

III. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN	9
El bicammarismo en México	9
Mecanismo de integración de las cámaras	10
Cámara de Diputados	10
Cámara de Senadores	13
Las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión	13
Visión conjunta	14
Las comisiones de la Cámara de Diputados	18
Las comisiones de la Cámara de Senadores	32
La Comisión Permanente	34
La Gran Comisión	39
Los grupos parlamentarios	41

III. Estructura y organización del Congreso de la Unión

EL BICAMARISMO EN MÉXICO

El artículo 50 de la Constitución establece que “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.” Esta forma de organizar al Poder Legislativo, dividiéndolo, ha sido predominante en nuestra historia constitucional, si bien la versión original de la Constitución de 1857 estableció, en lugar del bicammarismo, un sistema unicamaral. Este último sistema perduró hasta 1874, fecha en la cual el Senado fue reintroducido en nuestra organización constitucional por el poder revisor.

De manera tradicional se ha identificado al bicammarismo con el federalismo. Dicha vinculación se estableció desde que la Constitución de 1824 ordenó que los senadores serían elegidos por las legislaturas de los estados, por mayoría de votos. En virtud de este procedimiento, se pensaba que los senadores representaban a las entidades federativas y no a la nación, como era el caso de los diputados. Además, la tendencia a asociar, en cuanto a la naturaleza de su representación, al Senado mexicano con el estadounidense (este último plenamente identificado con el federalismo desde sus orígenes), ha contribuido a fortalecer en México la creencia de que bicammarismo y federalismo van necesariamente juntos.

Sin embargo, parece haber elementos para contradecir dicha vinculación. Uno de ellos sería el hecho de que durante la experiencia centralista mexicana del siglo XIX subsistió el bicammarismo. Otro elemento sería la gradual desaparición de la intervención de las legislaturas locales en el proceso de elección de los senadores, cuyo último resabio fue la disposición del artículo 56 constitucional, derogada en 1986, que otorgaba a aquéllas la facultad de declarar electo al candidato a senador que hubiera obtenido la mayoría de los votos emitidos. Finalmente, un último elemento sería la circunstancia de que a los aspirantes a diputados y a senadores se les exigen los mismos requisitos de elegibilidad, excepto el de la edad.

Así pues, algunos autores opinan que la principal razón de ser del bicammarismo en México ha de buscarse en otro contexto, diferente al federalismo, el cual parece ser el siguiente: el bicammarismo en México obedece, más que a un prurito federa-

lista, al ánimo de introducir un principio de control y moderación dentro del propio Poder Legislativo. La mayor experiencia política y serenidad de ánimo que supone la edad más avanzada (la cual es requisito de elegibilidad de los senadores a quienes se exige un mínimo de 30 años, a diferencia de los diputados, a quienes se exige un mínimo de 21 años cumplidos al día de la elección), sería el factor determinante que garantizaría la existencia de un elemento moderador en los procesos legislativos.

El debate sobre el carácter federalista del Senado no está de ninguna manera concluido. El caso es que el Constituyente de 1917 ratificó el bicammarismo como principio fundamental de nuestra organización constitucional. Sin embargo, lo que los diputados constituyentes no podían prever fue la creación de un sistema de partido predominante que sustituiría funcionalmente al bicammarismo, ya que el efecto moderador y correctivo de los posibles “excesos” de la cámara baja fue introducido, principalmente, por la disciplina de partido.

Ahora que en México se está conformando un sistema de partidos diferente, más plural, y en el que cabe la posibilidad de que la mayoría en la Cámara de Diputados sea de partido distinto al del presidente de la República, es de esperarse que el bicammarismo habrá de recobrar su posición como elemento moderador y mediador de los siempre conflictivos procesos de gobierno.

Tena Ramírez ha delineado las ventajas institucionales del sistema bicamaral:

- a) Favorece el equilibrio de poderes al debilitar, dividiéndolo, al Poder Legislativo, el cual generalmente tiende a predominar.
- b) En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las cámaras, puede la otra intervenir como mediadora. Sin embargo, si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos cámaras, hay presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.
- c) La segunda cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, así como contra el error y el desborde y predominio de las pasiones políticas en el proceso legislativo. Esto se debe a que el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera cámara y la segunda, permite serenar la controversia y madurar el juicio.¹⁴

MECANISMO DE INTEGRACIÓN DE LAS CÁMARAS

Cámara de Diputados

De la lectura de los artículos 52 de la Constitución y 2o. de la LOC, se desprende que la Cámara de Diputados se integrará con quinientos diputados, electos según principios de representación distintos, a saber: trescientos de ellos son electos por

¹⁴ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 16a. ed., Porrúa, México, 1978, p. 266.

el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, mientras que doscientos serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Por ser éste, en estricto sentido, un tema que pertenece más al ámbito del derecho electoral que al parlamentario, en este apartado nos limitaremos a hacer referencias someras al contenido técnico de los conceptos recién apuntados.

Principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales. El principio de votación mayoritaria es aquel en el cual se elige al candidato que obtiene la mayoría de los votos en una demarcación electoral determinada. Dicha mayoría puede ser absoluta o relativa: absoluta cuando se exige que para resultar ganador el candidato debe obtener la mitad más uno del total de votos emitidos en la demarcación en la cual compitió; relativa, cuando basta con que obtenga más votos que el resto de los candidatos con quienes compitió. Este último es el principio que se sigue en nuestro país.

Por otra parte, el principio de votación mayoritaria relativa opera sólo en demarcaciones específicas que en México hemos denominado *distritos electorales uninominales*. Se llaman “uninominales” debido a que de la competencia electoral que en ellos se verifica para efecto de elegir diputados, surge un solo diputado.

El artículo 53 de la Constitución establece un criterio demográfico para organizar a los trescientos distritos uninominales que existen en México, al decir que la demarcación territorial de estos últimos será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. Además, este mismo artículo señala que la distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará con base en el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados electos por el principio de mayoría.

Principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. El principio de la proporcionalidad es aquel en virtud del cual se busca reflejar el número de votos obtenido por cada partido, en el número de escaños congresionales obtenidos por cada uno de ellos. En este caso, los candidatos de los partidos compiten en demarcaciones territoriales distintas de los distritos electorales uninominales, llamadas “circunscripciones plurinominales”. Éstas son de mayor tamaño que los primeros, y abarcan el territorio de varias entidades federativas. Se les llama “plurinominales” porque en estas demarcaciones territoriales se elige a más de un diputado, a partir de listas que para cada circunscripción propone y registra cada uno de los partidos políticos. Cabe aclarar que para que un partido político pueda obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales. Además, para que un partido político tenga derecho a que le sean asignados diputados según el principio de representación proporcional, deberá alcanzar por lo menos 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, según lo dispone el artículo 54 de la Constitución en sus fracciones I y II. Asimismo,

el artículo 53 de la Constitución señala que se constituirán cinco circunscripciones de este tipo en el país.

En tiempos recientes el artículo 54 constitucional fue reformado, en el sentido de modificar el esquema de excepciones al principio de estricta correlación entre el porcentaje de votos obtenidos por los partidos, y el porcentaje de escaños que les corresponden en la cámara baja. Recordemos que con la reforma del 3 de septiembre de 1993, se había determinado que las 200 diputaciones de representación proporcional serían asignadas con el criterio de estricta correlación entre porcentaje de votación y porcentaje de curules de representación proporcional. Y acordémonos también de que dicha regla admitió dos excepciones. En primer lugar, cuando un partido político obtuviese más del 60% de la votación nacional emitida, tendría derecho a que se le asignaran diputados de representación proporcional en un número que sumado a las constancias de mayoría que hubiese obtenido, no pasara el número de 315 diputados, o sea, el 63% de la Cámara de Diputados. En segundo lugar, cuando algún partido político obtuviese el 60% o menos de la votación, pero aún así, su número de votos fuese mayoritario, la asignación de diputados de representación proporcional, sumada a las constancias de mayoría que hubiese obtenido, no podría sobrepasar el número de 300 diputados, o sea, el 60% de la cámara baja.¹⁵

Pues bien, la reforma del 21 de agosto de 1996 conservó el principio de representación proporcional estricta, pero alteró el esquema de límites o techos superiores sobre el número máximo de curules que algún partido político puede tener en la cámara baja, y que, como dijimos, antes de la reforma de agosto de 1996 oscilaba entre el 60% y el 63% de la misma.

