles técnicos de los proyectos de ley que no siempre llegan a las sesiones de las cámaras.

d) Audiencias de particulares en las comisiones.- Esta institución tiene doble faceta. En primer término, da cuenta de una facultad atribuida en general a las comisiones para allegarse información y así poder formar su voluntad; toda determinación, y desde luego la de un órgano deliberante que tiene por función preparar las decisiones del Pleno debe contar con los elementos que informen su criterio, por lo que la facultad de citar a audiencias a particulares o sujetos no gubernamentales favorece el proceso de una correcta e ilustrada formación de su voluntad. La naturaleza de los sujetos que tiene la potestad de invitar las comisiones se diferencia

de los sujetos contemplados en otros artículos de la misma Ley como el 98 referido a servidores públicos. En el texto del precepto se menciona a:

- *Representantes de grupos de interés (que por definición no son autoridades).*
- *Asesores y peritos que no obstante la vaguedad de las denominaciones, parece hacerse énfasis en el perfil técnico.*
- *Las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate, o sea cualesquiera a criterio de la comisión.*

Los sujetos enunciados no concurren en carácter de autoridad y la finalidad de su intervención es ilustrar a la comisión sobre algún punto. El objeto de la información a recabar puede estar relacionado con una ley o bien con facultades de control o fiscalización, el texto no lo acota. Es de notarse que los poderes de las comisiones son de "invitar", vale decir, sin efectos vinculantes para los comparecientes, y en esto hay una distinción radical con las facultades de las que se hayan investidas las comisiones o committees del Congreso estadounidense, en el que se reconoce "power to send for persons, papers and records", habiendo incluso procedimientos especiales en las comisiones para requerir bajo pena la comparecencia "subpoena" (Vila Ramos, Beatriz, Los sistemas de comisiones parlamentarias, prólogo de Fraile Clivillés, Manuel, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pags 104 y sigs.).

Artículo 94.

1. Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren. Si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito voto particular.

Comentario: Rodrigo Cervera Aguilar y López.

Es en el acto de la dictaminación y en el documento resultante llamado dictamen, que se evidencia la función o papel fundamental de las

Esta disposición tiene un viejo linaje, esta emparentada directamente con el a. 66 del Reglamento de 1824 y es de las más viejas de nuestra tradición parlamentaria; dice textualmente el a. 66: "*Para que haya dictamen de comisión, deberá estar firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Los que disintieren de esta mayoría, fundarán precisamente por escrito su voto particular.*"

El artículo 94 que se comenta prácticamente asume el contenido del a. 88

del Reglamento de 1934, por lo que la Ley no hizo sino incorporar el régimen reglamentario y decimonónico en materia de dictaminación. El a. 94 de la Ley tiene tres partes fundamentales:

- Afirmación del principio democrático de mayoría, propio de un órgano colegiado.
- Requisitos de validez de los dictámenes.
- Tutela de las minorías en las comisiones a través del voto particular.

En el primer aspecto lo que regula el precepto es la formación de voluntad de la comisión. Dado que se trata de un ente colegiado, la voluntad del órgano se integra a partir de las manifestaciones de los legisladores declaradas según esta parte del precepto a través del voto; sin embargo, el texto subsecuente del artículo remite la manifestación de voluntad del diputado al acto de firma del documento escrito conocido como dictamen, de manera que se bifurca el medio de expresión de la voluntad del diputado: el voto en la reunión de la comisión y la firma del dictamen. Las reuniones de los integrantes de la comisión no están sujetas a formalidades especiales. La prevalencia del principio democrático se garantiza no sólo por el hecho de requerirse la mayoría en la comisión, sino porque la composición de la comisión refleja la proporción de los grupos parlamentarios en el Pleno de las cámaras.

El precepto en comento así como el a. 88 del Reglamento acotan el proceso decisional de mayoría del pleno comisional a los dictámenes, lo cual implica que se refiere a aquellos casos en los que una Comisión y no otro órgano de legisladores, se pronuncia sobre un asunto habilitado por una delegación del Pleno cameral, al mismo que debe remitir el dictamen para una solución final. La cuestión de los dictámenes como se dijo anteriormente, plantea dificultades, puesto que si bien la voluntad de los integrantes de la comisión se expresa en el acto de voto, es necesaria la suscripción del dictamen además por la mayoría de los integrantes del órgano colegiado. Los dictámenes deben cubrir una serie de exigencias que condicionan su valor para poder ser objeto del conocimiento y resolución del Pleno, a saber:

-La firma por la mayoría de los integrantes de la comisión

-Parte expositiva de las razones en que se funde

-Conclusiones con proposiciones claras y sencillas (a. 87 del Reglamento)

Dada la necesidad de generación del dictamen por la Comisión, la reunión

donde se debate y vota, en la práctica parlamentaria ocurre en ocasiones que un dictamen ostenta la firma de diputados que no concurrieron a la reunión, o incluso, la suscripción de un dictamen sin que haya mediado una reunión de la comisión.

La parte final del a. 94 versa sobre el voto particular que puede ser definido como "la opinión discrepante de la mayoría en el seno de un órgano colegiado, manifestada por escrito en las formas previstas por el ordenamiento" (Aguiar de Luque L., voz "Voto particular", Enciclopedia Jurídica Básica, Editorial Cívitas, Volumen 4, pags 6878-6879). Mediante el voto particular se institucionaliza la facultad de expresar y plasmar por escrito las opiniones discrepantes de una mayoría. El voto particular en consecuencia permite que la opinión de una minoría o de un legislador en lo individual se haga del conocimiento del Pleno, a la par que el punto de vista dominante.

En la doctrina de los tribunales constitucionales, también provistos de salas colegiadas de magistrados se ha desarrollado la distinción de los votos particulares en voto concurrente y voto discrepante. En el concurrente los integrantes del órgano colegial coinciden en el sentido de la decisión, pero no en su fundamentación, mientras que en el discrepante la diferencia radica en el sentido mismo de la decisión. El voto particular implica necesariamente la divulgación del contenido de la reunión, puesto que se hace del conocimiento del Pleno la propuesta alterna a la mayoritaria, rompiéndose la unidad de la dictaminación y relativizando la opinión dominante.

Artículo 95.

1. La Cámara podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividirlas en secciones según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

Comentario: Rodrigo Cervera Aguilar y López.

Esta norma deriva originalmente del Reglamento de 1824, cuyo a. 55 decía a la letra: **"***Cada cámara podrá aumentar o disminuir el número de estas comisiones, según lo creyere conveniente.*" El texto fue evolucionando y en el Reglamento de 1897 se adicionó la parte relativa a la subdivisión de las comisiones quedando su a. 70 con la siguiente redacción: "*Cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de estas Comisiones y subdividirlas en*

los ramos correspondientes según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios."

El Reglamento de las Cortes de Cádiz de 1813 ya consagraba la facultad de las Cámaras de subdividir las comisiones. Según su a. LXXX: "*Estas comisiones se podrán subdividir si la multitud y gravedad de los negocios lo exigiese. Se nombrarán asimismo comisiones especiales cuando lo exija la calidad o urgencia de los negocios que ocurran*."

Sin ninguna variación el texto pasó del Reglamento de 1824 al Reglamento actual. La única variante del a. 95 de la Ley con respecto al a. 70 del Reglamento de 1934 es el uso de la palabra "*secciones*", en vez de "*ramos*". De hecho el contenido de este a. 95, no es sino una de las muchas transcripciones, acaso con modificaciones ligeras, de textos del Reglamento de 1934 a la Ley.

El precepto analizado establece 2 potestades que las cámaras pueden ejercer por separado, al parecer ligadas a las facultades comunes que prevé el a. 77 constitucional, conforme al cual "*Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra*:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior"

Las dos facultades que confiere el a. 95 son:

- *La de aumentar o subdividir el número de comisiones, que no es otra cosa que crearlas o suprimirlas, y*
- *La de subdividirlas en secciones*

Hay que dilucidar el alcance del precepto y a qué tipo de comisiones se refiere la facultad que atribuyen al Senado los artículos 95 de la Ley y el 70 del Reglamento. En principio, al no hacerse distinción en el texto, no hay porque excluir a las comisiones en razón de su clase, esto es tanto las comisiones ordinarias como las especiales cabrían en este régimen. Las comisiones especiales de investigación, en cambio, están reguladas en el a. 93 constitucional y tienen un régimen especial de constitución, por lo que seguramente no les es aplicable el a. 95 de la Ley.

Es necesario conciliar el contenido del a. 90 de la Ley que hace una enunciación limitativa de las comisiones ordinarias y que es aprobado por ambas cámaras como fruto de un proceso legislativo. En ese orden de ideas, habría una aparente contradicción con el a. 95 que asigna esa competencia de creación a la Cámara alta por separado. Con respecto a las comisiones especiales, dado que se reconoce expresamente a cada

Cámara la facultad de establecerlas en los artículos 42 (para la Cámara de Diputados) 87 (para el Senado) de la Ley y 71 del Reglamento, no hay tal ambigüedad. En todo caso debiera prevalecer el criterio de que donde la ley no distingue, no se debe distinguir. El a. 95 implica un facultamiento del Congreso al Senado (como lo hace el a. 42 para la Cámara baja) para que instituya las comisiones que repute convenientes, ya sean ordinarias o especiales ("con carácter transitorio" según el a. 87 de la Ley), sin perjuicio de la lista del a. 90 de comisiones ordinarias.

Una interpretación diferente sería la de considerar que el a. 95 de la Ley no se refiere sino a las comisiones especiales del Senado, puesto que el a. 90 establece en la Ley con la intervención de ambas cámaras, las cámaras ordinarias. Sin embargo, no se ve impedimento para que prevalezca la primera interpretación y que el Congreso delegue a cada Cámara esa potestad de autoorganización.

En lo que concierne a las subdivisiones de las comisiones en secciones, se ha llevado a cabo mediante la división de las competencias de una comisión y su asignación estructuras colegiadas de senadores que adoptan la forma de comisiones que comparten un sector amplio de temas, como las tres comisiones de estudios legislativos (a. 89 de la Ley), o bien las siete comisiones de relaciones exteriores con competencia de criterio regional y material (América del Norte, América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Europa y África, Organismos Internacionales y Organizaciones no Gubernamentales Internacionales)

Por otro lado, existe la práctica parlamentaria de crear órganos internos de trabajo en las comisiones bajo la denominación frecuente de subcomisiones y que sin una existencia formal, o bien, creadas por acuerdo interno de la comisión o del Pleno cameral, desahogan cierto trabajo de predictaminación o asumen un cometido específico por delegación de los plenos de la comisión o de la Cámara.

En el marco de la experiencia parlamentaria comparada hay todo un espectro de variantes en cuanto a la facultad para crear comisiones en las cámaras. En algunos países se da creación a un conjunto específico de comisiones desde la propia Constitución, como es el caso de naciones nórdicas como Suecia y Finlandia. En Suecia en el artículo 3° constitucional se establecen la Comisión Constitucional, la de Hacienda y la de Impuestos; en Finlandia en el artículo 35 constitucional se crean las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Asuntos Exteriores y de Hacienda, haciéndose una reserva reglamentaria para la creación de las otras comisiones

ordinarias mediante el Reglamento respectivo. Otros países como Francia limitan constitucionalmente el número de comisiones que no podrán ascender a más seis en cada Asamblea.

Artículo 96.

1. Las comisiones seguirán funcionando durante los recesos del Congreso y los de la propia Cámara, en el despacho de los asuntos a su cargo.

Comentario: Rodrigo Cervera Aguilar y López.

Esta regulación prácticamente reproduce el primero de los cuatro párrafos del a. 94 del Reglamento de 1934 y su objeto es señalar la continuidad del funcionamiento de las comisiones durante los recesos del Pleno. Sin embargo, el texto actual del Reglamento fue resultado de una reforma de 1966 que estableció el siguiente texto en el primer párrafo: "*Las Comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el receso.*"

El texto original del Reglamento de 1934 preveía que:

"Las Comisiones conservarán durante el receso de las Cámaras, los expedientes que tuvieren en su poder; pero no después de cerrado el último periodo de sesiones del Congreso a que pertenezcan, pues entonces sus Presidentes deberán entregar a la Secretaría, al día siguiente de cerradas las sesiones, los expedientes que hayan quedado sin despachar, en el estado en que se encontraren, para que así pasen a la Comisión Permanente."

El cambio en la regulación es obvio, las comisiones pasaron del cometido de conservar los expedientes, a el de proseguir en la dictaminación y desahogo de todos los asuntos a su cargo, aún cuando no vaya a tener lugar ya ningún periodo ordinario de sesiones por la conclusión de la legislatura.

Se debe considerar el hecho de que justo el sentido de las comisiones es el de preparar el trabajo del pleno y que por otra parte su labor de estudio y dictamen no depende ni material, ni competencialmente de las sesiones del Pleno.

A nivel de Derecho Parlamentario comparado es muy sugestivo el caso de Italia como ejemplo o paradigma de un país con régimen parlamentario.

La primera cuestión de resaltar es que no existe un receso del Pleno como un periodo prolongado en el que se deje de reunir, predeterminado y con efectos jurídicos precisos, sino que el Pleno de las asambleas labora permanentemente y en consecuencia, la actividad del Pleno y las comisiones es paralela y no cesa, salvo en periodos vacacionales. Se ha impuesto la práctica parlamentaria de que tanto las comisiones como el Pleno trabajan las primeras tres semanas de cada mes y sería superfluo señalar la continuidad del trabajo de comisiones (Longi, Vincenzo Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare, Giuffrè Editore, Milano, 1994, pags. 233-241)

Artículo 97.

1. **Los presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos que las rigen.**
2. **No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones aplicables.**
3. **El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República.**

Comentario: Rodrigo Cervera Aguilar y López.

El a. 97 de la Ley regula facultades de las comisiones que han sido clasificadas por la doctrina como poderes de información, inspección y control. Esto es, se trata de facultades tendientes de dotar de conocimiento al Parlamento o a una de sus asambleas, ya sea para permitirle formar correctamente su voluntad en la toma de decisiones legislativas, o bien para ejercer competencias de fiscalización y control. Se trata en síntesis de la regulación de la pregunta escrita como un medio de información y fiscalización.

Este precepto simplemente moderniza la redacción del a. 89 del Reglamento vigente, consagrando un poder de información e inspección de las asambleas. Los antecedentes de esta institución de la pregunta escrita se encuentran des el Reglamento de 1824 que decía en su a. 67:

"Las comisiones por medio de su presidente, podrán pedir de cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las instrucciones y documentos que estimen convenientes para la mayor ilustración de los negocios, con tal de que no sean de aquellos que exijan secreto, cuya violación pueda ser perjudicial al servicio público.".

La evolución del instituto fue muy poco significativa y en el Reglamento de 1897 se llega a la siguiente redacción en el a. 88:

"Las Comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir de cualesquiera archivos y oficinas de la Nación todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios; y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto, cuya revelación pueda ser perjudicial al servicio o los intereses públicos."

Actualmente el Reglamento en el a. 89 establece que:

"*Las Comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la Nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y estas constancias les serán proporcionadas siempre que el asunto al que se refieran no sea de los que desean conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.*"

En suma, la figura regulada es un poder conferido a las comisiones para requerir información escrita de oficinas gubernamentales. La pregunta escrita se estructura a partir de los siguientes elementos:

-Instancia que pregunta o inquirente que es la Comisión quien lo acuerda.

-La instancia solicitante o que transmite la solicitud de información que es el Presidente de la Comisión con facultades de representarla hacia el exterior en una actuación ad extra.

-Objeto de la pregunta o requerimiento que puede ser documentación o información, debiendo entenderse por documentación la escrita o suscrita por un funcionario en ejercicio de sus competencias.

-Destinatarios de la solicitud o requerimiento que lo llegan a ser tanto las dependencias o secretarías, como las entidades o sector paraestatal.

-La finalidad de la pregunta escrita o requerimiento de información puede ser tratar un asunto o discutir una iniciativa relacionada con la competencia de la entidad o dependencia.
-El carácter vinculante u obligatorio para la instancia administrativa de la entrega de la información requerida
-El límite de la pregunta escrita es la reserva que protege de la publicidad a los documentos clasificados, conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en los artículos 13 y 14.
-Finalmente se establece una vía de apremio, de dudosa eficacia, como es la queja que formula la comisión al Presidente de la República o al titular de la dependencia.
Con respecto a estas facultades de información la doctrina parlamentaria ha procedido a diferenciar las facultades meramente informativas en las que el órgano parlamentario no hace sino recibir información previamente solicitada, de las facultades de fiscalización en las que el órgano parlamentario, además de requerir la información, valora el desempeño de determinada instancia y detenta el poder de aplicar sanciones de carácter jurídico o meramente político. (Cervera Aguilar, Rodrigo, "Medios de control parlamentario del Poder Ejecutivo", Revista Quórum Legislativo, No. 74, México, 2003, pags. 105-113)
La pregunta parlamentaria es un arma fundamental para que los parlamentos puedan vigilar el desempeño del Poder Ejecutivo y no mediante información indirectamente recabada, sino a través de elementos proporcionados por las autoridades mismas sobre las que recae el control. En nuestro régimen de comisiones se advierte la descentralización de los poderes de inspección de las Cámaras. No se debe perder la vista que también para legislar es que se requiere información y no sólo para controlar al gobierno.
Desde la perspectiva del Derecho Parlamentario Comparado, cabe citar que el uso de la pregunta escrita es determinante para obtener información precisa o de carácter técnico, y sin ella sería imposible dar seguimiento a las actividades del gobierno. Por ejemplo en Francia en el periodo 2000-2001 se formularon 678 preguntas escritas al gobierno y en 2001-2002 el número ascendió a 426. En el Parlamento italiano el aumento del número de preguntas escritas de 12 472 en la I Legislatura a alrededor de 20 000 en fecha reciente da cuenta de la importancia de la práctica, siempre bajo la premisa de que toda decisión requiere disponer de información y la correcta formación de voluntad de las asambleas implica darles medios

cognoscitivos (Mény, Yves et Surel, Yves, Politique Comparée, 7° édition, Editions Montchrestien, Pais, 2004, pags. 283-284).

Artículo 98.

1. Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas.

2. Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.

3. La conferencia de comisiones deberá celebrarse con la anticipación necesaria que permita la adecuada resolución del asunto que las convoca.

Comentario: Rodrigo Cervera Aguilar y López.

Este precepto tiene un claro origen en el Reglamento de 1897, cuyo a. 89 establecía que:

"*Pueden también las Comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los Secretarios de Estado. Lo mismo pueden hacer con las Comisiones del Senado las de la Cámara de Diputados, y viceversa, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante.*"

Las llamadas por este a. 89 "conferencias" con los Secretarios de Estado y entre las comisiones de las cámaras, son mecanismos respectivamente de información y control con el Poder Ejecutivo, y de intercomunicación entre las Cámaras.

Posteriormente el Reglamento vigente de 1934 en línea evolutiva con el de 1897 consagra en su a. 90, redacción original que:

"*Pueden también las Comisiones, para ilustrar sus juicio en el despacho de los negocios que se les encomiende, tener conferencias con los Secretarios de Estado, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de las Comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el caso de que las Comisiones tuvieren alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para obrar en la forma indicada en el artículo anterior. Las Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante.*"

En 1975 se reformó una parte nimia de su texto para sustituir la expresión "Secretarios de Estado" por la de "funcionarios a que se refiere el artículo 53". El mismo a. 53 fue reformado también en 1975 y en el se incluyó a los siguientes funcionarios: "*Los Secretarios del Despacho, los Jefes de los Departamentos Administrativos, los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria…"*, por lo que la reforma amplio el elenco de funcionarios sujetos a comparecer ante las comisiones. En este proceso evolutivo el a. 90 de la Ley Orgánica del Congreso de 1979 separó en sendos párrafos la comparecencia de funcionarios y las conferencias intercamerales de comisiones, abonando el terreno para la actual redacción del a. 98 de la Ley.

Son en consecuencia dos instituciones diversas las recogidas por el a. 98. Las comparecencias ante comisión de funcionarios que da paso a las preguntas orales como medio de control parlamentario, y las conferencias intercamerales entre comisiones que puede ser un mecanismo de comunicación y conciliación.

En lo tocante a la primera parte, al igual que en la disposición anterior se establece un medio de control o fiscalización parlamentaria, encaminado a ampliar el conocimiento de las comisiones, obtenido de fuentes directas, como pueden ser los funcionarios públicos. De hecho son las comisiones los órganos mas ad hoc para ejercitar esa función, Manzella llama a las comisiones "órganos pegados al gobierno" por su contacto cotidiano (Manzella, Andrea, "*El Parlamento*", Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987, pag. 79). El control no tiene una consecuencia directa, ni hay sanciones en su ejercicio y tiene más bien un valor cognoscitivo.

El vehículo para obtener la información es la pregunta oral que el funcionario que comparece ante comisiones está obligado a responder, proveyendo de elementos a los legisladores que permiten aumentar su conocimiento con ocasión de una ley en proceso de dictaminación, o bien para profundizar una investigación. Según el texto del a. 98 han de concurrir a la entrevista "servidores públicos" en general, lo que amplía aún más la fórmula del Reglamento.

En el ámbito del Derecho Parlamentario Comparado la pregunta oral es un medio determinante para el control parlamentario del gobierno. Es el caso que en Inglaterra se reserva en algunas sesiones semanales la llamada "*question time*" que se consagra exclusivamente a interrogar

a los ministros sobre la gestión gubernamental, bajo un procedimiento particular desde la formulación de la pregunta. El número de preguntas es exorbitante y llega a rondar las 5000 preguntas en el arco de un año en países como Alemania (Mény, Yves et Surel, Yves, *Politique Comparée*, 7° édition, Editions Montchrestien, Pais, 2004, pags. 283-284).

La segunda institución comprendida en el a. 98 es la llamada conferencia de comisiones que no es casual que haya compartido la génesis con las preguntas orales en los Reglamentos que la vieron irrumpir; el enfoque de la Conferencia es el de una institución con sesgo cognoscitivo, más que como mecanismo conciliatorio entre las cámaras. Sin embargo, su funcionamiento le confiere ese sentido potencial, como ha ocurrido ya con mecanismos de conferencia. El presupuesto institucional de la conferencia es el bicamarismo. El nuestro se podría clasificar conforme a la teoría parlamentaria, como perfecto por la posición institucional paritaria que se otorga a las dos Cámaras en el proceso legislativo (a diferencia de Alemania, Francia o España). Se trata de un bicamarismo federal (lo hay también en estados unitarios, como Francia) y la conferencia atempera las diferencias que pueden sobrevenir entre las dos cámaras sobre un asunto en particular; sin perder de vista que la conferencia es sobre todo para ampliar el conocimiento de las dos Cámaras para mejorar el despacho de un asunto.

Cabe puntualizar que la conferencia de las dos Cámaras no incide formalmente en el proceso de dictaminar, sino que cada Cámara sigue su proceso de dictaminación autónoma, en el asunto que motivó la cooperación intercameral.

Artículo 99.

1. **La Comisión de Administración presentará a la Cámara, por conducto de la Mesa Directiva, para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los grupos parlamentarios y los otros gastos de la Cámara, dando cuenta del ejercicio correspondiente al mes anterior.**
2. **Durante los recesos del Congreso, los presupuestos serán presentados a la Comisión Permanente para el mismo efecto.**

Comentario: Rodrigo Cervera Aguilar y López.

Desde el punto de vista más amplio de la Teoría Parlamentaría debe considerarse que la presupuestación de una Cámara es sin duda un acto que

se lleva a cabo en ejercicio de la autonomía parlamentaria. De las múltiples manifestaciones y objetos implicados en la autonomía de las cámaras, una que destaca es la autonomía presupuestal, y no podría ser de otra manera ya que la operación y funcionamiento de una asamblea depende en buena medida de la dotación de recursos. De forma que la Comisión de Administración, que si bien no es la instancia que aprueba finalmente el presupuesto del Senado, participa de manera determinante elaborando el proyecto que se somete al Pleno y por lo tanto participa de ese mecanismo que es un baluarte de una de las importantes autonomías del Parlamento que es la presupuestal. Formalmente hablando la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, del que forman parte los presupuestos de ambas cámaras es una facultad exclusiva de la Cámara baja, sin embargo, es práctica recurrente que la Cámara de Diputados no modifica el presupuesto de la Cámara alta o Senado.

Precisamente por la vinculación de las facultades de que es depositaria la Comisión de Administración con el funcionamiento mismo y autonomía funcional del Senado, es que la facultad de elaborar el proyecto de presupuesto recae en directamente en los senadores, aunque técnicamente estén asistidos por áreas administrativas, y lo que explica también la composición plural de la Comisión de Administración.

El otro haz de facultades presupuestales de la Comisión de Administración tiene que ver con la presentación de la cuenta de gastos que se rinde después del ejercicio anual, lo cual conlleva una cierta potestad de la Comisión para dar seguimiento o al menos recibir información relativa al desempeño de gasto de las áreas del Senado. Mutatis mutandis, se podría decir que la Comisión asume funciones análogas a las de la Secretaría de Hacienda en el gobierno federal.

Como una mera referente vale la pena volver la vista a las fórmulas que buena parte de los parlamentos europeos han adoptado y preservado para proteger su autonomía presupuestal y administrativa y para supervisar y efectuar la gestión de los recursos y servicios de sus parlamentos. Ha pervivido e incluso se ha reforzado la figura de los cuestores (questores), que son parlamentarios integrantes de la Mesa Directiva con la función de supervisar y controlar la prestación de servicios administrativos y parlamentarios, así como el ejercicio de recursos materiales y personales, con subordinación directa de las áreas administrativas (Avril, Pierre et Gicquel, Jean, Droit Parlementaire, Editons Montchrestien, 2° edition, París, 1996, pag. 66)

Artículo 100.

1. **De acuerdo con el decreto que crea la medalla de honor "Belisario Domínguez" del Senado de la República y su Reglamento, la Cámara de Senadores celebrará sesión solemne en el mes de octubre de cada año, para imponerla al ciudadano que haya sido seleccionado.**
2. **A la sesión solemne se invitará al Titular del Poder Ejecutivo Federal, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Presidente de la Cámara de Diputados y a los demás funcionarios y personalidades que la Mesa Directiva determine.**

Comentario: Rodrigo Cervera Aguilar y López.

En el año de 1953 se publica decreto del Congreso de la Unión, mediante el cual se instituye la Medalla Belisario Domínguez para premiar por el Senado de la República a aquellas personas que se distingan "*por su ciencia o virtud en grado eminente*".

La medalla inmortaliza la memoria de un personaje heroico que inmoló su vida en uno de los momentos más aciagos de la historia del país después de la usurpación de Victoriano Huerta en plena lucha revolucionaria, autor del asesinato de Francisco I Madero en los eventos funestos de la "*Decena Trágica*" en 1913. Se agrega una mera referencia biográfica que nuca hará honor suficiente a la trayectoria del Dr. y Senador Belisario Domínguez:

"Nació en Comitán Chiapas el 25 de abril de 1863. Sus primeros estudios los realizó en dicha ciudad . Años más tarde marchó a París Francia, en donde obtuvo el título de Doctor, regresando a Chiapas para ejercer su profesión. En 1911 fue Presidente Municipal de su ciudad natal. En 1912 fue electo Senador suplente del Sr. Leopoldo Gout; pero habiendo fallecido este pasó a ocupar su curul en julio de 1913, pronunciando sus fogosísimos discurso que le costaron la vida siendo asesinado en la noche del 7 de octubre de 1913" (Antología de Oratoria Chiapaneca, México, 1963, sin autor o editorial, pag. 109), por esbirros de Victoriano Huerta. En sus múltiples y valientes discursos, no se cansó de denunciar la traición y la iniquidad política del golpista Huerta. En un discurso emotivo y temerario pronunciado el 4 de octubre en el que solicitaba se acordase en el Senado la petición de renuncia de Huerta señaló:

"*La representación nacional debe de deponer de la Presidencia de la república a don Victoriano Huerta, por ser él contra quien protestan, con mucha razón, todos nuestros hermanos alzados en armas, y por*

consiguiente, por ser él quine menos puede llevar a efecto la pacificación, supremo anhelo de todos los mexicanos. Me diréis, señores que la tentativa es peligrosa porque don Victoriano Huerta es un soldado sanguinario y feroz, que asesina sin vacilación ni escrúpulo a todo aquel que le sirve de obstáculo. ¡No importa señores!. La patria exige que cumpláis con vuestro deber, aún con el peligro y la seguridad de perder la existencia. Si en vuestra ansiedad de volver a ver a reinar la paz en la República, os habéis equivocado, habéis creído las palabras falaces de un hombre que os ofreció pacificar a la nación en dos meses y le habéis nombrado Presidente de la República. Hoy que véis claramente que este hombre es un impostor, inepto y malvado, que llevará a la Patria con toda velocidad hacia la ruina, ¿dejaréis, por temor a la muerte, que continúe en el poder?."

"*El mundo esta pendiente de vosotros, señores miembros del Congreso Nacional Mexicano y la Patria espera que la honréis ante el mundo evitándole la vergüenza de tener como Primer Mandatario a un traidor y asesino*"

La Comisión de la Medalla Belisario Domínguez, incluye con regularidad a senadores por Chiapas. Opera mediante un reglamento expedido en 1953 y ha otorgado desde 1953 el reconocimiento a 53 personalidades del campo de la ciencia, la cultura, y con innegables méritos sociales. A continuación se reproduce el Decreto de que establece la Medalla

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

***ARTICULO PRIMERO**. Se crea la Medalla de Honor "Belisario Domínguez" del Senado de la República, para premiar a los hombres y mujeres mexicanos que se hayan distinguido por su ciencia o su virtud en grado eminente, como servidores de nuestra Patria o de la Humanidad.*

***ARTICULO SEGUNDO.** La Medalla de Honor "Belisario Domínguez" del Senado de la República, constará del Diploma alusivo y tejo de oro, pendiente de una cinta de seda para fijarse al cuello, y en la que luzca el tricolor nacional; el Escudo de la Patria en medio de la inscripción: Estados Unidos Mexicanos. H. Cámara de Senadores 1952-1958.- figurarán en el anverso de aquél, y la efigie del Héroe Civil Belisario Domínguez en medio de la inscripción: Ennobleció a la Patria.- 7 de octubre de 1913.- quedarán grabados en su reverso.*

***ARTICULO TERCERO**. La Medalla de Honor "Belisario Domínguez" del Senado de la República, se otorgará en cada caso por acuerdo tomado*

en sesión pública por la Cámara Alta del Congreso de la Unión, previo el dictamen de la Comisión respectiva y la discusión de los méritos del candidato, que puede ser propuesto por el jefe de la Nación, miembros del Poder Legislativo Federal, Legislaturas de los Estados, Universidades del País, Organizaciones Sociales, o cualesquiera otras instituciones que representen el ambiente cultural de la época.

ARTICULO CUARTO. *Las Medallas y los Diplomas respectivos, serán impuestas y otorgados en la sesión solemne que el 7 de octubre de cada año celebre la Cámara de Senadores para conmemorar el sacrificio del mártir de la democracia Dr. Don Belisario Domínguez.*

Han obtenido la "Medalla Belisario Domínguez":

1954	Profra. Rosaura Zapata
	Prof.. Erasmo Castellanos Qunito
1955	Gral. Esteban Baca Calderón
1956	Gerardo Murillo (Dr. Atl.)
1957	Lic. Roque Estrada Reynoso
1958	Lic. Antonio Díaz Soto y Gama
1959	Gral. Heriberto Jara Corona
1960	Lic. Isidro Fabela
1961	Gral. Y Lic. José Inocente Lugo
1962	Profr. Aurelio Manrique Jr.
1963	María Hernández Zarco
1964	Lic. Adrián Aguirre Benavides
1965	Plácido Cruz Ríos
1966	Gral. Ramón F. Iturbe
1967	Gral. Francisco L. Urquizo
1968	Profr. Miguel Ángel Cevallos
1969	María Cámara Vales Vda. de Pino Suárez
1970	Profr. Rosendo Salazar
1971	Dr. Jaime Torres Bodet
1972	Lic. Ignacio Ramos Praslow
1973	Gral. Pablo E. Macías
1974	Emb. Rafael de la Colina Riquelme
1975	Dr. Ignacio Chávez Sánchez
1976	Profr. Jesús Romero Flores
1977	Profr. Juan de Dios Bátiz Paredes
1978	Dr. Gustavo Baz Prada

1979	Fidel Velásquez Sánchez
1980	Lic. Luis Padilla Nervo
1981	Profr. Luis Álvarez Barret
1982	Gral. Raúl Madero González
1983	Lic. Jesús Silva Herzog
1984	Lic. Salomón González Blanco
1985	Lic. María Lavalle Urbina
1986	Dr. Salvador Zubirán Anchando
1987	Dr. Eduardo García Máynez
1988	C. Rufino Tamayo
1989	Lic. Raúl Castellanos Jiménez
1990	Dr. Andrés Serra Rojas
1991	Dr. Gonzalo Aguirre Beltrán
1992	C. Profr. Ramón G. Bonfil
1993	Andrés Henestrosa Morales
1994	C Jaime Sabines Gutiérrez
1995	Dr. Miguel León Portilla
1996	Lic. Griselda Álvarez Ponde de León
1997	Senador Heberto Castillo Martínez
1998	Senador José Ángel Conchillo Dávila
1999	C. Carlos Fuentes.
2000	Dr. Leopoldo Zea Aguilar
2001	Lic. José Ezequiel Iturriaga Sauco
2002	Dr. Héctor Fix Zamudio
2003	Maestro Luis González y González
2004	Carlos Canseco González
2005	Ing. Gilberto Borja Navarrete

Artículo 101.

1. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 8 Senadores y un máximo de 12, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en dicha sección deberán estar representados los grupos parlamentarios.

Comentario: Juan Manuel Hernández Licona.

La función jurisdiccional por excelencia esta destinada al Poder Judicial, sin embargo, existen ciertas excepciones en las que los otros Poderes de la Unión ejercen dicha facultad, como es el caso del Juicio Político que es competencia de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Mediante el Juicio Político, el Congreso de la Unión juzga los actos de altos funcionarios públicos, de los cuales pueda desprenderse una responsabilidad política.

En términos de lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la Cámara de Diputados le corresponde sustanciar el procedimiento por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, en tanto que el Senado de la República interviene mediante la Comisión Jurisdiccional.

La Comisión Jurisdiccional es una comisión ordinaria de la Cámara de Senadores, que a diferencia de las otras comisiones ordinarias que se conforman con un máximo de 15 miembros, aquélla se integra con un mínimo de 8 Senadores y un máximo de 12, a propuesta de la JCP (a. 104 de la Ley). Para el despacho de sus asuntos, es necesaria la asistencia de la mayoría de los individuos que la conforman y para la toma de sus decisiones, se requiere de la mayoría de votos de sus miembros (aa. 94 de la Ley y 93 del Reglamento). Dicha comisión debe quedar instalada durante el primer mes del ejercicio de la Legislatura, lo que quiere decir que debe constituirse durante el mes de septiembre. Cabe agregar que el encargo de sus integrantes dentro de la comisión, dura el mismo término de una Legislatura, que es de tres años, por lo que al concluir ésta debe renovarse (aa. 2 y 104 de la Ley), a pesar de que dicho lapso sea desigual al de la función de Senador que está conferida por seis años.

Es de señalar que la aludida comisión tiene la tarea específica de designar, entre sus miembros, a quienes habrán de conformar la Sección de Enjuiciamiento, la cual tendrá que concluir el procedimiento de Juicio Político iniciado en la Cámara de Diputados, mediante el ejercicio de las facultades conferidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, es importante destacar que los fundamentos constitucionales del Juicio Político, así como de la participación del Senado de la República, se encuentran insertos en los artículos 76, fracción VII, 109, 110 y 114 de nuestra Carta Marga.

El artículo 76, fracción VII de la CPEUM, prevé que es facultad exclusiva del Senado de la República erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en Juicio Político de las faltas u omisiones que cometan servidores públicos y

que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

Por su parte, el artículo 109 de la CPEUM, consagra que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos. Asimismo, agrega que mediante Juicio Político se impondrán las sanciones indicadas en el artículo 110 Constitucional a los servidores públicos, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Es importante destacar que las acciones u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, son las siguientes: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave; y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal. El Juicio Político no procede por la mera expresión de ideas.

Asimismo, el artículo 110 de la CPEUM establece que los servidores públicos que podrán ser sujetos de Juicio Político son los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Igualmente, los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, podrán ser sujetos

de juicio político, pero sólo por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Es de advertir que las sanciones que en su caso se impongan a los servidores públicos responsables, no deben ser distintas a la destitución o inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Sobre el particular, el artículo 114 de la CPEUM establece que el Juicio Político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que en el Juicio Político a la Cámara de Diputados le corresponde actuar como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

Así las cosas, el procedimiento de Juicio Político inicia cuando un ciudadano presenta denuncia ante la Cámara de Diputados en contra de algún servidor público, que durante el ejercicio de sus funciones incurrió en actos u omisiones que redundaron en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

De conformidad con el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la Cámara de Diputados le corresponde sustanciar el procedimiento mediante la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos, la cual previamente fue instalada por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

En términos del artículo 12 de la citada ley de responsabilidades, una vez recibida la denuncia, la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos, debe resolver si es o no procedente la denuncia presentada. En caso afirmativo, tendrá que remitir la resolución al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente, y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

Cuando la Sección Instructora recibe la denuncia, tiene que practicar todas las diligencias previstas en la ley y entregar sus conclusiones a los Secretarios de la Cámara de Diputados, a fin de que ésta se erija en órgano de acusación. Si el Pleno considera que debe proceder contra el denunciado, éste debe ser separado de su encargo y puesto a disposición del Senado.

Ahora bien, es de hacer notar que a tenor de lo establecido por el precepto en comento, para que el Senado funja como Jurado de Sentencia,

resulta indispensable que su Comisión Jurisdiccional integre la Sección de Enjuiciamiento con cuatro de sus miembros que representen a los grupos parlamentarios, para que de esa manera cuente con pluralidad política, imparcialidad y transparencia en sus actos y en su resolución.

Así las cosas, la participación del Senado de la República dentro del procedimiento de Juicio Político, inicia cuando reciben la acusación formulada por la colegisladora, debiéndola turnar a la Sección de Enjuiciamiento, la cual debe emplazar tanto a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, como al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido dicho plazo, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento debe emitir sus conclusiones tomando en cuenta las consideraciones hechas en la acusación y los alegatos que en su caso se hubiesen formulado, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público, la cual como ya se indicó, no debe ser distinta a destitución o inhabilitación. Asimismo, las conclusiones deben expresar los preceptos legales en que se funde. Dicha Sección, si así lo estima conveniente o a solicitud de los interesados, tiene la atribución de escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostiene la acusación y al acusado y su defensor. Asimismo, podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la referida Sección las entrega a la Secretaría de la Cámara de Senadores. En seguida, su Presidente anuncia que dicha Cámara debe erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de las conclusiones, procediendo la Secretaría a citar tanto a la Comisión encargada de sostener la acusación, como al acusado y a su defensor.

En la fecha y hora señaladas para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia. Luego, la Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento. A continuación, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos. Concluido lo anterior, se retirarán el acusado y su defensor, pero permanecerán los diputados en la sesión, pues en seguida se procederá a discutir y a votar las conclusiones y a aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan.

Cabe subrayar que para que haya lugar a sancionar a un servidor público, es necesario el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes en la sesión. Una vez que se tenga una determinación, el Presidente hará la

declaratoria que corresponda.

Finalmente, cabe advertir que de conformidad con el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tratándose de gobernadores, diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Artículo 102.

1. La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se encargará de preparar proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales, de dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los organismos constituidos en virtud de esta Ley, y aquellas que se refieran al protocolo.

Comentario: Juan Manuel Hernández Licona.

Para comenzar el comentario de este dispositivo, cabe mencionar que la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Senadores no estaba contemplada en la Ley Orgánica de 1979, sino que fue incluida para el Senado de la República en la actual Ley de 1999. A partir de ese momento dicha comisión adquiere las siguientes atribuciones trascendentes y específicas en la vida parlamentaria:

1. Preparar proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales;
2. Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia; y,
3. Resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los organismos constituidos en virtud de esta Ley y aquellas que se refieran al protocolo.

Por otro lado, es de hacer notar que la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias es una comisión ordinaria de la Cámara de Senadores, que se integra hasta por un máximo de 15 Senadores a propuesta de la JCP(a. 104 de la Ley). Para el despacho de sus asuntos, es necesaria la asistencia de la

mayoría de los individuos que la conforman y para la toma de sus decisiones, se requiere de la mayoría de votos de sus miembros (aa. 94 de la Ley y 93 del Reglamento). Dicha comisión debe quedar instalada durante el primer mes del ejercicio de la Legislatura, lo que quiere decir que debe constituirse durante el mes de septiembre. Cabe agregar que el encargo de sus integrantes, dentro de la comisión, dura el mismo término de una Legislatura, que es de tres años, por lo que al concluir ésta debe renovarse (aa. 2 y 104 de la Ley), a pesar de que dicho término sea desigual al de la función de Senador que está conferida por seis años.

Es importante indicar que las atribuciones con las que debe cumplir la citada comisión al elaborar los dictámenes y estudios de proyectos de ley, son funciones de gran importancia, toda vez que de ellas depende la futura eficacia de las leyes que apruebe y que se convertirán a la postre en derecho positivo vigente.

Referencias: http://www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/reglamentos/content/plan%20de%20trabajo/index_plantrabajo.htm

Artículo 103.

1. **El Reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las comisiones y los asuntos que por su naturaleza y trascendencia puedan ser resueltos por ellas mismas.**

Comentario: Juan Manuel Hernández Licona.

El artículo en comento indica que deberá observarse lo que disponga el Reglamento, en relación con los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las Comisiones de la Cámara de Senadores, así como de los asuntos que puedan ser resueltos por éstas.

Es significativo destacar que el Reglamento a que alude el dispositivo es el "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", que fue publicado en el DOF el 20 de marzo de 1934. Este ordenamiento jurídico se divide en 16 apartados, que en su momento fueron suficientes para regular la actividad parlamentaria del Congreso de la Unión. Sin embargo, el transcurso de los años y la evolución de las prácticas parlamentarias, han traído como consecuencia que algunas de sus disposiciones normativas actualmente resulten obsoletas.

Por otro lado, cabe comentar que el Congreso de la Unión expidió una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que se publicó en el DOF el 3 de septiembre de 1999. Esta ley contiene disposiciones normativas y figuras jurídicas que se adecuan más a las nuevas prácticas parlamentarias de cada una de las Cámaras, que las normas integrantes del referido Reglamento.

Al respecto, dicha Ley en su artículo quinto transitorio, establece que en tanto que el Congreso expide las disposiciones correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la Ley, las normas jurídicas del Reglamento en vigor.

En relación con el mandato del citado artículo transitorio, es de advertir que el Congreso de la Unión aún no ha expedido las disposiciones correspondientes que suplirían al obsoleto Reglamento vigente, trayendo eso como resultado que diversas normas y figuras jurídicas previstas en tal ordenamiento jurídico, quedaran sin aplicación por contravenir lo previsto en la vigente Ley, entre ellas algunas correspondientes a las Comisiones de la Cámara de Senadores.

Esa situación ha originado la existencia de vacíos legislativos en la actividad parlamentaria, que ambas cámaras han intentado colmar mediante la emisión de acuerdos parlamentarios, los cuales -independientemente de que diversos doctrinarios opinan que son inconstitucionales- deben tomarse en cuenta, en tanto no se expida un nuevo Reglamento que sea armónico con la Ley, y afín con las prácticas parlamentarias actuales.

No obstante lo anterior, cabe resaltar que algunas de las disposiciones del apartado de las Comisiones del Reglamento aún continúan aplicándose por no contravenir a la Ley, son por ejemplo las siguientes: las relativas al término que tienen las Comisiones para presentar dictamen; el número de firmas que deberá contener el dictamen y la posibilidad de emitir un voto particular; la solicitud que una Comisión tiene derecho a formular para demorar o suspender el despacho de algún negocio; la atribución que tienen las comisiones de pedir la información necesaria y de entrevistarse con servidores públicos para el debido despacho de los asuntos; el quórum que requieren las reuniones de las Comisiones para el despacho de las materias de su incumbencia; y la actividad de las Comisiones durante el receso (aa. 87, 88, 89, 90, 91, 92 y 93 del Reglamento).

Sección Segunda
De su Integración

Artículo 104.

1. **Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, tendrán hasta quince miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Ningún senador pertenecerá a más de cuatro de ellas.**
2. **Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes.**
3. **Al plantear la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política propondrá también a quienes deban integrar sus juntas directivas. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de forma tal que se refleje la proporción que representen en el Pleno.**
4. **A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno podrá constituir "grupos de amistad" para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.**

Comentario: Juan Manuel Hernández Licona.

Primeramente, es importante señalar que las comisiones son órganos legislativos previstos en el marco jurídico de las Cámaras, que hacen posible el desarrollo de las funciones constitucionales y legales de éstas, toda vez que cumplen con atribuciones que por razones de especialidad y división del trabajo le son delegadas por el Pleno y que consisten en elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones.

Ahora bien, el numeral 1 del dispositivo en comento refiere, entre otras cuestiones, la obligación que tiene el Pleno de la Cámara de Senadores de constituir las comisiones ordinarias durante el primer mes del ejercicio de la Legislatura, es decir, deben instalarse durante septiembre y renovarse cada tres años, lo que constituye una Legislatura, la cual inicia el 1º de septiembre.

Asimismo, indica que sus integrantes duran en el encargo el término de la legislatura y tienen prohibido pertenecer a más de cuatro comisiones.

Tales comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores son 29 y están descritas expresamente en el artículo 90 de la Ley. En su mayoría se hallan constituidas por 15 miembros, salvo la Comisión Jurisdiccional que por disposición del artículo 101 de la Ley se integra con un mínimo de 8 Senadores y un máximo de 12.

Cabe subrayar que para el despacho de sus asuntos, las comisiones necesitan de la asistencia de la mayoría de los individuos que las conformen y para la toma de sus decisiones, se requiere de la mayoría de votos de sus miembros.

En un breve análisis de derecho comparado entre México, Argentina y Brasil, advertimos algunas diferencias que existen en relación con el artículo en comento.

La primer diferencia radica en que en México se tiene prevista la existencia de 29 comisiones ordinarias, en tanto que Argentina tiene establecidas 47 y Brasil contempla solo 6.

Al respecto, podemos comentar que la variación en el número de comisiones de cada país, radica en la correspondencia con organismos gubernamentales y necesidades de cada nación, sin embargo, consideramos que una cantidad tan reducida de comisiones como la que hay en Brasil, impide que su Poder Legislativo tenga una visión amplia de todos los asuntos que le son de interés nacional.

Otra diferencia reside en que en México las comisiones ordinarias del Senado son propuestas por la JCP, en tanto que en Argentina son designadas por el Pleno o por el Presidente del Senado, y en Brasil son elegidas por el Presidente del Senado a indicación de los líderes de las representaciones partidistas.

La tercer diferencia que advertimos consiste en que en México el número de integrantes de las comisiones ordinarias del Senado son de un máximo de 15, sin que se señale un mínimo, salvo la Comisión Jurisdiccional; en tanto que en Brasil varia entre 19 y 29 miembros, según la comisión de que se trate.

Por otro lado, en relación con los numerales 2 y 3 del artículo en comento, éstos se refieren a la atribución que tiene asignada la JCP de proponer al Pleno a los Senadores que habrán de integrar las Comisiones, así como a aquellos que conformarán las respectivas Juntas Directivas. En ambos casos la Junta debe tomar en cuenta la pluralidad y proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios representados en el Pleno. El dispositivo no prevé que se deba tomar en consideración la experiencia de los senadores.

Al respecto, cabe decir que la referida atribución está encomendada a la JCP, pues es el órgano del Senado que fue creado para abrir los espacios de encuentro para el dialogo formal, la negociación y el entendimiento de los Grupos Parlamentarios. Ella refleja la pluralidad en la composición partidista del Senado, en virtud de que está integrada por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios representados en la Legislatura, y también por dos Senadores del GP Mayoritario y un Senador del GP que constituya la Primera Minoría.

Es de agregar que por medio de dicho órgano se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos, que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara de Senadores.

Finalmente, por lo que hace al numeral 4 del artículo en comento, que versa sobre la constitución de grupos de amistad a cargo del Pleno, es importante exponer que tales grupos son organismo dirigidos a impulsar las relaciones internacionales parlamentarias, entre México y los otros países con los que tiene vínculos de especial interés. Además, son creados para mantener un intercambio permanente de ideas y experiencias con grupos de amistad de otros países, respecto de temas de interés para nuestro país, a saber: políticos, económicos, sociales, culturales, científicos, tecnológicos, etcétera. Cabe anotar que esa constante comunicación entre países conlleva a un fortalecimiento de las relaciones interparlamentarias, mejorándose el entendimiento y aprovechamiento de las oportunidades que ofrece un entorno globalizado, y posibilita soluciones a problemas que aquejan a la humanidad, pues se facilita la consecución de objetivos comunes. Por consiguiente, es notoria la conveniencia de mantener reuniones con diversos parlamentos a través de los llamados "Grupos de Amistad" conformados por senadores o senadoras de diferentes países del mundo, toda vez que éstos constituyen un instrumento valioso de diálogo y de enlace con los órganos legislativos de las naciones con los que México sostiene relaciones diplomáticas.

Bibliografía: Garavito Martínez Jorge y Cervantes Gómez, Juan Carlos, "El fortalecimiento del Congreso en el marco de la reforma del Estado", *Expediente Parlamentario,* México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), núm. 5, 2005; *Análisis jurídico, comparado e institucional del Senado mexicano (propuestas de modificación*), México, Casa Abierta al Tiempo, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Senado de la República, LIX Legislatura, marzo 2004; http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/exteriores/gamistad/antecede.htm; http://

www.congreso.es/internacional/grupos_amistad/inf_gene.htm.

Sección Tercera
De su Organización

Artículo 105.

1. **Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar a ellas por causa justificada debidamente comunicada y autorizada por el Presidente de la comisión correspondiente.**
2. **Los grupos parlamentarios tendrán, en todo tiempo, el derecho de solicitar cambios en la adscripción de sus integrantes ante las comisiones de la Cámara, o para sustituirlos provisionalmente por causa justificada. El coordinador del grupo parlamentario respectivo hará la solicitud de sustitución definitiva o por el periodo de sesiones y el receso subsecuente a la Junta de Coordinación Política, con objeto de que ésta lo plantee, por conducto de la Mesa Directiva, al Pleno de la Cámara. Durante los recesos, el Presidente de la Cámara podrá acordar la sustitución, con carácter de provisional, previa solicitud de la Junta.**
3. **Las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio físico necesario para su trabajo y para la celebración de sus reuniones plenarias. Por conducto de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, contarán con el apoyo técnico de carácter jurídico que sea pertinente para la formulación de proyectos de dictamen o de informes, así como para el levantamiento y registro de las actas de sus reuniones. En todo caso, las comisiones ordinarias contarán con un Secretario Técnico.**
4. **No habrá retribución extraordinaria alguna por las tareas que los senadores realicen como integrantes de las comisiones.**

Comentario: Juan Manuel Hernández Licona.

Respecto del numeral 1 del artículo en comento, cabe indicar que conforme a la exposición de motivos de la Ley de 1999, la razón que se tuvo para obligar a los miembros de las comisiones a asistir puntualmente a las reuniones, fue para proteger la continuidad en sus trabajos y el equilibrio de su conformación.

Por otro lado, con relación a la posibilidad de que los miembros de las

Comisiones se ausenten de las reuniones, mediante causa justificada que hayan comunicado al Presidente de la Comisión correspondiente y que éste la haya autorizado, es de mencionar que ni la Ley ni el Reglamento, prevén lo que debe entenderse por causa justificada, así como tampoco establecen los supuestos en que el Presidente de la Comisión deba autorizar o rechazar la solicitud de ausencia.

No obstante, es de advertir que conforme al diccionario de la real academia española, por causa debe entenderse como aquello que se considera como fundamento u origen de algo, o bien, motivo o razón para obrar; en tanto que justificar es probar algo con razones convincentes, testigos o documentos. De tal manera que tales conceptos aplicados al artículo en comento, podrían arrojarnos que los Senadores pueden ausentarse de las reuniones de comisión cuando comuniquen al Presidente de la Comisión correspondiente que habrán de ausentarse, pero además en ese comunicado deberán insertar las razones suficientes que prueben el motivo que tienen para no asistir a tales reuniones.

En relación con el numeral 2 del dispositivo a que se hace alusión, es de señalar que el artículo 70 de la CPEUM establece que el Congreso de la Unión debe expedir la ley que regule su estructura y funcionamiento internos, mandato que, en la especie, se cumplimentó con la expedición de la vigente Ley.

Asimismo, conforme al referido artículo constitucional, la Ley determina las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Tales agrupaciones de diputados según su afiliación de partido, se conformó en la Ley de 1979 con la figura jurídica de los Grupos Parlamentarios, los cuales fueron definidos como “aquellas formas de organización que podrán adoptar los diputados con la misma afiliación de partido, para realizar tareas específicas en la Cámara de Diputados”.

Como puede advertirse de tal definición, el vínculo entre los partidos políticos y los Grupos Parlamentarios es muy estrecho, por lo que puede sostenerse que a través de los grupos parlamentarios, los partidos políticos involucran sus intereses en el Congreso de la Unión, pues ingresan sus proyectos de ley que políticamente le son convenientes y los impulsan dentro del proceso legislativo.

Ahora bien, de acuerdo al citado artículo 70 de la CPEUM, los Grupos Parlamentarios son órganos que están previstos únicamente para la Cámara

de Diputados, sin embargo, en 1994 pasaron a formar parte de la organización interna del Senado de la República, sin que se haya realizado la reforma constitucional correspondiente.

No obstante lo anterior, opinamos que para la existencia de los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Senadores, no es necesaria una reforma constitucional, pues al establecer el mismo artículo 70 constitucional que el Congreso de la Unión regula su funcionamiento y estructura internos a través de su Ley, resulta claro que dentro de dicho ordenamiento jurídico puede normarse la existencia de los Grupos Parlamentarios en el Senado, como parte de su organización y estructura interna.

Actualmente, de acuerdo a la Ley expedida en 1999, los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Senadores, son las formas de organización que pueden adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deben contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Cabe mencionar que al momento de constituirse, los Grupos Parlamentarios deben indicar por escrito al Secretario General de Servicios Parlamentarios, el nombre del Senador integrante del GP que habrá de fungir como su Coordinador.

Al respecto, es de añadir que el Coordinador del GP es el representante del Grupo y, en esa virtud, ejerce todas las prerrogativas y derechos que la Ley le otorga a los Grupos Parlamentarios. Una de esas atribuciones, es la de solicitar a la JCP la sustitución definitiva o temporal, en la adscripción de sus integrantes ante las comisiones del Senado, la cual, por conducto de la Mesa Directiva, tiene la obligación de plantear la sustitución al Pleno de la Cámara.

Es de hacer notar que en el supuesto de que el Coordinador del GP realice la solicitud de sustitución durante los periodos de recesos, el Presidente de la Cámara solo tiene la potestad de acordar una sustitución provisional, hasta en tanto inicia el periodo ordinario de sesiones.

Por lo que hace al numeral 3 del artículo que se comenta, éste indica primeramente que las comisiones contarán con el espacio físico necesario para el desahogo de su trabajo y la celebración de sus reuniones plenarias.

Al respecto, cabe señalar que con tal disposición se garantiza el óptimo desarrollo de las actividades que por ley deben ejecutar las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores. Los espacios asignados deben encontrarse dentro del recinto propio del Senado de la República.

Asimismo, se prevé que las comisiones serán auxiliadas por la Secretaria

General de Servicios Parlamentarios, con el apoyo técnico jurídico para la formulación de proyectos de dictamen o de informes, así como para el levantamiento y registro de las actas de sus reuniones.

En relación con lo anterior, cabe referir que de acuerdo con la Ley, a la SGSP le está conferida, entre otras, la función de desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de Dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente.

Por su parte, el Manual de Organización Técnica del Senado, confiere a la SGSP potestades de brindar asistencia técnica jurídica a las comisiones legislativas; apoyar y asesorar técnicamente los trabajos de las comisiones, en cuanto a recepción, registro, procedimiento, control documental y análisis para el desarrollo del proceso legislativo; desahogar las consultas de carácter técnico jurídico que formulen las comisiones, respecto de las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de dictamen, con el apoyo de la unidad especializa correspondiente.

Las unidades especializadas a las que hace referencia tanto la Ley como el Manual de Organización Técnica del Senado, son las siguientes:

1. Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional. Esta unidad administrativa cuenta con diversas funciones y objetivos, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Proveer los servicios de asesoría y análisis técnico a las Comisiones Legislativas en el proceso legislativo de la Cámara de Senadores.
- Coordinar los servicios de registro estenográfico, taquigráfico y de trascripción de las sesiones de las Comisiones Legislativas.
- Coordinar el apoyo a las Comisiones Legislativas para la elaboración de proyectos de dictamen, acuerdo y opinión sobre los asuntos turnados a su consideración.

2. Dirección General de Apoyo Parlamentario. Esta unidad administrativa desarrolla entre sus funciones y objetivos los siguientes:

- Proveer los servicios de información legislativa, documentación, apoyo técnico y de asesoría a las Comisiones Legislativas, en el proceso legislativo de la Cámara de Senadores.
- Apoyar a las Comisiones Legislativas en el control de las iniciativas de Ley o Decreto; minutas provenientes de la Cámara de Diputados; propuestas de designación y ratificación enviadas por el Ejecutivo Federal, y demás

documentos que les sean turnados para su atención.

- Abrir y mantener actualizado el registro sobre los expedientes de los asuntos recibidos en las Comisiones Legislativas y la información sobre la etapa procesal en que se encuentran.
- Auxiliar a los Secretarios Técnicos de las Comisiones Legislativas en la integración de la cartera de materiales de apoyo requeridos para cada una de sus sesiones.
- Coadyuvar con los Secretarios Técnicos de las Comisiones Legislativas en la elaboración y registro del acta de cada sesión, que contengas las resoluciones, dictámenes, acuerdos y opiniones.
- Realizar la síntesis de los trabajos desarrollados en las sesiones de las Comisiones Legislativas e informar a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios de los acuerdos y resoluciones correspondientes.
- Apoyar a los Secretarios Técnicos de las Comisiones Legislativas en el auxilio técnico y administrativo para la ejecución y desahogo de los acuerdos y trámites que hayan sido adoptados.
- Formular las acciones adecuadas para la preparación y elaboración de las memorias de los trabajos legislativos realizados por las Comisiones Legislativas.

3. Consultoría Jurídica Legislativa. Esta unidad administrativa cuenta con diversas funciones y objetivos, entre los cuales destacan los siguientes:
   - Apoyar, asesorar y desahogar las consultas y estudios de carácter técnico jurídico que le formulen las Comisiones Legislativas.
   - Apoyar a las Comisiones Legislativas en el desahogo de las consultas que en materia legislativa le formulen.
   - Apoyar a las Comisiones Legislativas en la formulación, revisión y análisis jurídico de proyectos y dictámenes de iniciativas de leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás asuntos turnados para su atención.

Asimismo, el numeral 3 del artículo en cita refiere que todas las comisiones contarán con un Secretario Técnico.

Al respecto, es relevante comentar que ni en la Ley, ni en el Reglamento y ni en el Manual de Organización Técnica del Senado se encuentran previstas las atribuciones del Secretario Técnico para las comisiones ordinarias. Por ello es indispensable que se legisle al respecto.

Finalmente, por lo que hace numeral 4 del artículo en comento, éste contiene una negativa a los Senadores de recibir alguna retribución adicional

a su remuneración (dieta), por los trabajos que desempeñen como miembros de las comisiones.

En relación con la remuneración que perciben los Senadores, debe advertirse que el artículo 127 de la CPEUM prevé que diversos servidores públicos, entre ellos los Senadores de la República, recibirán una retribución por el trabajo que desempeñen, es decir, una contraprestación por el servicio llevado a cabo, que en este caso es en favor de la Federación, tal y como se advierte en seguida:

Artículo 127. El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

De lo anterior, también se desprende que la remuneración de los Senadores tendrá las características de ser adecuada, irrenunciable y determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, rasgos que a continuación se detallan:

La remuneración es adecuada, lo cual otorga una garantía a los funcionarios públicos para que puedan desempeñar sus funciones sin preocupaciones económicas y también evitar la corrupción que se produce cuando los salarios no otorgan un mínimo bienestar al que los percibe.

La remuneración es irrenunciable, pues de esa forma se garantiza que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a los cargos públicos, ya que si la remuneración fuese renunciable, sólo podrían hacerlo aquellos que tuvieran un patrimonio propio suficiente para no requerir la retribución que les diera el Estado.

Es de aclarar que el carácter de irrenunciable de la remuneración debe entenderse como total y no como parcial, pues la norma Constitucional no distingue al respecto, y si la ley no distingue, tampoco debe distinguir el intérprete.

La remuneración es equitativa horizontal y vertical. Es horizontal porque se supone que un servidor público que realice un trabajo similar a otro y se encuentre en iguales o parecidas condiciones relevantes, debe percibir la misma remuneración. Es vertical, porque de esa manera se garantiza que las personas que presten servicios diferentes, deben percibir sus ingresos de acuerdo a sus diferencias.

Finalmente, la remuneración es determinada anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, porque conforme al artículo 75 de la de la CPEUM, la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, debe señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley.

Así las cosas, una vez que se han analizado las características de las retribuciones que perciben los Senadores, aunado al hecho de que éstos tienen derecho a formar parte de hasta cuatro comisiones, consideramos que es significativa la negativa prevista en el numeral 4 del artículo en comento, en el sentido de que los Senadores no recibirán retribución extraordinaria alguna por las tareas que realicen como integrantes de las comisiones.

Ello es así, primeramente porque dentro de las labores propias del cargo de Senador se encuentran las tareas correspondientes como integrantes de alguna de las comisiones previstas en la Ley. Es decir, éstas no son funciones ajenas al cargo de elección popular que tienen asignado los senadores, de tal manera que cualquier retribución extraordinaria por las funciones que desempeñen en las comisiones, se consideraría como injustificada.

Asimismo, al estar previsto que la retribución de los Senadores es adecuada, es decir, suficiente para que no se preocupen por problemas económicos, y hasta evitar que sean corrompidos, es dable suponer que el pago que reciben es bastante, por lo que en ese sentido tampoco se justifica alguna retribución extraordinaria por el trabajo que desempeñen en las comisiones de las que sean parte.

Bibliografía: Garavito Martínez Jorge y Cervantes Gómez, Juan Carlos, "El fortalecimiento del Congreso en el marco de la reforma del Estado", *Expediente Parlamentario,* México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), núm. 5, 2005; *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones,* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 1994, (4ª ed.), LV Legislatura, Tomo XII, artículos 123-136; Iniciativa con proyecto de decreto que reforman y adicionan las disposiciones del Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por diputados miembros del GP del Partido Revolucionario Institucional ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el miércoles 26 de mayo de 1999, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año II, número 274, viernes 8 de mayo de 1999; y http://www.rae.es/.

Capitulo sexto
De la Organización Técnica y Administrativa

Artículo 106.

1. La Cámara de Senadores, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará con las siguientes dependencias:

a) Una Secretaría General de Servicios Parlamentarios

b) Una Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara, y

c) Las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, las que dependerán de ésta.

Comentario: Juan Manuel Hernández Licona.

El numeral en comento establece en los incisos a) y b) a tres órganos con los que cuenta el Senado de la República para el desahogo de sus labores legislativas y administrativas. Tales órganos son los siguientes:

- Secretaría General de Servicios Parlamentarios. Esta Secretaría tiene como objetivos cumplir con las actividades vinculadas con la constitución de la Cámara de Senadores en el año de su renovación; apoyar los actos y tareas parlamentarias de la Mesa Directiva y de la Comisión Permanente; brindar asistencia técnica y jurídica a las Comisiones legislativas, a los senadores y a los grupos parlamentarios; apoyar a la JCP en la elaboración del programa legislativo para los periodos de sesiones, e igualmente debe coordinar la conservación y enriquecimiento del acervo bibliográfico y documental.
- Secretaría General de Servicios Administrativos. Esta Secretaría tiene como objetivos el administrar con eficacia y de acuerdo con la normatividad aplicable, los recursos financieros, humanos y materiales del Senado; proporcionar los servicios generales, informáticos, médicos, de resguardo parlamentario, de apoyo jurídico administrativo requeridos para las tareas administrativas; coordinar las actividades de atención a Senadores y a los diferentes órganos, comisiones y fracciones parlamentarias, así como las relativas a la organización de eventos de la Cámara.
- Tesorería de la Cámara. Depende de la Secretaría General de Servicios Administrativos y tiene las atribuciones de administrar los recursos

financieros institucionales de conformidad con la normatividad establecida y bajo criterios de racionalidad y disciplina presupuestal, con el propósito de garantizar el desarrollo de las actividades de la Cámara

Por lo que hace al inciso c) del numeral en comento, cabe señalar que para auxiliar a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, existen las siguientes unidades administrativas: la Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional, la Consultoría Jurídica Legislativa, la Dirección General de Apoyo Técnico, la Dirección General de Asuntos Legislativos, la Dirección General de Apoyo Parlamentario y la Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa.

Para ayudar a la Secretaría General de Servicios Administrativos, se instauraron las siguientes unidades administrativas: la Dirección General de Recursos Humanos, la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, la Dirección General de Asuntos Jurídicos Administrativos, la Dirección de Servicios de Atención a Senadores, la Dirección de Servicios de Eventos, la Dirección de Servicios de Resguardo Parlamentario y el Centro de Informática y Telecomunicaciones.

Por último, para apoyar a la Tesorería de la Cámara de Senadores, se instituyó la Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas y la Dirección General de Contabilidad.

Bibliografía: Manual de Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Senadores; y http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=organizacion.

Artículo 107.

1. **Los titulares de las Secretarías Generales de Servicios Administrativos y de Servicios Parlamentarios, así como de la Tesorería de la Cámara, serán propuestos por la Mesa Directiva al Pleno, y serán electos por mayoría de los senadores presentes. Durarán en sus cargos por toda la legislatura, pudiendo ser reelectos. Podrán ser removidos a propuesta de la Mesa Directiva, por causa grave, calificada por la mayoría absoluta de los senadores presentes en el Pleno.**

Comentario: Juan Manuel Hernández Licona.

El numeral en comento refiere que los titulares de las Secretarias

Generales y de la Tesorería, todos de la Cámara de Senadores, son propuestos por la Mesa Directiva al Pleno.

Al respecto, cabe destacar que no obstante que la Tesorería de la Cámara de Senadores depende directamente de la SGSA, ésta no es quien propone la designación de su titular, sino que la Ley establece que la propuesta está a cargo de la Mesa Directiva.

Ahora bien, la designación de dichos servidores públicos se hace mediante el voto de la mayoría de los Senadores que estén presentes en la sesión correspondiente y no por la mayoría de los integrantes de la Cámara.

Por otro lado, es de indicar que la nominación de tales funcionarios se realiza mediante la votación por cédulas, ya que conforme al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la elección de personas se hace a través de dicha votación, la cual se lleva a cabo en el Pleno. En este caso, los Senadores entregan al Presidente de la Cámara las cédulas donde votaron y éste debe depositarlas sin leerlas en un ánfora que se coloca en la mesa (a. 153).

Cumplida la votación, uno de los Secretarios sacará las cédulas, una después de otra, y las leerá en alta voz, para que otro Secretario anote los nombres de las personas que en ella aparecieren y el número de votos que a cada uno le tocaren. Leída la cédula se pasará a manos del Presidente y los demás Secretarios para que les conste el contenido de ella y puedan reclamar cualquiera equivocación que se advierta. Por último, se hará el cómputo de votos y se publicará el resultado (a. 154 del Reglamento).

Una vez elegidos los funcionarios a que se ha hecho alusión, éstos duran en su encargo la totalidad de una Legislatura, es decir tres años, existiendo la posibilidad de que sean reelegidos, mediante el mismo procedimiento indicado (a. 157 del Reglamento).

Finalmente, es de mencionar que tales funcionarios pueden ser removidos por causa grave calificada por la mayoría absoluta de las Senadores presentes en el Pleno, a tenor de lo dispuesto por el dispositivo en comento.

Cabe resaltar el hecho de que solo puedan ser removidos por causa grave, toda vez que de esa manera se evitan remociones injustificadas, se otorga cierta garantía de estabilidad laboral, cuando estén desempeñando correctamente sus atribuciones y se fomenta la profesionalización del cargo.

Por otro lado, es de indicar que en los ordenamientos parlamentarios no existe disposición alguna que establezca lo que debe entenderse por causa grave, situación que debería estar debidamente normada, pues el concepto por sí solo es muy amplío y abstracto.

Artículo 108.

1. **Independientemente de las atribuciones que esta Ley y el Reglamento concedan al Secretario General de Servicios Parlamentarios, al Secretario General de Servicios Administrativos y al Tesorero, éstos tienen facultades para formular, en el ámbito de su competencia, normas administrativas de carácter interno, previamente sancionadas por la Mesa Directiva de la Cámara.**

Comentario: Juan Manuel Hernández Licona.

El dispositivo en comento contiene una atribución adicional para los Secretarios Generales y el Tesorero de la Cámara de Senadores, que consiste en formular, en el ámbito de sus competencias, normas administrativas internas, previamente sancionadas por la Mesa Directiva.

Ahora bien, tal potestad que el dispositivo en comento otorga a las Secretarias Generales y al Tesorero de la Cámara de Senadores, se refiere únicamente a que esos organismos estarán facultados para crear normas que regulen su función administrativa interna, es decir, no se extiende a normar la actividad administrativa interna de otros organismos.

Bibliografía: Diccionario Jurídico Mexicano, México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998 (11ª edición), I-O.

Sección Primera
De la Secretaría General de Servicios Parlamentarios

Artículo 109.

1. **La Secretaría General de Servicios Parlamentarios tendrá las funciones siguientes:**
   - **a) Asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno;**
   - **b) Recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara, remitirlos desde luego a la Mesa Directiva y llevar un control de registro de los mismos;**
   - **c) Asistir a los Secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del Pleno;**

d) Auxiliar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones;
e) Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos;
f) Llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, y garantizar su publicación en el Diario de los Debates o en los medios autorizados;
g) Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de Dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente; y
h) Las demás que se deriven de esta Ley, del Reglamento, y de los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara.

Comentario: Juan Manuel Hernández Licona.

El numeral en comento contiene diversas atribuciones con las cuales deberá cumplir la Secretaría General de Servicios Parlamentarios. Sin embargo, es importante señalar que tales funciones son solo enunciativas y no limitativas, pues de conformidad con el inciso h), la SGSP también cuenta con las establecidas en la Ley, en el Reglamento y en los acuerdos de la Mesa Directiva. Así por ejemplo, tenemos que la referida Ley contempla, entre otras, las siguientes:

- En el año de la elección para la renovación del Senado de la República, tiene que hacer el inventario de las copias certificadas de las constancias que acrediten a los senadores electos, así como de las notificaciones de las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional electoral sobre los comicios de senadores. Después debe entregar, a partir del 20 y hasta el 28 de agosto, las credenciales de identificación y acceso de los senadores electos a la sesión constitutiva, con base en las constancias de validez y de mayoría y de la primera minoría, y de asignación proporcional. Finalmente, tiene que preparar la lista de los Senadores electos a la nueva legislatura, distinguiendo a los integrantes de esa legislatura que hayan ocupado anteriormente el cargo de Senador, por orden de antigüedad en

el desempeño de esa función, así como por su edad en orden decreciente (a. 58);
- Asistir al Presidente de la Cámara en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del Pleno (a. 70);
- Recibir, de los grupos parlamentarios, los documentos que éstos les presenten para su debida constitución (a. 72);
- Llevar un registro del número de integrantes de cada GP, así como de sus modificaciones (a. 75);
- Auxiliar a las comisiones con el apoyo técnico de carácter jurídico que sea pertinente para la formulación de proyectos de dictamen o de informes, así como para el levantamiento y registro de las actas de sus reuniones (a. 105); y,
- Formular, en el ámbito de su competencia, normas administrativas de carácter interno, previamente sancionadas por la Mesa Directiva de la Cámara (a. 108).

Es de subrayar que el Manual de Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Senadores le confiere a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios otras funciones que complementan las anteriores, y que son las siguientes: Cumplir en su oportunidad con las actividades de la Sesión Constitutiva de la Cámara; asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno; asistir a los Secretaros de la Cámara en al verificación de quórum y la recepción de votaciones; recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la cámara, remitirlos desde luego a la Mesa Directiva y llevar un control de registro de los mismos; abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de Leyes y Decretos; llevar el registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, y garantizar su publicación en el Diario de los Debates o en los medios autorizados; proporcionar el apoyo legislativo, logístico y operativo que requieran los legisladores en el desarrollo de las sesiones del Pleno; dirigir la publicación previa de los asuntos que serán considerados por el Pleno, así como los que sean de interés de las comisiones o los órganos de dirección, a través de la Gaceta Parlamentaria; administrar la información legislativa generada durante los periodos de trabajo y difundirla a través del sitio electrónico correspondiente; participar en la integración de las Comisiones de Cortesía que se requieran durante las sesiones; auxiliar al Presidente de la JCP en la elaboración del programa legislativo a desarrollar

en los periodos de sesiones; apoyar y asesorar técnicamente los trabajos de la Mesa Directiva, de las comisiones y, en su caso, de la Comisión Permanente, en cuanto a recepción, registro, procedimiento, control documental y análisis para el desarrollo del proceso legislativo; desahogar las consultas de carácter técnico jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente; administrar el archivo histórico, la memoria legislativa, la prestación de servicios bibliotecarios y las publicaciones de investigación parlamentaria de Senado de la República; proporcionar el servicio de registro estenográfico en las sesiones de la Cámara de Senadores, las comisiones legislativas, y la Comisión Permanente, así como en los foros, audiencias, reuniones y eventos parlamentarios; y, realizar la integración, impresión y distribución del Diario de Debates.

Sección Segunda
De la Secretaría General de Servicios Administrativos

Artículo 110.

1. La Secretaría General de Servicios Administrativos tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

a) Encabezar y dirigir los servicios administrativos, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia;

b) Conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara; y

c) Administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara.

Comentario: Juan Manuel Hernández Licona.

El dispositivo en comento contiene diversas atribuciones con las cuales deberá cumplir la Secretaría General de Servicios Administrativos. No obstante, es importante señalar que tales funciones son solo enunciativas y no limitativas, pues de acuerdo al artículo 108 de la Ley, la SGSP también cuenta con la facultad de formular, en el ámbito de su competencia, normas administrativas de carácter interno, previamente sancionadas por la Mesa Directiva de la Cámara.

Por otro lado, el Manual de Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Senadores le confiere otras funciones adicionales que

complementan las anteriores, y que son las siguientes: Planear y programar las actividades de las unidades administrativas adscritas a dicha Secretaría en función del trabajo legislativo de la Cámara; coordinar y establecer los objetivos, normas, políticas y procedimientos para la administración de los recursos financieros, humanos, materiales, así como los servicios generales informáticos, médicos, de resguardo parlamentario, de apoyo jurídico administrativo y de seguridad de la Cámara de Senadores; dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y actividades de las unidades administrativas adscritas a esa Secretaría General; atender y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones que adopte la Mesa Directiva y la Comisión de Administración de la Cámara de Senadores e instruir lo conducente a sus áreas; elaborar los informes de carácter administrativo y financiero que se deberán rendir a la Mesa Directiva y a al Comisión de Administración; coordinar y supervisar la instrumentación del Programa de Modernización Administrativa; aprobar las estructuras organizaciones, funcionales, ocupacionales y operativas de las unidades administrativas del Senado, así como los manuales de organización, políticas y procedimientos necesarios para su funcionamiento; dirigir el proceso de programación y presupuestación, así como la administración financiera, la contabilidad y la cuenta pública de la Cámara; dirigir la administración de los recursos humanos de legisladores, comisiones legislativas y demás órganos y unidades administrativas de apoyo; administrar la capacitación y desarrollo del personal que no forma parte del Servicio Civil de Carrera; y conducir las relaciones laborales y condiciones generales de trabajo del Senado; expedir las credenciales de identificación de los senadores propietarios y suplentes, sus asistentes parlamentarios, así como de los mandos superiores; coordinar la atención de necesidades relativas a los recursos materiales, la prestación de los servicios generales requeridos por los legisladores, comisiones legislativas y demás órganos y unidades administrativas de apoyo, así como ejercer el control de los bienes muebles e inmuebles y su conservación y mantenimiento; dirigir la administración de los recursos y servicios de apoyo requeridos para la celebración de reuniones de trabajo legislativo de la Cámara, así como el servicio de comedor para los legisladores; dirigir las actividades de resguardo parlamentario y protección civil que permitan garantizar la integridad física de los legisladores, personal y patrimonio institucional; representar a la Cámara para actos de administración, pleitos y cobranzas y para aquellos casos en donde los órganos de gobierno aprueben la enajenación de bienes; coordinar la atención de los asuntos jurídicos donde participe la

cámara, tanto en lo consultivo, como en lo administrativo y contencioso; dirigir los servicios de apoyo a los legisladores en la gestión de instrumentos oficiales, trámites administrativos, servicios financieros y la atención médica, preventiva, asistencial y de urgencia; coordinar y supervisar la formulación e instrumentación del Programa General de Desarrollo Informático de la Cámara, promoviendo la automatización de los servicios y procedimiento vinculados con las funciones de los Senadores, comisiones legislativas, fracciones parlamentarias, órganos de gobierno y unidades administrativas; presidir los comités internos necesarios para la administración de los recursos humanos, materiales, informáticos y servicios en el Senado; y, suscribir, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, los contratos, convenios y acuerdos relativos a la administración de los recursos humanos, materiales y financieros que celebre la Cámara con los sectores público, social y privado.