Según las nuevas reglas, ningún partido político puede controlar más del 60% de los escaños en la Cámara de Diputados, ya que no podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. Por otro lado, sobre el límite general del 60% como máximo de curules a controlar por un partido en la cámara mencionada, las reformas de 1996 introdujeron también un límite en cuanto al diferencial que puede existir entre el porcentaje de votación nacional emitida en favor de un partido, y el porcentaje de las curules que en la cámara baja corresponden a ese mismo partido por ambos principios de representación. En ningún caso, señala la fracción V del artículo 54 reformado, dicho diferencial podrá exceder los ocho puntos porcentuales. Esto significa que si, por ejemplo, un partido obtiene el 45% de la votación nacional emitida, el número máximo de curules que podrá tener en la cámara baja será de 53% de las mismas. Esta es una regla que viene a acotar la tradicional sobrerepresentación del partido más grande en la Cámara de Diputados, la cual perduraba en el sistema representativo mexicano, a pesar de las reformas de 1993 que intentaron limitarla.

¹⁵ Manuel Barquín, "Comentario al artículo 54 de la Constitución", en *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1995.

Cámara de Senadores

Por su parte, el artículo 56 constitucional establece tres sistemas para elegir a los 128 senadores que formarán parte de la cámara: en cada estado y en el Distrito Federal, serán elegidos dos senadores por el principio de mayoría relativa, y uno será asignado al partido que constituya la primera minoría. En esta elección los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos, estableciéndose que la senaduría de la primera minoría se asignará a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en el total de votos en la entidad de que se trate. Por otra parte, los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

La introducción de los senadores de representación proporcional elegidos a partir de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, ha sido criticada argumentándose que dicho sistema rompe con el carácter esencialmente federalista del Senado de la República. Esta apreciación pudiera ser considerada como certera, si no fuera porque el supuesto “carácter esencialmente federalista del Senado” no está del todo claro en la doctrina (como lo señalamos en la sección del presente trabajo dedicada a comentar el bicamatismo). Además, ya hay países en los que existen senadores que no forman parte de la cámara alta en virtud de un criterio vinculado al federalismo, o, en otras palabras, no en razón de una representación regional o local, sino por motivos diversos. Tal es el caso de los expresidentes de la República en Venezuela, quienes son considerados como miembros del Senado *ex officio*. Por nuestra parte, pensamos que esta medida puede ser aprovechada por los partidos políticos para permitir el acceso al Senado a algunos de sus miembros más destacados, que quizá no serían muy buenos candidatos, pero sí muy buenos y muy útiles senadores, lo cual podría redundar en un incremento de la calidad del personal político que llega a la cámara alta. Claro está que lo anterior puede también tener un efecto exactamente opuesto, si es que los partidos deciden emplear el mecanismo de la representación proporcional para hacer llegar al Senado a individuos de antecedentes negativos en sus estados, amparándolos detrás de las listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Finalmente, mencionaremos que, al igual que en el caso de los diputados elegidos por el principio de representación proporcional, los senadores de primera minoría y los de representación proporcional tienen los mismos derechos, prerrogativas y deberes que aquellos que fueron elegidos por el principio de mayoría relativa.

LAS COMISIONES DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Las comisiones parlamentarias son la parte medular de la estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano. Constituyen el núcleo fundamental del

quehacer político parlamentario o congresional. Sin su trabajo, las asambleas legislativas no contarían con orden alguno en sus deliberaciones, ni sus acuerdos podrían tener la calidad debida, además de que no tendrían tiempo para analizar los asuntos sometidos a su consideración. Su existencia obedece, pues, a los criterios de división del trabajo de las cámaras y de la especialización en sus actividades.¹⁶

Los cuerpos colegiados como las asambleas legislativas, numerosos y heterogéneos desde los puntos de vista ideológico, étnico, cultural y social, requieren de mecanismos que aseguren el consenso entre sus miembros, el cual es más fácil de lograr a través de cuerpos intermedios más pequeños, en donde se generen acuerdos que después se transporten al pleno de la asamblea en su conjunto. Así pues, el trabajo en comisiones determina los resultados del trabajo global de las cámaras y del Congreso. Hablar de la eficacia de las comisiones equivale, desde este punto de vista, a referirnos a la eficacia del Congreso como un todo: de ello nace la importancia de revisar la estructura y facultades de estos cuerpos básicos de las tareas congresionales.

Asimismo, las comisiones funcionan como mecanismos de encuadramiento colectivo de los legisladores, que aseguran orden y disciplina en el trabajo camarál, de tal manera que se asegure el comportamiento funcional de los congresistas.¹⁷

Visión conjunta

Mucho se ha insistido en que si se quiere fortalecer la presencia política del Poder Legislativo en México, así como dar mayor agilidad al trabajo parlamentario, es necesario replantear la forma en que trabajan las comisiones.¹⁸ Por esta razón, es necesario hacer un análisis de la forma en que está regulado el trabajo en comisiones, de tal forma que nos sirva de punto de partida para ver hacia dónde debe dirigirse la normatividad interna de las cámaras, en vista de los objetivos señalados líneas arriba. Debemos mencionar, asimismo, que en este apartado estudiaremos únicamente las reglas de funcionamiento comunes a todas las clases de comisiones, dejando las reglas particulares para cuando analicemos cada una de ellas.

Órganos directivos

Ningún artículo de la LOC ni del RGICG hace referencia directa y expresa acerca de los órganos directivos de las comisiones de la Cámara de Diputados, como sí lo

¹⁶ Manuel González Oropeza, "Las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión", en *Política y proceso legislativos*, UNAM y Senado de la República, LII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 1985, p. 253.

¹⁷ Jorge Moreno Collado, "El proceso y la práctica legislativos", en *Política y proceso legislativos*, UNAM y Senado de la República, LII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 1985, p. 208.

¹⁸ Véase, por ejemplo, José Antonio González Fernández, "Las comisiones del H. Congreso de la Unión", en Procuraduría y Gobierno del Estado de Guerrero, *Obra Jurídica Mexicana*, México, 1988; y Manuel González Oropeza, "Las comisiones del Congreso de la Unión en México", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/UNAM, México, 1994.

hace el artículo 83 de la referida ley respecto de la Cámara de Senadores.¹⁹ A pesar de ello, es posible encontrar varios artículos que hacen referencia a dichos órganos, para el caso de las comisiones de la cámara baja. Un ejemplo es el del artículo 42 de la LOC, el cual señala que las comisiones de esta cámara podrán solicitar, “por conducto de su presidente”, información a las dependencias públicas o celebrar entrevistas con servidores públicos. Por su parte, el artículo 47 de la misma ley habla de que la pluralidad de partidos debe reflejarse en la integración de las comisiones, así como en la designación de sus presidentes y las “secretarías correspondientes”.²⁰ No sucede lo mismo con los vocales, autoridades que no son mencionados ni siquiera indirectamente en la LOC ni en el RGICG, para el caso, repetimos, de la cámara baja. La práctica parlamentaria ha sido, sin embargo, que cada comisión cuente con un presidente, un secretario y vocales en número variable, elegidos según el procedimiento del artículo 47 de la LOC, es decir, por el pleno de la cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

El presidente de comisión es un actor potencialmente importante en los trabajos parlamentarios del Congreso de la Unión. El mismo RGICG dispone en su artículo 83 que los presidentes de comisión son responsables de los expedientes que pasen para el estudio de la comisión que presiden. Pero además, los presidentes podrían ser canal de peticiones y demandas, así como voceros de declaraciones políticamente relevantes, si no fuera porque, en México, su papel se ve limitado por varios factores. Quizás el principal de ellos sea el relacionado con su forma de elección.

En efecto, el presidente de cada comisión es elegido por el pleno, a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Esto, en la práctica, quiere decir que los presidentes son elegidos por el partido mayoritario, ya sea como producto de una negociación interna dentro de dicho partido, o como resultado de una negociación entre el partido mayoritario y los partidos minoritarios. Esta fórmula de elección fortalece el principio de disciplina partidista, a la vez que resta autonomía a la presidencia de la comisión. Lo contrario sucedería si el presidente fuera electo en el seno de la misma comisión, tal como sucede en la mayoría de los parlamentos actuales.²¹ En este caso, si bien el elemento partidista no desaparecería, habría margen para una negociación interna en la comisión, o sea, para establecer compromisos personales entre los legisladores, lo cual aumentaría la posibilidad de maniobra autónoma del presidente, en relación con su propio grupo parlamentario.