Finalmente, cabe mencionar que conforme al Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, a la Secretaría General de Servicios Administrativos le corresponden las potestades de coordinarse con el Centro de Capacitación y Formación Permanente en la integración y actualización de un sistema de información de los Servidores Públicos de Carrera; coordinarse con el Centro de Capacitación y Formación Permanente en los procesos de elaboración del presupuesto y el Tabulador Salarial; llevar a cabo el manejo administrativo del personal del Servicio Civil; tramitar los nombramientos de los Servidores Públicos de Carrera; y, proporcionar toda la información que se le requiera para el adecuado funcionamiento del Servicio Civil.

Artículo 111.

1. La Tesorería de la Cámara tendrá las siguientes atribuciones:

a) Recibir de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio fiscal, conforme al calendario de ministraciones aprobado;

b) Aplicar los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara y del Pleno, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de la Cámara;

c) Hacer los pagos de dietas y sueldos de los Senadores y servidores públicos de la Cámara y los demás autorizados en el presupuesto;

d) Opinar sobre los asuntos financieros de la Cámara;

e) Presentar mensualmente a la Comisión de Administración un informe de la aplicación de los recursos financieros de la Cámara;

f) Descontar de las cantidades que deba entregar como dietas a los Senadores, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir, conforme a la orden escrita del Presidente de la Cámara; y

g) Las demás que esta Ley, el Reglamento y los acuerdos de la Mesa Directiva le confieran.

2. El Tesorero al iniciar su cargo otorgará la fianza correspondiente para caucionar la Administración de los fondos del presupuesto de la Cámara.

Comentario: Luis Alfonso Camacho González.

1.- *Atendiendo a lo dispuesto por el* **a.** *126 de la* **CPEUM***, que establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior, que rige por igual en los tres poderes de la Unión y por ministerio del pacto federal en los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, el Senado de la República desarrolla sus facultades constitucionales y legales ejerciendo el presupuesto que se le asigna para ello con estricto arreglo al citado mandato.*

La función legislativa del Estado, que descansa en el Congreso, implica que las Cámaras legislativas que lo componen, erigidas como órganos públicos integrados por los legisladores federales, cuenten también con la colaboración de los trabajadores al servicio del Estado, de base, de confianza, servidores públicos, prestadores de servicios profesionales y demás personal eventual, autorizado y adscrito por cada Cámara, así como con los recursos materiales y financieros correspondientes.

En esa virtud, como órganos públicos, compete a las Cámaras del Congreso, en este caso, concretamente al Senado, observar o adoptar algunos de los principios del aparato administrativo federal por cuanto al manejo de los recursos económicos que les son asignados en el Presupuesto, que precisamente aprueba la Cámara de Diputados, ejerciendo dichos recursos a partir de la transparencia y optimización a que contrae el **a.** *134 de la* **CPEUM***, preceptiva ésta que es igualmente aplicable a los tres poderes de la Unión.*

Consecuentemente con ello, las particularidades legales y administrativas en cuanto a la organización y funcionamiento de ambas Cámaras, como integrantes de uno de los tres poderes de la Unión, están garantidas fundamentalmente por los **aa.** *49, 70 tercer y último párrafos***,** *75 y 77 de la* **CPEUM***, concretadas precisamente en las disposiciones que las materializan dentro de la* **Ley** *y el* **Reglamento***, en donde precisamente se confiere a los órganos de gobierno de cada Cámara, entre otras, las facultades en materia de la recepción, administración y fiscalización de los recursos a ellas autorizados en el Presupuesto.*

Las seis atribuciones concretas y la séptima de carácter hermenéutico contenidas en el precepto que nos ocupa, colocan a la Tesorería del Senado

en el centro administrativo operacional y ejecutor de las determinaciones en materia de la administración de los recursos económicos de la Cámara, estando determinadas con rango de Ley sus atribuciones, tanto para efectos dentro del propio Órgano Legislativo Federal como frente a terceros, a diferencia de como acontece **p.e.** *con las unidades administrativas de las dependencias del Ejecutivo Federal, en las que las atribuciones de las diversas unidades administrativas se encuentran plasmadas en reglamentos interiores, expedidos por el Presidente de la República al amparo de la facultad que le concede la* **fr.** *I del* **a.** *89 de la* **CPEUM**.

Examinemos ahora en lo fundamental, cada atribución.

a) A propósito de que al Senado le competen en lo general las disposiciones propias del aparato público federal, su Tesorería recibe materialmente de la Tesorería General de la Federación los fondos que le son aprobados por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Efectivamente, la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación da lugar a la Tesorería del mismo nombre, que se encuentra adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e incluye desde luego dicho servicio a favor del Poder Legislativo Federal, al establecer literalmente en su **a.** *5* **Fr.** *IV que "Son auxiliares de la Tesorería de la Federación, en los casos en que por mandato de las leyes u otras disposiciones o por autorización expresa de la Tesorería, ejerzan permanente o transitoriamente alguna de las funciones de tesorería, las Tesorerías de los Poderes Legislativo y Judicial."*

Ahora bien, el aseguramiento de la autonomía entre los poderes de la Unión es desde luego reconocida en la Ley en comento, a través del **a.** 7, que literalmente señala:" Las relaciones entre la Tesorería (de la Federación) y los auxiliares serán directas en las materias a que se contrae esta Ley, sin perjuicio de la dependencia jerárquica que, en su caso, tengan estos últimos respecto a sus unidades administrativas superiores".

Consecuentemente, la aprobación, radicación y ministración de los fondos federales aprobados para el funcionamiento del Senado se produce en el contexto de colaboración entre poderes, de donde, en este caso, la Tesorería de la Cámara de Senadores tiene bajo su responsabilidad llevar a la eficaz aplicación las decisiones económicas de la Cámara, en un plano de autonomía funcional, pero a la vez de certeza administrativa en el contexto de las finanzas de la Federación.

b) Precisamente, como resultado de la comentada garantía a favor de

las Cámaras del Congreso en materia de su autonomía para el manejo de sus recursos económicos, corresponde a la Tesorería del Senado aplicar los acuerdos de la **MD** *y del Pleno en materia de los egresos de la Cámara.*

Lo anterior es así de acuerdo con el inciso h) del **a.** *66 de la* **Ley**, *que disponen que la* **MD** *del Senado tiene la facultad de asignación respecto a los recursos de la Cámara, en concordancia con lo que establecen los dos incisos subsecuentes del propio precepto, que le confieren la atribución correlativa para la organización de la Tesorería y supervisar su funcionamiento.*

Por otra parte, la Comisión de Administración del Senado, de carácter ordinario y plural en su integración, tiene la atribución expresa conforme el **a.** *99 de la* **Ley**, *que es concordante con el inciso g) del* **a.** *66 citado, de presentar a la consideración y en su caso aprobación del pleno senatorial, por conducto de la* **MD**, *"el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo de los grupos parlamentarios y los otros gastos de la Cámara", dando cuenta del ejercicio por meses terminados. A su vez, el* **a.** *51 del* **Reglamento** *reproduce esta disposición, especificando que estas tareas deben desarrollarse en sesión secreta.*

A propósito de la "secrecía" en estas materias, cabe advertir que la ausencia de obscuridades administrativas ha permitido que tradicionalmente en la práctica dichos asuntos se ventilen sin mayores exigencias de confidencialidad. Esa vocación quedó confirmada modernamente con la expedición, precisamente por el Congreso de la Unión, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el año de 2004 y más acuciosamente por el Senado en particular, mediante el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Senadores, en donde los aspectos que nos ocupan no están considerados dentro de aquellos que forman parte de la información reservada y en esa virtud son dados a conocer públicamente por los medios de difusión ordinarios e incluso a través de los medios electrónicos.

c) La función de realizar los pagos a cargo de la institución de pertenencia es inherente a toda tesorería y los pagos por los servicios personales tienen, constitucionalmente, prelación sobre todos los demás.

Por cuanto a las dietas constitucionales, resulta oportuno recordar que devienen del ejercicio de un cargo de elección popular de la Federación, que por disposición expresa del **a.** *36* **Fr.** *IV de la* **CPEUM** *obliga a los electos a desempeñarlos necesariamente, como obligado es el pago de la dieta a su favor. En este sentido, estamos en presencia de una prestación de*

*servicios personales al Estado sui generis***,** *toda vez que para documentar la contraprestación en términos del* **a.** *126 de la* **CPEUM** *y proceder al pago de la dieta, los legisladores tienen por "nombramiento" para todos los efectos legales la constancia expedida por el Instituto Federal Electoral de la validez de su elección, o en su caso la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por cualquiera de las dos vías electorales posibles, esto es, por mayoría relativa o por la representación proporcional, así como el acta en la que conste la toma de protesta constitucional ante su Cámara al inicio de la Legislatura para la que fueron electos o bien en el curso de ésta con motivo de que la asunción al cargo hubiese sobrevenido en suplencia del propietario o por efecto de elección extraordinaria.*

En cuanto a los demás pagos por los servicios personales prestados al Senado, la responsabilidad de la Tesorería, ramificada mediante sus oficinas adscritas, se despliega en cumplimiento al régimen general de pagos que resulta de la aplicación del **a.** *123, Apartado B) de la* **CPEUM***, así como de la Ley Reglamentaria de dicho Apartado. Igualmente, es de aplicación el Código Civil en los casos de los servicios profesionales contratados y sujetos para su cumplimiento a dicha legislación, independientemente de que para efectos administrativos y concretamente presupuestarios estén subsumidos al régimen general, sobre la base, en todos los casos, de la preexistente autorización de la Cámara, en términos de la facultad que le confiere la* **fr.** *III del* **a.** *77 de la* **CPEUM***.*

Por otra parte, es oportuno decir que la citada fr. III del **a***. 77 constitucional, en concordancia con la fracción b) del ordenamiento materia de este comentario, faculta a que la Tesorería realice con la intervención de sus áreas de adscripción los demás pagos autorizados con arreglo al presupuesto de la Cámara.*

d) La facultad de opinión sobre los asuntos financieros de la Cámara constituye la atribución de consejería apropiada, que complementa el carácter ejecutivo de la Tesorería en el cumplimiento de sus atribuciones sustantivas.

Por definición, todo sistema de conocimiento conlleva que sus ejecutantes y estudiosos incidan ocasionalmente en diferencias de opinión respecto a su aplicación más certera y conveniente metodológicamente. En materia de la aplicación de las normas jurídicas este aserto es vital y cobra especial realidad en Derecho Público, más aún, en los ámbitos políticos, como es el caso del Senado.

En este orden de ideas, conviene también tener presente que el Senado,

como todo órgano legislativo constitucional, es de integración colegiada y pluripartidista, de lo que se sigue que sus órganos de gobierno y las unidades administrativas adscritas han de funcionar en el contexto de criterios y determinaciones adoptadas por el consenso de los legisladores.

En el Senado, como ha quedado comentado, las determinaciones relacionadas con el presupuesto de la Cámara que realicen o pretendan realizar el Pleno, la **MD** *y su Presidente, los* **GP**, *la* **JCP**, *las Comisiones y desde luego las áreas administrativas, son llevadas para su materialización procedente a la* **SGSA** *de la Cámara, para que en su carácter de primera autoridad administrativa obre en consecuencia, instruyendo lo conducente a la Tesorería, que está bajo su adscripción, en términos de lo que señala el inciso b)* **a.** *106.1 de la* **Ley.**

De acuerdo con lo anterior, la facultad de opinión de la Tesorería deviene de la conveniencia natural de que en los asuntos administrativos de carácter financiero de la Cámara que así lo requieran, se tome en cuenta su opinión, atendiendo a las posibilidades técnicas y habitualidad de operación en la materia, que por su propia naturaleza revisten a este órgano administrativo.

e) Al igual a como la Comisión de Administración informa al Pleno del Senado del ejercicio de sus funciones por meses terminados, la Tesorería hace lo propio frente a la citada Comisión, guardándose con ello la uniformidad de tiempo y forma que corresponde a la diferenciada jerarquía política y administrativa que guardan entre sí estas instancias.

Se trata pues de una pertinente disposición de coordinación en el ramo de los recursos financieros de la Cámara, sobre todo si se considera que sin detrimento de los trabajos de la Comisión de Administración, los senadores que la integran requieren de la intervención decidida y oportuna de la Tesorería, a fin de que sus actividades esenciales como legisladores guarden su carácter prioritario.

Conviene recordar que dentro de las bases de organización y funcionamiento parlamentario en cualquier parte del mundo, el establecimiento y distribución de las comisiones y comités comprende el correspondiente para el gobierno y administración de sus propios recursos económicos, estando integrados dichos cuerpos legislativos por los propios congresistas, quienes desempeñan esos trabajos a partir de las oficinas especializadas que forman parte del aparato administrativo del propio órgano constitucional.

En este sentido, precisamente la **fr.***III del* **a.** *77 de la* **CPEUM**, *a propósito*

de la autonomía entre las Cámaras de Diputados y de Senadores, dispone que cada una de ellas sin la intervención de la otra puede "Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma", facultad que efectivamente ha sido el fundamento para la reciente expedición en enero de 2004 por parte del Senado, de su Manual de Organización Técnica y Administrativa.

f) El descuento de cantidades a las dietas constitucionales de los senadores se encuentra prevista en el **a.** *64 de la* **CPEUM***, que dispone que la inasistencia de los legisladores a alguna sesión, sin causa justificada o sin permiso de su Cámara, dará lugar a que no tengan derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.*

En el caso de los Senadores, el **a.** *67 inciso j) de la* **Ley** *faculta al Presidente de la* **MD** *para aplicar el descuento en cuestión, medida que se adopta a partir de los registros de asistencia respectivos a cargo de los Secretarios de la* **MD***, en términos de lo que dispone el* **a.** *70 inciso a) de la* **Ley** *y que son computados y dados a conocer públicamente por la* **SG** *de Servicios Parlamentarios de la Cámara, en apoyo a las funciones de la* **MD***, conforme lo autoriza el* **a.** *109.1 inciso a) de la* **Ley.**

Con alguna frecuencia se discute, dentro y fuera de los recintos parlamentarios, que los legisladores deben desempeñar su cargo bajo los conceptos generales de una relación de trabajo, esto es, "como se debe acudir a otro centro de trabajo respecto del cual se tenga jurídicamente subordinación laboral" y que por ello los **aa** *del 62 al 64 de la* **CPEUM** *que establecen, entre otras cosas, la procedencia de que se declare la no aceptación tácita al desempeño del cargo de legislador cuando el electo desoye en definitiva el llamado de su Cámara a partir de que esta se instala; la declaración de renuncia tácita del legislador a concurrir a las sesiones del periodo respectivo cuando sin causa justificada deja de asistir a diez sesiones consecutivamente; el descuento en las dietas; el ejercicio de los suplentes por ausencia de los propietarios; y la pérdida del carácter de legislador por la aceptación de otra responsabilidad de carácter público, sin la licencia previa de la Cámara respectiva, constituyen el régimen laboral aplicable a diputados y senadores.*

Precisamente y a propósito de lo comentado en el inciso d) del **a.** *que nos ocupa, en el sentido de que todo sistema de conocimiento es opinable válidamente por sus facultativos, resulta oportuno comentar que independientemente de que el régimen jurídico-laboral es de contenido*

significativamente más amplio y no solamente de carácter sancionador, los legisladores, si bien desempeñan una función pública a través de un cargo de elección popular mediante lo cual se obtiene la formación de uno de los poderes públicos del Estado como imperativo para la integración de éste y que con dicha integración se cumple el cometido de la participación política del pueblo para cumplir con el sistema democrático y representativo como forma de gobierno, en donde dicha función pública es remunerada en la cuantía y complementos que los propios legisladores señalan, sin que exista previsión alguna de su labor en el **a.** *123 de la* **CPEUM** *ni en la legislación laboral correlativa, lo cierto es que fuera de la connotación como servidores públicos para efectos de responsabilidades conforme el Título Cuarto de la* **CPEUM,** *no existen fundamentos jurídicos para colocar la función representativa de los legisladores al ámbito laboral, por lo que su definitoria condición es de carácter representativo popular, por voto universal y para el desempeño de atribuciones que corresponden a la función legislativa a cargo del Estado, lo que de suyo es en todos sentidos de mayor gravedad y diametralmente distinto al principio de la contratación o nombramiento, que es la esencia de toda relación de trabajo y la fuente de los derechos y obligaciones en el ramo jurídico laboral.*

En tales condiciones, el grado de cumplimiento en el desempeño del cargo público de legislador está sujeto a valoraciones preponderantemente de carácter político, que colocan a cada legislador según su desempeño bajo la calificación en la crítica pública, buena o mala, tanto por parte del electorado en general y de los electores del distrito o circunscripción respectivas, según que hubiese sido electo por mayoría relativa o por la vía de la representación proporcional, así como a las propias valoraciones por el partido político o coalición de su pertenencia, de lo que seguirá, finalmente, su futura o cuando menos inmediata suerte de actividad, que es política, no laboral, por más que difusamente en el entendimiento de algunos sea ésta vista como un medio de subsistencia económica, toda vez que la dieta constitucional está concebida como una medida de pago compensatorio y no como un salario.

Cabe puntualizar, por último, que desde luego no procede el descuento en cuestión cuando el legislador se encuentra en el desempeño de comisiones oficiales previamente autorizadas por la **MD** *o por causas justificadas previamente valoradas y reconocidas por la propia Mesa, en términos de lo dispuesto por el segundo* **párr.** *del* **a.** *63 de la* **CPEUM***.*

g) Respecto del contenido de este inciso, que por su practicidad

legislativa es de empleo generalizado en los ordenamientos de Derecho, se asegura no solamente que la enunciación de las facultades expresamente señaladas a lo largo del precepto sean enunciativas y no limitativas, sino que permite precisamente que la disposición resulte apropiada para que la **MD** *de la Cámara pueda asignar eventualmente a su Tesorería, nuevas o transitorias tareas, con apoyo en la facultad prevista en la* **fr.** *I del Articulo 77 de la* **CPEUM***, que consiste en que puede el Senado dictar, para su orden interior, amplias y expeditas resoluciones en ejercicio de su regulada autonomía constitucional, sentido este que es el que corresponde al concepto "determinaciones económicas" inserto en dicho precepto.*

2.- La obligación para el Tesorero del Senado de caucionar su manejo desde el inicio de su desempeño, es inherente al cargo mismo conforme las reglas ordinarias de Derecho y las prácticas profesionales en toda actividad de administración y manejo de fondos de terceros. Desde luego, ello rige tanto en el medio público como en el ámbito privado, por lo que es oportuno referir que albaceas, apoderados, síndicos y desde luego los tesoreros de las empresas públicas y privadas, entre una gran variedad de sujetos en la condición de manejar bienes no propios, deben caucionar su manejo, salvo reglas especiales de excepción. En el caso del Tesorero del Senado, no está prevista la exceptuación del otorgamiento de la caución.

Recordemos que de inicio, la figura de la caución, como medida de prevención económica consistente en que su importe sea redimido a favor del titular de los fondos para el caso de que deba el caucionado reparar daños o perjuicios con motivo de responsabilidades patrimoniales eventualmente causadas por su fallida intervención, va aparejada del principio de que la designación a favor del propio caucionado es *intuitu personae*, esto es, en atención a la calidad de la persona, por lo que de antemano existe una convicción de confianza a su favor. A ello obedece que en la práctica los montos de las cauciones no correspondan por lo general a la magnitud del riesgo de las responsabilidades asumidas por el sujeto obligado a la caución, particularmente en el ámbito público, con motivo de los muy elevados montos que representan sus caudales, independientemente de que conforme la legislación aplicable, los servidores públicos que causen daños patrimoniales al Estado están obligados a la restitución correspondiente, por las diferentes vías jurídicas ordinarias y especiales, sin perjuicio de responder legalmente también por la configuración de otras faltas.

Así, sin perjuicio de que en otras disposiciones está prevista la reparación del daño patrimonial causado al Estado, sería oportuno citar literalmente

lo que al respecto dispone el **a.** *47 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, cuyo texto es el siguiente: " Las responsabilidades que conforme a esta Ley se finquen, tienen por objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio".*

Artículo 112.

1. **La Cámara tendrá una contraloría interna, cuyo titular será designado por 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.**

Comentario: Luis Alfonso Camacho González.

1.- *El establecimiento formal de las contralorías como unidades administrativas al interior del Poder Legislativo Federal se produce con la expedición de la* **Ley** *de 1999, como resultado de la evolución en el Derecho mexicano y consecuentemente del aparato administrativo del Estado, del concepto de que el poder público debe cumplir con sus atribuciones circunscrito a un régimen de supervisión y control en el cumplimiento de las mismas, así como respecto del ejercicio del presupuesto asignado.*

Indudablemente, las fallas de los órganos de gobierno en su proveer y eventualmente las inexactitudes en el ejercicio del gasto público han sido materia a lo largo del tiempo, en los diferentes ámbitos del sector público, tanto de procedentes acusaciones, como de meras inferencias, fundadas e infundadas, de buena y de mala fe, unas y otras, establecidas indistintamente a moción de asuntos de particulares como por causas de índole político.

Puede considerase que las medidas de supervisión y control, por su propia naturaleza, no hacen sino compeler y fortalecer, a favor del Estado y de sus trabajadores y funcionarios, los principios de eficiencia y honradez para ambos con motivo de su vinculación laboral y política, como también para efectos frente a la sociedad en general, justamente a partir de los principios políticos y jurídicos racionalmente impecables que establecen que las instituciones públicas son esencialmente de buena fe, conjuntamente con los razonamientos implícitos en los **aa** 13 y 14 de la **CPEUM** que garantizan, entre otros aspectos, que ninguna persona –como desde luego lo son

los servidores del aparato del Estado- puede ser privada de su libertad, propiedades posesiones y derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales competentes, en que se observen los procedimientos pertinentes conforme la legislación aplicable al momento de la configuración de los hechos.

En el contexto de la evolución del Derecho en esta materia, es oportuno observar que a nivel de la **CPEUM**, en 1982 se produjo la reforma integral a su Título Cuarto, quedando plasmado en el **a.** 108 que "para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular" y ese mismo año tuvo lugar la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que abrogó la Ley de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 1980.

La nueva Ley Federal de Responsabilidades, desde luego reglamentaria de dicho Título constitucional, consignó en su exposición de motivos las categóricas razones que indicaron que las obligaciones de los servidores públicos resultan declarativas "cuando el afectado no puede exigirlas fácil, práctica y eficazmente". De igual manera, en el cuerpo de la propia exposición de motivos se enfatizó que el régimen jurídico de la materia debía avanzar "para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho".

Ahora bien, en cuanto a la evolución dentro de la organización de la administración pública federal, el efecto de la reforma legislativa en la materia condujo primeramente a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo que produjo un gran impacto político y es el antecedente de la actual Secretaría de la Función Pública. Posteriormente, por la vía de la desconcentración administrativa, la citada Secretaría de la Contraloría General de la Federación instaló los correlativos órganos de control en el conjunto de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En este orden de ideas, el impulso en la materia que nos ocupa indudablemente surge del aparato administrativo del Estado y llega a los otros dos poderes de manera efectiva.

Precisamente, el texto original del **a.** 51 de la aludida Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos indicó que al interior de cada una de las Cámaras del Congreso se establecieran las contralorías. Ello fue así, aunque con el defecto de que dicho precepto empleó un mandato no concordante con la autonomía del Poder Legislativo Federal, dada la facultad constitucional plena del Legislativo para establecer las disposiciones necesarias para su organización y funcionamiento. De cualquier forma, la disposición en comento, autorizada por el propio Legislativo, resultó procedente por haber

dejado a salvo que ello se hiciese conforme la legislación del Congreso.

Por cuanto se refiere al Senado de la República, hasta antes de la **Ley** de 1999, el órgano de control respectivo, denominado Contraloría General, estaba desde luego sujeto a la Comisión de Administración dispuesta por el **A.** 51 del **Reglamento** de 1934, aún en vigor, y su función se concentraba en supervisar la adecuada inversión de los recursos, así como los gastos autorizados por la propia Comisión de Administración.

En cuanto a la designación del Contralor Interno, la facultad de propuesta que se concede a favor de la **JCP**, integrada por los coordinadores de cada **GP**, corresponde al principio de la proporcionalidad y equidad en la conducción del gobierno de la Cámara, quedando de todas maneras la determinación final a lo que el Pleno resuelva.

Esta fórmula tiene la virtud, como acontece con las demás resoluciones que proyecta o adopta directamente la **JCP**, de que mediante el voto ponderado que se produce al interior de la Junta y que se ejerce de manera proporcional a la composición de cada **GP**, se asegura el principio de que prevalezca la mayoría de opinión debidamente representada e incluso puede razonarse políticamente como el ejercicio administrativo de la voluntad popular constituida, por efecto de la votación expresada precisamente por el electorado para el funcionamiento del Senado.

Por lo que se refiere a la forma y términos para proceder cuando ello es necesario a la remoción del Contralor Interno, es oportuno recordar que como corresponde en Derecho, su procedimiento, que es de naturaleza materialmente administrativa y formalmente legislativa, implica que sea debidamente fundado y motivado conforme a la ley.

En esa virtud, la circunstancia de que la disposición que nos ocupa no indique las causas específicas para proceder a la remoción, ni remita expresamente a otra disposición que las contenga, se resuelve mediante la conocida rutina de Derecho, consistente en desplegar en los casos necesarios la labor de aplicación de las disposiciones inherentes a la naturaleza del cargo, en concordancia con las disposiciones legales específicas transgredidas, según los hechos ilícitos que se configuren. En tales condiciones, el espectro legal para la solución de este tipo de casos resulta tan amplio y concurrente como lo fuesen las materias jurídicas en que se hubiese incurrido y las características de la falta o faltas cometidas por el involucrado.

En cuanto a la calificación de la gravedad, esta atribución, de aparente corte discrecional a favor de la mayoría de los Senadores presentes en la sesión plenaria respectiva, en realidad y rigor es objetiva, pues implica en

Derecho que los legisladores que intervengan en la deliberación motiven y funden sus apreciaciones, extendiéndose dicho compromiso para los senadores restantes por cuanto a la construcción de su ánimo al momento de votar el asunto.

De cualquier forma, como es natural que suceda dentro de todo procedimiento de corte jurisdiccional-administrativo dentro del Poder Legislativo, resulta de relevancia el grado de exploración de los hechos y la exactitud legal que se desarrolle, a efecto de que la determinación que se expresa mediante el voto de los legisladores sea consecuente con el principio de legalidad y se emita en términos acordes con el basamento ético- jurídico de resolver bajo verdad sabida y buena fe guardada .

Artículo 113.

1. **La Contraloría tendrá a su cargo la Auditoria 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. La Contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara.**
2. **La Contraloría presentará 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.**
3. **Las resoluciones del Contralor se darán a conocer previamente a la Mesa Directiva.**

Comentario: Luis Alfonso Camacho González.

1.-La precisión y transparencia son elementos indispensables para la revisión y calificación del modo en que se realiza el gasto público. En este sentido y de conformidad con su naturaleza, compete a la **CI** *del Senado, en primera instancia, auditar la aplicación de los recursos de la Cámara, toda vez que en términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el* **DOF** *el 29 de diciembre de 2000 y sus posteriores reformas, corresponde a la Auditoria Superior de la Federación auditar en definitiva a la totalidad de los órganos públicos del Estado respecto del ejercicio de su presupuesto.*

Lo anterior es así, en términos de lo que dispone el **a.** *2, Frac. I de la indicada Ley, que señala que son sujetos de la misma: "…. los poderes*

Legislativo, Judicial y Ejecutivo, comprendidas en este último las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República;".

Asimismo, la misma Ley precisa que dentro de las entidades sujetas a fiscalización por la Auditoria Superior de la Federación se encuentran las Cámaras del Congreso de la Unión, tal y como puede observarse a través de la **Fr.** *VI del precepto, que textualmente indica que son entidades fiscalizadas: ".... Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales;". En este sentido, no está por demás observar que el contenido de la preceptiva transcrita contempla el ejercicio de gasto público en sus diferentes vertientes jurídicas y con la eventual intervención de particulares, sobre la base uniforme de que se trate del empleo de recursos públicos federales.*

Cabe precisar que la intervención de la Auditoria Superior de la Federación precisamente se produce de manera autónoma a la función que desempeña la **CI** *del Senado, como puede observarse de lo que dispone el* **a.** *5 de la Ley en cuestión que a la letra dice: "La fiscalización superior que realice la Auditoria Superior de la Federación se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales".*

Por otra parte, resulta muy pertinente la especificación que contiene el **a.** *de la* **Ley** *en cuanto a que la auditoria que realiza la* **CI** *del Senado incluye los recursos asignados a los grupos parlamentarios, toda vez que entre otros efectos al hecho de ser éstos la forma de organización específica de los senadores con igual afiliación de partido para cumplir con las tareas legislativas, se presenta la facultad que tienen para ejercer separadamente los caudales que les asigna la* **MD** *de la Cámara, conforme lo dispone el* **a.** *77.1 de la* **Ley.**

En correspondencia con la diferenciación de gasto por **GP**, *el precepto en comento contiene el mandato de que cada uno de ellos debe presentar a la Contraloría un informe semestral que justifique debidamente el uso y destino de los recursos asignado, para la revisión correspondiente.*

2.- *El Informe Semestral que la Contraloría deber presentar al Pleno del Senado por conducto de la* **MD** *en materia del ejercicio del presupuesto del Senado, obedece jurídicamente a que una vez aprobado sea enviado justamente por el Presidente de la Cámara a la Auditoria Superior de la Federación, con el efecto de que el órgano fiscalizador federal lo reciba con carácter oficial y definitivo, para proceder a la revisión correspondiente. Este mecanismo resulta concordante con lo que dispone el* **a.** *8 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que en su* **párr.** *segundo textualmente dispone que: "Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rendirán a la Auditoria Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el Informe de Avance de Gestión Financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1o. de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso. Dicho informe será consolidado y remitido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".*

3.- *Siguiendo con la uniformidad jerárquica y funcional administrativa y política al interior del Senado, se dispone en este* **n.** *del precepto en comento, que antes de su expedición, las resoluciones del Contralor Interno deben ser hechas del conocimiento de la* **MD**, *lo que resulta concordante con lo que ordena el* **a.** *67.1 inciso b) de la* **Ley**, *que confiere al Presidente de la Mesa "dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deben recaer en aquellos con que se dé cuenta a la Cámara", sobre todo si se considera que las resoluciones del Contralor Interno pueden ser de diferente naturaleza y gravedad, pudiendo consistir en meras observaciones dinerarias o administrativas, hasta en el fincamiento de responsabilidades, casos todos que corresponden ser primeramente conocidos, valorados, determinados en definitiva y tramitados como legalmente proceda por la* **MD**, *en su condición de autoridad superior de gobierno del Senado, que solamente está supeditada a la autoridad del Pleno.*

Actualmente, de conformidad con lo que dispone El Manual de Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Senadores, expedido en enero de 2004 por la LIX Legislatura en ejercicio, la **CI** tiene a su cargo, entre las atribuciones más representativas, las siguientes:

- 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 **CI**, conforme a las disposiciones aplicables y a los lineamientos que determinen sus superiores jerárquicos.

- Proponer a la consideración del órgano competente, y en su caso ejecutar directamente la realización de auditorias 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 auditorias 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 Parlamentaros.
- Presentar a los entes auditados los resultados de auditoria, así como 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.
- 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 Genera de Asuntos Jurídicos Administrativos de la Cámara, previo aviso a la **MD**, 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 **MD**, 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 de a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes.
- Comunicar a la **MD** los resultados del desarrollo de sus funciones y proponerle soluciones a los problemas que se presenten en las revisiones, auditorias y evaluaciones realizas y, en general, de cualquier asunto relacionado con 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 **CI**.
- Coadyuvar con la Auditoria Superior de la Federación en la asesoría e información referente a la presentación de las declaraciones patrimoniales de los Senadores.
- Presentar al Pleno, por conducto de la **MD**, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual al aprobarse será remitido por el Presidente de la **MD** a la entidad de fiscalización superior de la Federación, para los efectos legales conducentes.

Artículo 114.

1. Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituye el servicio civil de carrera. Para tal propósito, la Cámara contará con un Centro de Capacitación y Formación permanente de los servidores públicos del Senado, dependiente de la Mesa Directiva, la que designará al titular de dicho Centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto.

2. La Comisión de Estudios Legislativos elaborará el proyecto de Estatuto

del Servicio Civil de Carrera del Senado, que será aprobado por el Pleno.

Comentario: Luis Alfonso Camacho González.

1. *El principio de la inamovilidad jurídicamente regulada en el desempeño de funciones de carácter público ha venido cobrando creciente realidad en el sistema jurídico y político mexicano, a contraflujo del criterio cada vez más relativo que sostiene que la idoneidad de la persona en la tesitura de designar lo asegura todo a partir de la calidad y la confianza que puede éste reconocer a favor de quien desea designar para otro cargo público.*

La facultad de designación ha sido tema de los más enconados debates, lo mismo **p.e.** *en el ámbito del servicio exterior, que en los cargos jurisdiccionales y desde luego dentro de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, como al interior de los denominados "organismos constitucionales autónomos", como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.*

En dichos campos, las soluciones han sido distintas, graduales y sobre todo análogas y mixtas a lo largo del tiempo, pero las cimientes jurídicas de cualquier forma se concentran en la combinación de soluciones prácticas añejas con fórmulas ciertamente más novedosas y juiciosas. Así tenemos en la actualidad procedimientos como la ocupación de cargos vacantes a partir de recorrer el escalafón, traído del Derecho Laboral, que incluye la realización de exámenes expresos con la intervención de las comisiones mixtas integradas con representantes de los titulares de la relación laboral y de la parte trabajadora, en este caso al servicio del Estado o bien los nombramientos con la intervención de dos poderes de la Unión, como sucede con los Ministros de la Suprema Corte, hasta soluciones como las que se presentan **p.e.** *en los terrenos de las entidades paraestatales, en donde la designación de los segundos y en algunos casos ulteriores mandos administrativos dentro de ellas compete al órgano de gobierno previa propuesta del Director General de la entidad de que se trate.*

Conviene recordar que dentro del espectro de la función pública, como en el caso de la delegada a particulares peritos en la materia, se produce la variante de la designación previo triunfo en exámenes de oposición entre aspirantes registrados ante la autoridad competente, como ocurre con los notarios y corredores públicos, en donde el discernimiento del cargo es con carácter vitalicio, limitado a la conservación por parte de los titulares de sus capacidades físicas e intelectivas. Sobre bases más o menos similares ocurren

las designaciones de algunos de los auxiliares de la administración de justicia, adscritos anualmente por el Poder Judicial Federal, que abarca a peritos en una gran gama y modalidades de especialidades científicas y técnicas de recurrente aplicación en la administración de justicia.

Los diferentes casos de profesionalización de los servicios personales son materia de legislación especial, como la correspondiente a la administración pública federal, la relativa al servicio electoral, la que norma al servicio exterior, que por cierto es de carácter mixto pues conserva el principio de la libre designación a favor del Ejecutivo Federal y desde luego la muy certera en el ámbito de la judicatura, entre otras.

Por lo que respecta al Poder Legislativo Federal, la aparición del principio del **SCC** la encontramos en la reforma a la **Ley** en 1994, toda vez que en la anterior y primigenia de mayo de 1979 y sus reformas de 1981 nada se señaló al respecto, de modo tal que en el citado año de 1994 se introdujo el mandato en el **a.** 22, correspondiente a la Cámara de Diputados y en el 67, aplicable al Senado, consistente en que la **MD** (de cada Cámara) habría de contar con la asistencia de un "Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo", cuyas funciones quedarían determinadas en las disposiciones del Reglamento.

Dentro del proceso legislativo que condujo a la indicada reforma de 1994, el Senado, en su dictamen aprobatorio, razonó este tema expresándolo literalmente en los siguientes términos:

Esta disposición, que también se introduce en la disposición correlativa 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 **MD**. 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.

Resulta conveniente decir que respecto de los precitados **aa** 22 y 67 de la **Ley,** los conceptos vertidos en el dictamen del Senado indican en realidad el sentido de incorporar a las Cámaras un cuerpo de servidores públicos especialistas en las materias parlamentarias, como los llamados "letrados de cortes", que de antiguo funcionan en España y con la misma u otra denominación análoga en diferentes parlamentos de otros países, a efecto de que dicho "cuerpo técnico" precisamente atendiese directamente a las Mesas Directivas, especialmente durante la conducción de las sesiones plenarias de la Cámara, brindándoles información y asesoría, previendo, dubitativamente, que por la vía de la reglamentación se determinase su

organización y funcionamiento.

Efectivamente, la ambigüedad citada condujo a dudas, toda vez que la disposición de que por la vía reglamentaria se determinase la organización y funcionamiento del Cuerpo Técnico de Apoyo igualmente podía alcanzarse mediante el Reglamento de Debates previsto en los **aa** 71 y 72 de la **CPEUM**, como en alguno otro ex profeso que se expidiese indistintamente con fundamento en las facultades contenidas en las **frs.** I y III del **a.** 77 de la **CPEUM**.

De cualquier forma, la solución quedó dada mediante la segunda de las hipótesis señaladas, a través de la expedición, en el caso del Senado, del Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, y en la Cámara de Diputados mediante el estatuto correlativo, denominado Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados, toda vez que el **Reglamento**, que es el correspondiente a los **aa** 71 y 72 constitucionales, común para ambas Cámaras y que data de 1934, no ha recogido la disposición planteada por la **Ley**.

Cabe recordar que dicha reforma resultó de gran utilidad, pues concentró al interior del Legislativo, más intensamente en la Cámara de Diputados, por su mayor número de legisladores y más grande aparato administrativo, la necesidad de esclarecer la naturaleza y alcance de las atribuciones encomendadas a las diferentes oficinas con competencia para atender directamente las instrucciones y peticiones de la **MD**, pues recordemos que no existían los ordenamientos administrativos oficiales necesarios en materia del establecimiento de oficinas administrativas con la dotación de sus atribuciones.

En esa medida, igualmente concurrían al efecto oficinas relevantes y de importante peso político, como las todavía entonces existentes Oficialías Mayores y otras diversas y relativamente duplicadas por materia, con rango de direcciones generales, de área o incluso de jefatura de departamento, denominadas indistintamente como de proceso legislativo, apoyo parlamentario, o apoyo legislativo, que independientemente de su adscripción orgánica a las oficialías mayores, más por tradición política que por normatividad expresa, se encontraban en la disposición política y administrativa de apoyar directamente a los miembros de la Mesa y particularmente a su Presidente, ya fuese directamente o por conducto de su Oficialía Mayor, sin perjuicio de coincidir en esas rutinas con la participación de asesores, secretarios particulares y auxiliares de los legisladores, llegados de todas partes, que con gran habilidad y voluntad combinaban esas labores especializadas con sus nobles pericias como ujieres, configurándose en estos

últimos casos un fenómeno muy natural en los parlamentos de cualquier parte del mundo.

Cabe referir que administrativamente, el Senado conserva en la actualidad como unidad administrativa el Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo, adscrito a la **SG** de Servicios Parlamentarios, con un muy buen prestigio en el desempeño de sus tareas.