Mención aparte merece la cuestión relacionada con la facultad para fijar el orden del día de las reuniones de las comisiones parlamentarias en México. Ni la LOC ni el RGICG establecen regulación expresa de este importante asunto. En la

¹⁹ Artículo 83. Las comisiones contarán con un presidente, un secretario y los vocales que autorice la Cámara.

²⁰ En la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, el PRI tiene 32 presidencias de comisión, el PAN 9, el PRD 7 y el PT 1.

²¹ Juan Luis Paniagua Soto, “El sistema de comisiones en el parlamento español”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, marzo de 1986, p. 123.

práctica, dicho orden es fijado por el presidente de la comisión, si bien no deja de darse un proceso de negociación y consulta interna dentro de la comisión respectiva.

Toma de decisiones

Establece el artículo 93 del RGICG que las comisiones se reunirán mediante cita de sus respectivos presidentes, pero deben funcionar con la mayoría de los individuos que las forman.

Por su parte, el artículo 56 de la LOC indica que las decisiones de las comisiones serán tomadas por mayoría de votos de sus miembros y que, en caso de empate, los presidentes de las mismas tendrán voto de calidad. Asimismo, este artículo establece la posibilidad de expresar votos particulares por parte de aquellos diputados que disientan de la resolución adoptada por la mayoría de la comisión. En dicho supuesto, el diputado disidente deberá dirigirlo al coordinador de su grupo parlamentario con copia para el presidente de la comisión, para que el primero lo remita al presidente de la mesa directiva de la Cámara, si así lo estima conveniente, para que este último lo ponga a consideración del pleno. Cabe señalar que el mismo procedimiento está previsto para el caso de la Cámara de Senadores, en el artículo 86 de la LOC.

Plazos

La LOC omite hacer mención de plazo alguno dentro del cual las comisiones deban emitir resolución respecto de los asuntos que se les turnan. Por su parte, el artículo 87 del RGICG señala un plazo irrisorio de cinco días para que toda comisión presente dictamen en los negocios de su competencia, contados desde la fecha en que los haya recibido. Éste es otro ejemplo más del atraso e incongruencia en la normatividad de nuestro Congreso, que exige ser actualizada conforme a la realidad que vivimos.

Coordinación con otras comisiones

Es frecuente que, en la actividad parlamentaria, diversas comisiones tengan que conocer del mismo asunto. Los artículos 46 y 90 de la LOC prevén la posibilidad de realizar trabajos conjuntos de comisiones de ambas cámaras. Por su parte, el RGICG se limita tan sólo a declarar en la frase final de su artículo 90 que las comisiones de ambas cámaras pueden tener conferencias entre sí para acelerar el despacho de alguna ley u otro asunto importante. Sin embargo, ni la LOC ni el RGICG fijan regla alguna para organizar el funcionamiento conjunto de las comisiones.

La relación con el pleno

Suele suceder que el trabajo de las comisiones del Congreso de la Unión no es suficientemente valorado o respetado por el pleno, lo cual da lugar a que se repitan

discusiones que se creían superadas en el seno de las comisiones, a que se realicen debates demasiado largos o estériles, o a que se retarde, en general, el trabajo de ambas cámaras.²² Ello se debe, en parte, a que no existen en nuestra normatividad parlamentaria disposiciones que fortalezcan las resoluciones tomadas en las respectivas comisiones. Tal sería el caso, por ejemplo, de establecer la prohibición de que en el pleno se repitieran las discusiones llevadas a cabo en las comisiones, a menos de que existiesen factores supervinientes y que fueran determinantes para modificar el sentido de lo resuelto por la comisión. Claro que esto tendría que ir de la mano de una serie de medidas tendientes a permitir que en el seno de las comisiones se ventilaran los argumentos de todas las posiciones interesadas en la materia tratada, ya sea provenientes de los partidos políticos, de sus fracciones o de diversos actores sociales.

Funcionamiento durante los recesos

La actividad de las comisiones no se detiene durante los recesos del Congreso. El artículo 85 del RGICG ordena que éstas sigan funcionando, a la vez que faculta al presidente de la comisión respectiva para coordinar el trabajo y para citar a los miembros de la comisión en caso de ser ello necesario.

En la práctica, esta actividad parece ser mínima, ya que muchos de los legisladores suelen aprovechar los recesos para ir a sus estados a realizar labores de partido o de gestoría.

Otros derechos y obligaciones de los miembros de las comisiones parlamentarias

El artículo 82 del RGICG prevé el caso de que algún legislador tenga un interés personal en algún asunto turnado para su examen a la comisión a que pertenece. En dicho supuesto el o los legisladores involucrados tendrán que abstenerse de votar y de firmar el dictamen, lo cual deberán comunicar por escrito al presidente de la cámara, con el objeto de que sean sustituidos para el solo efecto del despacho del asunto con el que están personalmente relacionados. Al hablar de “dictamen”, este artículo hace pensar que se aplica únicamente a las comisiones de dictamen legislativo. Sin embargo, pensamos que debe interpretarse en el sentido de que se aplica al resto de las comisiones, tanto ordinarias como transitorias, en atención al principio de derecho que indica que donde existe la misma razón, debe existir la misma disposición.

Finalmente, debemos mencionar la disposición que señala que los miembros de las comisiones parlamentarias no recibirán ninguna retribución extraordinaria por su desempeño en el seno de las mismas.

²² Véase José Antonio González Fernández, *op. cit.*, pp. 4576-4577.

Medios de información

El artículo 89 del RGICG señala que las comisiones podrán solicitar “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 a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto [...]”. Además, establece que la tardanza o negativa a entregar la información requerida en los plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse “oficialmente en queja” al presidente de la República.

Sin embargo, ni la LOC ni el RGICG indican cuáles son los efectos de esta queja oficial, por lo cual puede inferirse que el presidente de la República puede hacer con ella lo que su mejor juicio le indique. En otras palabras, hace falta un mecanismo institucional que dé cauce a la queja de tal forma que se obligue a los “archivos y oficinas de la nación” a entregar la información requerida por las comisiones de las cámaras, sean éstas de investigación o de algún otro tipo.

Por su parte, el artículo 90 del reglamento faculta a las comisiones para realizar conferencias con funcionarios públicos, e indica que, en caso de que éstos no asistan a las mismas, las comisiones podrán dirigirse en queja al presidente de la República, por lo cual cabe a esta disposición el mismo comentario que emitimos en relación con el artículo anterior. Más adelante en este estudio, cuando analicemos las comisiones de investigación y sus facultades para allegarse información, ampliaremos nuestra opinión respecto de este vital tema.

Las comisiones de la Cámara de Diputados

El artículo 42 de la LOC indica que las comisiones de la Cámara de Diputados podrán ser, de acuerdo con un criterio funcional, de seis tipos:

1. De Régimen Interno y Concertación Política
2. De Dictamen Legislativo
3. De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
4. De Investigación
5. Jurisdiccionales, y
6. Especiales

En cambio, el artículo 44 de la LOC utiliza un criterio temporal para hablarnos de las comisiones “ordinarias”, las cuales se constituyen con carácter definitivo, funcionan durante todo un periodo legislativo y sus integrantes duran en el cargo tres años. Asimismo, dispone este artículo que ordinarias serán únicamente las comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, las de Dictamen Legislativo, la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Resulta pertinente aclarar que las comisiones ordinarias responden a la necesidad de la existencia de una organización estable, estructurada según criterios de funcionalidad interna (comisiones de Régimen Interno y Concertación Política y la de Reglamento y Prácticas Parlamentarias), y externa (comisiones de Dictamen Legislativo y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda). La estabilidad en la pertenencia a estas comisiones pretende lograr que estos órganos se especialicen, para con ello incrementar la eficiencia del trabajo de la cámara como un todo y en los diversos frentes.

Por su parte, el artículo 46 de la LOC señala, siguiendo también un criterio temporal, que las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen con carácter transitorio, para conocer específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.

Antes de pasar a estudiar cada una de estas clases de comisiones de la Cámara de Diputados, conviene que hagamos referencia a algunas reglas que se aplican de manera general a todas ellas en lo que se refiere a su integración, con las excepciones que indica la ley.

Integración de las comisiones de la Cámara de Diputados

El artículo 47 de la LOC se refiere a la integración de las comisiones de la cámara baja. Esta disposición se aplica no sólo a las comisiones ordinarias de Dictamen Legislativo, sino también a las de Investigación, a las Jurisdiccionales, a las Especiales y a la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda (no así a las de Régimen Interno y Concertación Política, ni a la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, respecto de las cuales la LOC ha establecido reglas de integración específicas). Señala este artículo que las comisiones se deberán integrar por no más de treinta diputados electos por el pleno de la cámara (a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política), a diferencia de la disposición relativa anterior (establecida en el artículo 55 modificado y cambiado de numeral en 1994), que señalaba que, por regla general, las comisiones se compondrían de diecisiete diputados electos por el pleno de la cámara a propuesta de la Gran Comisión. Además, los diputados no podrán formar parte de más de tres comisiones ordinarias. En la práctica, esta última limitación no ha sido respetada. En la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados hay varios legisladores que pertenecen a más de tres comisiones.

Originalmente, la LOC estableció en su artículo 55 que la elección de los integrantes de las comisiones de la cámara baja se debería realizar “procurando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios.”²³ Dicha disposición fue criticada por algunos, en virtud de que dejaba en manos de la

²³ Escapaba a esta regla general la Comisión de Reglamento, Régimen y Prácticas Parlamentarias, que se integraba con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria, y en la que todos los grupos parlamentarios debían estar representados. Así lo disponía el artículo 58 de la LOC hasta antes de las reformas publicadas el 20 de julio de 1994.

mayoría, a través de la Gran Comisión y del pleno, la facultad potestativa de incluir o no a diputados de la minoría en las comisiones. Además, la disposición no establecía una base para distribuir las posiciones dentro de cada comisión como podría ser, por ejemplo, el principio de la proporcionalidad según el número de escaños en la cámara.²⁴ Otros la defendieron, argumentando que, de ser imperativa la integración plural, se daría el caso de que los diputados de partidos con escasa representación en la cámara no podrían tener una participación real y efectiva en todas las comisiones.²⁵

La reforma de 1994 introdujo en la LOC principios de integración de las comisiones, con un matiz distinto a los criterios arriba mencionados. En efecto, el artículo 47 de la LOC establece que la designación de integrantes de las comisiones se deberá realizar

cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. A este efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario.

La primera diferencia que resalta es el cambio en la utilización del gerundio “procurando” por el de “cuidando”. Aquí hay una diferencia sutil pero significativa para entender el caso que nos ocupa. “Procurar” significa tratar, intentar hacer algo, en tanto que “cuidar”, en una de sus acepciones, significa atender, velar por, mirar por, vigilar, no perder de vista y, en otra de sus acepciones, guardar, conservar, mantener. Desde nuestro punto de vista, el cambio de verbo significa un cambio de actitud del legislador, que pretendió alejarse de la facultad potestativa para integrar a los diputados de partidos minoritarios en las comisiones, pero sin establecer dicha integración plural como una obligación para aquellos que tienen la facultad de designarlos. Podríamos decir que la disposición se ubicó en un punto intermedio entre la discrecionalidad y la obligatoriedad en cuanto a la integración de diputados de partidos minoritarios en las comisiones de la cámara baja.

Por lo demás, la mención de que la pluralidad no se limitará a la mera integración de las comisiones, sino que abarcará también la designación para ocupar los órganos de dirección de las mismas, no es sino un paso más en la apertura de espacios a la oposición en México para que se corresponsabilicen en la toma de decisiones de políticas nacionales, lo cual debe verse, en nuestra opinión, con beneplácito. Lo mismo puede decirse de la disposición que indica que el número de escaños de cada grupo parlamentario deberá tomarse en cuenta para la integración de las comisiones, así como para la elección de los presidentes y de los secretarios de las mismas. Dicha elección, debe aclararse, corresponde al pleno de la cámara, con base en la propuesta que presente la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, según se desprende del propio artículo 47 de la LOC.

²⁴ En este sentido, y en el de hacer obligatoria la integración plural de las comisiones se pronunció, por ejemplo, Manuel Barquín, en “El control parlamentario del sector paraestatal”, en *Anuario Jurídico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, IX, México, 1982, p. 743.

²⁵ José Antonio González Fernández, *op. cit.*, p. 4568.

Creemos conveniente hacer el siguiente comentario por estar relacionado con el tema de la consagración del principio de la pluralidad política en las comisiones y en el Congreso de la Unión. Este tema es de suma importancia, dado que se encuentra relacionado con la nueva forma en que puede ser visto el principio de separación de poderes. Intentaremos ser más explícitos. La separación tradicional de poderes ha ido perdiendo su significación en favor de una nueva distinción entre la función gubernamental y la función de oposición.²⁶ Esto es, la división horizontal de poderes se ha visto rectificadada por la acción de organismos que encuadran y ubican a los miembros de la mayoría gobernante, por una parte, y a los que pertenecen a la minoría, por la otra; nos referimos, obviamente, a la acción de los partidos políticos sobre la composición y la actuación de los órganos constitucionales del Estado.

Ya no es suficiente que exista un Poder Ejecutivo y otro Legislativo separados orgánicamente para garantizar la vigencia del principio de distinción de poderes (principio que, por su parte, es esencial en cualquier sistema constitucional de gobierno). Cada vez resulta más claro que la función de control y limitación del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo (y que subyace a la idea de separación de poderes) radica en los legisladores que pertenecen a la oposición. De esta forma, si los derechos de esta última para participar en los órganos operativos de las cámaras no se encuentran plenamente garantizados por la ley, nos encontraremos, muy probablemente, frente a una separación de poderes ineficaz y poco funcional.

Todavía dentro del tema de la integración de las comisiones de la Cámara de Diputados, mención especial merece la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la cual tiene reglas de integración distintas al resto de las comisiones. El artículo 50 de la LOC indica que dicha comisión se integrará con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria. Además establece, aquí sí de manera obligatoria y no potestativa, que todos los grupos parlamentarios deberán estar representados en ella.

Por otra parte, esta comisión realiza funciones que no son, en estricto sentido, funciones de “dictamen legislativo”. Ello se desprende de la lectura del artículo 50, que en sus tres fracciones señala como facultades (funciones) de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias:

- I. Preparar los proyectos de ley o decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camarales.
- II. Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.
- III. Desahogar las consultas respecto de la aplicación e interpretación de esta ley, reglamentos y prácticas parlamentarias.

Las funciones legislativas, interpretativas y aclarativas y de estudio que corresponden a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se refieren únicamente a cuestiones relacionadas con el conjunto de normas que regulan las

²⁶ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p. 438.

actividades de la Cámara de Diputados. Es, por así decirlo, el asesor jurídico e intérprete máximo en materia de derecho parlamentario en el seno de la cámara baja. Además, la obligatoriedad de la representación plural se constituye en mecanismo para unificar criterios y crear consensos en relación con la normatividad interna de la cámara.

En virtud de estas características orgánicas y, sobre todo, funcionales, que la distinguen de las demás comisiones, pensamos que lo propio sería incluirla en el artículo 42 de la LOC (el cual, recordamos, hace la clasificación funcional de las comisiones), como una comisión más, con funciones específicas y distintas de las demás.

Comisión de Régimen Interno y Concertación Política

En la mayoría de las asambleas legislativas existe un tipo de comisión que, si bien es permanente, no participa en los procedimientos de elaboración de las leyes, ni en las labores de control y fiscalización del gobierno. Su objeto "se centra en el gobierno interno de la cámara, en las relaciones institucionales, en temas de gestión y funcionamiento."²⁷ Éste es el caso de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados en México.

Esta comisión es un claro ejemplo de la importancia que como fuente del derecho parlamentario tienen los acuerdos entre los grupos parlamentarios. En efecto, sin ser contemplada originalmente por la LOC, esta comisión fue creada por acuerdo de los coordinadores de los grupos parlamentarios de la LV Legislatura, cuyos trabajos se iniciaron el 1 de noviembre de 1992. En la práctica, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política asumió ciertas funciones que antes correspondía realizar a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, y uno de sus principales objetivos fue corresponsabilizar a las diversas fracciones parlamentarias en el manejo de los asuntos relacionados con el gobierno interno de la cámara, para evitar bloqueos posteriores. Desde este punto de vista, esta comisión es producto de la mayor pluralidad que en años recientes se ha manifestado en la Cámara de Diputados. Por su parte, y como más adelante veremos, la Gran Comisión pasó de ser el órgano de gobierno de la cámara baja, a ser un órgano encargado de integrar y organizar a la mayoría parlamentaria.²⁸

El buen rendimiento que tuvo la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en vista de los beneficios que de ella se esperaban, llevó a su consagración en la LOC a través de las reformas a este instrumento legal, publicadas en el DOF el 20 de julio de 1994.

En cuanto a su integración, el artículo 44 de la LOC indica que esta comisión deberá quedar integrada al iniciarse la legislatura, en la primera sesión ordinaria de

²⁷ Juan Luis Paniagua Soto, *op. cit.*, p. 128.