En este orden de ideas, la vigente **Ley**, expedida en agosto de 1999, abrió el espectro de la profesionalización y en esa visión la estableció tanto para el ramo estrictamente parlamentario como para el administrativo. En esa virtud, la regulación para las estructuras técnico-parlamentarias y administrativa fue plasmada de manera diferenciada y, por lo tanto, las disposiciones relativas al servicio de carrera atienden a las características que corresponden por un lado a funciones de apoyo en materia técnico-parlamentaria, en contraposición a las funciones de carácter meramente administrativo dentro de las ramas del mismo carácter al interior del Senado, como entidad pública.

Puede destacarse que en el caso del Senado, el Estatuto establece un **SCC** unificado al que puede pertenecer indistintamente el personal de las ramos parlamentario y administrativo que deriva de la organización técnica y administrativa determinada por el **a.** 106 de la **Ley**, que establece como únicas secretarías administrativas a la **SGSP** por un lado y la **SGSA** por el otro, en tanto que bajo otra concepción metodológica, en la Cámara de Diputados se determina la existencia diferenciada de los servicios de carrera, según correspondan a las correlativas secretarías administrativas de la Cámara, de modo que por un lado están los servicios de corte parlamentario y por otro los de carácter administrativo y financiero, siguiendo así la nomenclatura y distribución de oficinas que guardan las correspondientes dos secretarías administrativas, que a su vez se encuentran adscritas a la **SG**, que es la primera autoridad administrativa de la Cámara de Diputados.

De igual manera, para favorecer a la profesionalización dentro del Senado, sin violentar los derechos laborales adquiridos por sus prestadores de servicios personales, el precepto en comento dispone el establecimiento del Centro de Capacitación y Formación permanente de los servidores públicos del Senado, para que dicha instancia desarrolle las indicadas actividades en beneficio de la planta laboral preexistente a la fecha de la reforma, esto es a 1994, sin perjuicio de cumplir con las mismas funciones ordinariamente, para efectos de las posteriores y continuas promociones laborales y nuevos ingresos.

Cabe decir que como una medida de seguridad política que fundamentalmente impide que se presenten conflictos de interés en la

designación del titular del Centro y la adscripción orgánica del mismo, pues inevitablemente se trata también de una instancia netamente administrativa, se establece que ambas cosas corren a cargo de la **MD**, cuya integración es desde luego plural, de modo tal que la neutralidad en el terreno del servicio de carrera al interior del Senado está diseñado con todo cuidado y certidumbre jurídica mediante los lineamientos contenidos en el precepto objeto de este comentario, que incluye también el mandato de que dentro del Estatuto respectivo, deben estar las normas y procedimientos aplicables para la conformación del servicio de carrera en las Cámaras, así como las previsiones en materia de condiciones de trabajo, sistemas de adscripción, compensaciones, movimientos y remociones, lo que inherentemente incluye el sistema de recursos legales por la presentación de eventuales controversias.

2.- En cumplimiento de este **n.** del precepto y bajo los principios expresados en el comentario anterior, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó su Estatuto de Servicio Civil de Carrera, durante el ejercicio de la LVIII Legislatura, el 7 de noviembre 2002, a partir del proyecto preparado por la Comisión de Estudios Legislativos.

Artículo 115.

1. **Los miembros del servicio civil de carrera serán considerados trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción. XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por esta Ley, y por los ordenamientos respectivos. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios respectivos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

Comentario: Luis Alfonso Camacho González.

El Apartado B del **a.** *123 de la* **CPEUM***, normativo de las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, dispone textualmente que "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de seguridad social."*

En concordancia con ello, el ordenamiento objeto de este comentario

dispone lo conducente para el establecimiento del **SCC** *al interior del Senado, que como hemos observado anteriormente ha sido cumplido guardado los derechos adquiridos por la planta de prestadores de servicios personales existente a la fecha de la reforma en 1994 de la* **Ley** *y que salvaguarda el otorgamiento de las prestaciones salariales y de seguridad social respectivas.*

Cabría añadir, finalmente, que con el establecimiento del **SCC** *dentro del Poder Legislativo Federal y concretamente por lo que se refiere al Senado de la República, quedó legalmente salvaguardada la previsión, cuidadosamente atendida mediante buenos entendimientos a lo largo de muchas Legislaturas entre los Senadores que han integrado la* **MD***, -en quienes de acuerdo con el* **a.** *66.1 inciso k) de la* **Ley** *y 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recae la titularidad de la relación laboral- con el personal en general de la Cámara, en el sentido de conservar al máximo posible, como ha sucedido, la permanencia de una parte importante de sus muy adiestrados colaboradores, que precisamente han transitado en el Senado de la República a lo largo de los años, gracias a su capacidad técnico-parlamentaria, administrativa y apego a la Institución, en un circuito de prestación de servicios que variada e incluso combinadamente, con arreglo a la ley, abarca desde los inicialmente prestados con carácter honorífico, eventual por interinatos, honorarios u otras formas análogas, bajo nombramiento, sindicalizados o no, de confianza y como servidores públicos, strictu sensu, con hojas de servicios que reflejan gran calidad.*

COMISIÓN PERMANENTE.

Artículo 116.

1. La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

a) Origen de la Comisión Permanente.

Lo encontramos en el constitucionalismo de la antigua Grecia. En efecto, Aristóteles en su obra "Constitución de los atenienses" se refiere a ella en varias partes, las cuales destacamos y conjuntamos a continuación en su

contexto histórico, para ilustrarnos cómo surgió, cuál era el procedimiento de elección de sus miembros que la integraban, cuáles eran sus facultades y deberes, así como el ámbito de su competencia:

Al fracasar la expedición griega contra Sicilia, el bando lacedemonio logró la primacía al aliarse con el Rey, por lo que se vieron obligados a abolir la democracia y a establecer el régimen de los cuatrocientos.

Pitodoro de Anaflisto redactó la propuesta siguiente: que el pueblo eligiera otros veinte hombres mayores de cuarenta años, quienes junto a los diez miembros del comité ya existente (comisión de ancianos nombrada con plenos poderes tras la desastrosa expedición griega), redactaran propuestas encaminadas a salvar la situación para elegir entre todas la mejor. Clitofonte propuso además que esos hombres buscaran las leyes tradicionales de Clístenes cuando instauró la democracia, para decidir lo mejor. Los elegidos lo primero que propusieron fue la obligatoriedad de que los miembros de la *Comisión Permanente del Consejo* pusieran a votación toda propuesta encaminada a salvar la situación.

El Consejo lo formaban 500 individuos, elegidos por sorteo, cincuenta de cada tribu. Actuaba como Comisión Permanente cada una de las tribus por turno, determinado por la suerte: las primeras cuatro tribus por 36 días cada una, las 6 últimas por 35 días.

Las atribuciones de la Comisión Permanente eran convocar al Consejo todos los días, excepto los festivos; y al pueblo, cuatro veces por cada Comisión Permanente.

Además, la Comisión Permanente redactaba el programa de los asuntos que debía tratar el Consejo, designando el asunto, el día y el lugar en que se celebraría cada reunión. Asimismo, se encargaba de redactar el programa de las Asambleas, una de las cuales es la soberana, en la que el pueblo ratificaba por votación los cargos, si estimaba que los desempeñaban bien y trataba sobre el abastecimiento de cereales y sobre la defensa de la región.

En la sexta Comisión Permanente, además de los asuntos ya referidos, sometían a votación a mano alzada si procedía o no hacer una votación respecto al destierro mediante el ostracismo. Atendía, también las acusaciones de los atenienses y de los avecindados, contra los delatores profesionales y si alguien no había cumplido lo que había prometido al pueblo.

Otra asamblea la dedicaban a los suplicatorios, en ella todo el que lo deseara, tras depositar un ramo de olivo, podía dirigirse al pueblo acerca del asunto público o privado que quisiera. Las dos asambleas restantes se dedicaban a los demás asuntos.

Había un presidente de la Comisión Permanente, elegido a suerte, que

presidía una noche y un día, sin que pudiera hacerlo por más tiempo ni dos veces. Sus funciones eran custodiar las llaves de los santuarios en los que se guardan los fondos y los archivos de la ciudad, así como el sello público y estaba obligado a permanecer en la rotonda, junto con uno de los tercios de la Comisión Permanente designado por él.

Cuando la Comisión Permanente convocaba al Consejo o al pueblo, el presidente sorteaba nueve representantes, uno de cada tribu, salvo la que estaba constituida en Comisión Permanente, y volvía a sortear de entre ellos un presidente y les hacía entrega del orden del día, recibido éste se encargaban del mantenimiento del orden, presentaban las propuestas que habían de debatirse, hacían el recuento de los votos, organizaban todo lo demás y tenían la potestad de levantar la sesión. Estaba prohibido ejercer la presidencia más de una vez en un año, pero se podía tener la calidad de representante una vez en cada Comisión Permanente.

La Comisión Permanente, después de la sexta, celebraba asamblea, para la elección de los cargos de general, comandante en jefe de la caballería y de los demás cargos referidos a la guerra, el pueblo decidía. Para ello, se requería una resolución previa del Consejo.

Los consejeros elegían a suertes, de entre ellos mismos, a diez auditores con la misión de examinar las cuentas de los cargos para cada Comisión Permanente.

Elegían por suerte, asimismo, al llamado secretario de la Comisión Permanente, quien tenía a su cargo los documentos y la custodia de los decretos dictados, mandaba copiar todos los demás y asistía al Consejo.

Los legisladores eran quienes presentaban las acciones contra representantes y presidentes de la Comisión Permanente.

El pueblo en las Asambleas recibía como remuneración un dracma, pero en la principal nueve óbolos. A los miembros de la Comisión Permanente se les asignó un óbolo para su manutención. (Aristóteles, ***Constitución de los atenienses***, España, Abada Editores, S.L., 2005, edición bilingüe de Alberto Bernabé Pajares, pp. 89, 117, 119, 121, 127, 149 y 155).

En el siglo XVIII, los Estados Unidos de Norteamérica en su Constitución no previeron una Comisión Permanente (**Constitución de los Estados Unidos de América**, México, Ediciones Luciana, cuarta edición bilingüe, 2002).

El pueblo francés, después de su revolución, a través de sus representantes reunidos en Asamblea General, para elaborar la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, así como su Constitución, formó el 7 de julio de 1789 un Comité de Constitución integrado por 30 comisiones; el 14 del mismo mes otro Comité de Constitución compuesto por 8 miembros;

y el 12 de agosto un Comité de cinco personas. El señor Pierre-Gabriel Vyau de Baudreuille, Diputado del Tercer Estado por Saint-Pierre-le-Moutier, elaboró un proyecto de Constitución, en el que en su capítulo III, relativo al Poder de la Asamblea Nacional, en su artículo primero propuso que "La Asamblea Nacional, al representar a la Nación, reúne todos los poderes que le pertenecen; ejerce por ella el poder legislativo. Y siendo que este poder la hace perpetuamente activa, será permanente". (Fauré, Christine, ***Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789***, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, segunda reimpresión, pp. 15 y 211).

b) Antecedentes histórico-legislativos.

1. Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. Conocida como Constitución de Cádiz, en el capítulo X, se estableció la Diputación Permanente de Cortes, compuesta por tres diputados de las provincias de Europa, y tres de las de ultramar, y el séptimo salía por suerte entre un diputado de Europa y otro de ultramar. Su duración era de unas Cortes ordinarias a otras (las sesiones en cada año duraban tres meses consecutivos, dando inicio el primero de marzo).

Las facultades de la Diputación Permanente eran: velar la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que haya notado; convocar a cortes extraordinarias en los casos prescritos en la Constitución; desempeñar las funciones consistentes en asentar en el registro de la secretaría de las Cortes, el nombre del diputado y la provincia que lo eligió y celebrar el quince de febrero la primera junta preparatoria en el año de la renovación de los diputados; asimismo, avisar a los diputados suplentes para que concurran en lugar de los propietarios y suplentes de una provincia, comunicando las órdenes correspondientes a la misma para que procediera a una nueva elección. (Tena Ramírez, Felipe, ***Leyes Fundamentales de México 1808-1999***, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., vigésimo segunda edición, 1999, pp. 72, ver artículo 106; 73, ver artículos 111 y 112; y 179, ver artículos 157, 159 y 160).

2. Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814. Previó la diputación interina, pero no permanente, ni Comisión Permanente (Tena Ramírez, Felipe, ibidem, pp.32 a 58).

3. Acta Constitutiva y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ambas de 1824. No contemplaron la Diputación o Comisión Permanente, pero sí un Consejo de Gobierno, durante el receso del Congreso

General, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado, cuyas atribuciones eran, según el artículo 116, las siguientes:

I. Velar sobre la observancia de la Constitución, de la Acta Constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos.
II. Hacer al Presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión.
III. Acordar por sí solo o a propuesta del Presidente, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, debiendo concurrir, para que haya acuerdo en uno y otro caso, el voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes, según se indica en las atribuciones contenidas en las fracciones XVII y XVIII del artículo 110.
IV. Prestar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos de que habla el artículo 110, atribución XI.
V. Aprobar el nombramiento de los empleados que designa la atribución IV del artículo 110.
VI. Dar su consentimiento en el caso del artículo 112, restricción I.
VII. Nombrar dos individuos para que, con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, ejerzan provisionalmente el Supremo Poder Ejecutivo según el artículo 97.
VIII. Recibir el juramento del artículo 101 a los individuos del Supremo Poder Ejecutivo, en los casos prevenidos por esta Constitución.
IX. Dar su dictamen en las consultas que le haga el Presidente a virtud de la facultad prevista en la fracción XXI del artículo 110, y en los demás negocios que le consulte.

Las sesiones eran diarias del primero de enero al quince de abril, según sus artículos 67 y 71, aunque también previó sesiones extraordinarias, de conformidad con su artículo 72. (Tena Ramírez, Felipe, ibidem, pp. 154 a 159, 178 y 185).

4. Las Leyes Constitucionales de 1836. Precisamente en la tercera, en sus artículos 57 y 58 estableció la Diputación Permanente, la cual se componía de cuatro diputados y tres senadores, que nombraban sus respectivas Cámaras al finalizar las primeras sesiones ordinarias (se abrían el primero de enero y cerraban el 31 de marzo, el segundo período era del 1 de julio hasta que concluyeran los asuntos a los que exclusivamente se dedicaban, que eran el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del

Ministerio de Hacienda respectivo al año penúltimo, según el artículo 14).

Sus facultades eran citar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando así lo resolvía el Presidente de la República o cuando lo considerara necesario con arreglo al artículo 21; citar al Congreso a la continuación de sus sesiones ordinarias, interrumpidas según el artículo 24; citar al Senado a sesión particular en los casos y para los fines del artículo 53, párrafo segundo; dar o negar a los individuos del Congreso licencia para ausentarse de la capital, estando las Cámaras en receso; y velar durante el receso sobre las infracciones de la Constitución. (Tena Ramírez, Felipe, ibidem, pp. 214, 215 y 222).

5. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. En su artículo 73 previó que habría una Diputación Permanente en los recesos del Congreso, que se componía de un diputado por cada Estado y Territorio, que nombrara el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones, de acuerdo a su artículo 73. En su artículo 62 estableció que cada año habría dos períodos de sesiones ordinarias, el primero del dieciséis de septiembre al quince de diciembre; y el segundo improrrogable del primero de abril al último día de mayo. Las atribuciones de esta Diputación Permanente, según el artículo 74, eran: prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos del artículo 72, fracción 20, es decir, para que el Poder Ejecutivo dispusiera de dicha guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria; acordar por sí o a petición del Ejecutivo la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias; aprobar en su caso los nombramientos a que se refiere el artículo 85, fracción tercera (los nombramientos por parte del Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales); recibir el juramento al Presidente de la República y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; y dictaminar sobre los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego de qué ocuparse. (Tena Ramírez, Felipe, ibidem, pp. 615 y 619)

6. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Fue publicada el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete en el Diario Oficial, Órgano del Gobierno provisional de la República Mexicana, en cuyo artículo 78 estableció una Comisión Permanente que funcionaría durante el receso del Congreso, compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serían diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones. Las sesiones ordinarias comenzaban el primero de septiembre de cada año, con duración del tiempo necesario pero sin rebasar el treinta y uno de diciembre del mismo año, sin perjuicio de

celebrar el Congreso o alguna de sus Cámaras sesiones extraordinarias para ocuparse del o los asuntos por los que los convocó la Comisión Permanente, según el artículo 67.

Las atribuciones que se establecieron para la Comisión Permanente en el artículo 79, consistieron en:

I.- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;
II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados del Distrito Federal y Territorios, si estos últimos funcionarios se encontraren en la ciudad de México;
III.- Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose; y
IV.- Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de delitos oficiales o del orden común, cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales, cometidos por los gobernadores de los Estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso, ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar. (**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**, texto original, publicado en el Diario Oficial el lunes cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, en el tomo V, con el número treinta)

c) Reformas y Adiciones. El artículo 79 Constitucional, ha tenido a la fecha once cambios a través de reformas y adiciones, a saber:

1. El 24 de noviembre de 1923, se publicó en el Diario Oficial la primera reforma a la fracción IV, para quedar como sigue:

"Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias".

2. El 20 de agosto de 1928, se publicó en el Diario Oficial la adición de la fracción V, en los términos siguientes:

"Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito

Federal y de los Territorios, así como a las solicitudes de licencia de los Ministros de la Corte, que le someta el Presidente de la República".

3. El 29 de abril de 1933, se publicó en el Diario Oficial la adición de la fracción VI, en este tenor:

"VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esta falta".

4. El 21 de octubre de 1966, se publicó en el Diario Oficial la adición de la fracción VII, de la manera siguiente:

"Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga".

5. El 6 de julio de 1971, se publicó en el Diario Oficial la adición de las fracciones VIII y IX, en la forma que a continuación se indica:

"VIII. Suspender provisionalmente a los miembros de los Ayuntamientos de los Territorios y designar sustitutos o juntas municipales, en su caso, en los términos de las leyes respectivas".

"IX. Erigirse en Colegio Electoral durante los recesos de la Cámara de Diputados, para calificar las elecciones municipales extraordinarias que se celebren en los territorios".

6. El 8 de octubre de 1974, se publicó en el Diario Oficial las reformas siguientes:

"I. …

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la de los magistrados del Distrito Federal.

III. …

IV. …

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a las solicitudes de licencia de los ministros de la Corte, que le someta el Presidente de la República.

VI. …

VII. …

VIII. Derogada.

IX. Derogada".

7. El 8 de febrero de 1985, se publicó en el Diario Oficial la adición de la

fracción VIII, en la forma siguiente:

"VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales".

8. El 10 de agosto de 1987, se publicó en el Diario Oficial la reforma a la fracción V, como sigue:

"I a IV. …

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia, que le someta el Presidente de la República;

VI a VIII".

9. El 25 de octubre de 1993, se publicó en el Diario Oficial la reforma a la fracción II, de la manera siguiente:

"I. …

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III a IX."

10. El 31 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial la reforma a las fracciones II y V, en la forma en que se indica:

"I. …

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III y IV. …

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI a IX".

11. El 30 de julio de 1999, se publicó en el Diario Oficial la adición de un segundo párrafo y ocho fracciones al artículo 78, y reforma al artículo 79, de la manera siguiente:

"Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;

II.Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del

Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores".

"SECCIÓN V
DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

ARTÍCULO 79. …".

d) Otras facultades de la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones anteriores, la Constitución le otorga las siguientes:

El artículo 27, fracción XIX, párrafo segundo, le confiere la de designar, en los recesos de la Cámara de Senadores, a los Magistrados de los Tribunales Agrarios, que proponga el Ejecutivo Federal.

El artículo 28, séptimo párrafo, la faculta para aprobar la designación hecha por el Presidente de la República de las personas que van a conducir el banco central.

El artículo 29, parte primera, la faculta para aprobar, en los recesos del Congreso de la Unión, la suspensión que decrete el Presidente de la República en todo el país o en un lugar determinado de las garantías que

fuesen obstáculo par hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, en los casos que señala dicho precepto legal.

El artículo 37, inciso C), fracciones II y IV, la autorizan en ese orden, otorgar permisos a los ciudadanos mexicanos para prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero; y otorgar licencia a los ciudadanos mexicanos para admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, excepto los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente.

El artículo 41, fracción III, párrafo tercero, la faculta para elegir, en los recesos de la Cámara de Diputados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a propuesta de los grupos parlamentarios, al consejero Presidente y a los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El artículo 67, la faculta para convocar al Congreso o a una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, a fin de que se reúnan en sesiones extraordinarias.

El artículo 69, faculta al presidente de la Comisión Permanente para informar en la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

El artículo 72, párrafo final, la faculta para expedir decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias, a la cual no podrá hacer observaciones el Poder Ejecutivo.

El artículo 74, fracción IV, párrafo final, la faculta para autorizar la ampliación del plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, que solicite el Poder Ejecutivo, debidamente justificada a juicio de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

El artículo 76, fracción V, la faculta, en los recesos de la Cámara de Senadores, a nombrar con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, gobernador provisional de la propuesta en terna del Presidente de la República, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, a efecto de que el elegido convoque a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado.

El artículo 84, párrafos segundo y tercero, la faculta, cuando el Congreso no estuviere en sesiones, a nombrar un Presidente provisional y a convocar a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior; y, en el caso de que el Congreso no estuviere en

sesiones, está facultada para nombrar un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en colegio electoral y haga la elección del Presidente sustituto, cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo.

El artículo 85, párrafos primero, segundo y tercero, la faculta para:

Designar Presidente provisional y convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en colegio electoral y haga la elección de Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales, cuando al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, en cuyos casos cesará en su encargo el Presidente que ha concluido su período.

Designar un Presidente interino, para que funcione durante el tiempo que dure la falta temporal del Presidente de la República.

Convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días, para que resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

El artículo 87, la faculta para recibir la protesta del Presidente de la República, al tomar posesión de su cargo, en los términos siguientes:"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

El artículo 88, la faculta para otorgar permiso al Presidente de la República a efecto de ausentarse del territorio nacional.

El artículo 89, fracción XI, la faculta para acordar que el Presidente de la República convoque al Congreso a sesiones extraordinarias.

El artículo 89, fracción XVI, la faculta para aprobar los nombramientos que haga el Presidente de la República, de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda; y del Procurador General de la República.

El artículo 99, párrafo noveno, la faculta para elegir por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales, que proponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 102, apartado A, párrafo primero, la faculta para ratificar la

designación del Procurador General de la República que haga el Presidente de la República.

El artículo 102, apartado B, párrafo quinto, la faculta para elegir por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a los diez consejeros que integrará el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El artículo 102, apartado B, párrafo sexto, la faculta para designar al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y para reelegirlo por una sola vez.

El artículo 105, fracción I, inciso c), la faculta para promover controversias constitucionales, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, que se suscite con el Poder Ejecutivo, sea como órgano federal o del Distrito Federal.

El artículo 122, inciso F de la base quinta, la faculta para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Comisión Permanente.

El artículo 135, la faculta para hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución.

La Comisión Permanente, carece de un instrumento jurídico que regule su organización, funcionamiento y procedimientos que deben realizarse para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones.

En efecto, tanto la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno interior del mismo, solamente prevén su composición numérica de diputados y senadores, su forma de elegirlos en la última sesión de cada período ordinario, el procedimiento para elegir la mesa directiva de dicha Comisión y otros aspectos como el turnar documentos al Congreso, a alguna de las Cámaras o a alguna Comisión y otras atribuciones de las que no se señala el procedimiento a seguir.

Inclusive, la Ley Orgánica adolece de inexactitudes en algunos aspectos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por ejemplo el artículo 123 de la precitada Ley Orgánica señala que la Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes, mientras que la constitución en sus artículos 41, fracción III, párrafo tercero; 76, fracción IV, párrafo final; 78, fracción IV; 99, párrafo noveno; y 102, apartado B, párrafo quinto, exige mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes de los miembros presentes.

Asimismo, se contradicen la aludida Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General, ya que aquella en su artículo 127 dispone que la Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia, en tanto que éste en su artículo 175 ordena que para el despacho de los negocios de su competencia la Comisión Permanente nombrará, a propuesta de la Mesa y por mayoría de votos, en el mismo día de su instalación, las siguientes Comisiones: Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Gobernación, Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Puntos Constitucionales y Relaciones Exteriores.

e) Naturaleza jurídica de la Comisión Permanente. Ya señalamos el origen de la Comisión Permanente, su historia legislativa en los principales cuerpos normativos que tuvieron vigencia en nuestro país, las facultades que se le han asignado, sus reformas y adiciones en la Constitución Política publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero y con vigencia a partir del primero de mayo de 1917, inclusive algunas contradicciones entre la Constitución Política y la Ley Orgánica del Congreso, así como entre ésta y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pero ¿cuál es la naturaleza jurídica de la Comisión Permanente?.

El precepto legal en comento, dispone que la Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es decir, la Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión, una estructura administrativa y política, cuyas atribuciones sólo se ejercen en ciertos períodos, en los que el Congreso General está en receso, sin que dichas atribuciones se suspendan sino que se interrumpen, porque algunas facultades de la Comisión Permanente están también otorgadas al Congreso de la Unión, quien al estar en receso nuevamente no produce el efecto de que la Comisión Permanente reanude los trabajos que tenía en el receso anterior.

Así entendida la Comisión Permanente, es factible focalizarla desde tres ángulos: formal, material y de las comisiones ordinarias (o permanentes) y especiales (o de investigación).

1. Desde el punto de vista formal, es un órgano del Congreso de la Unión con ciertas facultades que le corresponden a éste, pero que al estar en receso las asume la Comisión Permanente, excepto las relativas al proceso legislativo, al juicio político, a la declaración de procedencia, etc. Es una

Comisión Permanente, no porque sus atribuciones las realice en forma continua con lo cual deja de ser permanente, sino porque permanece en sus funciones cada vez que el Congreso General está en receso, o mejor dicho, ejerce sus atribuciones en forma discontinua, lo que no la hace permanente.

2. Desde el punto de vista material, de conformidad con los artículos 65 y 66 Constitucionales, el Congreso General tiene actividades ordinarias, durante 6 meses con quince días o 7 meses, sumando los dos períodos de sesiones; en tanto que la Comisión Permanente en los recesos del Congreso General, asume sus funciones en forma discontinua en la segunda quincena del mes de diciembre o en el mes de enero, si el Presidente toma posesión de su cargo el 1 de diciembre del año anterior, caso en el cual se extienden las sesiones hasta el 31 de diciembre; después en mayo hasta agosto, con lo cual se cumpliría un año del poder legislativo, en el que la Comisión Permanente asume sus funciones durante cinco meses o cinco meses con quince días, es decir, un mes o quince días menos que el Congreso General. En resumen, el Congreso y la Comisión Permanente no ejercen sus funciones en forma continua sino discontinua, primero uno y después la otra; lo cual no los hace permanentes desde el punto de vista de las actividades que realizan de acuerdo a las facultades que tienen conferidas. En todo caso, lo permanente corresponde al órgano como tal, es decir, al Poder Legislativo como institución.

3. Desde el punto de vista con las demás Comisiones del Congreso, hay Comisiones permanentes u ordinarias y especiales o de investigación. Las ordinarias o permanentes están previstas en la Ley Orgánica del Congreso y en el Reglamento para el Gobierno Interior del mismo. Las especiales o de investigación, se crean mediante el ejercicio de esa facultad y se extinguen al cumplirse su cometido. La Comisión Permanente no es ordinaria, ya que no emite dictámenes, opiniones, informes o resoluciones que contribuyan a que la Cámara cumpla con sus obligaciones constitucionales y legales, de manera ordinaria, así como tampoco es una Comisión Especial, ya que no se crea por el ejercicio de una facultad, sino que es un órgano del Congreso de la Unión por mandato constitucional, que no tiene una misión especial y no se extingue al atender los asuntos de su competencia.

Desde estos tres puntos de vista, podemos concluir que la Comisión Permanente, es un órgano del Congreso de la Unión, sin que sus funciones sean permanentes sino intermitentes, ya que sólo pueden ejercer sus

facultades legales al estar en receso el Congreso General y se interrumpen cuando éste reanuda sus funciones. Es una Comisión encargada de cumplir desde aspectos ceremoniales y protocolarios, de recepción de documentos y turno de los mismos, aprobación de nombramientos que haga el Presidente de la República, designación de magistraturas agrarias y consejeros del IFE y de la CNDH, hasta la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, autorización del uso de la Guardia Nacional y suspensión de garantías individuales. Es decir, es un órgano del Congreso de la Unión con facultades de tipo protocolarias, administrativas, burocráticas, laborales y políticas, tendientes a asegurar la continuidad de la administración pública federal, y la eficacia en la política financiera, en la defensa de los derechos humanos, en la solución de conflictos agrarios y organización electoral, así como en la toma de decisiones para preservar la paz y tranquilidad sociales.

Artículo 117.

1. **La Comisión Permanente se compone de treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, quienes serán designados mediante voto secreto por las respectivas Cámaras, durante la última sesión de cada período ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.**

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

Los períodos de sesiones ordinarias, según los artículos 65 y 66 Constitucionales, son dos:

El primero inicia el 1 de septiembre de cada año, con con duración del tiempo necesario, sin que se prolongue hasta el 15 de diciembre, salvo que el Presidente de la República inicie su encargo el 1 de diciembre, caso en el cual las sesiones se podrán extender hasta el 31 de diciembre de ese mismo año.

El segundo inicia el 1 de febrero de cada año, y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

En la última sesión de cada uno de estos períodos ordinarios, la Cámara de Diputados designa mediante voto secreto a diecinueve de sus miembros, así como a los suplentes de éstos; y la de Senadores, designa, también por medio de voto secreto, entre sus miembros a dieciocho, con sus respectivos suplentes, lo que conforma un grupo de treinta y siete miembros titulares que compone a la Comisión Permanente, quienes durante sus ausencias

serán sustituidos por los suplentes designados.

En la Constitución de la Monarquía Española de 1812, se previó en el artículo 157 la Diputación Permanente compuesta por siete individuos, integrada por tres de la provincia española, tres de las provincias de ultramar y uno por sorteo, entre los diputados de Europa y de ultramar.

En la Constitución de 1824, se estableció en el artículo 113 un Consejo de Gobierno, que aunque el Congreso General era bicamaral, se determinó que se componía de la mitad de individuos del Senado, uno por cada Estado. Este ordenamiento constitucional en su artículo 5 señaló los Estados de la Federación y Territorios, siendo aquellos veintiún Estados. Cada Estado contaba con dos senadores, según el artículo 25, por lo que al componerse la Cámara de Senadores de cuarenta y dos senadores, la mitad era 21 miembros que eran los representantes de los Estados y el número de integrantes del Consejo de Gobierno.

En la Constitución Política de 1836, en la que también se integró el Congreso General en forma bicamaral, la Diputación Permanente se compuso de siete miembros, de los cuales cuatro debían ser diputados y tres senadores, según el artículo 57 de la tercera ley, sin explicar los motivos por los cuales eran siete individuos que integraban la Diputación Permanente.

En la Constitución Política de 1857, se estableció el Congreso de la Unión unicamaral, así como una Diputación Permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio. De manera que al ser veinticinco Estados y un Territorio, según el artículo 43, los diputados que componían la Diputación Permanente eran veintiséis.

En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que estableció un Congreso General bicamaral, en el artículo 78 que previó a la Comisión Permanente, dispuso que se componía de veintinueve miembros, de los que quince serían diputados y catorce senadores, sin señalar el por qué de este número de miembros, así como tampoco en el proyecto de Constitución de 1 de diciembre de 1916, ni en el mensaje del primer jefe del ejército constitucionalista, ambos de Venustiano Carranza. Sin embargo, el artículo 43 del texto constitucional original de 1917, señaló los Estados y los Territorios que integraban la Federación, que en número eran veintinueve Estados, el Distrito Federal y dos Territorios. Recordemos que la Constitución Política de 1824 no tomó en cuenta a los representantes de los Territorios para componer el Consejo de Gobierno; por lo que si partimos de ese modelo, entonces la Constitución Política de 1917 tampoco tomó en cuenta a los Territorios para integrar la Comisión Permanente, es decir, sólo tomó en consideración a los Estados, esto es, a

los veintinueve Estados, ya que tampoco tomó en cuenta al Distrito Federal. Solamente de esa forma se explica el por qué se consideró integrar a la Comisión Permanente con veintinueve miembros.

De lo anterior, podemos concluir que la Diputación Permanente, el Consejo de Gobierno y después la Comisión Permanente, como órganos que entraban en funciones en receso de las Cortes y Congreso General, en su caso, se componía de diputados solamente, después sólo por senadores y posteriormente por diputados y senadores, cuyo número era en función de cada Estado y Territorio, o bien de cada Estado, a fin de contar el pueblo con representantes y los Estados también con representantes, en los recesos del Poder Legislativo, pero generalmente en una composición numérica impar, seguramente para evitar en las resoluciones de la Comisión Permanente (antes denominada Diputación Permanente o Consejo de Gobierno) que en la votación de las mismas no se dieran empates.

Pero ¿qué razones hubo cuando fue reformado el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto al incremento de veintinueve a treinta y siete miembros que impera actualmente, para componer la Comisión Permanente?

A primera vista, se podría responder que ya no se determinó la composición numérica de la Comisión Permanente en función de la representatividad de los ciudadanos y de los Estados. Esto es, diputados y senadores que representaran a todas las entidades federativas, ya que actualmente los que integran la Federación son treinta y dos entidades políticas, incluyendo al Distrito Federal, las cuales numéricamente no corresponden a la cantidad de miembros integrantes de la Comisión Permanente.

La segunda reforma al artículo 78 Constitucional, nos da los motivos de ese incremento de integrantes de la Comisión Permanente.

Efectivamente, en la Gaceta de la Cámara de Diputados de veintitrés de diciembre de 1986, se publicó la exposición de motivos de la iniciativa de dicha reforma, en la que se señala que "su objeto es adecuar la integración de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a la estructura del pluralismo democrático que distingue a la representación nacional… que corresponde ahora emprender una tarea de congruencia y rendición de las normas que rigen la vida de nuestro Congreso, para adecuarlo a las necesidades de una sociedad cada vez más participativa, preocupada por intervenir a través de sus representantes en la toma de decisiones que fijan el rumbo de la Nación. Si se atiende, tanto a nuestra tradición constitucional, a la permanencia institucional que el Poder Legislativo debe tener en su

carácter representativo de la soberanía nacional, como a las funciones y responsabilidades que a la Comisión Permanente otorga el artículo 79 Constitucional, es evidente que su integración debe hoy de ampliarse, a fin de garantizar en ella una mejor representación de los distintos partidos que concurran al Congreso…Así se ampliaron los cauces para garantizar la participación de diputados de partido; posteriormente se introdujo a la representación proporcional a nuestro sistema electoral…En virtud de las reformas promovidas por el titular del Poder Ejecutivo Federal a los artículos 52,53,54, 56,60 y 77 de la Constitución Federal de la República, aprobados por el Constituyente Permanente, se fortalece el principio de representación proporcional al incrementar substancialmente el número de representantes populares que por este principio habrán de ser electos… En razón de la reforma anterior, la LIV Legislatura al Congreso de la Unión se integrará por 500 diputados, 100 más de los que hoy la integran, electos por el principio de representación proporcional. La Cámara que funcionará durante la LIV Legislatura, en consecuencia al aumentar el número de sus integrantes, deben necesariamente reflejarse en una integración más amplia del órgano que representando al Poder Legislativo Federal sesionará durante los períodos de receso…El incremento en el número de integrantes de la Comisión Permanente, propiciará una mayor participación de este cuerpo colegiado de representantes pertenecientes a diversos partidos, se propiciará un espacio más amplio para la deliberación política durante los recesos del Congreso y finalmente se vigorizará al Poder Legislativo". (Cfr. Gaceta de la Cámara de Diputados de 23 de diciembre de 1986, en el área de documentación legislativa de la Biblioteca de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión).

En los anteriores motivos expuestos para justificar el incremento de los miembros que componen la Comisión Permanente, se advierte que se siguió utilizando como argumento la representación nacional, pero ya no en función de cada Entidad Federativa, sino en función de la representatividad de los partidos políticos en el Congreso General, que se incrementaron con la apertura democrática. En efecto, en el año de 1986 en que se dio la reforma mencionada existían en vigor los partidos siguientes: PAN, PRI, PPS, PARM, PDM Y PRT (Cfr. Castellanos Hernández, Eduardo, ***Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1940-1994)***, México, Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo", 1996, primera edición, Tomo II, pp. 43 a 49).

Actualmente el número de miembros que componen la Cámara de

Diputados sigue siendo de 500 y el número de partidos es de 8, es decir, mayor, y son el PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Convergencia, Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata y Campesina. En este tenor, semejantes razones implícitas debieron tenerse en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas en comento, para incrementar el número de senadores en la composición de la Comisión Permanente, de catorce a dieciocho senadores. En el caso de los diputados se incrementó de quince a diecinueve, es decir, se aumentó ocho miembros a la Comisión Permanente.

En la práctica parlamentaria, por ejemplo en la Legislatura LIX, respecto a la Cámara de Diputados, la Junta de Coordinación Política emitió un Acuerdo relativo a la presentación de proposiciones con punto de acuerdo inscrito en el orden del día de la sesión de quince de diciembre de 2003, respecto a la proporcionalidad de la integración de la Comisión Permanente para el primer receso del primer año de ejercicio de la LIX Legislatura, en el que se tomaron en cuenta criterios de pluralidad y proporcionalidad para determinar la forma de integrar los diecinueve miembros de la Cámara de Diputados, quedando de la manera siguiente: 8 del PRI; 5 del PAN; 3 del PRD; 1 del PVEM; 1 del PT; y 1 del PC. Acuerdo que fue aprobado el dieciséis de diciembre de 2003 por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios. (Véase página web de la Cámara de Diputados).

2. La Comisión Permanente celebrará sus sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la Legislatura en el recinto de la Cámara de Diputados, y en el segundo receso, en el recinto de la Cámara de Senadores.

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

Dado que la Comisión Permanente está compuesta de miembros de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, es natural que por razones de trato igualitario y de reciprocidad, las sesiones se celebren en el primer receso de cada año de la Legislatura, en el recinto de la Cámara de Diputados; y en el segundo receso, en el recinto de la Cámara de Senadores. Con ello, se coadyuva en las formas que se tienen que guardar para el equilibrio que debe existir en las relaciones de ambas Cámaras.

En cuanto a las reglas del procedimiento a seguir en las sesiones, es omisa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, de los Estados Unidos Mexicanos.

Pese a que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 3, hace referencia a ciertas reglas de funcionamiento de la Comisión Permanente, como hemos dicho no existen cabalmente, sólo acuerdos parlamentarios en el primer receso de cada año.

A manera de ejemplo, el siete de enero de 2004 el pleno de la Comisión Permanente aprobó un acuerdo que establece los lineamientos para el desarrollo de las sesiones de la Comisión Permanente durante el primer receso del primer año de ejercicio constitucional de la LIX Legislatura, que es del tenor siguiente:

"ACUERDO QUE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE LAS SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE DURANTE EL PRIMER RECESO DEL PRIMER AÑO DE EJERCICIO CONSTITUCIONAL DE LA LIX LEGISLATURA.

El Presidente de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios de la Comisión Permanente que funciona durante el Primer Receso del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y

Considerando que:

I. Para el adecuado ejercicio de las facultades y deberes constitucionales y legales que la Comisión Permanente tiene encomendados, es necesario contar con un instrumento normativo que sistematice, interprete y amplíe la normatividad vigente, con la finalidad de hacer eficiente el desarrollo de sus trabajos.

II. Si bien la regulación existente relativa a la Comisión Permanente presenta diversos vacíos, es posible colmar gran parte de ellos utilizando diversos métodos de la técnica jurídica y haciendo una cuidadosa revisión de las normas que rigen la organización y funcionamiento de las Cámaras del H. Congreso de la Unión.

III. En virtud de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es necesario definir el procedimiento para que la información producida en el ámbito del presente Acuerdo pueda ser publicada y difundida con base en los criterios establecidos.

Por lo anteriormente expuesto, el Presidente de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios de la Comisión Permanente que

funciona durante el Primer Receso del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LIX Legislatura, sometemos a la consideración de esta Asamblea el siguiente proyecto de

ACUERDO que establece los lineamientos para el desarrollo de las sesiones de la Comisión Permanente durante el Primer Receso del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LIX Legislatura

Disposiciones Generales

Artículo Primero. *Este Acuerdo tiene por objeto interpretar e integrar las normas constitucionales, legales y reglamentarias que rigen a la Comisión Permanente en lo relativo a la celebración de las sesiones; las asistencias de las legisladoras y legisladores; la formulación, integración y desahogo del orden del día; los procedimientos para las discusiones; el control de acceso a las sesiones y la difusión de los trabajos de la Comisión Permanente.*

Artículo Segundo. *Los asuntos no previstos en el presente Acuerdo serán resueltos por consenso de los integrantes de la Mesa Directiva.*

De la Celebración de las Sesiones

Artículo Tercero. *La Comisión Permanente sesionará una vez por semana los días miércoles. Las sesiones darán inicio a las 11:00 de la mañana y tendrán una duración de hasta cuatro horas. La Asamblea podrá acordar que se amplíe el tiempo de la sesión cuando existan asuntos cuyo despacho sea de especial interés, o para agotar todos los puntos previstos en el orden del día.*

La Presidencia de la Mesa Directiva podrá convocar a sesiones en días diferentes al establecido, notificando a los integrantes de la Comisión Permanente cuando menos con 24 horas de anticipación. También por acuerdo de la Asamblea podrán celebrarse sesiones en días u horas distintos a los programados.

De las Asistencias

Artículo Cuarto. *Para verificar que exista quórum antes de que inicie cada sesión, la Secretaría de la Mesa Directiva pasará la lista de asistencia.*

Con el objeto de contar con el registro correcto de asistencias y solicitudes de uso de la palabra, los representantes de los grupos parlamentarios informarán a la Secretaría de la Mesa Directiva a más tardar antes del inicio de la sesión, los nombres de las legisladoras y legisladores que sustituirán en

sus funciones a los titulares.

Una vez declarada abierta la sesión las legisladoras y legisladores que hayan pasado lista de asistencia, no podrán ser sustituidos.

De la Formulación, Integración y Desahogo del Orden del Día

Artículo Quinto. *La Mesa Directiva se reunirá el día de la sesión a las 9:00 horas para acordar el orden del día correspondiente. Para el efecto deberá considerar las propuestas que reciba oportunamente de los representantes de los grupos parlamentarios, los dictámenes que le turnen las comisiones de trabajo, y en general, los asuntos que reciba de los otros dos poderes de la Unión, los poderes de los Estados, las autoridades locales del Distrito Federal y demás organismos públicos, o en su caso, de la ciudadanía.*

Después de esta reunión no se podrá agendar ningún asunto, salvo acuerdo de la Mesa Directiva.

A esta reunión asistirán los representantes de los grupos parlamentarios que haya designado cada Cámara.

Artículo Sexto. *La legisladora o legislador que requiera de que se incluya en el orden del día una iniciativa, proposición con punto de acuerdo, excitativa, o un punto en la agenda política, hará llegar la petición a la Mesa Directiva por conducto del representante de su grupo parlamentario, a más tardar a las 18:00 horas del día anterior a la sesión en la que se solicita que el asunto sea incorporado.*

Siempre que se trate de iniciativas, proposiciones con punto de acuerdo y excitativas, al oficio de petición se anexará el documento en versión electrónica, señalando el nombre y la firma de la legisladora o legislador que la suscribe y el trámite que solicita.

Cuando se requiera que algún asunto sea tramitado de obvia o urgente resolución, así deberá de señalarse expresamente.

Artículo Séptimo. *La Mesa Directiva integrará los asuntos a desahogar durante las sesiones, preferentemente de acuerdo al siguiente orden:*

a. Lectura y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior;
b. Comunicaciones;
c. Solicitudes de licencia;
d. Iniciativas de Ley o Decreto;

e. Dictámenes;
f. Proposiciones con Punto de Acuerdo;
g. Solicitudes de Excitativas;
h. Agenda política.

Este orden podrá modificarse por acuerdo de la Asamblea.

Artículo Octavo. *El Pleno podrá dispensar la lectura del acta de la sesión anterior, siempre y cuando ésta haya sido publicada en la Gaceta Parlamentaria. En este caso y de no haber objeción de alguna legisladora o legislador, se pondrá de inmediato a votación.*

Artículo Noveno. *Las comunicaciones se publicarán en la Gaceta Parlamentaria. Sólo se dará lectura a aquellas que deban seguir algún trámite reglamentario. En ningún caso se someterá a discusión o votación de la Asamblea una comunicación.*

Artículo Décimo. *Cuando algún legislador o legisladora solicite licencia, deberá dirigir el oficio a la Presidencia de la Mesa Directiva, especificando la causa o motivo de la petición y el tiempo que permanecerá separado de su encargo.*

Artículo Décimo Primero. *En el rubro de proposiciones con punto de acuerdo podrán presentarse los asuntos de orden político, cultural o social, que afecten a una comunidad, grupo, partido o colectividad y cuyos efectos sean de interés general para que la Comisión Permanente, en el ámbito de su competencia emita algún pronunciamiento, exhorto o recomendación.*

Toda proposición con punto de acuerdo que vaya dirigida a cualquiera de las Cámaras o cuya materia no sea competencia de la Comisión Permanente, será turnada inmediatamente por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión o comisiones de la Cámara que corresponda.

Artículo Décimo Segundo. *Cuando se requiera que se excite a una Comisión, el promovente deberá remitir por medio del representante de su grupo parlamentario, un oficio dirigido a la Presidencia de la Mesa Directiva, en el que detalle lo siguiente:*

a) El autor de la iniciativa, proposición o asunto que se trate;
b) La fecha de presentación y del turno respectivo; y
c) La comisión o comisiones a las que se turnó para su estudio y dictamen.

Una vez recibido el oficio, el asunto será agendado en el orden del día de la sesión para que la Presidencia de la Mesa Directiva dicte el trámite que corresponda.

Artículo Décimo Tercero. *En el rubro de agenda política se incorporarán aquellos temas de interés general, que motivan la discusión de las legisladoras y los legisladores, pero que no entrañan una proposición con punto de acuerdo o algún otro trámite posterior.*

Artículo Décimo Cuarto. *La Mesa Directiva de la Comisión Permanente, a petición de los grupos parlamentarios, podrá acordar la fecha y el formato para celebrar sesiones que tengan por objeto la conmemoración de alguna efeméride.*

Artículo Décimo Quinto. *El tiempo de que disponen las legisladoras y legisladores para la presentación de los asuntos es el siguiente:*

a) Iniciativas hasta por diez minutos;
b) Proposiciones con punto de acuerdo hasta por cinco minutos; y
c) Agenda política hasta por diez minutos para el promovente y cinco minutos para los demás oradores.

Estos tiempos podrán reducirse previo acuerdo entre la Mesa Directiva y los representantes de cada grupo parlamentario, con el objeto de agilizar las tareas de la Asamblea.

De las Discusiones

Artículo Décimo Sexto. *Los dictámenes publicados podrán ser objeto de dispensa de su correspondiente lectura sólo si fueron distribuidos al menos antes de que se vayan a abordar en la sesión y previa consulta a la Asamblea en votación económica. En todo caso, la publicación de los dictámenes surtirá los efectos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior.*

Artículo Décimo Séptimo. *En la discusión en lo general de un dictamen podrá hacer uso de la palabra para fijar su posición un orador por cada grupo parlamentario en un tiempo no mayor de diez minutos.*

Las demás reglas para la discusión de los dictámenes serán las que señala el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los

Estados Unidos Mexicanos, pudiendo la Mesa Directiva en consenso con los representantes de los grupos parlamentarios, determinar los términos del debate en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones.

Artículo Décimo Octavo. *Las proposiciones cuya materia sea competencia de la Comisión Permanente serán turnadas por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión de trabajo que corresponda, sin que proceda discusión. Sólo podrán darse dos excepciones:*

a) Si hubiere objeción de alguna legisladora o legislador, en cuyo caso su admisión será discutida y votada en la Asamblea, pudiendo intervenir un orador en contra y un orador en pro hasta por cinco minutos, sin que se puedan presentar intervenciones para hechos. Si la proposición no hubiere alcanzado mayoría, se considerará desechada y no podrá volver a presentarse.

b) Cuando el trámite haya sido solicitado de obvia o urgente resolución y sea calificado así por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, en cuyo caso será leído y puesto inmediatamente a discusión y votación por la Asamblea.

Artículo Décimo Noveno. *Las deliberaciones sobre los asuntos contenidos en la agenda política las deberá iniciar el grupo parlamentario que haya solicitado su registro, pudiendo registrarse hasta una ronda de oradores para cada grupo parlamentario, en el orden que se acuerde, para que fije su posición al respecto.*

Del Control de Acceso a las Sesiones

Artículo Vigésimo. *Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 212 del Reglamento para el Gobierno Interior, sólo con permiso del Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente podrán ingresar al Salón de Sesiones personas que no sean legisladoras y legisladores. Para tal efecto, los interesados deberán identificarse previamente y no podrán portar pancartas u objetos que perturben el orden u obstruyan la visibilidad de los legisladores; de igual forma, se deberán comprometer a observar lo dispuesto en los artículos 205, 207 y 209 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.*

Artículo Vigésimo Primero. *Para apoyar el trabajo de las legisladoras y*

legisladores en el interior del Recinto, cada grupo parlamentario podrá contar con el número de auxiliares que por consenso acuerden sus representantes. Este personal deberá estar debidamente acreditado por la Secretaría General de la Cámara de Diputados y se ubicará en las áreas que no obstruyan la visibilidad de la sesión ni perturben el orden.

De la Difusión de los Trabajos de la Comisión Permanente

Artículo Vigésimo Segundo. *En la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados se publicará todo lo relativo al desarrollo de los trabajos de la Comisión Permanente. Invariablemente se deberá publicar lo siguiente:*

a) Las actas de las sesiones públicas;
b) Las comunicaciones;
c)Las iniciativas de ley o decreto que se presenten en la Comisión Permanente;
d) Los dictámenes de las comisiones y los votos particulares que sobre los mismos se presenten;
e) Los proyectos de punto de acuerdo;
f) Los acuerdos del Pleno de la Comisión Permanente y de las comisiones en su caso;
g) Las proposiciones y acuerdos de la Mesa Directiva y de los coordinadores de los grupos parlamentarios;
h) Las convocatorias y el orden del día de las reuniones de las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente;
i) Los documentos que dispongan la Mesa Directiva y aquellos cuya publicación soliciten a ésta los representantes de los grupos parlamentarios.

Artículo Vigésimo Tercero. *La Gaceta Parlamentaria se imprimirá todos los días en que sesione la Comisión Permanente. Su contenido se difundirá a través de los servicios electrónicos de información de la Cámara de Diputados.*

Transitorio

Unico. *El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su aprobación por el Pleno de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión y tendrá vigencia durante el Primer Periodo de Receso del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión. Salón Legisladores de la República, a los 7 días del mes de enero de 2004.*

Dip. Juan de Dios Castro Lozano (rúbrica), Presidente de la Mesa Directiva; Sen. Emilio Gamboa Patrón (rúbrica), Representante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera (rúbrica), Representante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Dip. Francisco Barrio Terrazas (rúbrica p.a.), Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; Dip. Pablo Gómez Alvarez (rúbrica p.a.), Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Dip. Luis Antonio González Roldán (rúbrica), Representante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; Dip. Pedro Vázquez González, Representante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo; Dip. Jesús Martínez Alvarez (rúbrica), Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia".

Artículo 118.

1. **El mismo día en que las Cámaras acuerden su respectiva clausura de sesiones ordinarias, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán a efecto de elegir a su Mesa Directiva en el recinto que corresponda conforme al artículo anterior.**
2. **La Mesa Directiva de la Comisión Permanente, deberá elegirse conforme al siguiente procedimiento:**

   a) Los Diputados y Senadores se reunirán bajo la Presidencia provisional de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales.
   b) Para su auxilio, el Presidente provisional designará a dos Secretarios.
   c) Los Diputados y Senadores elegirán por mayoría, en votación por cédula un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de éstos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

Hemos señalado al abordar el estudio del artículo 117, numeral 1, que durante la última sesión de cada período ordinario, las Cámaras designarán de entre sus miembros, mediante voto secreto, a los que formarán la Comisión Permanente. Sin embargo, en la práctica parlamentaria, la respectiva Junta de Coordinación Política, previamente a la última sesión de cada período

ordinario, determina los miembros integrantes de la Comisión Permanente. De manera que, cuando las Cámaras acuerdan su respectiva clausura de sesiones ordinarias, ese mismo día los diputados y senadores integrantes de la Comisión Permanente deben reunirse en el recinto que corresponda, es decir, si es el primer receso en el de la Cámara de Diputados; si se trata del segundo receso, en el de la Cámara de Senadores. Esta primera reunión tiene como finalidad elegir a la Mesa Directiva de la Comisión Permanente.

Cabe mencionar, que no necesariamente las Cámaras acuerdan clausurar las sesiones ordinarias el día preestablecido por el artículo 66 Constitucional, sino que lo hacen también anticipadamente a propuesta de la Junta de Coordinación Política de alguna de las Cámaras, con la aceptación de la Colegisladora; fecha anticipada de clausura en la que los Presidentes de la Mesa Directiva de cada Cámara, emiten un citatorio para los legisladores integrantes de la Comisión Permanente, con el objeto de que acudan a la instalación de la misma, señalando como fecha para ello el mismo día de clausura anticipada y la hora, así como el lugar, esto es, el recinto. Esta citación es para reforzar el cumplimiento de ese deber o evitar el olvido del mismo.

El procedimiento para la elección de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, es sencillo y rápido. Una vez que los miembros integrantes de la Comisión Permanente se reúnen en el recinto correspondiente, con previo conocimiento de quiénes la componen, saben de antemano quién fungirá como Presidente Provisional, ya que al tomar en consideración el orden alfabético de los apellidos paternos, o paternos y maternos o éstos y el nombre o nombres en caso de homónimos, desprenden el nombre del legislador que fungirá como Presidente Provisional, quien designará a dos secretarios también con el carácter de provisionales, para que lo auxilien en el levantamiento del acta para hacer constar la reunión de los miembros de la Comisión Permanente, el registro de asistencia e inasistencia de los miembros de ésta, la lectura de documentos, textos legales, puntos de acuerdo, etc.

En la práctica parlamentaria, el día de clausura de la última sesión ordinaria, se instala la Comisión Permanente con el Presidente Provisional y los dos Secretarios Provisionales designados, así como con la asistencia de los demás miembros, levantándose al efecto el acta correspondiente y se elabora un proyecto dentro de esa acta de la elección del Presidente, Vicepresidente y de los cuatro Secretarios que conformarán la Mesa Directiva, para ser sometido a consideración de la asamblea, el día y hora que señale el Presidente Provisional. Además, si está de acuerdo la asamblea de la Comisión Permanente se crea otra Vicepresidencia y se elige también a

quien ocupará ese cargo. (Véase página web de la Cámara de Diputados, Comisión Permanente, proyecto de acta de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que se someterá a consideración de la asamblea el miércoles 22 de diciembre de 2004)

La elección de los cargos de la Mesa Directiva debe ser por mayoría, en el entendido de que los cargos de Secretarios deben recaer, dos de ellos en Diputados, y los otros dos en Senadores.

Artículo 119.

1. El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos para un período de receso, entre los diputados, y para el período siguiente, entre los senadores.

Comentario: Oscar Uribe Benítez

Las instituciones pueden ser permanentes, pero la ocupación de los cargos no. Esta aseveración constituye un principio constitucional que irradia a los cargos de los tres poderes federales, así como a los de los organismos autónomos. Es por ello, que este principio ha penetrado también en los órganos de la Cámara de Diputados, como es el caso de la Comisión Permanente, en la que el Presidente y el Vicepresidente o Vicepresidentes, solamente pueden ocupar tales cargos durante el tiempo que dure el período de receso, pero además se van rotando, ya que en un receso fungirán como Presidente y Vicepresidente o Vicepresidentes los diputados elegidos; en el siguiente receso, ocuparán dichos cargos los senadores seleccionados; esta rotación de legisladores se debe dar hasta la terminación de la legislatura y así sucesivamente en las demás.

Artículo 120.

1. Llevada a cabo la elección de la Mesa Directiva, los electos tomarán desde luego posesión de sus cargos, y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo así a quien corresponda.

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

Integrada la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, los miembros de la misma ocuparán sus cargos, y el Presidente hará la declaratoria de que ha quedado instalada la Comisión Permanente, lo que comunicará al Presidente

de la República, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como a los Congresos de las entidades federativas. Esta misiva obedece a los vínculos entre esos poderes y la Comisión Permanente, que se derivan de las facultades que le confiere a esta última la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de guardar las formas de protocolo necesarias en la interacción que llegasen a tener durante el receso del Congreso General.

Artículo 121.

1. Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana en los días y a las horas que el Presidente de la misma indique formalmente. Si hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones fuera de los días estipulados, se llevarán a cabo previa convocatoria por parte del Presidente.

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

La Comisión Permanente sesionará una vez por semana, el día y la hora que señale el Presidente de la Mesa Directiva. Este señalamiento debe hacerse formalmente, es decir, en el acto de instalación de la Comisión Permanente, para que sus miembros integrantes tengan conocimiento y quede constancia por escrito de ello en el acta que al efecto se levante. En caso de que algún asunto de la competencia de la Comisión Permanente, requiriera de atención rápida, dada la importancia, trascendencia, complicación o repercusión del asunto, el Presidente de la Mesa Directiva debe convocar a los miembros de la precitada Comisión para que realicen una o más sesiones en la semana, además del día prefijado para sesionar. Esto significa, que tanto el Presidente de la Mesa Directiva, como sus demás integrantes y los demás miembros de la Comisión Permanente, tienen la facultad de proponer como punto de acuerdo la celebración de otras sesiones durante la semana por las circunstancias apuntadas, con el objeto de que el pleno pondere el asunto y resuelva si se aprueba realizar otras sesiones en la semana o no se aprueba. De no ser así, sería una facultad exclusiva del Presidente de la Mesa Directiva, sujeta a múltiples factores influyentes en el ejercicio o no de la misma, o simplemente yerros, que pudieran entorpecer la atención que requiriera algún asunto.

En el caso de que la Comisión Permanente ya hubiese sesionado el día de la semana fijado y se presentara algún asunto que estimara el Presidente de la Mesa Directiva de urgente atención, se considera que éste está facultado,

por sí o a petición de alguno de sus miembros, para convocar a los integrantes de dicha Comisión, a fin de que resuelva si se aprueba otra u otras sesiones en la misma semana que sesionó, o en la siguiente o siguientes, según el caso, o no se aprueba.

Artículo 122.

1. **Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las comisiones relativas de la Cámara que corresponda.**

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

Esta disposición jurídica reitera el principio de legalidad preconizado en el artículo 124 Constitucional, en el sentido de que las facultades que no están expresamente concedidas a la Comisión Permanente, no las puede realizar, sino sólo las pueden desplegar los servidores públicos que las tengan como integrantes del Congreso General o de alguna de las Cámaras. Por ende, la Comisión Permanente solamente está facultada para recibir los asuntos que competa resolver al Congreso de la Unión o a alguna de las Cámaras, con la consiguiente obligación de turnarlos al Congreso General o a las comisiones que les corresponda conocer de ellos de la Cámara respectiva.

En efecto, respecto a las Comisiones de la Cámara de Senadores, según el artículo 96 punto 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, seguirán funcionando durante los recesos del Congreso y los de la propia Cámara. En cuanto a la Cámara de Diputados, la Ley Orgánica aludida no contiene una disposición similar a la anterior; sin embargo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 85 dispone que las Comisiones de ambas Cámaras seguirán funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo, reiterándolo el artículo 94 de dicho Reglamento en el sentido de que las Comisiones, se entiende que es de ambas Cámaras, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen, asimismo, estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el receso.

Lo anterior, nos permite concluir que las Comisiones de ambas Cámaras, en los recesos del Congreso general, deberán continuar con sus actividades de los asuntos asignados que están pendientes y elaborar el dictamen respectivo, así como recibir, estudiar y dictaminar las iniciativas que le turne la Comisión Permanente durante el receso del Congreso General.

2. Cuando se trate de iniciativas de ley o de decretos, se imprimirán y se ordenará su inserción en el Diario de los Debates; se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso, y se turnarán a las comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas.

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

La Comisión Permanente además de recibir, entre otros asuntos, las iniciativas de ley o de decretos, ordenará que se impriman éstas y se inserten en el Diario de los Debates, cuyos ejemplares remitirá a los diputados o senadores para su conocimiento, dependiendo de la autoría de la iniciativa; así es, ya que si la presentó un diputado deben enviarse a sus homólogos, para que cuando reanude sus sesiones ordinarias la Cámara de Diputados, tengan ese conocimiento y las estudien a fin de poder discutirlas y votar a favor o en contra. En caso de que el autor de la iniciativa o decreto sea un senador, los ejemplares del Diario de los Debates se mandarán a sus homólogos para que al reanudar las sesiones de la Cámara de Senadores, estén enterados y en condiciones de estudiarlas para su discusión y votación en pro o en contra. Esta forma de proceder tiene su fundamento en el artículo 72, inciso i) de la Constitucional, al prever que las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en la que se presenten.

En cuanto a las iniciativas de ley o de decretos originales, la Comisión Permanente tiene la obligación de turnarlas a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, para su estudio y elaboración de dictamen, a fin de que cuando reanude sus sesiones ordinarias cada Cámara, el pleno de las mismas discuta el dictamen y la iniciativa de ley o decreto y, en su caso, la apruebe, para posteriormente turnarla a la otra Cámara que fungirá como revisora, de conformidad con el artículo 72, inciso a) Constitucional.

Estas reglas contenidas en la Ley Orgánica tienen como finalidad impulsar el proceso legislativo en los recesos del Congreso de la Unión.

Artículo 123.

1. La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes.

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

Para que la Comisión Permanente esté en aptitud de emitir resoluciones, es menester que existan varios presupuestos, a saber:

a) Que exista quórum. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, ambos de los Estados Unidos Mexicanos, y los acuerdos parlamentarios, no contienen una disposición expresa en torno al quórum que debe existir en la Comisión Permanente. A pesar de esta omisión, parecería obvio desde el punto de vista gramatical que solamente se requiere la votación de la mayoría de los miembros presentes, es decir, aunque fuesen los que votaron menos miembros que la mayoría inasistente que integra la Comisión Permanente; o bien, que también es obvia la aplicación de la regla que establece el artículo 63 Constitucional, en el cual se dispone que las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros. Ello, sin perjuicio de que los titulares ausentes sean sustituidos por los suplentes, pero aun en este supuesto se requiere quórum.

En aras de una reglamentación más completa, sería conveniente que se previera en una norma expresa la conformación del quórum de la Comisión Permanente, y de ser el caso, la exigencia en la votación de mayoría calificada para la adopción de ciertas resoluciones, como la relativa a acordar por sí o a petición del Poder Ejecutivo, convocar al Congreso General o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, para cuya validez se requiere que las dos terceras partes de los individuos presentes hayan votado a favor, según lo ordena el artículo 78, fracción IV, Constitucional. Esta exigencia de las dos terceras partes de los miembros presentes, para convocar a sesiones extraordinarias, pudiera ser de poca monta en comparación con la anuencia que se dé al Poder Ejecutivo para que suspenda las garantías individuales, la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, etc.

b) Que exista mayoría de votos a favor. Si la votación a favor de la resolución es mayor a la de en contra, la adopción que se haga de ella es válida y producirá todos sus efectos legales.

Sin embargo, hemos apuntado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 41, fracción III, párrafo tercero; 76, fracción V, parte segunda; 78, fracción IV, parte primera; 99, párrafo noveno; y 102, apartado B, párrafos quinto y sexto, exige mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes de los miembros presentes.

Por tanto, las resoluciones de la Comisión Permanente para su validez deberán sustentarse en la mayoría de votos de los miembros presentes, excepto en los casos señalados en el párrafo que antecede, en los que se

requiere una votación calificada.

c) Que la resolución adoptada esté fundada y motivada. Esto obedece a que en todo Estado democrático debe imperar la ley. En este sentido, la Comisión Permanente debe apoyar la determinación que tome en los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios que rigen su marco de actuación, pero no sólo eso sino invocarlos en la resolución que se adopte, así como exponer las razones por las cuales se tomó esa determinación, con el objeto de que se conozcan y se evite una malinterpretación que pueda generar alguna inconformidad o conflicto con un poder, o incluso violación de derechos fundamentales, en algunos casos.

Artículo 124.

1. La Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos durante los períodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el período extraordinario respectivo.

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

Recordemos que el artículo 78, fracción IV, parte primera, Constitucional, contempla como facultad de la Comisión Permanente, acordar por sí o a propuesta del Poder Ejecutivo, la convocatoria del Congreso General o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

En este caso, de las sesiones extraordinarias, el Congreso General o la Cámara que se haya convocado, abordarán aquellos asuntos que son de su competencia y que no están conferidos para su atención y resolución a la Comisión Permanente, la cual continuará con sus trabajos relacionados con las facultades que tiene concedidas. Si fuera el caso, de que la Comisión Permanente tenga la atribución de atender y resolver un asunto, pero por considerarlo de suma importancia convoca al Congreso General o a una de las Cámaras a sesiones extraordinarias, para que se aboquen al mismo asunto, que sea de la competencia del Congreso de la Unión o de alguna de las Cámaras, sólo en este supuesto y respecto del mismo asunto la Comisión Permanente suspenderá sus trabajos. De tal manera, que pueden estar laborando el Congreso de la Unión o alguna de las Cámara en sesiones extraordinarias y simultáneamente la Comisión Permanente.

Artículo 125.

1. **La Comisión Permanente del Congreso de la Unión designará al Presidente provisional en los casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República durante el receso de las Cámaras. En la misma sesión resolverá convocar al Congreso General a un período extraordinario de sesiones, para el efecto de que se designe Presidente interino o sustituto. La convocatoria no podrá ser vetada por el Presidente provisional.**

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

El ciudadano electo para ocupar el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el deber jurídico de ejercerlo a partir del 1º de diciembre y durará en él seis años, según lo dispone el artículo 83, parte primera, Constitucional.

La falta al inicio del período constitucional del Presidente electo, las faltas temporales y absolutas del Poder Ejecutivo, están instituidas en los artículos 84 y 85 Constitucionales, en las cuales interviene la Comisión Permanente cuando el Congreso General está en receso, de la manera siguiente:

a) Falta al inicio del período constitucional. Cuando el Presidente electo falte el 1 de diciembre del año en que iniciará su período constitucional o la elección no está hecha o declarada ese día, el Presidente saliente concluye su encargo y el Congreso General designa un Presidente interino, pero cuando también falte éste, la Comisión Permanente designará un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso General quien se erigirá en Colegio Electoral y con quórum de las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino y dentro de los diez días siguientes expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce ni mayor de dieciocho meses.

b) Falta temporal. En el caso de que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, falte de manera temporal a ejercer su cargo, la Comisión Permanente designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

c) Falta por más de treinta días. Si el Presidente de la República falta

en un lapso mayor a los treinta días, la Comisión Permanente convocará al Congreso General a sesiones extraordinarias para que resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

d) Falta absoluta en los dos primeros años. Para el caso de que el Presidente de la República falte de manera absoluta, es decir ya no en forma temporal, dentro de los dos primeros años de su ejercicio, lo cual no quiere decir que durante los dos primeros años en forma ininterrumpida haya dejado de ejercer el cargo, sino que en el lapso mencionado su falta se prolongó más allá de los treinta días y de la licencia que al efecto se le haya otorgado, la Comisión Permanente designará un Presidente Provisional y convocará al Congreso General a sesiones extraordinarias para que designe Presidente interino y expida convocatoria para elecciones presidenciales en los términos señalados en el inciso a) que precede.

e) Falta absoluta en los cuatro últimos años del período constitucional. En este caso, si el Congreso se encontrare en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección de Presidente sustituto.

Es decir, en el caso de que el Presidente después del segundo año del ejercicio constitucional falte en forma absoluta, ya no se celebrarían elecciones presidenciales pues el lapso entre éstas y la convocatoria para las mismas reduciría considerablemente el tiempo de ejercicio del cargo, sino que el Congreso General designará al Presidente sustituto para que concluya el período constitucional

En resumen, cuando el Congreso de la Unión está en receso, la Comisión Permanente tiene la facultad de nombrar Presidente provisional cuando el electo no se presente al inicio de su período constitucional; cuando hay falta absoluta del Presidente en los dos primeros años y en los últimos cuatro años del ejercicio del cargo. Asimismo, tiene la facultad para designar Presidente interino cuando la falta sea temporal. Y cuando la falta sea por más de treinta días, la Comisión Permanente tiene la facultad de convocar al Congreso General a sesiones extraordinarias para que resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

En este sentido, la disposición legal en comento de la Ley Orgánica del Congreso General, contiene una imprecisión al señalar que la Comisión Permanente designará al Presidente provisional en el caso de falta temporal

del Presidente de la República durante el receso de las Cámaras.

Así es, ya que la Constitución en su artículo 85, párrafo segundo, se refiere a la falta temporal del Presidente, y el párrafo tercero a la falta de este servidor público por más de treinta días, cuyos supuestos tienen diversas consecuencias jurídicas. En el primer caso, la Comisión Permanente tiene la atribución de nombrar un Presidente interino; y en el segundo sólo la facultad de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso para que resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

Por lo que la imprecisión del precepto legal en estudio, estriba en que aun cuando hable de falta temporal y abarcase los dos supuestos anteriores (falta temporal y falta por más de treinta días), en ninguno de ellos la Comisión Permanente tiene constitucionalmente la facultad de designar Presidente provisional.

En los casos de falta absoluta (ya sea en los dos primeros o en los últimos cuatro años, la Comisión Permanente sí tiene facultad para designar Presidente provisional.

El caso que debiera contemplar la disposición jurídica en comento, es el relativo a que la Comisión Permanente tiene la facultad de nombrar Presidente provisional, cuando el Presidente electo falta al inicio del ejercicio de su encargo.

Artículo 126.

1. **Si el Congreso de la Unión, se halla reunido en un período extraordinario de sesiones y ocurre la falta absoluta o temporal del Presidente de la República, la Comisión Permanente, de inmediato, ampliará el objeto de la convocatoria a fin de que el Congreso esté en aptitud de nombrar al Presidente interino o sustituto, según proceda.**

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

La Comisión Permanente tiene la facultad, como hemos visto, de convocar al Congreso General a sesiones extraordinarias, durante las cuales puede acontecer que el Presidente de la República falte de manera absoluta o temporal, en cuyos casos no tendría razón de ser que la Comisión Permanente designe un Presidente provisional o interino, según sea el caso, y convoque al Congreso General nuevamente a sesiones extraordinarias que está realizando; por tales motivos, sólo está facultada dicha Comisión, en los supuestos a estudio, para ampliar el objeto de la convocatoria, con lo cual se formaliza y justifica tratar el nuevo asunto en el período extraordinario, con la finalidad

de que sea designado por el Congreso de la Unión el Presidente interino o sustituto, según sea el caso de conformidad con los comentarios vertidos en el artículo anterior.

Artículo 127.

1. La Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia.

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

La Comisión Permanente, al igual que el Congreso General, requiere de comisiones para despachar los asuntos de su competencia. Sin embargo, la Ley Orgánica en comento, no las prevé con alguna denominación, a diferencia del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el que en su artículo 175 señala las de Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Gobernación, Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Puntos Constitucionales y Relaciones Exteriores.

Algunas de las materias reflejadas en las Comisiones que alude el precitado Reglamento, corresponden a las Secretarías de Estado que en un tiempo existieron, como la Secretaría de Agricultura y Fomento y de Comunicaciones y Obras Públicas.

En la actualidad, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente somete a consideración del pleno las propuestas de integración de comisiones, como por ejemplo la que fue aprobada el 7 de enero de 2004, que se integraron las tres Comisiones de la siguiente manera:

Primera Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia (1 Senador como Presidente de la misma; 2 Diputados como Secretarios; y 12 miembros, de los cuales 5 Diputados y 7 Senadores).

Segunda Comisión de Relaciones Exteriores, Defensa y Educación Pública (1 Senador como Presidente; 1 Senador en calidad de Secretario; 1 Diputado en calidad de Secretario; y 11 individuos más, de los cuales 5 Diputados y 6 Senadores).

Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas (1 Senador como Presidente de la misma; 2 Diputados en calidad de Secretarios; y 12 miembros más, de los cuales 8 son Diputados y 4 Senadores. (Véase página web de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Gaceta Parlamentaria).

La conformación de las anteriores Comisiones, implica que un Diputado o un Senador pueda ser miembro de dos o de las tres Comisiones.

Artículo 128.

1. Durante los recesos del Congreso, se presentarán a la Comisión Permanente, para su examen y su aprobación, los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de las respectivas Cámaras, conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley.

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

La Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 34, fracción d), respecto a la Cámara Diputados, dispone que a la Junta de Coordinación Política le corresponde la atribución de presentar al Pleno, para su aprobación, el **anteproyecto de presupuesto** anual de la Cámara. Mientras que el artículo 48, numeral 4, inciso e) le otorga al Secretario General de la Cámara de Diputados, la facultad de formular los **programas anuales de naturaleza** administrativa y **financiera**. Y a la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, el artículo 51, numeral 1, inciso b) de dicha Ley, la otorga las facultades de programación y **presupuesto**; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública; finanzas, etc.

En la Cámara de Senadores, la Mesa Directiva tiene la facultad de asignar los recursos humanos, materiales y **financieros,** por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes, según lo dispone el artículo 66, numerales 1, inciso h) y 3 de la Ley Orgánica. Y a la Comisión de Administración le corresponde presentar el **presupuesto para cubrir las dietas de los Senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los grupos parlamentarios y los otros gastos de la Cámara**, ante la Cámara, por conducto de la Mesa Directiva, para su aprobación, según lo dispone el artículo 99, numeral 1 de la referida Ley Orgánica. Pero durante los recesos del Congreso, los presupuestos serán presentados a la Comisión Permanente, para el mismo efecto, es decir, para su aprobación.

Es decir, los presupuestos anuales de cada Cámara, cuando está en receso el Congreso General, se presentarán a la Comisión Permanente para su aprobación. En la elaboración y asignación del presupuesto anual de cada Cámara intervienen lós órganos señalados en el párrafo que precede.

Artículo 129.

1. La Comisión Permanente, el último día de su ejercicio en cada período,

deberá tener formados dos inventarios, uno para la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores. Dichos inventarios se turnarán a las Secretarías de las respectivas Cámaras y contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso.

Comentario: Oscar Uribe Benítez.

Esta disposición legal señala la forma de proceder de la Comisión Permanente al finalizar cada período de receso del Congreso General, que consiste en llevar un registro en orden y detallado de los asuntos que recibió, a fin de concentrarlos en dos inventarios, para el efecto de hacer entrega a cada una de las Cámaras, por conducto de sus Secretarías (Secretaría General de la Cámara de Diputados y Secretaría General de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Senadores), los asuntos que les correspondan de acuerdo a su competencia.

Ambos inventarios deben contener una memoria, esto es, una exposición de quiénes integraron la Comisión Permanente, el período de receso del Congreso General en que actuó, la composición de su Mesa Directiva y de sus Comisiones, así como una relación de oficios, comunicaciones y documentos que se haya recibido, el turno y trámite que se les dio, los asuntos que fueron resueltos por el Pleno y en qué sentido, así como aquellos que atendieron las tres Comisiones, el trámite dado a los mismos y el estado que guardan.

Colofón. La Comisión Permanente actualmente tiene 32 facultades aproximadamente, ya que una o varias se contienen en una fracción o en un artículo, e inclusive se repiten, como la de recibir la protesta del Presidente, prevista en los artículos 78, fracción II y 87 Constitucionales; la de convocar al Congreso o a una sola de las Cámaras a sesiones extraordinarias, prevista en los artículos 67 y 78, fracción IV, Constitucionales; y la ratificación de nombramientos de los servidores públicos mencionados en los artículos 78, fracción VII y 89, fracción XVI.

De estas 32 facultades, 12 son del Senado, 10 del Congreso General, 2 de la Cámara de Diputados, 2 de cada Cámara y 6 propias de la Comisión Permanente.

En este cúmulo de facultades de la Comisión Permanente, hay facultades exclusivas del Senado y de la Cámara de Diputados, las que dejan de tener esa calidad por vía de excepción al constituirse la Comisión Permanente.

Felipe Tena Ramírez e Ignacio Burgoa Orihuela, distinguidos

constitucionalistas mexicanos, al abordar el tema de la Comisión Permanente en sus obras "Derecho Constitucional Mexicano", se contraponen sus análisis, ya que el primero de los nombrados después de un estudio de sus facultades sostiene que no se justifica la existencia de dicho órgano del Congreso General; mientras que el segundo, afirma lo contrario, esgrimiendo que las atribuciones de ese órgano apéndice del Poder Legislativo han justificado su existencia, ya que sin él, se rompería el equilibrio político-jurídico que debe haber entre dicho poder y el Ejecutivo durante la época de los recesos parlamentarios. (Tena Ramírez, Felipe, ***Derecho Constitucional Mexicano***, México, Editorial Porrúa, S.A., 1977, decimoquinta edición, pp. 461 a 471. Burgoa Orihuela, Ignacio, ***Derecho Constitucional Mexicano***, México, Editorial Porrúa, S.A., 1984, quinta edición, pp. 710 a 717)

Una posición intermedia, la encontramos en Cecilia Mora Donatto, quien señala que "Es deseable pensar su necesidad y finalidades, con el fin de convertirla en un órgano renovado y adecuado que ejercite escrupulosamente sus facultades en función de las que le son propias a cada una de las Cámaras. Un ejercicio reflexivo de este tipo en relación con la Comisión Permanente puede llevarnos incluso a la instauración de una Comisión de este tipo para cada una de las cámaras que integran el Congreso General" (Mora Donato, Cecilia, ***Cambio político y legitimidad funcional, el Congreso mexicano en su encrucijada***, México, coeditado por la Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, 2006, primera edición, pág. 75).