²⁸ Francisco Berlín Valenzuela, *op. cit.*, p. 306.

la cámara; a diferencia de las otras comisiones ordinarias, que deberán integrarse durante el mes de septiembre del año en que se inicia la legislatura. Esta diferencia se explica en razón de las funciones que podríamos llamar “preparatorias” de la comisión que comentamos, como lo son las que se desprenden de dos de sus facultades: proponer a los integrantes de las demás comisiones y comités, así como a quienes desempeñarán las funciones de oficial mayor y tesorero de la cámara, propuestas que, en todos los casos, tendrán que ser aprobadas por mayoría simple por el pleno de la misma.

El número de integrantes de esta comisión varía de legislatura en legislatura, de acuerdo con el número de “grupos partidistas” que ocupen escaños en la cámara. Ello se desprende del artículo 45 de la LOC, en el cual se indica que esta comisión será integrada por los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario. Es decir, la composición es plural, pero, en última instancia, el partido mayoritario no dejará de tener el control del gobierno interior de la asamblea en pleno y del proceso de integración de las comisiones y los comités. En este punto conviene aclarar que la denominación “grupos partidistas” se refiere a los “grupos parlamentarios”, regulados con mayor detalle en los artículos 31 al 37 de la LOC, en los que se establecen requisitos y un procedimiento específico para constituir dichos grupos (que serán reseñados más adelante), y que son precondition para que éstos tengan ciertos derechos y obligaciones, entre los cuales se encuentra el de pertenecer a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

El propio artículo 45 dispone que esta comisión deberá reunirse cuando menos una vez al mes, correspondiéndole realizar las siguientes funciones:

- I. Suscribir acuerdos relacionados con los asuntos que se desahogan en el pleno de la cámara.
- II. Proponer a los integrantes de las comisiones y comités.
- III. Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados.
- IV. Proponer a la cámara la designación del oficial mayor y del tesorero.
- V. Presentar al pleno de la cámara los nombramientos de consejeros propietarios y suplentes que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la cámara.
- VI. Contribuir con la mesa directiva a organizar y conducir los trabajos camarales.
- VII. Las demás que le confieran la LOC, el RGICG y los acuerdos de la cámara.

Conviene resaltar que, de estas facultades, la II, III y IV pertenecían a la Gran Comisión hasta antes de las mencionadas reformas de 1994 a la LOC. Con estas medidas la capacidad para conducir el gobierno interno de la cámara se desplazó de la Gran Comisión hacia la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, como ya se apuntó líneas arriba.

Comisiones de Dictamen Legislativo

Las comisiones (ordinarias) de Dictamen Legislativo son las que participan en el proceso de elaboración de las leyes. Al igual que la comisión anteriormente estudiada, las de Dictamen Legislativo han sido organizadas con el objetivo de especializar a estos órganos y a sus integrantes en el manejo de áreas específicas del gobierno de la República. Sin embargo, a diferencia de la del Régimen Interno y Concertación Política, su alcance, en lugar de ser interno, es, por así decirlo, externo. De ahí que el artículo 48 de la LOC establezca una competencia derivada de su denominación “en correspondencia a (*sic*) las respectivas áreas de la administración pública federal”, así como con las normas que rigen el funcionamiento de la cámara.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 43 de la LOC enumera en su fracción II 39 comisiones ordinarias de Dictamen Legislativo, sin decir si es obligatoria o no su constitución en el seno de cada legislatura. En este punto, el artículo 70 del RGICG, vigente en lo que no se oponga a la LOC, establece la posibilidad de que cada cámara aumente o disminuya el número de estas comisiones, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios. Y en efecto, esta práctica de aumentar el número de comisiones ha sido muy socorrida. Por ejemplo, hasta antes de la multicitada reforma de 1994 a la LOC, comisiones como la de ciencia y tecnología, de corrección de estilo, de ecología y medio ambiente, de derechos humanos y la de asuntos fronterizos, entre otras, existían y operaban sin estar previstas en la ley,²⁹ con base en el antedicho artículo 70 del RGICG. Por su parte, en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados existen 45 comisiones de Dictamen Legislativo. Además de las señaladas en la fracción II del artículo 43, se crearon las comisiones de Asuntos de la Juventud, de Atención y Apoyo a Discapacitados, de Desarrollo Social, de Fortalecimiento Municipal, de Participación Ciudadana y de Reconstrucción del Palacio Legislativo.

Asimismo, hay que mencionar que el artículo 66 del RGICG incluye una lista de cincuenta comisiones que llama “permanentes”, que no corresponden ni en número ni en denominación con las que enumera la LOC en vigor. Esto no es sino una muestra entre muchas otras, de la necesidad que existe de actualizar el RGICG, que data de la década de los treinta (fue publicado en el *DOF* el 20 de marzo de 1934).

Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda

Una de las principales funciones de la Cámara de Diputados es realizar el examen de la cuenta pública federal, que consiste en revisar si tanto el gobierno federal

²⁹ José Antonio González Fernández, *op. cit.*, pp. 4551-4552. Además, y también como factor de flexibilidad en cuanto al número de comisiones, el artículo 42 de la LOC señala que la Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

como el Departamento del Distrito Federal se han ajustado, al ejercer el gasto público, a los criterios y objetivos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la propia cámara con un año de anterioridad. Esta labor tiene un carácter eminentemente técnico-contable que exige para su cabal realización de conocimientos técnicos que sería difícil encontrar en la mayoría de los diputados. Es por esta razón que la Constitución ha previsto la creación de un órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados encargado de realizar la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal. Ese órgano es la Contaduría Mayor de Hacienda.

Si bien la Contaduría Mayor tiene autonomía técnica para realizar sus tareas, la propia Constitución señala en la fracción II del artículo 74, que la Cámara de Diputados tendrá la facultad exclusiva de vigilar a aquélla en el desempeño exacto de sus funciones, por medio de una comisión de su seno. Dicha comisión es la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, prevista en los artículos 42, 43, 44 y 51 de la LOC, si bien este último artículo remite a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH) en todo lo que se refiere a la normatividad que regula a la comisión que comentamos.³⁰

Al ser una comisión “ordinaria”, su integración está regida por las normas generales que ya revisamos cuando estudiamos las comisiones de Dictamen Legislativo, establecidas en los artículos 43, 47 y 48 de la LOC. Sus facultades, en cambio, se encuentran enumeradas en el artículo 10 de la LOCMH, entre las cuales encontramos las siguientes:

- a) Recibir de la Comisión Permanente la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal, y turnarla a la Contaduría Mayor de Hacienda;
- b) Ordenar a esta última la práctica de visitas, inspecciones y auditorías relacionadas con la revisión de la cuenta pública.
- c) Presentar a la Comisión de Presupuestos y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados el informe previo que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda.
- d) Presentar a la Cámara de Diputados el informe que le rinda la Contaduría Mayor sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública recibida el año anterior.
- e) Someter a la consideración de la Cámara de Diputados el presupuesto anual de la Contaduría Mayor.
- f) Estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto mensual y revisar las cuentas anual y mensual de la Contaduría Mayor.
- g) Establecer la organización y expedir el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor.
- h) Proponer a la Cámara de Diputados la terna para el nombramiento del contador mayor de Hacienda, el nombramiento del personal de confianza, y la remoción de ambos.

³⁰ La LOCMH fue publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1978.

- i) Autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base.
- j) Ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda.
- k) Interpretar la LOCMH y su reglamento para efectos administrativos, y aclarar y resolver las consultas sobre la aplicación del reglamento interior.
- l) Dictar las medidas que estime necesarias para que la Contaduría Mayor cumpla sus funciones.

En la actualidad, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda está presidida por un diputado de la oposición, lo cual significa un experimento interesante que todavía está por mostrar sus resultados en términos de una mayor eficiencia del control parlamentario sobre el ejercicio del presupuesto federal.