En la anterior reflexión de Mora Donatto, debemos entender que cuando se tenga que despachar algún asunto que le competa al Congreso General y éste se encuentre en receso, tendrán que reunirse la Comisión Permanente de cada Cámara o constituirse ambas en la Gran Comisión Permanente o como se le prefiera denominar.

Derecho comparado.

Se expondrá a continuación el contenido de los artículos de las Constituciones Políticas de diversos países de América y Europa, en lo que se refiere a la composición del Poder Legislativo y sus períodos de sesiones, a fin de poner de relieve si en sus recesos cuentan o no con una Comisión Permanente o algún órgano igual pero con denominación diferente.

A) América

Argentina. El artículo 63 establece que la Cámara de Diputados y de Senadores, se reunirán a sesiones ordinarias del 1 de marzo hasta el 30 de noviembre. Y pueden ser convocadas extraordinariamente por el Presidente o prorrogar sus sesiones. No prevé Comisión Permanente u órgano similar.

Bolivia. Dispone el artículo 46, punto 1, que el Poder Legislativo lo integra una Cámara de Diputados y una de Senadores; el numeral 2, señala que se reunirá el 6 de agosto y las sesiones durarán 90 días útiles, prorrogables hasta 120 días. El artículo 82 contempla la **Comisión del Congreso**, que funciona durante el receso de las Cámaras, compuesta por 9 Senadores y 18 Diputados.

Chile. El artículo 42 prevé la Cámara de Diputados y de Senadores. El artículo 51 dispone que el Congreso abrirá sus sesiones el 21 de mayo y las cerrará el 18 de septiembre. El artículo 52 faculta al Presidente a convocar al Congreso a legislatura extraordinaria durante los recesos; o se puede autoconvocar a través del Presidente del Senado y a solicitud escrita de la mayoría de sus miembros en ejercicio de cada una de sus ramas. No instituye Comisión Permanente u órgano semejante.

Colombia. El artículo 114 señala que el Congreso de la República se compone del Senado y la Cámara de Representantes. El diverso 138, párrafo primero, establece que el primer período de sesiones comprende del 20 de julio al 16 de diciembre; y el segundo período del 16 de marzo al 20 de junio. El Congreso se reunirá a sesiones extraordinarias por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. No establece Comisión Permanente u órgano similar.

Costa Rica. El artículo 105 dispone que el Poder Legislativo lo compone la Asamblea Legislativa, integrada por Diputados, según el artículo siguiente. Y de conformidad con el diverso 116 las sesiones ordinarias se dividen en dos períodos: el primero, del 1 de mayo al 31 de julio; y el segundo, del 1 de septiembre al 30 de noviembre. Y el artículo 118 faculta al Poder Ejecutivo a convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias. No existe Comisión Permanente u órgano semejante.

Cuba. El artículo 71 dispone que la Asamblea Nacional del Poder Popular se compone de Diputados, la cual se reunirá en dos períodos ordinarios al año

y sesiones extraordinarias cuando lo solicite la tercera parte de sus miembros o la convoque el Consejo de Estado. No señala el lapso de esos períodos ni tampoco prevé Comisión Permanente u órgano parecido.

Ecuador. El artículo 126 dispone que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso Nacional, integrado por Diputados; se instala el 5 de enero y sesiona en forma ordinaria y permanente con dos recesos al año, de un mes cada uno, según su artículo 132; en dichos recesos lo podrá convocar a sesiones extraordinarias el Presidente del Congreso o el Presidente de la República. No establece Comisión Permanente u órgano similar.

Estados Unidos de Norteamérica. El artículo 1, sección primera, dispone que el Poder Legislativo al Congreso de los Estados Unidos se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes. En su cuarta sección, numeral 2, prescribe que el Congreso se reunirá una vez al año, el primer lunes del mes de diciembre, a no ser que por ley se fije otro día. No prevé Comisión Permanente u órgano semejante.

Guatemala. El artículo 157 prevé que el Congreso de la República se compondrá por Diputados; el inicio de su período de sesiones anual es el 14 de enero al 15 de mayo; y del 1 de agosto al 30 de noviembre, según su artículo 158, en el cual se señala que el Congreso se podrá reunir en sesiones extraordinarias por convocatoria de la Comisión Permanente u organismo Ejecutivo. **La Comisión Permanente** está prevista también en el artículo 163, en el que se dispone que el Congreso elegirá, cada año, su Junta Directiva. Antes de clausurar el período de sesiones ordinarias elegirá la Comisión Permanente, presidida por el Presidente del Congreso, sus atribuciones serán fijadas por la Ley de Régimen interior. Su Ley Orgánica del organismo legislativo contenida en el decreto 63-94 de 1 de diciembre de 1994, en su artículo 22 se menciona que se integra por un Presidente, tres Secretarios y tres Diputados que fungirán como vocales.

Honduras. El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso de Diputados, según el artículo 189 y se reunirá en sesiones ordinarias el 25 de enero de cada año y las clausurará el 3 de octubre del mismo año. El artículo 207 dispone que la Directiva del Congreso Nacional, antes de clausurar sus sesiones, designará de su seno, 9 miembros propietarios y suplentes, quienes formarán la **Comisión Permanente** en receso del Congreso Nacional.

Nicaragua. El artículo 132 establece que el Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional compuesta por 90 Diputados, en los que estará el ex Presidente de la República y ex Vicepresidente, como propietario y suplente; y los candidatos a Presidente y Vicepresidente, como propietario y suplente que participaron en la elección correspondiente y hubiesen obtenido el segundo lugar. El artículo 25 faculta a la Asamblea Nacional a reformar su estatuto y reglamento interno; y el diverso 30 a celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias. No se prevé en el texto constitucional Comisión Permanente u órgano semejante.

Panamá. El artículo 140 dispone que el Poder Legislativo lo constituye una Asamblea Legislativa, que se compone de legisladores, según el artículo siguiente. De conformidad con el diverso 143, dicha Asamblea se reunirá en sesiones que durarán 8 meses en un año, dividido en dos legislaturas ordinarias de 4 meses cada una, las cuales se extienden del 1 de septiembre al 31 de diciembre; y de 1 de marzo al 31 de junio. El órgano Ejecutivo puede convocarla para que se reúna en legislatura extraordinaria. No instituye la Comisión Permanente u órgano similar.

Paraguay. El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso, compuesto de una Cámara de Senadores y otra de Diputados, según el artículo 182. Se reunirán a sesiones del 1 de julio hasta el 30 de junio con receso desde el 21 de diciembre al 1 de marzo, pudiéndose convocar ambas Cámaras a sesiones extraordinarias o prorrogarlas o por resolución de las dos terceras partes de la Comisión Permanente o Decreto del Poder Ejecutivo, en término perentorio de 48 horas, de conformidad con el artículo 184. **La Comisión Permanente** también está prevista en el artículo 218, en el que se dispone que quince días antes del receso, cada Cámara designará 6 Senadores y 12 Diputados, titulares; y 3 y 6 suplentes, respectivamente, quienes conformarán dicha Comisión.

Perú. El artículo 90 señala que el Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única integrada por 120 Congresistas. El diverso 101 establece que los miembros de la **Comisión Permanente** del Congreso serán elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excederá del 25% del número total de Congresistas.

Puerto Rico. La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico,

en su artículo III relativo al Poder Legislativo, sección 1, establece que se ejercerá por una Asamblea Legislativa que se compondrá de dos cámaras: Senado y de Representantes. La sección 10 dispone que se reunirán en sesión ordinaria cada año a partir del segundo lunes de enero y que la duración de las sesiones ordinarias serán prescritas por la ley. Que el gobernador tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias. No se prevé en el texto constitucional la Comisión Permanente u órgano parecido.

República Dominicana. El artículo 16 señala que el Poder Legislativo se ejerce por un Congreso de la República, compuesto por un Senado y Cámara de Diputados. Las Cámaras se reunirán ordinariamente el 27 de febrero y 16 de agosto de cada año y durarán 90 días, con una prórroga hasta de 60 días más; el Ejecutivo podrá convocarlas a sesiones extraordinarias, según el artículo 33. No establece la Constitución Política de este país la Comisión Permanente u órgano similar.

Salvador. La Asamblea Legislativa estará compuesta por Diputados que se reunirán el 1 de mayo, según lo dispone el artículo 121. No prevé el texto constitucional Comisión Permanente u órgano semejante.

Uruguay. El artículo 83 dispone que el Poder Legislativo lo constituye una Asamblea General, integrada por dos Cámaras: de representantes y Senadores, según lo dispone el artículo siguiente. En términos del artículo 104 las sesiones empezarán el 1 de marzo hasta el 15 de diciembre, o 15 de septiembre. El diverso 127 dispone que habrá **Comisión Permanente** compuesta por 4 Senadores y 7 representantes que serán elegidos.

Venezuela. El Poder Legislativo Nacional lo constituye una Asamblea Nacional compuesta por Diputadas y Diputados, según el artículo 186. Durante su receso funcionará una **Comisión Delegada** integrada por el Presidente (a), los Vicepresidentes (as) y los Presidentes de las comisiones permanentes, de acuerdo al artículo 195. El primer período de sesiones es del 5 de enero al 15 de agosto y el segundo del 15 de septiembre al 15 de diciembre, de conformidad con el artículo 219.

B) Europa.

Alemania. El Poder Legislativo recae en los Diputados de la Dieta Federal, según el artículo 38, numeral 1, la que se reunirá a más tardar el trigésimo día

consecutivo a las elecciones, como lo ordena el numeral 2 de dicho artículo. La propia Dieta Federal señalará la clausura y la reanudación de sus sesiones, si bien su Presidente podrá convocarla para una fecha más temprana. Deberá hacerlo así cuando lo solicite un tercio de sus miembros, el Presidente de la República Federal o el Canciller Federal, de conformidad con el numeral 3 del precitado artículo Constitucional. La Ley Fundamental para la República Federal Alemana, no prevé la Comisión Permanente u órgano semejante.

Austria. El Poder Legislativo de la Federación será ejercido por el Consejo Nacional y el Consejo Federal, según el artículo 24. El Presidente Federal convocará cada año al Consejo Nacional para período ordinario de sesiones que no podrá comenzar antes del 15 de septiembre ni durará más allá del 15 de julio del año siguiente, de conformidad con el artículo 28, numeral 1, Asimismo, el Presidente Federal podrá convocar al Consejo Nacional para períodos extraordinarios de sesiones. Cuando lo pida el gobierno federal o un tercio de los miembros del Consejo Nacional o Consejo Federal, estará obligado el Presidente Federal a convocar al Consejo Nacional en sesión extraordinaria, de acuerdo al numeral 2 del precepto constitucional citado en último término. La Constitución Federal Austriaca no prevé la figura de la Comisión Permanente u órgano semejante.

Bélgica. El artículo 36 Constitucional dispone que el Poder Legislativo Federal se ejerce colectivamente por el Rey, la Cámara de Representantes y el Senado. Además, al Rey le corresponde el Poder Ejecutivo, de acuerdo al siguiente artículo. Las Cámaras se reunirán cada año, el segundo martes de octubre, a menos que los convoque el Rey antes; las Cámaras deberán permanecer reunidas cada año al menos cuarenta días, el Rey declarará la clausura del período de sesiones y podrá convocarlas de modo extraordinario, de conformidad con el artículo 44 Constitucional. El texto constitucional de esta nación no prevé la Comisión Permanente u órgano similar.

Chipre. El Poder Legislativo será ejercido por una Cámara de Representantes, según el artículo 61. Su período ordinario de sesiones durará de 3 a 6 meses cada año, según lo decida la propia Cámara, de acuerdo al artículo 74, numeral 2. La Cámara de Representantes será convocada en período extraordinario de sesiones por el presidente o el Vicepresidente de la misma Cámara a instancia de 10 representantes, tal y como lo prevé el numeral 3 del invocado precepto constitucional. La Constitución de la

República de Chipre no establece la Comisión Permanente ni órgano que se le parezca.

Dinamarca. El artículo 3 establece que el Poder Legislativo se ejercerá conjuntamente por el Rey y el Folketing. Éste se constituye por una Asamblea Única, según su artículo 28. El año parlamentario comienza el primer martes de octubre y finaliza el mismo martes del año siguiente, de conformidad con el artículo 36. El Presidente del Folketing convocará a la Asamblea indicando el orden del día y le corresponde convocarla cuando dos quintas partes de sus miembros o el Primer Ministro le dirijan un requerimiento por escrito a tal efecto, según lo dispone el artículo 39. La Constitución del Reino de Dinamarca, no establece la Comisión Permanente ni órgano semejante.

Finlandia. La Constitución Política de este país es la más reciente en el marco de la Unión Europea, ya que entró en vigor el 1 de marzo de 2000, en cuyo artículo 24 establece que el parlamento es unicameral y se compone de 200 Diputados. El diverso 33, dispone que se reunirán anualmente en período de sesiones en la fecha que él mismo decida, tras lo cual el Presidente de la República declarará inaugurado el período de sesiones, el cual continuará hasta la reunión siguiente del período de sesiones. El último período de sesiones de la legislatura, sin embargo, continuará hasta que el Parlamento decida finalizar sus trabajos. A continuación el Presidente declarará finalizada la labor parlamentaria de la legislatura. El Presidente del Parlamento, sin embargo, en caso necesario, tendrá derecho a convocar nuevamente a sesiones antes de la celebración de las nuevas elecciones. El texto constitucional no prevé la Comisión Permanente ni órgano similar.

Francia. El Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado, según lo refiere el artículo 24 Constitucional. Su período de sesiones comienza el primer día laborable de octubre y termina el último laborable de junio y el número de días que cada Asamblea podrá celebrar no podrá exceder de 120 días, para lo cual se fijarán semanas de sesión por cada Asamblea, de acuerdo al artículo 28 Constitucional. El Parlamento se reunirá en período extraordinario de sesiones a petición del Primer Ministro o de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional, sobre un orden del día determinado, de conformidad con el artículo 29 Constitucional. La Constitución Francesa no instituye la Comisión Permanente ni órgano semejante.

Italia. El artículo 55 dispone que el Parlamento se compone de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. Sus integrantes son 630 Diputados y 315 Senadores, según los artículos 56 y 57. Las Cámaras se reúnen el primer día no festivo de febrero y de octubre. Cada Cámara podrá ser convocada a título extraordinario por su Presidente o del Presidente de la República o de una tercera parte de sus componentes, de conformidad con el artículo 62. En la Constitución de la República Italiana no se establece la Comisión Permanente ni órgano parecido.

Suecia. La Constitución de Suecia, en su Capítulo I, artículo 1, párrafo segundo, dispone que el Riksdag se compondrá de una Cámara de 349 miembros. En el Capítulo IV, los artículos 1 y 10, prevén que el Parlamento se reunirá en períodos de sesiones anuales, los cuales se celebrarán en Estocolmo, y el Reglamento de la Cámara establecerá normas suplementarias sobre el funcionamiento del Parlamento. En el texto constitucional no se prevé la Comisión Permanente ni órgano semejante.

Jurisprudencia.

El Poder Judicial de la Federación, a través de sus resoluciones, ha determinado el carácter y legitimidad de la Comisión Permanente en los medios de control constitucionales del juicio de amparo y controversias constitucionales, así como en la legalidad de sus actos y del Congreso General en sesiones extraordinarias convocadas por dicha Comisión, a saber:

1. En el juicio de amparo.

a) La Comisión Permanente es autoridad administrativa.

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

Sus actos son reclamables en la vía de amparo, ante los jueces de Distrito.

Quinta Época:
Amparo en revisión 915/18. Herrera Agustín. 12 de febrero de 1918. Mayoría de siete votos.
Tomo III, pág. 618. Queja. **Comisión Permanente del Congreso de la Unión**. 4 de septiembre de 1918. Mayoría de nueve votos.
Tomo III, pág. 1375. Amparo directo 371/18. González V. de Carothers Juana.

17 de septiembre de 1918.
Tomo IV, pág. 604. Amparo directo. Presidente Municipal de Chiautempan y coags. 14 de marzo de 1919.
Amparo en revisión 678/19. Yáñez Mariano. 15 de marzo de 1919. Unanimidad de nueve votos."
Esta tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia número 1022, en materia administrativa, se localiza en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de 1995, tomo III, Parte HO, página 812; o bien en el jus 2005 con el número de registro 391912.

b) La Comisión Permanente tiene facultades para nombrar y remover a sus empleados.

"FACULTADES DE LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNION.

Las tiene para nombrar o remover libremente a sus empleados; menos cuando la destitución de uno de ellos importa una pena que deba imponerse en juicio criminal. Pero carece de facultades para decidir controversias que se susciten con motivo de sus propios actos, desde el punto de vista constitucional.

Queja en amparo administrativo. Comisión Permanente del Congreso de la Unión. 4 de septiembre de 1918. Mayoría de nueve votos, en cuanto a la parte resolutiva. Ausente: Enrique Moreno. Disidente: Alberto M. González; por mayoría de cinco votos, en cuanto a la forma de la redacción del considerando quinto. Disidentes: Agustín de Valle, José M. Truchuelo, Agustín Urdapilleta y Victoriano Pimentel, y por ocho votos, en lo que respecta a la adición del considerando séptimo. Disidente: Manuel E. Cruz. El Ministro Alberto M. González se abstuvo de votar, en cuanto a los considerandos quinto y séptimo, por haber votado negativamente, en cuanto al fondo de la resolución. La publicación no menciona el nombre del ponente".

Esta tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de la Quinta Época, en materia administrativa, se puede consultar en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, página 619; o bien, en el jus 2005 con número de registro 290424.

c) La Comisión Permanente tiene la representación de la Cámara de Diputados y de la Senadores, así como del Congreso General.

"COMISION PERMANENTE.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión tiene la representación legal de ambas Cámaras, y por lo mismo, está capacitada para rendir el informe justificado, en los amparos que se hayan pedido contra cualesquiera de aquéllas, o contra el Congreso.

Queja en amparo administrativo 67/30. Nieto Jesús R. 9 de junio de 1930. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente".

Esta tesis aislada es de la entonces Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en materia administrativa, correspondiente a la Quinta Época, cuya consulta puede realizarse en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, página 698; o bien en el jus 2005 con número de registro 337932.

d) La Comisión Permanente representa al Poder Legislativo con facultades restringidas, sin que deban derivarse del aspecto legislativo, por lo cual es parte como autoridad responsable y tiene derecho a defenderse utilizando los medios de impugnación que prevé la Ley de Amparo.

"REVISION. INTERPUESTA POR EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, POR SI Y EN REPRESENTACION DEL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, Y POR LOS CC. PRESIDENTES Y SECRETARIOS DE LA H. COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNION.

El Congreso de la Unión, como Poder, tiene su esfera de acción trazada por el Pacto Fundamental y, dentro de ella, ejerce funciones genuinamente legislativas unas, otras administrativas y algunas más de carácter judicial. Por otro lado, de acuerdo con los lineamientos, también constitucionales, del amparo en contra de leyes, el Congreso no es sino una autoridad responsable enjuiciada ante la jurisdicción constitucional, de acuerdo con los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna. Normado el amparo por formas judiciales, sería contra su naturaleza admitir que una autoridad que el mismo tiempo integra el poder público pudiera desaparecer temporalmente sustrayéndose a la actividad jurisdiccional; si, como aparece de autos, la notificación de la sentencia se hizo cuando no estaba el Congreso reunido, esto es, a la Comisión Permanente, considerándola como la misma autoridad responsable sería absurdo negarle ahora intervención en la secuela de un procedimiento que no puede interrumpirse sino en los casos fijados por

la ley. En rigor, de acuerdo con la tesis del agravio, habría que esperar a que se reuniera el Congreso para notificarle el fallo, puesto que sólo hasta entonces nacería la oportunidad posible de la revisión, lo que equivaldría a desnaturalizar la técnica del juicio de amparo. Desprende aquí la necesidad de resolver la cuestión sin contradecir la naturaleza de la acción constitucional y sin ponerse en pugna con la constitución misma. La actividad del Poder Legislativo como autoridad responsable es de necesidad continua desde el punto de vista constitucional, ya que es imposible admitir la desaparición absoluta, aunque sea temporal, de uno de los Poderes de la Unión, porque equivaldría a la ruptura del orden constitucional; un estudio somero del mismo problema respecto de los otros dos poderes, revela la necesidad de la continuidad de actividades cuya existencia es de necesidad para el orden público. Una rápida reseña histórica comprueba la tesis de que la Comisión Permanente, no es otra cosa que la representación del Poder Legislativo con facultades restringidas; sin que esas facultades restringidas deban derivarse todas de los preceptos que consideran al aspecto del Legislativo como poder. Además, observando los antecedentes legislativos se encuentra la integración lenta pero firme de un organismo que evita la solución de continuidad en actividades inaplazables del Poder Legislativo. Según connotados tratadistas esa Comisión Permanente fue establecida para no interrumpir atribuciones "que forzosamente tienen que ejercerse cuando ocurran determinados hechos que demanden medidas urgentes, pues de no suceder eso, resultarían graves y trascendentales daños..." y aun cuando la Comisión Permanente no legisla y faculta y sus facultades son restringidas, es notorio que entre las actividades que constitucionalmente no pueden suspenderse, está la de conservar su representación en los amparos, como parte en ellos. La Comisión Permanente es un poder con atribuciones restringidas; pero eso no quiere decir que quedan descartadas aquellas actividades de orden puramente administrativo que son inaplazables de acuerdo también con la Constitución. No se está aquí en pugna con la tesis de las necesidades de facultades expresas, porque la Comisión Permanente, al interponer una revisión, no está ejerciendo actos genuinos de autoridad y menos de poder, sino utilizando un derecho como parte, intentando una defensa concedida a las autoridades y a los mismos particulares por la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal. No hay, pues, que exigir una fracción más al artículo 79 de la Constitución Federal, que faculte a la Comisión Permanente para interponer revisiones en juicio de amparo, porque un precepto semejante estaría completamente fuera de lugar. Ni siguiera el artículo 73 de la Constitución Federal contiene semejante

disposición con relación al Congreso General. Y es que no se necesita: una cosa son las funciones genuinamente legislativas y otras las actividades derivadas del mecanismo de otras reglas, también constitucionales, como son las del amparo.

Amparo 3034/46. Compañía de Tranvías de México, S.A., y coagraviados. 18 de septiembre de 1947. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente".

Esta tesis aislada de la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en materia constitucional, correspondiente a la Quinta Época, puede localizarse en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en informes de 1947, página 122; o bien en el jus 2005 con el registro 817831.

2. En las controversias constitucionales.

a) La Comisión Permanente como órgano originario del Estado está legitimada activamente para promover controversias constitucionales.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO

Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudieren suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a **la Comisión Permanente.** Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema

federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias.

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho".

Esta tesis aislada número P. LXXII/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en materia constitucional, corresponde a la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, diciembre de 1998, página 789.

b) La Comisión Permanente tiene legitimación activa y pasiva.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.

De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de

gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o **la Comisión Permanente** (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXIII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho".

Dicha tesis aislada número P.LXXIII/98 es del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en materia constitucional, de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, diciembre de 1988, página 790.

c) Los actos de la Comisión Permanente de realizar el cómputo de votos de las legislaturas locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, al igual que los demás actos del procedimiento de reformas y adiciones, es una función soberana no susceptible de control jurisdiccional.

"PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN

FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.

De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o **la Comisión Permanente** al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.

Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatoní, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 39/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil dos".

Esta tesis jurisprudencial número P./J.39/2002 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en materia constitucional, es de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, septiembre de 2002, página 1136.

d) La Comisión Permanente es un órgano transitorio, por lo que aun cuando en la controversia constitucional no se le tenga como autoridad demandada, cuando se impugna el proceso de reformas de la Ley Fundamental, no le ocasiona agravio alguno a la actora, ya que al ser un órgano del Congreso éste asume los actos que aquella emitió.

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE AL IMPUGNAR EL PROCESO DE REFORMAS A LA LEY FUNDAMENTAL NO SE TENGA COMO AUTORIDAD DEMANDADA A LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PERO SÍ A ÉSTE, NO CAUSA PERJUICIO A LA

ACTORA. De lo dispuesto en los artículos 78 de la Constitución Federal y 116 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión que únicamente se integra durante los recesos de éste, en los términos que señala la Norma Fundamental, y que su finalidad es la de desempeñar las funciones que este ordenamiento expresamente le señala, es decir, dicha comisión es un **órgano transitorio**, pues se integra para un periodo determinado y, por ende, transcurrido éste cesa en sus funciones. En congruencia con lo anterior, la circunstancia de que en la controversia constitucional no se tenga como autoridad demandada a la referida **Comisión Permanente** del Congreso de la Unión cuando se impugna el proceso de reformas a la Ley Fundamental, no le ocasiona agravio alguno a la parte actora, pues, en todo caso, al ser un órgano del propio Congreso, éste asume los actos que aquélla emitió, por lo que es inexacto el argumento en el sentido de que al no tener como autoridad demandada a la citada Comisión Permanente, la parte actora se encuentra imposibilitada para impugnar los actos que ésta hubiera emitido, toda vez que el Congreso de la Unión, al cual pertenece, sí es parte demandada en el conflicto constitucional y, por tanto, al que corresponde la defensa de los actos de dicho órgano legislativo y el que, además, en caso de que la resolución que se dicte en aquella contienda declarara la invalidez de los actos impugnados, tendría la obligación de girar las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento, o bien, ejecutarlo por sí mismo si está entre sus atribuciones.

Recurso de reclamación 553/2001-PL, deducido de la controversia constitucional 329/2001. Ayuntamiento del Municipio de Tatahuicapan de Juárez, Estado de Veracruz. 18 de febrero de 2002. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinte de junio en curso, aprobó, con el número 27/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de junio de dos mil dos".

Dicha tesis de jurisprudencia número P./J.27/2002 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, corresponde a la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, julio de 2002, página 997.

3. Legalidad de los actos de la Comisión Permanente.

a) El acuerdo publicado como decreto por el que la Comisión Permanente

convoca al Congreso General a sesiones extraordinarias, tiene validez.

"SESIONES EXTRAORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA UNION, ACUERDO POR EL QUE SE CONVOCA A, PUBLICADO COMO DECRETO. TIENE VALIDEZ. El hecho de que el acuerdo por el que se convocó al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias haya sido publicado como decreto en el Diario Oficial de la Federación, no es violatorio del artículo 79, fracción IV, de la Constitución Federal, puesto que lo fundamental no radica en el nombre que se le dé al resultado de la facultad de la **Comisión Permanente** prevista en el citado precepto constitucional, sino en las formalidades que la misma disposición establece para el ejercicio de tal facultad, consistente en que el acuerdo respectivo emane de la Comisión Permanente, que se apruebe por las dos terceras partes de los individuos presentes y que en la convocatoria se precise el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias, ya que de la satisfacción o no de esas formalidades dependerá que se estime si la respectiva convocatoria satisface o no los requisitos del precepto constitucional, por lo que resulta irrelevante el nombre que se le dé al resultado de dicha facultad.

Amparo en revisión 4348/87. Cydsa, S.A. 7 de junio de 1988. Unanimidad de dieciocho votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones Cuevas Mantecón. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretario: Jorge Fermín Rivera Quintana".

Esta tesis es del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, correspondiente a la Octava Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: I, Primera Parte-1, enero a Junio de 1988, página 111.

b) La Comisión Permanente está facultada para acordar el convocar ella misma al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, cuando se lo propone el Presidente de la República; y expedir tal convocatoria.

"SESIONES EXTRAORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA UNION, CONVOCATORIA A. LA COMISION PERMANENTE ESTA CONSTITUCIONALMENTE FACULTADA PARA EXPEDIRLA. El hecho de que la fracción IV del artículo 79 constitucional permita que la Comisión Permanente acuerde la propuesta del Presidente de la República, no significa que cuando éste solicite convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, la citada comisión deba

limitarse a expedir el acuerdo respectivo y que la convocatoria necesariamente tenga que hacerla el titular del Ejecutivo Federal, toda vez que, del contenido de los artículos 67, 79, fracción IV, y 89, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se deduce que el acto de convocación deba provenir del órgano que lo solicite y sí, en cambio, que la propia Comisión Permanente está facultada para acordar favorablemente la convocatoria, así como para convocar ella misma al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, ya que el artículo 67 constitucional la autoriza para expedir tal convocatoria, sin que limite esta facultad al caso en que la propuesta de convocar a sesiones extraordinarias surja de la Comisión Permanente; en consecuencia, la convocatoria expedida en las señaladas circunstancias, resulta legítima, porque tiene su fundamento en las citadas disposiciones de la Constitución Federal.

Amparo en revisión 4348/87. Cydsa, S.A. 7 de junio de 1988. Unanimidad de dieciocho votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones Cuevas Mantecón. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretario: Jorge Fermín Rivera Quintana".

Dicha tesis es del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, correspondiente a la Octava Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Primera Parte-1, enero a junio de 1988, página 111.

4. Legalidad de los actos del Congreso General en sesiones extraordinarias convocadas por la Comisión Permanente.

a) Si la Comisión Permanente señaló en la convocatoria que expidió, un asunto para abordarse en sesiones extraordinarias, el Congreso General al resolverlo actuó conforme a derecho.

"CONGRESO DE LA UNIÓN. ACTÚA CONFORME A DERECHO CUANDO EN UN PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES APRUEBA ORDENAMIENTOS LEGALES INCLUIDOS EN LA CONVOCATORIA RESPECTIVA.

Los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que el Congreso de la Unión se reunirá el 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, y a partir del 15 de marzo de cada año para un segundo periodo, los cuales

no podrán prolongarse sino hasta el 15 de diciembre y 30 de abril del mismo año, respectivamente, excepto cuando el presidente de la República inicie su cargo, en cuyo caso podrá extenderse hasta el 31 de diciembre de dicho año. Sin embargo, cuando se convoca a un periodo extraordinario de sesiones por **la Comisión Permanente**, **y en la convocatoria se señala que la clausura se verificará una vez que cada Cámara termine de tratar los temas para los que fue convocado,** debe decirse que tal periodo concluirá hasta que se dé esa situación, esto es, no tiene un plazo determinado y, consecuentemente, al aprobar ordenamientos legales en tal periodo extraordinario de sesiones, **el Congreso de la Unión actúa conforme a derecho**, **si dicho asunto se señaló en la convocatoria respectiva.**

Amparo en revisión 847/2003. María Irma Salazar León. 29 de agosto de 2003. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Martha Yolanda García Verduzco. Amparo en revisión 896/2003. Carmela, S. de R.L. de C.V. y otras. 5 de septiembre de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; en su ausencia hizo suyo el asunto Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia. Amparo en revisión 514/2002. Adhesivos de Jalisco, S.A. de C.V. 24 de septiembre de 2003. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda. Amparo en revisión 930/2003. Concretos Modernos del Sur, S.A. de C.V. 24 de septiembre de 2003. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Blanca Lobo Domínguez. Amparo en revisión 1109/2003. Grupo Embotelladoras Unidas, S.A. de C.V. y otras. 24 de septiembre de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada. Tesis de jurisprudencia 89/2003. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de octubre de dos mil tres".

Tal tesis de jurisprudencia número 2ª./J.89/2003 es de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en materia constitucional, corresponde a la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVIII, octubre de 2003, página 44.

b) Si la Comisión Permanente no señaló expresamente en la convocatoria como asunto a tratar la Ley del Impuesto sobre la Renta, es insuficiente para declarar su inconstitucionalidad, ya que en la convocatoria se estableció como temas la Ley de Ingresos de la Federación y el paquete fiscal, entre las que se encuentra la Ley del Impuesto sobre la Renta.

"RENTA. LA FALTA DE SEÑALAMIENTO EXPRESO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO EN LA CONVOCATORIA A LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN QUE SE APROBÓ, NO INFRINGE EL ARTÍCULO 67 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Conforme al citado precepto constitucional, durante los períodos de receso del Congreso de la Unión la Comisión Permanente está facultada para citar a éste o a una de sus Cámaras a sesiones extraordinarias, cuando se presenten asuntos urgentes que lo ameriten, debiéndose ocupar del asunto o asuntos que la Comisión haya hecho de su conocimiento a través de la convocatoria respectiva. En ese sentido, la Ley del Impuesto sobre la Renta, expedida mediante decreto de 31 de diciembre de 2001 aprobado por el Congreso de la Unión dentro del período de sesiones extraordinarias, no infringe el artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien en la convocatoria respectiva, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2001, la Comisión Permanente no la mencionó expresamente como asunto a tratar, tal circunstancia es insuficiente para declarar su inconstitucionalidad, pues dentro de la convocatoria se estableció que entre los temas que se abordarían en ese período extraordinario de sesiones se encontraba la Ley de Ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2002 y el paquete fiscal; es decir, reformas a diversas disposiciones en materia fiscal y tributaria, entre las cuales se encuentra, la referida Ley del Impuesto sobre la Renta.

Amparo en revisión 930/2003. Concretos Modernos del Sur, S.A. de C.V. 24 de septiembre de 2003. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Blanca Lobo Domínguez. Amparo en revisión 1042/2003. Productos Verde Valle, S.A. de C.V. 24 de septiembre de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada. Amparo en revisión 907/2003. Viandas, Insumos, Vinos y Alimentos, S.A. de C.V. 5 de septiembre de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; en su ausencia hizo suyo el asunto Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia".

Esta tesis aislada número 2ª. CXXXVII/2003, en materia constitucional y administrativa, es de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, correspondiente a la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, octubre de 2003, página 59.

c) Si la Comisión Permanente en su decreto por el que convocó al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, se advierte que se señaló como asunto a tratar, la reforma a diversas disposiciones de carácter fiscal y tributario, la aprobación de las mismas son legales, más aún porque no existe disposición constitucional ni legal que establezca prohibición para que las reformas a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios fueran aprobadas en esa fecha.

PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL HECHO DE QUE LA REFORMA A LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO HAYA SIDO APROBADA EL 1º DE ENERO DE 2002, NO IMPLICA QUE SEA CONTRARIA A LOS ARTÍCULOS 65 y 66 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Conforme a los preceptos constitucionales aludidos, el Congreso de la Unión se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias. El primer período durará hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese año, en tanto que el segundo período no durará más allá del 30 de abril del mismo año, a menos que se acuerde que haya períodos extraordinarios. Ahora bien, si el Congreso de la Unión aprobó reformas a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios el 1º de enero de 2002, porque estaba sesionando durante un período extraordinario convocado por la Comisión Permanente, según se advierte del Decreto por el que se convocó a un período extraordinario de sesiones a partir del 20 de diciembre de 2001, en el que se señaló que su clausura se verificaría una vez que cada Cámara determinara que habían sido tratados los temas para los cuales fue convocado, y en cuyo artículo primero se señaló, entre otros asuntos a tratar, la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002 y las reformas a diversas disposiciones de carácter fiscal y tributario, es indudable que actuó conforme a derecho, máxime que no existe ordenamiento constitucional ni legal que establezca prohibición para que las reformas a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios fueran aprobadas en esa fecha.

Amparo en revisión 424/2002. Avantel, S.A. 9 de julio de 2003. Cinco votos. Ponente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Martha Yolanda

García Verduzco.

Amparo en revisión 847/2003. María Irma Salazar León. 29 de agosto de 2003. Cinco votos. Ponente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Martha Yolanda Verduzco.

Amparo en revisión 1029/2003. Embotelladora de Tampico, S.A. de C.V. y otras. 23 de enero de 2004. Cuatro votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre.

Amparo en revisión 505/2003. Supermercados Internacionales heb, S.A. de C.V. 27 de febrero de 2004. Cuatro votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alma Delia Aguilar Chávez Nava.

Amparo en revisión 988/2004. Multivisión del Bajío, S.A. de C.V. 27 de agosto de 2004".

Tesis de jurisprudencia 143/2004. Aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en sesión privada del veintidós de septiembre de dos mil cuatro. La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 847/2003, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, julio de 2004, página 287.

Título Quinto
De la difusión e información de las actividades del Congreso

Capítulo Único

Artículo 130.

1. El Congreso de la Unión hará la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las Cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y esta Ley les encomiendan.

Comentario: Angélica Hernández Reyes.

Podemos señalar como antecedente de la obligación de dar difusión a los actos celebrados en el Congreso de la Unión, el "Acuerdo para garantizar la difusión de la información de la Cámara de Diputados", aprobado en la sesión del día 3 de noviembre de 1998, el cual señala su Artículo Primero: "El presente acuerdo tiene como finalidad garantizar las actividades tendientes a difundir una información oportuna y objetiva sobre las actividades que realice la Cámara, conforme a sus atribuciones constitucionales" (Diario de los Debates, 3 de Noviembre de 1998, [en línea], México, [citado 2 de Mayo

de 2006] Disponible en Internet: http://cronica.diputados.gob.mx/), aunque tal como lo señala su nombre, dicho acuerdo es sólo aplicable para la Cámara de Diputados.

El acuerdo establece dentro de sus considerandos, que la Cámara de Diputados tiene el compromiso de proporcionar información confiable y oportuna a los mexicanos de manera directa y a través de los medios de información. Este acuerdo se deriva de la falta de un ordenamiento que estableciera los procedimientos y condiciones para brindar información al público y por la necesidad de cumplir con los deberes informativos sobre el estado que guardaban los trabajos de los grupos parlamentarios, las comisiones, los comités y los diputados, estableciendo la posibilidad de que las comisiones fueran transmitidas por televisión.

Dentro de su articulado, contempla la facultad de los grupos parlamentarios para tener su propia oficina de comunicación social, apoyada por la Coordinación General de Comunicación Social de la Cámara, debiendo ser esta última la encargada de informar sobre los acontecimientos que se produzcan en la Cámara y de atender a los informadores acreditados.

Debido a que tal como ya se comentó, este acuerdo es sólo aplicable para la Cámara de Diputados, la inclusión de este Título Quinto denominado "De la difusión e información de las actividades del Congreso", emerge de la misma necesidad de dar cumplimiento al derecho a la información pero para ambas Cámaras, a fin de que la ciudadanía pueda conocer la manera en que sus representantes realizan el trabajo legislativo que les ha sido encomendado y cuenten con elementos de juicio para exigirles responsabilidad moral o política y tengan mejores elementos para participar en la vida democrática del país.

Esta obligación de informar y difundir las actividades del Congreso de la Unión, constituye un derecho público, garantía individual consagrada en la CPEUM, al imponer al Estado la obligación de asegurar a todos los mexicanos la recepción de información de cualquier tipo de manera oportuna, objetiva y plural, derecho que fue garantizado el 6 de diciembre de 1977, mediante reforma constitucional en la que se agregó una última parte al a. 6o., habiendo quedado como sigue: "el derecho a la información será garantizado por el Estado".