Comisiones de investigación

Tradicionalmente, la doctrina ha identificado a las comisiones de investigación con el ejercicio de las funciones de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo. Sin embargo, últimamente ha surgido un enfoque diverso, que tiende a asimilar las comisiones de investigación con otras técnicas informativas de que disponen las asambleas legislativas, como son las preguntas y las interpelaciones. Según esta perspectiva, no existe una vinculación necesaria entre la investigación parlamentaria y el control de la acción del gobierno, puesto que el resultado de dicha investigación no siempre habrá de derivar en un condicionamiento parlamentario a la orientación política gubernamental.³¹

Independientemente de las diferencias de matiz que la doctrina pueda encontrar entre la naturaleza informativa o controladora de las comisiones de investigación de las asambleas legislativas, creemos que en la mayoría de los casos la labor informativa está ligada a una intención de vigilancia sobre la gestión del gobierno. En otras palabras, las comisiones de investigación buscan allegarse datos e información para tener elementos de juicio sobre una determinada cuestión en la que está involucrada una acción del gobierno. Esta labor no tiene sino dos tipos de salidas. Una de ellas se daría en caso de que la comisión coincidiera con la conveniencia de la acción gubernamental objeto de la investigación, por lo cual el juicio de la comisión se constituiría en un aval político al gobierno. La segunda salida se daría en caso de que no hubiera tal coincidencia. En este supuesto, la opinión de la comisión, por el solo hecho de emitirse, ejercería una función de control sobre el gobierno, debido a que obligaría a éste a explicar públicamente su acción (si el gobierno efectúa o no esta explicación pública es cosa distinta, pero en todo caso, aun la falta de tal explicación tiene un efecto político en la opinión pública). Con todo, también cabría la posibilidad de que la opinión de la comisión de investigación se encaminase por una vía institucional en dirección del control

³¹ Pablo Lucas Murillo de la Cueva, "Las comisiones de investigación de las cortes", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, marzo de 1986, pp. 146-147.

activo de la gestión gubernamental investigada, si bien depende de la particularidad de cada sistema constitucional que dicha opinión tenga efectos más o menos vinculatorios para el gobierno. Finalmente, los dos tipos de salidas aquí apuntadas no obstan para que la información recabada en las labores de investigación sea utilizada en las labores legislativas de las cámaras.

En fin, teorías aparte, cabe decir que nuestra Constitución, la LOC y su reglamento, regulan de manera muy escueta y con alcances muy limitados a las comisiones de investigación de la Cámara de Diputados.

En primer lugar, el artículo 46 de la LOC da a las comisiones de investigación el carácter de transitorias, es decir, se constituirán cuando la cámara así lo acuerde, y conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración. Por su parte, el artículo 93 de la Constitución señala en su tercer párrafo el mecanismo para conformar una de estas comisiones, a saber: el derecho a integrar comisiones de investigación de la Cámara de Diputados corresponde al pleno de la cámara por mayoría simple, cuando así lo haya solicitado cuando menos una cuarta parte de sus miembros. Es decir, la facultad de integrar estas comisiones corresponde a la mayoría de la cámara y no a la minoría, la cual solamente puede aspirar a solicitarle a aquélla, la constitución de una de estas comisiones.

El artículo 93 de la Constitución ha limitado las facultades investigadoras de las comisiones que venimos comentando a dos tipos de organismos públicos: los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria. Es decir, no cabe la posibilidad en México de que los órganos de la administración pública federal centralizada puedan ser objeto de investigación por parte de este tipo de comisiones.³² Esto no impide que, con fundamento en el artículo 89 del RGICG, éstas y las demás comisiones puedan pedir información y documentos a las oficinas públicas, como ya vimos párrafos arriba.

Comisiones jurisdiccionales

Toca a la Cámara de Diputados realizar funciones materialmente jurisdiccionales, como es el caso de su intervención en los procedimientos para exigir responsabilidad a los servidores públicos. En efecto, el título cuarto de la Constitución regula los distintos tipos de responsabilidades que podrán exigirse a los servidores públicos. Estas responsabilidades pueden ser de tres clases: políticas, penales o administrativas, a cada una de las cuales corresponde un procedimiento distinto, así como la aplicación de sanciones diversas. La Cámara de Diputados interviene en los casos de responsabilidad política y penal, según lo indican los artículos 110 y 111 constitucionales.

³² Esta limitación es reiterada por el artículo 52 de la LOC, el cual define a las comisiones de investigación como aquellas que se integran para tratar los asuntos a que se refiere el párrafo final del artículo 93 constitucional.

En el caso del denominado “juicio político”, la Constitución ordena que corresponde a la Cámara de Diputados hacer la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en la sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado. En el caso de la llamada “declaración de procedencia” en materia penal, dice el artículo 111 constitucional que la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión respectiva si ha lugar o no a proceder contra el inculcado.³³

Pues bien, tanto el procedimiento previo a la acusación que la Cámara de Diputados realiza ante la de Senadores, en el caso del juicio político, como el procedimiento seguido en la cámara baja antes de declarar si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de alguno de los servidores públicos señalados en el artículo 111 constitucional, son sustanciados por comisiones que la propia LOC ha definido en su artículo 53 como “jurisdiccionales”.

La regulación que la LOC y el RGICC hacen de las comisiones jurisdiccionales es sumamente escueta. En lugar de establecer la normatividad que habrá de regir las actividades del tipo de comisiones que comentamos, lo que hacen los artículos 46 y el 55 de la referida ley es remitir a “los términos constitucionales y legales”, y a las “disposiciones legales aplicables”, respectivamente. Los “términos constitucionales” son los establecidos en el título cuarto de la Constitución, referido a las responsabilidades de los servidores públicos, en tanto que las “disposiciones legales aplicables” son las que se encuentran en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), en sus artículos del 5 al 45.

El por demás oscuro y confuso artículo 11 de la LFRSP, que sufrió importantes reformas que entraron en vigor el 1 de febrero de 1994, señala que corresponde a la Gran Comisión de cada una de las cámaras proponer la constitución de comisiones que estarán encargadas de sustanciar los procedimientos del juicio político. Sin embargo, aquí nos encontramos con un primer problema, ya que a partir de la reforma a la LOC, publicada en el *DOF* el 20 de julio de 1994, ya no corresponde a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados proponer la constitución de comisiones para el despacho de los asuntos, sino que dicha facultad corresponde a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Por lo tanto, es legítimo que surja la duda acerca de a quién compete realmente, dentro de la Cámara de Diputados, proponer la integración de la comisión a que se refiere el artículo 11 de la LFRSP.

Desde mi punto de vista, se pueden invocar dos razones para afirmar que esta facultad corresponde a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. La primera razón se basa en un principio general de hermenéutica jurídica, el cual indica que la ley posterior deroga a la anterior, tratándose de la misma materia. La segunda razón está relacionada con el espíritu de las reformas que llevaron a asignar a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política facultades que antes

³³ Salvo cuando el inculcado sea el presidente de la República, caso en el cual será el Senado quien conozca de la acusación, y quien resuelva con base en la legislación penal aplicable.

correspondían a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados. Dichas reformas tuvieron el objetivo de permitir una mayor pluralidad en la constitución de los órganos internos de la cámara baja. Por ello es que se otorgó a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que tiene una integración forzosamente plural, la facultad de proponer a los integrantes de las comisiones y comités (artículo 45, fracc. II de la LOC), entre las que debe entenderse que se incluyen las comisiones jurisdiccionales.

La redacción del artículo 11 de la LFRSP, el cual se refiere a la integración de comisiones y secciones para sustanciar los procedimientos de juicio político y de declaración de procedencia en materia penal, es, como ya dijimos, oscuro y se presta a confusiones. En primer lugar, dicho artículo habla de la constitución de una “comisión” que se integrará a propuesta de la Gran Comisión de cada cámara (ya vimos que para el caso de la cámara baja, debe entenderse que esta facultad corresponde a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política), cuando éstas propongan la constitución de comisiones. La iniciativa presidencial de la LFRSP hablaba no de “cuando éstas propongan la constitución de comisiones”, sino de “comisiones ordinarias”,³⁴ con lo cual se dejaba claro que la fecha para proponer la “comisión” a que se refiere el artículo 11 de la ley, era la misma que la establecida para el caso de elegir las “comisiones ordinarias” (permanentes, las llama el RGICG), es decir, la primera sesión que verifiquen las cámaras después de la apertura del periodo de sesiones de su primer año de ejercicio, por así disponerlo el artículo 65 del RGICG.

En segundo lugar, el mismo artículo 11 de la LFRSP habla de que se propondrá la integración de una “comisión” en cada cámara para sustanciar los procedimientos previstos en dicha ley. El original artículo 11 de la iniciativa presidencial de la LFRSP no hablaba de “comisión” sino de la constitución de un “grupo”.³⁵ Además, en dicha iniciativa, este artículo decía que el “grupo” de la Cámara de Diputados se compondría de dieciséis personas, y de diez el de los senadores, en tanto que el artículo 11 de la LFRSP en vigor no menciona el número de integrantes de la “comisión”. En vista de lo anterior, consideramos que cabe preguntar: ¿el órgano

³⁴ Decía el artículo 11 de la iniciativa presidencial de la LFRSP, puesta a consideración de la Cámara de Senadores el 2 de diciembre de 1982: “Artículo 11. Al proponer la Gran Comisión de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión la integración de comisiones ordinarias para el despacho de los asuntos, propondrá también la constitución de un grupo para sustanciar los procedimientos consignados en la presente ley. El grupo de la Cámara de Diputados se compondrá de dieciséis personas, y de diez el de los senadores.

”Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, en cada cámara se insacularán por sorteo, de cada uno de dichos grupos, cuatro integrantes para que formen las Secciones Instructoras, en la Cámara de Diputados, y de Enjuiciamiento, en la de Senadores. El presidente de cada sección será el insaculado en primer término y el secretario, sin voto, será el insaculado en último lugar.

”Los demás integrantes de los grupos propuestos cubrirán por sorteo, con arreglo a esta ley, las vacantes que ocurran en la sección correspondiente de cada cámara.” Véase Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cámara de Diputados, LII Legislatura, México, 1983, pp. 18-19.

³⁵ Véase la anterior nota de pie de página.

que prevé el artículo 11 de la LFRSP, es materialmente hablando una “comisión” o un “grupo”?

Creemos que la respuesta se puede encontrar al analizar la naturaleza material de las llamadas “secciones”, las cuales son, desde mi punto de vista, verdaderas comisiones. Desde esta perspectiva, la llamada “sección instructora” correspondería a las denominadas comisiones Jurisdiccionales de la Cámara de Diputados, previstas en los artículos 42 y 53 de la LOC.³⁶ En efecto, la “comisión” (una por cada cámara) que anuncia el artículo 11 no vuelve a ser mencionada en el articulado posterior de la LFRSP. Toda la sustanciación de los procedimientos previstos por esta ley corresponden a las “secciones”. Por lo tanto, la denominación de “comisión” utilizada resulta imprecisa, y mejor hubiera sido dejar la que originalmente contemplaba la iniciativa presidencial, es decir, la de “grupo”, para reservar la denominación de “comisiones” a las ahora llamadas “secciones”.

El actual artículo 11 de la LFRSP señala que, una vez que haya sido aprobada la propuesta para integrar la “comisión” en cada cámara, se designarán de cada una de estas comisiones, cuatro integrantes para que formen la *sección instructora* en la Cámara de Diputados, y la de enjuiciamiento en la de senadores. El artículo no deja claro cuándo se hará dicha designación, ni bajo qué reglas. Una interpretación literal del artículo 11 nos lleva a la conclusión de que la designación de los integrantes de las secciones deberá hacerse después de la aprobación de la propuesta presentada por la Gran Comisión de cada cámara (en propiedad, debiera ser la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política en la cámara baja) para constituir la “comisión”.

Finalmente, debemos mencionar que el órgano al que corresponde designar a los integrantes de las “secciones” es la Gran Comisión (debe entenderse la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política para el caso de la cámara baja). Este mismo órgano habrá de designar, de entre los legisladores miembros de las comisiones jurisdiccionales respectivas, a quienes deban suplir las vacantes que en su caso hubiere.

Comisiones especiales

De la lectura del artículo 46 de la LOC puede inferirse que las comisiones especiales de la Cámara de Diputados son aquellas que se constituyen con carácter transitorio, y para conocer específicamente de los hechos que hayan motivado su integración. Con ellas se pretende dejar abierta la posibilidad de que la cámara baja forme comisiones que realicen funciones distintas de las de dictamen legislativo, de investigación o de las jurisdiccionales.

³⁶ Así lo aprecia Luis Raigosa Sotelo, “Las comisiones parlamentarias en el Congreso mexicano”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, primera época, núm. 3, vol. 1, septiembre-diciembre de 1990, p. 184.

Algunas de estas comisiones están previstas en el RGICG, como es el caso de la comisión de dos individuos que el presidente de la cámara respectiva nombrará para visitar al miembro del cuerpo que enfermase de gravedad (art. 52, RGICG), o la comisión que deberá constituirse cuando la cámara sea visitada por algún funcionario, representante diplomático o personaje de relieve, la cual deberá recibir a dicho invitado a las puertas del recinto camarl, así como acompañarlo hasta el lugar donde deba tomar asiento (art. 196 RGICG).

Por último, debemos recordar que el artículo 46, párrafo segundo de la LOC, faculta a la Cámara de Diputados para crear comisiones o comités conjuntos para atender asuntos de interés común con la Cámara de Senadores. En la práctica, lo que suele organizarse son las llamadas “reuniones de conferencia”, en las cuales se reúnen los miembros de las comisiones de ambas cámaras que deban estudiar y dictaminar sobre un mismo asunto, con el objeto de que quienes pertenezcan a la cámara que en el procedimiento legislativo y para ese asunto específico corresponda ser revisora, haga de una vez sus observaciones, para agilizar así el trámite legislativo. Sin embargo, en estas reuniones suele presentarse el problema de que las denominaciones de las comisiones de ambas cámaras (las cuales definen su jurisdicción), no coinciden, por lo que no está claro a qué comisiones debe invitarse a dichas conferencias.

Los comités de la Cámara de Diputados

Independientemente de las tareas realizadas por las comisiones, la LOC ha puesto en manos de cuatro “comités” la administración interna de la Cámara de Diputados, así como la realización de otras actividades de apoyo a aquéllas. De esta manera, el artículo 57 de la LOC ordena la integración de los siguientes comités:

- a) de Administración;
- b) de Biblioteca o Informática;
- c) de Asuntos Editoriales; y
- d) el Instituto de Investigaciones Legislativas.

El mismo artículo 57 indica que los miembros de estos comités serán designados por el pleno de la cámara, a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. A pesar de que la LOC dispone que la integración, actividad y funcionamiento de estos comités se regirá por lo establecido en las disposiciones reglamentarias, no existe en el RGICG normatividad alguna relativa a estos órganos. Aquí encontramos un área más que debiera ser regulada por los reglamentos de gobierno interior que para cada una de las cámaras están pendientes de formularse.

Es importante señalar que al Comité de Administración le corresponde elaborar el proyecto de presupuesto anual de la cámara baja, y además tiene la obligación de reunirse cada mes para recibir del tesorero un informe sobre el estado que guardan las finanzas de la cámara. Asimismo, este comité debe dar cuenta trimes-

tralmente a la cámara del ejercicio del presupuesto durante los periodos ordinarios y, durante los recesos, a la Comisión Permanente.

Las comisiones de la Cámara de Senadores

La LOC regula por separado a las comisiones de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión. Hemos visto ya la normatividad correspondiente a la cámara baja. Toca en esta sección hacer referencia a las comisiones de la cámara alta.

Comisiones ordinarias

Señala el artículo 74 de la LOC que la Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Las comisiones ordinarias son aquellas que tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación, y que se encargan, conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos, del análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia. Sus integrantes serán electos para toda una legislatura.

El artículo 78 de la LOC enumera las 26 comisiones ordinarias con las que operará el Senado, si bien dicha lista no es limitativa, puesto que el artículo 87 de la misma ley señala claramente que la cámara alta podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividirlas en los ramos necesarios, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios. En la LVI Legislatura del Senado existen 56 comisiones ordinarias. La diferencia entre el número indicado en la LOC y el existente se debe, en parte, a la creación de nuevas comisiones, como la de Atención a la Juventud o de Fortalecimiento Municipal, y en parte también a la división de comisiones que señala la ley, en comisiones nuevas con existencia separada. Por ejemplo, a partir de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Recursos Hidráulicos, se crearon por separado las comisiones de Agricultura, la de Ganadería y la de Silvicultura y Recursos Hidráulicos. De igual forma sucedió con otras comisiones.

Debe mencionarse la contradicción en que incurre la LOC al señalar en su artículo 78, como la comisión ordinaria número 26, a la Jurisdiccional, a la vez que el artículo 79 define como comisiones *especiales* a la Jurisdiccional y a las que se constituyan en los términos del artículo 76. Si nos atenemos de una manera estrictamente literal a lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podría decirse que la contradicción se resuelve en favor del artículo 78, si bien lo mejor sería modificar tanto la LOC como la LFRSP, para definir a las comisiones Jurisdiccionales del Senado, como transitorias.