De tal manera que la inclusión del presente Título representa un gran avance, ya que aunque en la práctica se le daba difusión a algunas de las actividades realizadas en el Congreso de la Unión, la obligación no se encontraba plasmada dentro de ordenamiento legal alguno, lo que dejaba a voluntad unos cuantos la decisión de proporcionar este derecho, y, en el mejor

de los casos de que se difundieran algunas de las actividades, no era posible llegar a un mayor número de mexicanos, como lo es ahora a través de los diferentes medios, en especial a través del Canal de Televisión del Congreso.

De manera adicional a la difusión de las actividades del Congreso, por medio del Canal de Televisión, esta labor informativa también se lleva a cabo a través de medios igual de importantes, como lo son: las áreas de Comunicación Social de ambas Cámaras, el Diario de los Debates, la Gaceta Parlamentaria, el Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión, los Centros de Estudios, el Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Senado de la República y las diferentes publicaciones periódicas, como lo son las Revistas Crónica Parlamentaria, Quórum y Expediente Parlamentario, los cuales juegan un papel muy importante para la historia parlamentaria del país.

Actualmente podemos ejercer este derecho a la información, de manera rápida y eficaz a través de la tecnología, ya que en las páginas Web de ambas Cámaras (Senadores y Diputados), tenemos acceso a: dictámenes, discursos, reuniones interparlamentarias, convenios de colaboración, Sesiones Solemnes, actos protocolarios, síntesis informativas, boletines de prensa, versiones estenográficas, Foros y Seminarios y en general a las actividades dentro de las cada de ellas.

El presente a. se encuentra estrechamente vinculado con aa. que fundamentan la actividad de las áreas de Comunicación Social de ambas Cámaras: a. 54 de la presente ley y el a. 61 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, al señalar que la CCS es la encargada de la difusión de las actividades de la Cámara, sirviendo de enlace con los medios de comunicación, y siendo responsable del programa de publicaciones, (Cámara de Diputados) y con el a. 66 inciso f) del presente ordenamiento, al señalar que la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores tendrá como facultad el disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad (Cámara de Senadores).

De lo comentado en el párrafo anterior, podemos mencionar que el presente a. refuerza la obligación de dar difusión a las actividades llevadas a cabo en el Congreso de la Unión, ya que aunque en la práctica ambas Cámaras cuentan con sus áreas de Comunicación Social, cuya finalidad es dar difusión a sus respectivas actividades, dicha obligación está estipulada de manera muy clara y específica para la Cámara de Diputados, pero no así para la Cámara de Senadores, ya que como se revisó, para esta última la obligación corre a cargo de la Mesa Directiva.

Por lo que consideramos que este a. y en particular el presente Capítulo, establece de manera más contundente la obligación del Congreso de la Unión de difundir sus actividades y establece los medios por los cuales se puede llevar a cabo dicha difusión.

Artículo 131.

1. **El Congreso de la Unión, para la difusión de sus actividades, y de acuerdo con la legislación en la materia, contará con el Canal de Televisión que le asigne la autoridad competente, de conformidad con las normas técnicas aplicables.**
2. **El Canal tiene por objeto 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 vinculadas con la actividad legislativa.**

Comentario: Angélica Hernández Reyes.

A lo largo de la historia nos hemos podido percatar de la influencia que tienen los medios de comunicación en la sociedad, se sabe de antemano que sin una opinión pública alerta, activa y demandante, la vida democrática pierde sentido, igualmente se sabe que una opinión publica informada, libre y plural, depende de un régimen democrático y del cumplimiento de la función educativa del Estado.

Debido a esa necesidad, el Congreso de la Unión instaló el 30 de abril de 1998 la Comisión Bicamaral que conformaría el Canal de Televisión del Congreso de la Unión, dentro de la LVII Legislatura, aunque formalmente el Canal del Congreso entró al aire por primera vez el 29 de agosto de 2000, en la LVIII Legislatura. Su finalidad es la de informar a los mexicanos y al público interesado, sobre las actividades del Poder Legislativo, definiéndolo como un órgano de comunicación de Estado, de servicio público, por lo que el Canal nació como un medio vinculatorio entre el Congreso y la sociedad mexicana.

En la exposición de motivos de la presente ley, a propósito del Canal de Televisión se indica que se crea como un órgano que tiene por objeto 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 vinculadas con la actividad legislativa.

En el mismo sentido, el Dictamen de la Cámara de Senadores de la Iniciativa de Decreto por el que se expide el Reglamento del Canal de Televisión, presentada el jueves 26 de abril de 2001, señaló que la intención del Canal de Televisión del Congreso es reforzar la atención de la demanda de información, fruto de una sociedad cada vez más participativa, fortaleciendo la vida democrática del Estado mexicano y la necesidad de configurar un espacio público que fortalezca el ámbito político.

"Es por ello, que el Congreso de la Unión instituyó el Canal de Televisión como un órgano que abordará las tareas de comunicación del Legislativo con la sociedad y no sólo la mera difusión tradicional de información y creó la Comisión Bicamaral, que es el órgano encargado de su conducción". (Iniciativa de Decreto por el que se expide el Reglamento del Canal de Televisión, Dictamen de la Cámara de Senadores, Jueves 26 de abril de 2001, Canal del Congreso [en línea], México, [citado 29 de Mayo de 2006] Disponible en Internet: http://canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=49).

A través del Canal del Congreso se transmiten actividades de ambas Cámaras: Sesiones, Comisiones, Producciones Especiales, Cápsulas, Notas Informativas, Entrevistas, Comparecencias y eventos especiales (instalación de la Comisión Permanente), cambio de poder del Ejecutivo Federal, debates parlamentarios, visitas de primeros mandatarios, comparecencias de Secretarios de Estado, foros, conferencias, mesas redondas, conmemoraciones, programas especiales, conferencias de prensa, transmisiones especiales y culturales, etc…

Su cobertura de difusión es a través de los Sistemas de Cable en todo el país. El Canal del Congreso también se encuentra disponible a través de Internet en: http://www.canaldelcongreso.gob.mx y el correo electrónico es dialogo@canaldelcongreso.gob.mx. La página Web ha tenido un gran éxito entre los usuarios, ha sido enormemente consultada por auditorio, tanto nacional como extranjero de diversas clases sociales y formación profesional.

El Canal del Congreso es un medio de comunicación propio que permite a la ciudadanía en general asomarse al Congreso, convirtiéndose en un vínculo de comunicación, educación, orientación, referencia, participación, información y apoyo entre el Congreso y las necesidades del auditorio, contribuyendo favorablemente con el Derecho a la Información, así como con la rendición de cuentas.

Si se quiere saber más sobre los aspectos que rigen el Canal del Congreso, nos tenemos que remitir al "Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el DOF el 18 de Mayo de 2005, (Marco Jurídico y Normatividad Interna del Congreso General y de sus Cámaras [en línea], México, [citado 30 de Mayo de 2006] Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/marco.htm , del que se destacan los siguientes aspectos:

- El Canal es un medio de comunicación de Estado, de servicio público, con presupuesto, organización, infraestructura técnica y personal, dependiente del Legislativo y perteneciente a la Nación. Tiene como objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria, así como contribuir e informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa. (a. 3).

- Debe informar a la sociedad mexicana bajo los principios de objetividad, veracidad, ética, pluralidad, equidad, suficiencia, oportunidad y con pleno respeto a los derechos fundamentales. (a. 4).

- Sus funciones son: a) Cubrir espacios físicos en los que se produzcan eventos relacionados con su objeto; b) Colocar en el espacio público los intereses de la Nación por encima de los intereses particulares o de grupo; c) Considerar a la información como un bien al cual tienen derecho de acceder y ejercer todos los mexicanos; d) Fomentar que la difusión del análisis de los problemas nacionales, se realice con plena libertad y tolerancia; e) Contribuir al fortalecimiento educativo y cultural que requiere el país fomentando el desarrollo de la cultura cívica y política en la sociedad; con énfasis en la población infantil y juvenil; f) Fomentar la paz, los valores humanos y sociales, nacionales y universales; g) Construir un vínculo entre el Congreso, los órganos que lo integran y la sociedad, que permita establecer una fluida relación de información entre las partes; h) Promover la libre expresión de las ideas y fomentar un permanente debate ciudadano sobre temas legislativos; i) Coadyuvar a difundir el pensamiento, la cultura, las ciencias y las artes; j) Contribuir a difundir la actividad legislativa y parlamentaria de los órganos legislativos. (a. 5).

- El presupuesto del Canal se integra con los derechos e ingresos que por cualquier título legal adquiera o perciba a través de las Cámaras del Congreso (a. 7).

- Los ingresos del Canal se integran con: aportaciones que anualmente

realice el Congreso; los ingresos derivados de patrocinios, intercambio de servicios, tiempo al aire, programación y otros servicios prestados, conforme a la normatividad aplicable; la Comisión podrá gestionar, recursos extraordinarios para el desarrollo de proyectos específicos del Canal, debiendo ofrecer el debido sustento. (a. 8).

- La Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso General, será su órgano rector y el responsable de conducir sus actividades. (a. 12).

- Habrá un Consejo Consultivo, cuyas atribuciones de los consejeros son: a) Coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Canal; b) Sugerir mecanismos que vinculen a la sociedad con el Canal; c) Fungir como órgano de consulta hacia los sectores público, social y privado; d) Promover la libertad, pluralidad, corresponsabilidad, calidad y rigor profesional en el desarrollo general del Canal; e) Presentar a la Comisión las sugerencias de la sociedad en materia de programación, y f) Contribuir a consolidar sistemas de evaluación del desarrollo del Canal. (a. 27).

Adicionalmente, en lo relativo a cuestiones operativas y técnicas, el Canal del Congreso se cuenta con la "Política Interna 2 "Del Manual de Operación y Transmisiones" de fecha 22 de febrero de 2001, en el que se establece que el objeto del Manual es regular la operación y las transmisiones, así como los criterios generales de programación del Canal de Televisión del Congreso de la Unión (a. 1). (En línea, México, [citado 3 de Mayo de 2006] Disponible en Internet: http://canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=74).

Esta Política Interna 2, regula entre otras cosas que:

- La señal y los contenidos serán públicos, por lo que pueden ser empleados por cualquier medio de comunicación, mencionando la fuente, y respetando la marca o logotipo del Canal (a. 3).

- El Canal hará la más amplia difusión de los actos de las Cámaras, en cumplimiento de sus funciones Constitucionales (a. 4).

- La programación del Canal la conformarán actividades legislativas y parlamentarias y programas que complementen su naturaleza y objetivos (a. 6).

- La programación del Canal serán propuestas y autorizadas por la Comisión Bicamaral (a. 8).

- Cuando se suspendan las sesiones plenarias, las grabaciones y/o transmisiones en vivo deberán continuar hasta que no exista actividad alguna en el recinto parlamentario (a. 10).

- La programación general se transmitirá cuando no exista actividad

parlamentaria o legislativa (a. 12).

- El Canal iniciará y concluirá sus transmisiones con el Himno Nacional y al final se incluirá un directorio de las Juntas de Gobierno de ambas Cámaras, de la Comisión Bicamaral y de los funcionarios del Canal del Congreso (a. 14).

- Durante la lectura de la orden del día, lectura de los dictámenes y acuerdos de Comisiones, así como durante el desarrollo de los debates, el audio deberá permanecer en primer plano y las cámaras de televisión podrán enfocar, circunstancialmente, la actividad en el recinto parlamentario. En el Senado, durante las votaciones económicas y nominales, las cámaras de televisión deberán enfocar al pleno y, a los legisladores, y el audio deberá permanecer en primer plano. En la Cámara de Diputados, durante las votaciones económicas, las cámaras de televisión deberán enfocar al pleno, y al sistema electrónico de votación, el audio deberá permanecer en primer plano; durante las votaciones nominales, las cámaras de televisión podrán registrar la actividad que se desarrolla en el pleno y podrá haber comentarios fuera de cuadro, en tanto opera el sistema electrónico de votación (a. 22).

- La actividad legislativa será la materia central de la transmisión, que deberá transcurrir sin interrumpirla ni acotarla, a menos que circunstancias imprevistas lo requieran (a. 25).

- Cada orador deberá ser identificado por su nombre, partido y entidad federativa (a. 26).

- Al final de la sesión, se hará un recuento de los asuntos enlistados en el orden del día, indicando el trámite y resultado de cada uno de ellos, y se podrán realizar entrevistas a legisladores que hayan asistido a la sesión. También se informará del núm. de participantes en tribuna y a que partido pertenecen (a. 33).

- El Director General será el responsable de cumplir y hacer el Manual y los ordenamientos que rijan la actividad del Canal (a. 35).

La opinión del público en general acerca de las actividades del Canal del Congreso son muy positivas, pues revisando encuestas de opinión y consultando a los medios de comunicación, consideran que el Canal ha cumplido con las funciones y objetivos para el cual fue creado, que en esencia es el informar y difundir a los ciudadanos las actividades que se llevan a cabo en las Cámaras de Diputados y Senadores, llevando a los hogares mexicanos temas de interés nacional, que además contribuyen a la vida democrática del país.

Artículo 132.

1. Para la conducción de las actividades que desarrolla el Canal, se constituye la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión.

2. La Comisión estará integrada por tres diputados y tres senadores electos por el Pleno de cada Cámara a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política. En su caso, los legisladores de la Comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras.

3. La Comisión informará al inicio de cada periodo ordinario de sesiones en cada Cámara, a través de las respectivas mesas directivas, sobre el desarrollo de las actividades del Canal.

4. Los coordinadores de los grupos parlamentarios de ambas Cámaras podrán solicitar al responsable del Canal copia de las video grabaciones transmitidas a través del mismo.

5. La organización y funcionamiento del Canal se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y a las reglamentarias específicas que al efecto dicte el Canal del Congreso de la Unión, así como a las políticas internas de orden general y programas de trabajo que apruebe la Comisión Bicamaral.

Comentario: Angélica Hernández Reyes.

En relación con lo comentado en el a. anterior, el Congreso de la Unión de acuerdo con la finalidad de cumplir con la función informativa hacia la sociedad mexicana, el 24 de marzo de 1998 autorizó la integración de una Comisión y fue hasta el 30 de abril de 1998 que quedó formalmente instalada la Comisión Bicamaral del Canal Parlamentario del Congreso de la Unión, (Versión Estenográfica del Acto de Instalación de la Comisión Bicamaral del Canal Parlamentario del Congreso de la Unión, 30 de abril de 1998 [en línea], México, [citado 3 de Mayo de 2006], formato htm, Disponible en Internet: http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/bicamara/discurso.htm).

Después de varias platicas y negociaciones entre los integrantes de la Comisión de Radio y Televisión y del Comité de Comunicación Social de ambas Cámaras, en una reunión que sostuvieron los coordinadores de las fracciones parlamentarias de ambas cámaras, tomaron la decisión de que el canal de televisión tenía que ser tanto para la Cámara de Diputados, como para la de Senadores, debido a que en un principio operó únicamente en la de Diputados, por un acuerdo previo que se había tomado.

En aquel entonces, la senadora Beatriz Paredes Rangel comentó: "Las transmisiones a través de señal de televisión de las actividades sustantivas de la Cámara espero que se constituyan en un elemento más que se sume al esfuerzo de comunicadores, de organizaciones políticas, de representantes sociales, de intelectuales y artistas, en torno a propiciar un nuevo ambiente de reflexión y debate en el país", (Versión Estenográfica del Acto de Instalación de la Comisión Bicamaral del Canal Parlamentario del Congreso de la Unión, 30 de abril de 1998 [en línea], México, [citado 3 de Mayo de 2006], formato htm, Disponible en: http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/bicamara/discurso.htm).

Agregó que "El Poder Legislativo, tengo la certidumbre, dará respuesta a las expectativas de la sociedad mexicana y el canal de televisión que nos permitirá vincularnos más activamente, informando a la colectividad de nuestras tareas, será un instrumento al servicio de este propósito", (Versión Estenográfica del Acto de Instalación de la Comisión Bicamaral del Canal Parlamentario del Congreso de la Unión, 30 de abril de 1998 [en línea], México, [citado 30 de Mayo de 2006], formato htm, Disponible en Internet: http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/bicamara/discurso.htm).

Coincidió en que el canal de televisión pretende mantener un vínculo directo con la sociedad, sobre todo porque la comunicación es clave para el desarrollo de la democracia, siendo los legisladores quienes tienen el mayor compromiso de apoyar iniciativas de difusión, discusión y análisis en la línea de la promoción, de la cultura política, muy indispensable para aspirar a una convivencia democrática, plural, respetuosa y tolerante en nuestro país.

Este consenso entre las diversas fuerzas políticas para la creación del Canal de Televisión y de la Comisión Bicamaral, se dio debido al compromiso de garantizar el derecho a la información a toda la ciudadanía para difundir el trabajo parlamentario sin censura, con una visión democrática y transparente, buscando que la Comisión Bicamaral sentará los principios básicos para el buen funcionamiento de ese medio de comunicación.

La Comisión Bicamaral se encuentra regulada dentro del Cap. IV "De la Comisión Bicamaral" y Cap. V "De las Atribuciones y Responsabilidades de la Comisión" del Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pub. en el DOF el 18 de Mayo de 2005, en el que se destaca:

- El órgano rector del Canal será la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso General, responsable de conducir sus actividades. (a. 12).

- Dicha Comisión se integrará por 3 miembros de cada Cámara y se deberá constituir el primer mes de ejercicio de la Legislatura y funcionará de la siguiente manera:

a) Tendrá una MD integrada por una Presidencia y dos Secretarías, electas de manera directa, ejercerán sus responsabilidades durante 12 meses y serán rotatorias entre los Grupos Parlamentarios representados en la Comisión y alternada entre ambas Cámaras;
b) La Presidencia tendrá que observar los principios de pluralidad, equidad, diversidad, inclusión, imparcialidad y democracia;
c) Para sesionar válidamente se requiere la asistencia de la mayoría de sus integrantes;
d) Los mecanismos de trabajo serán decididos por la Comisión, tomando en cuenta las normas que regulan el trabajo en comisiones;
e) Se reunirá en sesión ordinaria, cuando menos una vez al mes, previa convocatoria de la Presidencia, emitida por lo menos con 5 días de anticipación;
f) Los acuerdos de la Comisión privilegiarán el consenso y, en su defecto, se adoptarán por mayoría de votos. En caso de empate, la Presidencia tendrá voto de calidad;
g) Ante situaciones no previstas en el reglamento o en las políticas internas que dicte la Comisión, la Presidencia tendrá que consultar el procedimiento a seguir a la totalidad de los integrantes;
h) La sede de las reuniones de la Comisión deberá alternarse entre ambas Cámaras;
i) Tendrá una Secretaría Técnica. La persona titular de esta Secretaría deberá asistir y asesorar a la Presidencia y a los legisladores integrantes, en el control, seguimiento y sistematización de las tareas encomendadas que sean de su competencia y deberán cumplir con las funciones señaladas en el documento de Política Interna correspondiente;
j) Cuando alguno de sus integrantes no asista a la sesión, podrá enviar comentarios a la Presidencia, o a través de la Secretaría Técnica. Su posición será tomada en cuenta;
k) Podrá crear subcomisiones especiales para atender asuntos específicos, debiendo dar cuenta al pleno para su resolución, y
l) Las actas deberán ser firmadas por los integrantes de la Comisión. (a. 13).
- Son atribuciones de la Comisión, las siguientes:
a) Definir, elaborar y publicar la convocatoria para el procedimiento de designación del Titular de la Dirección General del Canal, previa opinión

de las Juntas de Coordinación Política de ambas Cámaras;

b) Nombrar y remover al Titular de la Dirección General del Canal;

c) Aprobar las políticas internas de orden general;

d) Nombrar y remover a los funcionarios del Canal, hasta el segundo nivel, a propuesta del Titular de la Dirección General del Canal o de los integrantes de la Comisión;

e) Evaluar, supervisar y aprobar el anteproyecto de presupuesto anual del Canal y el programa de trabajo correspondiente;

f) Turnar el proyecto de presupuesto anual del Canal a los órganos de gobierno y a los funcionarios responsables de la administración de ambas Cámaras, para los efectos correspondientes;

g) Proponer y aprobar la carta de programación y las transmisiones del trabajo legislativo;

h) Emitir observaciones y propuestas a la programación diaria del Canal;

i) Fijar las reglas de todas las transmisiones que se realicen;

j) Solicitar a la autoridad competente en materia de control y fiscalización del gasto, la realización de auditorias al Canal;

k) Analizar y aprobar, el informe trimestral y el informe anual del Canal;

l) Celebrar convenios de colaboración con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros;

m) Emitir la convocatoria, así como seleccionar y aprobar la conformación del Consejo;

n) La presidencia de la Comisión encabezará el Consejo;

o) Recibir, analizar y orientar las quejas, observaciones y solicitudes que diputados y senadores presenten sobre el funcionamiento del Canal. (a. 14).

Adicionalmente, esta Comisión cuenta con la Política Interna 1 "Del Funcionamiento de la Comisión Bicamaral" de fecha 17 de enero de 2001, la cual es de orden general y tiene por objeto reglamentar el funcionamiento de la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unió++n (a. 1). (México, [citado 30 de Mayo de 2006], Disponible en Internet: http://canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=75).

Esta Política Interna 1, regula entre otras cosas que:

- La Comisión estará integrada por 3 Diputados y 3 Senadores, electos por

el pleno de cada Cámara, a propuesta de las Juntas de Coordinación Política (a. 3).
- La Comisión tendrá una presidencia electa de manera directa por los integrantes de la misma, durará en su cargo 12 meses y será rotativa entre los partidos representados en la Comisión, por lo que no podrán repetir en el transcurso de la Legislatura (a. 4).
- El quórum mínimo para sesionar es de por lo menos 4 integrantes y sesionarán de manera ordinaria cuando menos una vez al mes, previa convocatoria de la presidencia, emitida por lo menos con 5 días de anticipación (aa. 5 y 6).
- Si alguno de sus integrantes no puede asistir a la sesión, podrá enviar comentarios por escrito a la presidencia, para que su posición sea tomada en cuenta (a. 7).
- La sede de las reuniones de la Comisión deberá alternarse entre ambas Cámaras (a. 9).
- Los acuerdos de la Comisión privilegiarán el consenso y, en su defecto, se adoptarán por mayoría de votos. En caso de empate, la presidencia contará con voto de calidad (a. 10).
- Se tiene que hacer hincapié en que el a. Transitorio señala que esta Política Interna tendrá vigencia durante la LVIII Legislatura, por lo que al término de la misma se deberá determinar si se continuará rigiendo bajo esta Política Interna 1, ampliando su periodo de vigencia o, emitiendo alguna normatividad que supla tal situación.

Finalmente, considero que el Canal de Televisión junto con la Comisión Bicamaral han cumplido con los fines de servicio ciudadano, brindando información de calidad, no sólo en las políticas de los programas, sino en los contenidos de la programación y en la dimensión institucional para el que fue creado.

Artículo 133.

1. Cada Cámara tendrá un órgano oficial denominado "Diario de los Debates" en el que se publicará la fecha y el 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 dé lectura.

2. Las actas de las sesiones secretas no serán publicadas.

3. El Titular de la unidad administrativa responsable del Diario de los Debates en cada Cámara, será responsable de la custodia, salvaguarda y archivo de los expedientes, y deberá remitirlos en su oportunidad, conforme a los acuerdos que dicten las respectivas mesas directivas, al Archivo General de la Nación.

Comentario: Angélica Hernández Reyes.

Revisando la historia parlamentaria, se puede percibir que surge a la par la actividad parlamentaria y la necesidad de llevar un registro de las intervenciones y discursos de los congresistas, ya con el paso del tiempo, dichas actividades se han ido difundiendo a través de diversas maneras y medios.

En la actualidad, todos los parlamentos del mundo cuentan con una publicación, en la que se relata de manera textual, el contenido de los debates públicos, la memoria histórica de la actuación de sus integrantes. Este instrumento es considerado documento oficial y público, ya que emana de autoridad constituida y puede ser consultado por el público en general (Diccionario de Términos Parlamentarios, "Diario de los Debates", [en línea], México, [citado 3 de Mayo de 2006], Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20d.htm#a17).

En México dicha difusión se empezó a dar en 1812, por medio de la impresión de actas y folletos que reproducían dictámenes, iniciativas y en ocasiones debates, circulaban en forma de folletos o se incluían en los periódicos, a las cuales posteriormente se les denominó Diario de los Debates (H. Cámara de Diputados LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, El Congreso Mexicano, Estructura; Organización, Funcionamiento; Análisis Político, México, Agosto 1994, p. 217).

Las leyes y decretos se publicaban en periódicos locales debido a la ausencia de un Diario Oficial propio de la Federación y de manera adicional, periódicamente se publicaban colecciones de leyes expedidas, generalmente por el periodo que duraba la legislatura, o bien, a través de compilaciones elaboradas por abogados a los que se les encomendaba la obra. Entre los autores de dichas compilaciones, se encuentran: Basilio Arrillaga, Manuel Dublán y José María Lozano, etc. Posteriormente, en el siglo XIX las Legislaturas del Congreso de la Unión, publicaron crónicas parlamentarias, donde reproducían los debates de cada sesión, los cronistas de esta época fueron Felipe Buenrostro, Pantaleón Tovar, exparlamentarios que reprodujeron en libros los debates, las crónicas parlamentarias que tuvieron más éxito fueron

las de Juan A. Mateos (Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos de 1821 a 1857), las cuales sirven de referencia histórica del quehacer parlamentario, (Diccionario de Términos Parlamentarios, "Diario de los Debates", [en línea], México, [citado 3 de Mayo de 2006].

Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20d.htm#a17).

Como antecedente dentro de los textos de los Reglamentos para el Gobierno Interior y de las Leyes Orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que han regido a lo largo de la historia parlamentaria, respecto del DD, se ha regulado a través de los siguientes aa.:

* Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824, establecía en su a. 39, que: "El senador o diputado que por indisposición u otro grave motivo no pudiere asistir o continuar en la sesión, lo avisará al presidente de palabra o por medio de un oficio; pero si la ausencia hubiere de ser por más de tres días, lo participará a la cámara para obtener su licencia. De estas faltas, como de las razones que las motivaren, se hará mención en el diario de las sesiones".
* Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1898, en su a. 85, establecía "El presidente de la Cámara no podrá pertenecer a ninguna Comisión durante el tiempo de su encargo. Los secretarios sólo podrán formar parte de las de Peticiones y Redacción del Diario de los Debates, que serán presididas por el secretario electo en primer lugar. Dos secretarios, que se turnarán mensualmente, inspeccionarán el trabajo que hace la oficina de la Secretaría, de coleccionar y arreglar metódicamente los documentos que formen la historia de la Cámara, y la publicación de los mismos en el Diario de los Debates".
* Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, establecía en su a. 184: "Cada Cámara tendrá un órgano oficial denominado Diario de los Debates en el que se publicará 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 de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura.

  No se publicarán las discusiones y documentos relacionados con las sesiones Secretas".
* En el texto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de Mayo de 1979 y la del 20 de Julio de 1994, se

establecía la obligación de los Secretarios y Prosecretarios de extender las actas de las sesiones, de firmarlas después de ser aprobadas por el Pleno y asentarlas bajo su firma en el libro respectivo y de llevar un libro en que se registrara por orden cronológico y textualmente los decretos y acuerdos que expidiera el Congreso o la Cámara, así como vigilar la impresión y distribución del Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.

* En la Ley Orgánica de 1994, dentro del Titulo Cuarto, De la Comisión Permanente, a. 106, se establecía la obligación de imprimir y ordenar la inserción de leyes o decretos en el Diario de los Debates.

Dentro del libro "El Congreso Mexicano" se considera de manera acertada que de la redacción del Diario de Debates se podría descifrar la historia de México, siempre y cuando estuviese apoyada por revisiones e investigaciones hemerográficas. (H. Cámara de Diputados LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, El Congreso Mexicano, Estructura; Organización, Funcionamiento; Análisis Político, México, Agosto 1994, p. 217).

Actualmente, el Diario de Debates constituye el medio por el cual la sociedad en general, puede conocer el proceso de creación de las leyes, así como la intención, argumentación y motivación de los legisladores para plantear determinada redacción legal.

En el Diario de Debates de cada Cámara se plasman: las peticiones, comunicaciones y aprobación de actas de sesiones anteriores, dictámenes, iniciativas, debates, acuerdos y trámites aprobados por la asamblea. En los diarios se incluye información destacable del desarrollo de la sesión, como: sumarios, nombre del presidente de la Mesa, tipo de sesión (pública o privada), declaratoria de quórum, y hora de cierre de la sesión, así como las votaciones, mociones e incidencias de la actividad parlamentaria, etc.

El Diario de Debates de la Cámara de Diputados, puede ser consultado en línea desde la XXVII Legislatura (1917-1918) y en la Cámara de Senadores, desde la LIII Legislatura (1986-1989) hasta el día de hoy, por lo que a través de las pp. de Internet de ambas Cámaras podemos dar seguimiento completo a las sesiones, en donde se encuentra el desarrollo de cada una de las sesiones, se pueden consultar las iniciativas, excitativas, comunicaciones, convocatorias, acuerdos, permisos, proyectos, dictámenes, pronunciamientos, intervenciones, peticiones y aprobación del acta de la sesión anterior, etc., información que es incorporada a la Web a las pocas horas de haberse concluido la sesión, esto gracias a los avances tecnológicos.

JURISPRUDENCIA

En estas Jurisprudencias al DD se le considera como un medio de prueba:

Registro No. 181318
Localización:
Novena Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XIX, Junio de 2004
Página: 235
Tesis: 1a. LXX/2004
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional

Registro No. 181578
Localización:
Novena Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XIX, Mayo de 2004
Página: 325
Tesis: 1a./J. 31/2004
Jurisprudencia
Materia(s): Penal
Ejecutoria:
1.- Registro No. 18038
Asunto: AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 600/99.
Promovente:
Localización: 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XIX, Mayo de 2004; Pág. 327;
Registro No. 191027
Localización:
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XII, Octubre de 2000
Página: 1315

Tesis: I.5o.T.185 L
Tesis Aislada
Materia(s): laboral

Registro No. 189178
Localización:
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XIV, Agosto de 2001
Página: 1210
Tesis: XII.3o.4 P
Tesis Aislada
Materia(s): Penal
Ejecutoria:
1.- Registro No. 5888
Asunto: AMPARO EN REVISION 240/99.
Promovente: EMPACADORA XALOSTOC, S.A. DE C.V.
Localización: 9a. Época; 2ª. Sala; S.J.F. y su Gaceta; X, Septiembre de 1999; Pág. 596;

Registro No. 197916
Localización:
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VI, Agosto de 1997
Página: 496
Tesis: VI.1o. J/9
Jurisprudencia
Materia(s): Civil
Ejecutoria:
1.- Registro No. 4342
Asunto: AMPARO DIRECTO 561/96.
Promovente: GABRIELA MONTIEL LÓPEZ Y OTRO.
Localización: 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; VI, Agosto de 1997; Pág. 497;

Registro No. 198330
Localización:
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VI, Julio de 1997
Página: 442
Tesis: III.1o.C.14 K
Tesis Aislada
Materia(s): Común

Registro No. 198478
Localización:
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
V, Junio de 1997
Página: 602
Tesis: XI.2o. J/9
Jurisprudencia
Materia(s): Civil
Ejecutoria:
1.- Registro No. 4262
Asunto: AMPARO DIRECTO 833/96.
Promovente: SALVADOR GUZMÁN CHÁVEZ.
Localización: 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; V, Junio de 1997; Pág. 603;

Registro No. 198490
Localización:
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
V, Junio de 1997
Página: 660
Tesis: I.2o.A. J/14
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa

Ejecutoria:
1.- Registro No. 4274
Asunto: REVISIÓN FISCAL 902/97.
Promovente: AFIANZADORA MEXICANA, S.A. DE C.V. (RECURRENTE: PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN REPRESENTACIÓN DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO).
Localización: 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; V, Junio de 1997; Pág. 661;

Registro No. 198538
Localización:
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
V, Junio de 1997
Página: 738
Tesis: I.5o.C.58 C
Tesis Aislada
Materia(s): Civil

Registro No. 221899
Localización:
Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
VIII, Septiembre de 1991
Página: 100
Tesis Aislada
Materia(s): Administrativa

Registro No. 229868
Localización:
Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988
Página: 137
Tesis Aislada

Materia(s): Común

Registro No. 230214
Localización:
Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988
Página: 339
Tesis Aislada
Materia(s): Administrativa

Registro No. 267774
Localización:
Sexta Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tercera Parte, XXXIX
Página: 77
Tesis Aislada
Materia(s): Administrativa

Registro No. 267821
Localización:
Sexta Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tercera Parte, XXXVIII
Página: 96
Tesis Aislada
Materia(s): Administrativa

Registro No. 317257
Localización:
Quinta Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
CXXIII

Página: 2207
Tesis Aislada
Materia(s): Administrativa

Registro No. 373486
Localización:
Quinta Época
Instancia: Cuarta Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
LXXXII
Página: 460
Tesis Aislada
Materia(s): laboral

Registro No. 326301
Localización:
Quinta Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
LXXIII
Página: 5320
Tesis Aislada
Materia(s): Administrativa

Registro No. 377083
Localización:
Quinta Época
Instancia: Cuarta Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
LXX
Página: 844
Tesis Aislada
Materia(s): laboral

Registro No. 310427
Localización:
Quinta Época
Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
LVI
Página: 629
Tesis Aislada
Materia(s): Penal

Registro No. 335970
Localización:
Quinta Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
XLII
Página: 45
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional, Penal

Registro No. 336902
Localización:
Quinta Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
XXXVI
Página: 329
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional

Registro No. 807297
Localización:
Séptima Época
Instancia: Sala Auxiliar
Fuente: Informes
Informe 1970, Parte III
Página: 90
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional, Administrativa

Registro No. 813985
Localización:

Quinta Época
Instancia: Pleno
Fuente: Informes
Informe 1941
Página: 138
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional

Registro No. 901553
Localización:
Quinta Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Apéndice 2000
T. I, Const., P.R. SCJN
Página: 612
Tesis: 880
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional

Registro No. 903868
Localización:
Quinta Época
Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice 2000
I, P.R. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C.
Página: 233
Tesis: 65
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional

Registro No. 910886
Localización:
Quinta Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Apéndice 2000
T. II, Penal, P.R. Histórica
Página: 3133
Tesis: 36 (H)

Tesis Aislada
Materia(s): Penal

Registro No. 910906
Localización:
Quinta Época
Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice 2000
T. II, Penal, P.R. Histórica
Página: 3156
Tesis: 56 (H)
Tesis Aislada
Materia(s): Penal

Registro No. 911604
Localización:
Séptima Época
Instancia: Sala Auxiliar
Fuente: Apéndice 2000
T. III, Administrativa, P.R. SCJN
Página: 36
Tesis: 39
Tesis Aislada
Materia(s): Administrativa

Registro No. 912245
Localización:
Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Apéndice 2000
T. III, Administrativa, P.R. TCC
Página: 609
Tesis: 680
Tesis Aislada
Materia(s):

Registro No. 912851
Localización:

Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Apéndice 2000
T. III, Administrativa, P.R. TCC
Página: 1114
Tesis: 1286
Tesis Aislada
Materia(s):

JURISPRUDENCIA

En estas Jurisprudencias al DD no se le considera como un medio de prueba:

Registro No. 183060
Localización:
Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVIII, Octubre de 2003
Página: 1008
Tesis: I.7o.A.55 K
Tesis Aislada
Materia(s): Común

Registro No. 900300
Localización: Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Apéndice 2000
T. I, Const., Jurisprudencia SCJN
Página: 358
Tesis: 300
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional

Registro No. 193719
Localización:
Novena Época

Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
X, Julio de 1999
Página: 203
Tesis: 2a./J. 68/99
Jurisprudencia
Materia(s): Administrativa, Constitucional
Ejecutoria:
1.- Registro No. 5888
Asunto: AMPARO EN REVISIÓN 240/99.
Promovente: EMPACADORA XALOSTOC, S.A. DE C.V.
Localización: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; X, Septiembre de 1999; Pág. 596;

El DD se encuentra regulado por el a. 49 de la presente ley, dentro de la Sección Segunda denominada "De la Secretaría de Servicios Parlamentarios", en donde se señala que esta Secretaría se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción al Servicios del DD, que comprende la elaboración integral de la Versión Estenográfica; del Diario de los Debates y de la Gaceta Parlamentaria.

Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su a. 184 establece que cada Cámara contará con un órgano oficial denominado Diario de los Debates, en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que preside las discusiones en el orden de que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura, indicando que no se publicarán las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas, el cual coincide con la redacción del presente a., con la salvedad de que en la presente ley se incluye la responsabilidad del Titular de la unidad administrativa sobre la custodia, salvaguarda y archivo de los expedientes, debiendo remitirlos en su oportunidad y de acuerdo con los lineamientos establecidos al Archivo General de la Nación.

Por su parte, el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, lo regula de la siguiente manera:

- *Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de sus funciones constitucionales y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la Cámara cuenta con la Secretaría de Servicios Parlamentarios, a la cual estarán adscritos la*

Dirección del Diario de los Debates (a. 6, apartado II).

- *La Secretaría de Servicios Parlamentarios de acuerdo con el a. 49 de la presente ley, tiene la obligación de asistir al DD (a. 21).*
- Al DD le corresponden las funciones siguientes: a) Editar, gestionar la impresión, distribuir y difundir, por las redes de comunicación y medios autorizados, el DD y la Gaceta; b) Prestar los servicios de estenografía para las sesiones del Pleno, comisiones y comités y, en general, para cualquier reunión de trabajo parlamentario, procesar la versión estenográfica y proporcionarla y difundirla; c) Prestar los servicios de corrección y estilo que se requieran para el trabajo editorial y parlamentario; y d) Las demás que deriven del Estatuto y las normas, disposiciones y acuerdos aplicables (a. 29).
- *La Dirección del Diario de los Debates estará integrada por las oficinas de Editorial del Diario de los Debates y la Gaceta Parlamentaria y de Servicios de Estenografía, Corrección y Estilo, quienes contarán con las siguientes funciones:*

** Editorial del Diario de los Debates y la Gaceta Parlamentaria:*

a) Auxiliar a la Secretaría de Servicios Parlamentarios en el registro de los acuerdos y prácticas parlamentarias;
b) Mantener actualizada la base de datos correspondiente; y
c) Editar, gestionar la impresión, distribuir y difundir el DD y la Gaceta; y
d) Las demás que deriven del presente Estatuto y las normas, disposiciones y acuerdos aplicables.

** DD:*

Remite a las que se refiere el párr. 1 del presente a.

** Gaceta Parlamentaria podrá publicar:*

a) El orden del día de las sesiones;
b) Las convocatorias y el orden del día de las reuniones de las comisiones y los comités;
c) Las actas de sesiones públicas, acuerdos del Pleno y de comisiones y comités, así como sus informes;
d) Los proyectos de punto de acuerdo y el contenido de los asuntos que se tratarán en el Pleno y en comisiones y comités;
e) Las iniciativas de ley o decreto que se presenten en la Cámara de Diputados, en el Senado y en la CP, así como las minutas procedentes

de la colegisladora;
f) Los dictámenes de las comisiones y los votos particulares;
g) Comunicaciones oficiales dirigidas a la Cámara;
h) Los citatorios a las actividades de las entidades de la Cámara;
i) Las proposiciones y los acuerdos de la Junta y la Conferencia, cuando lo estimen necesario;
j) El presupuesto y los informes sobre su ejercicio, así como información sobre la administración y servicios de la Cámara;
k) Las denuncias para juicio político y el procedimiento para la declaración de procedencia;
l) Comunicaciones de particulares dirigidas a la Cámara de Diputados;
m) Acuerdos que adopten el Senado y la CP;
n) Informes de las comisiones que en representación de la Cámara asistan a reuniones interparlamentarias de carácter mundial, regional o bilateral y los informes y los demás documentos y avisos que disponga la Conferencia, la Junta y la MD; y
o) Los demás documentos que envíen la MD, la Junta o la Conferencia.

** Estenografía, Corrección y Estilo:*
a) Prestar los servicios de estenografía para las sesiones del Pleno, comisiones y comités y, en general, para cualquier reunión de trabajo parlamentario y procesar la versión estenográfica; y
b) Prestar los servicios de corrección y estilo que se le requieran para el trabajo editorial y parlamentario de la Cámara; y
c) Las demás que deriven del presente Estatuto y las normas, disposiciones y acuerdos aplicables. (a. 30).

Artículo 134.
1. El Congreso de la Unión tendrá un Sistema de Bibliotecas que estará a cargo de las Cámara de Diputados y de Senadores.
2. Las Cámaras conformarán, mantendrán y acrecentarán los acervos bibliográfico y de otros contenidos científico, cultural o informativo, para contribuir al cumplimiento de las atribuciones de las propias Cámaras, sus Comisiones y de los legisladores. Esos acervos tendrán carácter público.
3. La administración y operación de las Bibliotecas será responsabilidad de los servicios establecidos en cada Cámara, conforme a los Títulos Segundo y Tercero de esta ley, y a través de una Comisión Bicamaral del

Sistema de Bibliotecas, integrada por tres diputados y tres senadores, electos por el Pleno de cada Cámara a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política. En su caso, los legisladores de la Comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras.

Comentario: Angélica Hernández Reyes.

La Biblioteca Pública del H. Congreso de la Unión, fue fundada el 4 de septiembre de 1936, derivado de la iniciativa presentada por los diputados Luís Mora Tovar, Demetrio Bolaños Espinoza, Carlos A. Calderón, Guillermo A. Esteva y José Martínez Vértiz y otros representantes de la izquierda mexicana, ubicada en las calles de Tacuba y Bolívar de la Ciudad de México, se creó por la fusión de las Bibliotecas de la Cámara de Diputados, de la de Senadores y de la Contaduría Mayor de Hacienda, toda vez que cada una de ellas contaba con su propia biblioteca, pero eran carácter privado. (DD, Biblioteca de la H. Cámara de Diputados, México, 4 de Septiembre de 1936).

Esta Biblioteca tuvo una labor muy destacada como biblioteca pública durante varias décadas, debido a que muchos jóvenes acudían a consultar su acervo, que era digno de consideración. (H. Cámara de Diputados LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, El Congreso Mexicano, Estructura; Organización, Funcionamiento; Análisis Político, México, Agosto 1994, p. 102).

Durante la LIV Legislatura a pesar de muchos planes que existían para elevar la calidad en el servicio, únicamente fue restaurada y remodelada. Posteriormente, con la LV se crea el Sistema Integral de Información Documental (S.I.I.D.) que integró la Biblioteca Legislativa de San Lázaro y el Sistema de Investigación Legislativa (SIL). Dicho sistema funcionaba como un centro de información cuya objetivo era la sistematización de la información sobre el proceso legislativo y así constituirse en un apoyo para los diputados en la toma de decisiones. Este Sistema Integral de Información y Documentación en sus inicios contaba con una Coordinación General que dependía del Comité de Biblioteca en ese entonces. (H. Cámara de Diputados LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, El Congreso Mexicano, Estructura; Organización, Funcionamiento; Análisis Político, México, Agosto 1994, p. 102).

El 15 de junio de 1994, se inauguró la nueva biblioteca, compuesta del acervo de la Biblioteca Legislativa existente y con los materiales que se empezaron a integrar debido a la puesta en marcha del depósito legal,

a través del "Decreto por el que se dispone la obligación de los editores y productores de materiales bibliográficos y documentales, de entregar ejemplares de sus obras a la Biblioteca Nacional y a la Biblioteca del Congreso de la Unión" del 23 de julio de 1991, (México, [citado 3 de Mayo de 2006], formato htm, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/bibliot/apotec/decreto.htm).

Este decreto menciona que los materiales bibliográficos y documentales editados y producidos en el país, forman parte del patrimonio cultural de la Nación y que por lo tanto son de orden público e interés general.

El Depósito Legal es una fuente de enriquecimiento documental para las bibliotecas, la cuales cumplen con su función de difusión que permite el acceso al público en general.

En el año 2000 con la LVIII Legislatura, se crea la Dirección de Bibliotecas, la cual de acuerdo con el inciso f), párr. 1, del a. 49 de la Ley Orgánica y el a. 32 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, le corresponden las siguientes funciones:

a) Desarrollar labores técnicas para la organización de acervos bibliográficos y documentales;
b) Proporcionar servicios especializados de información, investigación y análisis a los integrantes de la Cámara;
c) Administrar el centro de documentación de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y, prestar el servicio especializado de información y documentación parlamentaria;
d) Crear espacios para la divulgación de la cultura general y parlamentaria;
e) Registrar e inventariar el acervo documental y bibliográfico de la Cámara, dictaminar sobre la adquisición de materiales y de los que se requieran para el trabajo legislativo;
f) Acrecentar y resguardar el patrimonio bibliográfico, hemerográfico, documental e histórico de la Cámara;
g) Organizar, dirigir, supervisar y evaluar los recursos y servicios de información, museografía y cultura parlamentarias;
h) Organizar y supervisar los servicios de informática y estadística parlamentaria;
i) Optimizar los recursos documentales y la eficiente prestación de servicios;
j) Asistir a las reuniones de la Comisión Bicamaral del Sistema de Bibliotecas y apoyar al Secretario de Servicios Parlamentarios;

k) Planear, organizar y supervisar los servicios de informática parlamentaria;
l) Actualizar los registros de informática parlamentaria;
m) Promover convenios de intercambio y colaboración con instituciones afines; y
n) Las demás que se deriven del presente Estatuto y de las normas, disposiciones y acuerdos aplicables.

Con la presente ley se crea la Comisión Bicamaral, cuya tarea es la de ser enlace político entre ambas Cámaras, generando una colaboración y coordinación entre ellas, Comisiones que estarán presididas e integradas por Diputados y Senadores, con el fin de que exista un aprovechamiento de los servicios de información del Congreso de la Unión.

Como antecedentes dentro de la ley, los textos de la Ley Orgánica del 25 de Mayo de 1979 y la del 20 de Julio de 1994, establecían que la Cámara de Diputados contaría para su funcionamiento administrativo con los comités: De Administración; De Biblioteca y De Asuntos Editoriales. La única diferencia es que la de 1994, agrega el comité del Instituto de Investigaciones Legislativas.

Por su parte, el Capitulo IV, De las Comisiones, en su a. 90 de la propia ley, establecía también como Comisión Especial la de Biblioteca, la cual tenía a su cargo la atención de la Biblioteca del Senado de la República y todo lo que se relacionara con actividades de esa naturaleza.

Actualmente, el Servicio de Bibliotecas se encuentra regulado en el a. 49 de la presente ley, dentro de la Sección Segunda denominada "De la Secretaría de Servicios Parlamentarios", en donde señala: "La Secretaría de Servicios Parlamentarios se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes:

…
f) Servicios de Bibliotecas, que comprende los de: acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria.
…

La Dirección de Bibliotecas tiene las funciones señaladas anteriormente, de acuerdo con lo que establece el a. 32 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados y está integrada con las oficinas de Atención a Legisladores y de Atención al Público, a las cuales el a. 33 del mismo Estatuto enlista sus funciones.

A modo de colofón, existe un Cuaderno de Apoyo de la Dirección General de Bibliotecas, denominado "Características de los servicios de información parlamentaria en 21 congresos del mundo", elaborado por Dulce María Liahut Baldomar en Octubre de 2002, el cual es un estudio comparado de los aspectos más relevantes de los servicios de información parlamentaria

en 21 países, tales como: tipo de bibliotecas, personal que labora en ellas, colecciones, servicios que se prestan, presupuesto, organización y funciones y, finalmente la visión de los servicios de información en la Cámara de Diputados.

En relación con el Sistema de Bibliotecas, nos pareció interesante la trascripción del Cuadro No. 7 "Usuario de las Bibliotecas Parlamentarias" de dicha investigación, en el que podemos observar quienes son los usuarios de estos servicios bibliotecarios en diversos países del mundo y poder comparar la situación que impera en México:

"En el cuadro 7 veremos que las bibliotecas parlamentarias tienen una cobertura de usuarios cuyo denominador común, desde luego, son los parlamentarios, su personal de apoyo directo y el personal de la legislatura. En varios casos sus servicios se extienden a las oficinas gubernamentales, periodistas o investigadores; y, en casi la mitad de las bibliotecas analizadas hasta cubrir a todo el público. En las de Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia, se da servicio exclusivamente a los parlamentarios, órganos y personal del parlamento. En las de Canadá, España, Francia, Egipto, Brasil, la India y Alemania, adicionalmente se atiende a los miembros de las oficinas gubernamentales, periodistas o investigadores. En algunos de estos casos existen ciertas limitaciones, como es la posibilidad de acceso a los servicios sólo en días en que no hay sesiones y/o la obtención de permisos especiales temporales. En donde adicionalmente se ofrecen servicios al público general son las de Uruguay, Italia, Hungría, Finlandia, México, Argentina, Japón, Estados Unidos, Corea y Suecia[36].

País	Cobertura
Alemania	Miembros del parlamento y grupos parlamentarios, autoridades federales, embajadas extranjeras, agencias de prensa acreditadas y los grupos de lobbistas registrados por el Bundestag. Normalmente no se permite el acceso del público general, pero los académicos pueden obtener un permiso especial en días en que no haya sesión.
Argentina	Parlamentarios, personal administrativo del parlamento; organismos públicos y privados; público en general.
Australia	Parlamentarios, personal de los parlamentarios y del parlamento. Acceso limitado a: medios de comunicación, parlamentarios estatales (cuando están en Canberra), ex senadores y ex diputados (cuanto están en Canberra).

[36]Al menos en los casos de Estados Unidos, Japón, Suecia y México, se cuenta con unidades de servicio especializadas para los legisladores".

Brasil	Parlamentarios, personal administrativo del parlamento, funcionarios aposentados, jornalistas.
Canadá	Parlamentarios y su personal de apoyo, consultores en servicio a los parlamentarios, grupos parlamentarios, agencias que reportan al parlamento, miembros de la Suprema Corte, comisiones, consejeros, miembros de la galería de prensa parlamentaria, periodistas, embajadas, investigadores visitantes.
Chile	Parlamentarios; personal administrativo del parlamento; organismos del Estado; investigadores, egresados universitarios; público en general.
Corea	Parlamentarios, ex parlamentarios, personal del parlamento, ministros del gobierno y sus agencias, investigadores, maestros, prensa, cuerpos diplomáticos, estudiantes de educación superior, y el público.
Egipto	Parlamentarios, personal del parlamento, investigadores.
España	Parlamentarios, personal administrativo del parlamento; periodistas; investigadores especializados.
Estados Unidos	CRS La Biblioteca del Congreso, incluyendo a su Biblioteca Jurídica, da servicio a todos los investigadores con más de 18 años de edad. El CRS sin embargo, da servicio exclusivamente a los miembros del Congreso, su personal y comités.
Finlandia	Miembros y funcionarios del Parlamento, servicios de información de los ministerios y otras oficinas gubernamentales, investigadores, estudiantes, empresas privadas y ciudadanos individuales.
Francia	Diputados, senadores, miembros franceses del Parlamento Europeo, exdiputados, personal de la Asamblea y grupos parlamentarios y asistentes de los diputados. Excepcionalmente se da a personas cuya investigación o estudios les requiere consultar documentos o manuscritos que no pueden encontrarse en otra biblioteca. Esta autorización es válida hasta por un mes, renovable, pero se limita a los días en que no sesiona la Asamblea.

Hungría	Parlamentarios y su personal de apoyo, personal del parlamento, abierta al público.
India	Parlamentarios, personal del parlamento, corresponsales de prensa acreditados, investigadores de "buena fe" en los periodos en que no sesiona el parlamento.
Inglaterra	Parlamentarios y su personal de apoyo, personal del parlamento.
Italia	Miembros del parlamento y al público.
Japón	La biblioteca de la Dieta Nacional tiene también funciones de biblioteca nacional. Por lo que está abierta al público. Dentro de la Biblioteca de la Dieta Nacional, el Buró de investigación y referencia legislativa sirve exclusivamente a los miembros y personal parlamentario. La Biblioteca también proporciona servicios bibliográficos a las agencias de los poderes Ejecutivo y Judicial a través de sus sucursales en esos poderes.
México	Servicios especializados a miembros de la Cámara de Diputados. Atención de solicitudes de miembros del Senado, gobiernos y congresos locales, poder Ejecutivo y Judicial, investigadores y servicios generales a todo público.
Nueva Zelanda	Parlamentarios y personal del parlamento.
Suecia	Miembros del parlamento y su personal de apoyo, público general
Uruguay	Parlamentarios, personal administrativo del parlamento; abierta al público.

Se puede observar del análisis de este Cuadro, que en México el Servicio de Bibliotecas es especializado y va dirigido principalmente a miembros de la Cámara de Diputados, pero que también se atienden solicitudes de personal del Senado de la República, gobiernos y congresos locales, poderes Ejecutivo y Judicial, investigadores y al público en general, por lo que creo que es conveniente dar más difusión a los servicios que se prestan, a efecto de que se aproveche de mejor manera toda la información, tanto de temas parlamentarios y legislativos, como en lo general, con la que cuenta el actual Sistema de Bibliotecas.

Precisamente el Sistema de Biblioteca publica en línea: la biblioteca virtual en la que se pueden encontrar textos completos de libros; legislación e información legal de todo el mundo; Diccionarios y Enciclopedias Parlamentarias; Leyes Federales de México; investigaciones de temas parlamentarios; bases de datos de las investigaciones y del Diario Oficial y decisiones de la SCJN, en relación con el ámbito legislativo; Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, tanto nacionales como extranjeros; catálogo bibliográfico de su acervo; ligas con otras bibliotecas virtuales y con los Congresos de los Estados; legislación internacional; estadísticas en México, periódicos en línea, nacionales y extranjeros; ligas con el Poder Ejecutivo y Judicial; con los Parlamentos del Mundo; Embajadas; Partidos Políticos, etc...

Como conclusión, podemos señalar que la redacción del presente a. busca garantizar un espacio de información en temas de interés general y también especializado en temas parlamentarios y legislativos, que contribuyan tanto al desempeño de las actividades dentro del Congreso de la Unión, como para que apoyen y aporten conocimientos a la sociedad en general.

Artículo 135.

1. Las Cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor información y realización de los trabajos.

Comentario: Angélica Hernández Reyes.

Es a través de la presente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se crean para la Cámara de Diputados, los Centros de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, el de las Finanzas Públicas, y de Estudios Sociales y de Opinión Pública, colocándolos en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios. Cabe mencionar que de estos tres Centros, los únicos que tienen un antecedente de su creación son los de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y el de las Finanzas Públicas; este último se conformó con el personal reclutado en la LVII Legislatura para el funcionamiento de la Unidad de las Finanzas Públicas y el de Estudios de Derecho en apego al a. Tercero, fr. IV, inciso a), del decreto de reformas de 1999 a la Ley Orgánica, se convirtiéndose en el depositario de las funciones que cumplía el extinto Instituto de Investigaciones Legislativas creado en la LI Legislatura.

De los primeros tres centros que se crearon, el 18 de marzo de 2004 se aprueba el Acuerdo de la JCP por el que se constituyen los Comités de los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; Sociales y de Opinión Pública; y de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, los cuales según se establece funcionarán hasta el término de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. La finalidad con la que se constituyeron dichos Comités fue la de establecer un vínculo directo entre los legisladores y las labores de estudio, investigación y apoyo técnico especializado, de tal manera que fueran ellos mismos quienes dictaran los criterios generales de funcionamiento, (Página del CEDIP [en línea], México, [citado 3 de Mayo de 2006], formato htm, Disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/cedip/marcojur.htm).

Dichos comités están integrados por 22 miembros a propuesta de los grupos parlamentarios (9 del PRI, 6 del PAN, 4 del PRD, 1 del PVEM, 1 del PT y 1 del Partido Convergencia). La MD estará compuesta de un presidente y dos secretarios y los Comités tomarán sus decisiones por consenso y, en caso de no lograrse, operará el sistema del voto ponderado. El Comité será el órgano de gobierno del Centro que corresponda y tendrá entre sus atribuciones:

a) Fijar las políticas para la elaboración del programa anual de trabajo, ratificado por el Secretario General.
b) Opinar sobre los nombramientos del Director General y de los integrantes del Centro.
c) Aprobar el reglamento interno de los Centros.
d) Dictar medidas sobre la vinculación del Centro con otras instituciones similares de órganos legislativos nacionales y extranjeros.
e) Fijar los criterios del Servicio de Carrera.
f) Participar en las sesiones de la CDPTL, cuando se traten asuntos relacionados con el Centro.
g) Determinar las reglas técnicas para la articulación funcional del Centro con los Servicios de Bibliotecas, Comisiones y Comités y del Archivo de la Cámara.
h) Vigilar el debido cumplimiento de las responsabilidades y funciones de los Centros.
i) Gestionar ante la JCP la asignación del presupuesto de los Centros.

El 10 de Mayo de 2004 se publica en el DOF la reforma al a. 49 de la presente ley, a través de la cual se crea para la Cámara de Diputados el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

El 6 de Septiembre de 2004, se aprueba el Acuerdo de CDPTL, por el que se nombra de manera interina a los Titulares de los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, de Estudios Sociales y de Opinión Pública y del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

El 3 de Agosto de 2005 se publica en el DOF la reforma al a. 49 de la presente Ley Orgánica, a través de la cual se crea para la Cámara de Diputados e incorpora a la redacción del texto, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

En la Exposición de Motivos de la presente ley, se puede ver que la intención por la que se proponía la creación de los Centros de Estudio, siendo esta la de entregar a los diputados una estructura profesional, no partidista, institucional, que impulsara y apoyará los trabajos parlamentarios y legislativos de la Cámara.

"El funcionamiento de las cámaras legislativas y los parlamentos en la mayor parte de los países, donde tales órganos funcionan regularmente sobre la base del pluralismo político, tienen como una de las características la de contar con un aparato permanente de apoyo, integrado por equipos profesionales y con suficiente capacidad técnica". (Exposición de Motivos de la Nueva Ley Orgánica del 30 de Abril de 1998, Año I, No. 19, pág. 1869).

Los Centros de Estudio se encuentran bajo la dirección de la Secretaria de los Servicios Parlamentarios, tal como lo establece el Título Segundo, Cap. Séptimo "De la organización técnica y administrativa, Sección Segunda "De la Secretaría de Servicios Parlamentarios" de la presente ley, a. 49:

"3. La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los centros de estudios de las finanzas públicas; de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias; y de estudios sociales y de opinión pública; de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, y de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género".

De manera complementaria, el a. 50 de esta ley, señala que es función del Secretario de Servicios Parlamentarios, promover investigaciones de derecho parlamentario comparado, en este caso, el a. deja abierta la posibilidad de que cualquier persona o centro realice dichas investigaciones, las cuales sirvan de apoyo en el quehacer legislativo.

Por otro lado, el personal de los Centros de Estudio, pertenecen al Servicio Civil de Carrera, por lo que para conocer más sobre las disposiciones generales, bases y lineamientos del mismo, nos debemos remitir al Título

Tercero "De la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores", Sección Cuarta "Del Servicio Civil de Carrera", así como a los Estatutos del Servicio Civil de Carrera con que cuenta cada Cámara, los cuales regirán de la siguiente manera, el de la Cámara de Diputados para los Centros de Estudios y el de la Cámara de Senadores para el IILSEN.

Por su parte, el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados, establece en su artículo primero que tiene como objeto establecer la organización de entre otros, de los centros de estudios de las Finanzas Públicas; de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; y de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

El a. 6 del mismo Estatuto, señala que para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de sus funciones constitucionales y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la Cámara cuenta con la Secretaría de Servicios Parlamentarios, a la cual estarán adscritos el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, entre otros.

Dicho Estatuto, en su Cap. V, denominado "De la Secretaría de Servicios Parlamentarios, de sus direcciones, oficinas y centros adscritos", Sección Primera. "De la Secretaría", señala en su a. 22 que el Secretario de Servicios Parlamentarios será el encargado de dirigir las actividades de los Centros de Estudios, con base en los acuerdos del Secretario General.

En la Sección Tercera del Estatuto, se decida un apartado a los Centros de Estudios, en donde los principales aspectos a considerar, son:

- La Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara cuenta con los centros de estudios de las Finanzas Públicas; de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; y de Estudios Sociales y de Opinión Pública, articulándose funcionalmente con los servicios de Bibliotecas, Comisiones y Comités y del Archivo. (a. 34).
- Tienen por objeto prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara, conforme a los programas aprobados. Estarán integrados por funcionarios del Servicio de Carrera,

investigadores, con experiencia en manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas sociales, de cultura nacional, jurídicos, de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria. (a. 35).

- La información y resultados de sus investigaciones serán confidenciales y sólo podrán darla a conocer por autorización superior expresa. El Secretario de Servicios Parlamentarios, por acuerdo del Secretario General, y conforme los lineamientos que determine la Conferencia, establecerá las formas de difusión de las actividades de los Centros. (a. 36).
- Toda información que generen los Centros, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas. Los Centros podrán contar con un boletín de difusión o se articularán con los servicios existentes en la Cámara, para la publicación de sus actividades. (a. 37).
- Cada Centro estará conformado por un Director General, cuatro directores de proyecto y el núm. de investigadores que la disponibilidad presupuestal permita y su desarrollo de estructura orgánica y funcional se hará mediante el Manual de Organización que apruebe la Conferencia a propuesta de la Secretaría General. (a. 38).
- Los requisitos para ser Director de Centro de Estudios, son los mismos requisitos que para los directores generales; contar con maestría en la especialidad afín al Centro; y los que determine la convocatoria. (a. 39).
- Las principales funciones de los Directores de los Centro de Estudios son: dirigir los servicios a su cargo, los programas aprobados y los acuerdos del Secretario General; formular, conjuntamente con el Secretario de Servicios Parlamentarios, el proyecto de programa anual de trabajo; acordar con el Secretario de Servicios Parlamentarios los asuntos de su competencia; informar a la Secretaría General y, en su caso, a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de las actividades desarrolladas por el Centro de Estudios; participar en aquellas acciones institucionales cuya materia sea afín a los objetivos del órgano a su cargo; promover la celebración de convenios de colaboración o intercambio con instituciones afines; diseñar con los centros de estudios y otras áreas, proyectos de investigación que permitan conformar equipos multidisciplinarios para diversificar los esquemas de trabajo, difundir, conforme a las normas los resultados de investigación; velar por la adecuada integración, actualización y reserva de las bases de datos generadas en la actividad de investigación, entre otras. (a. 40).
- Los titulares de los Centros serán nombrados por el Consejo Directivo y en base a la lista de candidatos que hubieren acreditado los requisitos o

ganado el concurso. Los investigadores y analistas serán designados por el voto de la mayoría y durarán en su encargo indefinidamente, en tanto no incurran en causa de remoción. (a. 41).

- Los aa. 42, 43 y 44 especifican las funciones y tareas de los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas, de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y de Sociales y de Opinión Pública, respectivamente.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas tiene las funciones siguientes:

a) Analizar los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda que presenta trimestralmente el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara y presentar reporte a la misma sobre los resultados;

b) Analizar el informe anual de acciones y resultados de la ejecución del plan nacional de desarrollo en lo relacionado con las finanzas públicas, así como el contenido de éste al inicio del período presidencial y dar cuenta a la Cámara;

c) Analizar las iniciativas de presupuesto, Ley de Ingresos, leyes fiscales y Criterios Generales de Política Económica que presente el Ejecutivo, así como el Informe y las Tarifas de comercio exterior y, sobre los aspectos comprendidos en el segundo párr. del a. 131 constitucional;

d) Elaborar los análisis, proyecciones y cálculos que le sean requeridos por las comisiones sobre finanzas públicas;

e) Proporcionar a las comisiones, a los grupos parlamentarios y a los diputados la información que requieran en materia de finanzas públicas;

f) Recabar y organizar información económica, procedente de organismos públicos y privados, para hacerla accesible a la Cámara y a sus comisiones y grupos parlamentarios;

g) Asesorar a las comisiones cuando requieran información en materia económica de parte de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, con el propósito de mejorar la calidad y cantidad de los datos para el desempeño de las funciones de los diputados;

h) Solicitar a la entidad de fiscalización superior de la federación la información que estime necesaria, con autorización del pleno de la Comisión de la Cámara;

i) Realizar estudios sobre finanzas públicas, a petición de las comisiones o por iniciativa propia;

j) Participar en las actividades de capacitación de los funcionarios del Servicio;
k) Llevar el archivo de las copias de los informes sobre finanzas y deuda pública que envíe el Ejecutivo a la Cámara, así como de todos los documentos económicos y proporcionar al subsistema de documentación e informática de la Cámara el acceso a dicho archivo;
l) Procesar la información de su especialidad que se integrará al Subsistema de Informática y Estadística Parlamentarias; y
m) Presentar a la consideración del Secretario de Servicios Parlamentarios los requerimientos presupuestales, a efecto de que se considere en el anteproyecto de presupuesto de la Cámara (a. 42).

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias tiene las funciones y tareas siguientes:

a) Llevar a cabo investigaciones jurídicas de carácter histórico, comparativo y sociojurídico sobre instituciones parlamentarias, instituciones públicas, derecho público, derecho privado, derecho social y, en general, sobre cualquier rama afín, que contribuyan al ejercicio de las funciones legislativas;
b) Realizar reuniones académicas vinculadas al estudio del derecho e investigaciones parlamentarias;
c) Participar en las actividades de capacitación de los funcionarios del Servicio;
d) Instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre estudios especializados en derecho y prácticas parlamentarias;
e) Promover la celebración de convenios de colaboración con centros de estudios parlamentarios e instituciones académicas nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias y de personal, así como con especialistas;
f) Mantener actualizado un sistema de archivo especializado con información documental necesaria para el desempeño de sus funciones; y
g) Procesar la información de su especialidad que se integrará al subsistema de informática y estadística parlamentarias; y
h) Presentar a la consideración del Secretario de Servicios Parlamentarios los requerimientos presupuestales, a efecto de que se considere en el anteproyecto de presupuesto de la Cámara (a. 43).

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública tiene las funciones y tareas siguientes:

a) Llevar a cabo investigaciones y estudios sobre las relaciones Estado-sociedad, movimiento social organizado y emergente, pobreza, migración, género, grupos étnicos, salud, vivienda, entre otros;
b) Celebrar reuniones académicas sobre los problemas de orden social, así como en materia de opinión pública;
c) Participar en las actividades de capacitación de los funcionarios del Servicio;
d) Instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre estudios sociales y de opinión pública;
e) Promover la celebración de convenios de colaboración con centros de estudios, e instituciones académicas nacionales e internacionales afines, para el intercambio de experiencias y de personal, así como con especialistas;
f) Mantener actualizado un sistema de archivo especializado con información documental necesaria para el desempeño de sus funciones;
g) Procesar la información de su especialidad que se integrará al subsistema de informática y estadística parlamentarias; y
h) Presentar a la consideración del Secretario de Servicios Parlamentarios los requerimientos presupuestales, a efecto de que se considere en el anteproyecto de presupuesto de la Cámara (a. 44).

Por lo que podemos observar, queda pendiente la inclusión dentro de la ley de las funciones que lleva a cabo el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, ya que dentro de la página de la H. Cámara de Diputados, el CEDRSSA se limita a poner dentro de un Cuadro Sinóptico sus funciones, las cuales son: Estudios e Investigaciones; Seguimiento y Evaluación; Políticas Públicas; Reuniones, Foros y Talleres; Redes de Investigación; Elaboración y Difusión de Documentos; e Insumos, Apoyos e Indicadores para la Toma de Decisiones de Diputados. De igual manera, la reforma queda pendiente para el recién creado Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
DEL SENADO DE LA REPUBLICA

En el mes de diciembre de 1985, la H. Cámara de Senadores acordó la creación del Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN), como órgano de asesoría y apoyo técnico (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República IILSEN [en línea], México, formato htm, [citado 22 de Mayo de 2006] Disponible en Internet: http://www.senado.gob.mx/iilsen/index1.html).

Posteriormente, el 7 de diciembre de 1995, el Pleno de la Cámara aprueba el Punto de Acuerdo por el que se transforma el Centro de Informática Legislativa (CILSEN) en el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), considerando que es necesario adecuar el funcionamiento de los organismos que la apoyan, y mejorar sustancialmente los servicios de análisis e información que se requieran, (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República IILSEN [en línea], México, formato htm, [citado 22 de Mayo de 2006].

Disponible en Internet: http://www.senado.gob.mx/iilsen/index1.html).

El 5 de octubre del 2000, el Pleno de la LVIII Legislatura de la H. Cámara de Senadores nombró al Senador Óscar Cantón Zetina como Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN) y en la sesión del 28 de diciembre del 2000, el Pleno aprobó el Reglamento Interior del IILSEN, del que se destaca lo siguiente:

- El objeto del Reglamento es regular la organización y funcionamiento del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, así sus atribuciones. (a. 1).

- El IILSEN es un órgano especializado, encargado del desarrollo de investigaciones, estudios y análisis relacionados con las facultades y competencias del Senado, y el establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros para la consecución de sus fines. (a. 3).
- El IILSEN está integrado por los Órganos: De Gobierno (MD y Presidencia del IILSEN); Sustantivos (Dirección General de Investigación y Dirección General de Vinculación) y De apoyo (Consejo Consultivo). (a. 4).
- El Presidente del IILSEN será un Senador, propuesto por la MD y aprobado por el Pleno al inicio de cada Legislatura, y durará en su encargo el tiempo que ejerza el cargo de senador. (a. 5).
- Los requisitos para ser Presidente del IILSEN, son: ser Senador en ejercicio de sus funciones y contar con experiencia a nivel directivo en la administración pública. (a. 6).

- El Presidente del IILSEN tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

I. Representar al IILSEN, ante las instancias legislativas de carácter nacional e internacional, así como con instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras.
II. Dirigir técnica y administrativamente al IILSEN.
III. Celebrar convenios de colaboración con congresos locales e instancias legislativas internacionales, así como con organismos públicos y privados de carácter nacional e internacional.
IV. Someter a la aprobación de la MD el programa anual de actividades.
V. Promover, coordinar y supervisar las investigaciones, estudios y planes de trabajo.
VI. Remitir a la MD, un informe anual de los resultados obtenidos durante el periodo correspondiente.
VII. Proponer las directrices generales para proporcionar a los miembros del Senado de la República y sus Comisiones, la información, investigaciones, estudios, asesoría y apoyo que le sean solicitados.
VIII. Proponer la integración de los grupos de trabajo necesarios para la especial atención de estudios, investigaciones y proyectos específicos.
IX. Establecer mecanismos de coordinación con la Institución homóloga al IILSEN de la Cámara de Diputados.
X. Proponer el ejercicio del presupuesto anual de egresos.
XI. Proponer a la MD los nombramientos de los integrantes del Consejo Consultivo del IILSEN.
XII. Proponer la contratación de los servicios profesionales y especializados necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones del IILSEN.
XIII. Proponer las medidas necesarias para el buen funcionamiento del IILSEN.
XIV. Nombrar y remover a los titulares de las unidades administrativas.
XV. Proponer a la MD las reformas al Reglamento y a la estructura orgánica del Instituto, así como las políticas generales de administración, planeación y desarrollo de las actividades del IILSEN.
XVI. Cumplir y hacer cumplir el presente Reglamento.
XVII. Presidir el Consejo Consultivo.
XVIII. Las demás que le asigne la MD. (a. 7).

- El IILSEN contará con dos Direcciones Generales: de Investigación y de Vinculación, las que dependerán directamente del Presidente y estarán integradas con personal profesional y técnico necesario, para dar cumplimiento a los programas de trabajo. (a. 8).
- Para el cumplimiento de sus objetivos contará con un Consejo Consultivo, el cual tiene por objeto enriquecer con propuestas, los programas de trabajo, contribuir al establecimiento de los criterios metodológicos de los diferentes estudios, investigaciones y análisis desarrollados y participar en el dictamen y aprobación de las publicaciones del IILSEN. (a. 12).Dentro de la p. del Senado, se establece que la Misión del IILSEN es: "Desarrollar actividades de investigación, estudios y análisis relacionados con las Competencias del Senado de la República, así como el establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros con el objeto de apoyar el trabajo legislativo de los CC. Senadores de la República", (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República IILSEN [en línea], México, formato htm, [citado 22 de Mayo de 2006] Disponible en Internet: http://www.senado.gob.mx/iilsen/index1.html).

Y que sus objetivos son:

"- Elaborar investigaciones, estudios y análisis relacionados con las facultades y competencias de la H. Cámara de Senadores.
- Establecer los vínculos institucionales para acceder a fuentes especializadas de información.
- Proporcionar de manera oportuna información de apoyo a la labor legislativa de los CC. Senadores" (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República IILSEN [en línea], México, formato htm, [citado 22 de Mayo de 2006] Disponible en Internet: http://www.senado.gob.mx/iilsen/index1.html).

Como podemos observar, en base al a. 7 fr. IX, existe la obligación de que el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, establezca mecanismos de coordinación con su Institución homóloga en la Cámara de Diputados, es decir, con los Centros de Estudios, a fin de brindar apoyo y cumplir con los objetivos para los cuales fueron creados.

Como conclusión, podemos señalar que en busca de un apoyo más profesional, técnico para los integrantes del Poder Legislativo, es que se crean los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; de Estudios de Derecho e

Investigaciones Parlamentarias; de Estudios Sociales y de Opinión Pública; de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, y de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, los cuales tienen como antecedente dentro de la Cámara de Diputados, al Instituto de Investigaciones Legislativas, el cual continua vigente en la Cámara de Senadores, los cuales adicionalmente proporcionan conocimiento y difusión de temas parlamentarios, a través de las revistas periódicas que los mismos publican.

BIBLIOGRAFIA.

LIBROS:

- Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, Cuarta Reimpresión, México, 2000, p. 438.

- Chena Rivas, Rodolfo, El Ordenamiento Parlamentario y el Congreso Federal Mexicano, Asociación Mexicana de Instituto de Investigaciones Legislativos, Instituto de Estudios Legislativos, México, Primera ed., 1999, p. 129.

- H. Cámara de Diputados LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, El Congreso a Debate, Estructura; Organización; Funcionamiento; Análisis Político, Primera ed., Agosto 1994, México, p. 217.
- Mora-Donatto, Cecilia, Temas Selectos de Derecho Parlamentario, Estudios Constitucionales, México, Primera ed., Abril 2001, p. 237.

- Tosi, Silvano, Derecho Parlamentario, Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, LVI Legislatura Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, México, Primera ed., Marzo de 1996, p. 335.

OBRAS GENERALES:

- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Serie II. Léxico y discurso parlamentario, Volumen I. Diccionarios, T. 1, Enciclopedia Parlamentaria de México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Primera ed., Junio 1997, México, p. 1089.

LEYES:

- Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Septiembre 2005, p. 444.
- Reglamento del Canal de Televisión del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de Mayo de 2005.

DOCUMENTOS:

- Cuaderno de Apoyo de la Dirección General de Bibliotecas, H. Cámara de Diputados, "Características de los servicios de información parlamentaria en 21 congresos del mundo", Dulce María Liahut Baldomar, Octubre de 2002.
- Diario de los Debates, 4 de Septiembre de 1936.
- Iniciativa para instalar y reorganizar la Biblioteca Pública del H. Congreso de la Unión, 12 de Noviembre de 1935.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 25 de Mayo de 1979.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 20 de Julio de 1994.

- Primer Informe de Actividades de la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, Diputada Heidi Storsberg Montes, Presidenta, Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso, Segundo Período Ordinario de Sesiones, LVIII Legislatura, Congreso de la Unión, México, 30 de marzo del 2001.

- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1898.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934.
- Segundo Informe de Trabajo, Virgilio Dante Caballero Pedraza, Director General, Canal de Televisión del Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, Congreso de la Unión, México, 28 de febrero del 2001.

REVISTAS:

- Moreno Collado, Jorge, Dialogo y Debate de Cultura Política 2, 9-10. Teoría y Práctica de la Legislación Parlamentaria. Julio a Diciembre de 1999, p. 315.

OTRAS FUENTES:

- http://www.senado.gob.mx/
- http://www.diputados.gob.mx/
- http://canaldelcongreso.gob.mx/
- http://www.diputados.gob.mx/cedip/marcojur.htm
Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se constituyen los Comités de los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; Sociales y de Opinión Pública; y de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

- http://cronica.diputados.gob.mx/
Acuerdo para garantizar la difusión de la información de la Cámara de Diputados, Diario de los Debates, 3 de Noviembre de 1998.ç

- http://www.diputados.gob.mx/bibliot/apotec/antecede.htm
Antecedentes del Depósito Legal en México.

- http://www.diputados.gob.mx/sia/coordina.htm
Características de los servicios de información parlamentaria en 21 congresos del mundo, elaborado por Dulce María Liahut Baldomar en Octubre de 2002.

- http://www.diputados.gob.mx/bibliot/apotec/decreto.htm
Decreto por el que se dispone la obligación de los editores y productores de materiales bibliográficos y documentales, de entregar ejemplares de sus obras a la Biblioteca Nacional y a la Biblioteca del Congreso de la Unión, del 23 de julio de 1991.

- http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/
Diccionario Universal del Términos Parlamentarios.
- http://canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=49
Iniciativa de Decreto por el que se expide el Reglamento del Canal de Televisión (Dictamen de la Cámara de Senadores) Jueves 26 de Abril de 2001.

- http://canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=50
Iniciativa de Decreto por el que se expide el Reglamento del Canal de Televisión (Dictamen de la Cámara de Diputados) Lunes 28 de Abril de 2003.

- http://www.senado.gob.mx/iilsen/index1.html
Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

- http://canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=75
Política Interna 1 “Del Funcionamiento de la Comisión Bicamaral”, Miércoles 17 de enero de 2001.

- http://canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=74
Política Interna 2 “Del Manual de Operación y Transmisiones” Jueves 22 de febrero de 2001.

- http://www.senado.gob.mx/iilsen/index1.html
Reglamento Interior del Instituto de Investigaciones Legislativas.

- http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/bicamara/discurso.htm
Versión Estenográfica del Acto de Instalación de la Comisión Bicamaral del Canal Parlamentario del Congreso de la Unión, celebrado el 30 de abril de 1998, en el Palacio Legislativo de San Lázaro.