En efecto, el artículo 11 de la LFRSP ordena la integración de una comisión por cada cámara, las cuales serán las encargadas de sustanciar los procedimientos de

juicio político y de declaración de procedencia en contra de servidores públicos. Dichas comisiones deben ser propuestas al tiempo en que se constituyen las “comisiones para el despacho de los asuntos”, es decir, las ordinarias. Además, este mismo artículo 11 indica que, una vez que haya sido aprobada la propuesta sobre la constitución de las comisiones arriba mencionadas, cada una de las cámaras deberá designar cuatro integrantes “de cada una de las comisiones” para que formen la sección instructora en la Cámara de Diputados y la de enjuiciamiento en la de senadores.

En otras palabras, las comisiones jurisdiccionales de la Cámara de Diputados y de la de Senadores se integran al mismo tiempo que las ordinarias y duran por toda una legislatura, según la LFRSP, y no de manera transitoria. En mi opinión, el problema está en la LFRSP, que regula de manera por demás confusa a dichas comisiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión, como ya hemos visto líneas arriba. Estas comisiones deberían estar claramente definidas como jurisdiccionales de carácter transitorio (distinguiéndolas de las especiales que también son transitorias) tanto en la LOC como en la LFRSP, tal como lo hace la primera frase del artículo 46 de la LOC respecto de las comisiones en comento de la Cámara de Diputados. Es decir, deberían éstas constituirse únicamente en caso de que hubiera materia de trabajo, cuando se presentasen las denuncias o la querrela de que hablan los artículos 9 y 25 de la LFRSP.

Entre las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores merecen mención especial la de Estudios Legislativos, la de Administración y la de la Medalla Belisario Domínguez.

La Comisión de Estudios Legislativos debe intervenir conjuntamente con las demás comisiones ordinarias que corresponda, en el análisis de cada iniciativa de ley o decreto, y en la formulación de los dictámenes respectivos, tal como lo señala el artículo 80 de la LOC.

Por su parte, la Comisión de Administración tiene a su cargo el diseño y el ejercicio del presupuesto interno de la cámara alta, del cual debe dar cuenta mensualmente.

Finalmente, corresponde a la Comisión de la Medalla Belisario Domínguez someter a consideración del pleno de la Cámara de Senadores el nombre de la persona que habrá de recibir esta importante distinción pública otorgada por el Senado de la República.

Comisiones especiales

El artículo 76 de la LOC indica que, cuando lo determine la Cámara de Senadores, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o para desempeñar un encargo específico. Estas comisiones son las llamadas “especiales” de que habla el artículo 74 de la misma ley. Ya mencionamos que el artículo 79 de la LOC clasifica a la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Senadores como “especial”, entrando con ello en contradicción con el artículo 78. Reiteramos aquí nuestra opinión de

que esta comisión no debe asimilarse a las ordinarias ni a las especiales, sino que debería definirse simplemente como jurisdiccional, tal como son definidas las comisiones jurisdiccionales de la cámara baja. Y lo mismo podríamos decir respecto de las comisiones de investigación, que en el Senado se entiende que deben incluirse dentro de las “especiales”, si nos atenemos a la regulación vigente.

Otras comisiones especiales expresamente previstas por el RGICG son las que ya mencionamos para el caso de la Cámara de Diputados, como la comisión de dos individuos que el presidente de la cámara respectiva debe nombrar para visitar al miembro de la cámara que enfermase de gravedad (art. 52, RGICG); o la comisión que deberá constituirse cuando la cámara sea visitada por algún funcionario, representante diplomático o personaje de relieve, la cual debe recibir a dicho invitado a las puertas del recinto camarl, así como acompañarlo hasta el lugar donde deba tomar asiento (art. 196, RGICG).

Otros ejemplos de comisiones del Senado que se reputan como especiales son la Comisión Especial Plural para dar seguimiento a las investigaciones en torno al asesinato del licenciado Luis Donaldo Colosio, así como la Comisión Plural Especial de Atención y Seguimiento al proceso de averiguación que se sigue en torno al homicidio de José Francisco Ruiz Massieu, ambas creadas en los últimos meses de 1994.

Comisiones conjuntas

Los artículos 46, párrafo segundo y 77 de la LOC facultan a ambas cámaras del Congreso de la Unión para crear comisiones o comités conjuntos, para atender asuntos de interés común. Ya nos hemos referido a las llamadas “reuniones de conferencia”, y nos remitimos a lo expuesto en la sección relativa a la cámara baja sobre este tema.

La Comisión Permanente

A diferencia del Poder Ejecutivo, las cámaras del Congreso de la Unión no realizan sus tareas de manera continua e ininterrumpida, sino que actúan en los periodos específicamente indicados por la Constitución (periodos de sesiones ordinarias y periodos de sesiones extraordinarias). Sin embargo, el constitucionalismo mexicano, siguiendo al hispánico, consideró desde sus orígenes la necesidad de que en los recesos del Congreso existiese un órgano que pudiera prolongar la presencia del Poder Legislativo en la vida política del Estado; dicho órgano, sobra decirlo, ha sido y es la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Integración

A partir de la reforma al artículo 78 constitucional publicada en el *DOF* el 10 de agosto de 1987, la Comisión Permanente deberá estar compuesta por 37 legislado-

res, de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos de sesiones ordinarias. Además, este mismo artículo señala que por cada titular, las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

Hasta antes de la reforma mencionada, esta comisión estaba integrada por 29 miembros, de los cuales 15 eran diputados y 14 senadores. Esta cifra fue establecida por la reforma de 1874 a la Constitución de 1857. En efecto, la versión original de esta última estableció que la “diputación permanente” estaría integrada por un diputado por cada estado o territorio. La reforma de 1874 dio mayor rigidez a esta integración, ya que señalaba un número fijo de miembros que correspondía al número de entidades federativas existentes en ese año, es decir, 29.³⁷

La reforma que elevó el número de 29 a 37 obedeció fundamentalmente al deseo de ampliar los espacios dentro de la Comisión Permanente para dar cabida en ella a los partidos minoritarios.

Los legisladores que integran la Comisión Permanente deben ser designados durante la última sesión de cada periodo ordinario, mediante voto secreto que emitan los legisladores de las respectivas cámaras. Por cada titular se elegirán también sustitutos, para suplir las ausencias de aquéllos, según lo indica el artículo 101 de la LOC. Ninguna disposición obliga a que la Comisión Permanente se integre de manera plural. Sin embargo, la pluralidad impera en la práctica.

Órganos directivos

El órgano de dirección de la Comisión Permanente es la mesa directiva, la cual se integra de la siguiente manera: el artículo 102 de la LOC indica que el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General, e inmediatamente después de esta ceremonia, los legisladores que hubieren resultado nombrados como miembros de la Comisión Permanente, deben reunirse en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia 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; el presidente así elegido nombrará a su vez dos secretarios para que le auxilien. Cumplido este requisito, se nombrará por mayoría de votos un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios. De estos últimos, dos deben ser diputados y dos senadores.

Realizada la elección de la mesa directiva, los legisladores electos tomarán posesión de sus cargos, y el presidente declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo así a quien corresponda.

Por su parte, establece el artículo 103 de la LOC que los diputados y senadores deben turnarse en el ejercicio de los cargos de presidente y vicepresidente, en cada periodo de receso del Congreso de la Unión.

³⁷ Diego Valadés, “La Comisión Permanente del Congreso de la Unión”, en D. Valadés, *Constitución y política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987, p. 131.

Sesiones y dinámica de trabajo

La Comisión Permanente sesionará una vez por semana en los días y horas que el presidente de la misma indique formalmente. Asimismo, señala el artículo 105 de la LOC que si fuese necesario celebrar algunas sesiones fuera de los días estipulados, éstas se llevarán a cabo previa convocatoria por parte del presidente.

La Comisión Permanente no está facultada para realizar funciones de carácter legislativo ni de investigación, jurisdiccionales o especiales. Por ello es que el artículo 106 de la LOC señala que los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a alguna de las cámaras, y que se presenten durante el receso congressional ante la Comisión Permanente, deberán turnarse a las comisiones que correspondan.

Asimismo, y cuando los asuntos que se presenten a la Comisión Permanente durante el receso del Congreso sean iniciativas de ley o de decreto, éstas se deberán imprimir y se ordenará su inserción en el *Diario de los Debates*; para después remitirse para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso, y turnarse a las comisiones de la cámara a que vayan dirigidas.

La Comisión Permanente adopta sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes, y no puede suspender sus trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones, salvo en lo que se refiera al asunto para el que se haya convocado el periodo extraordinario respectivo. Cabe señalar que ni la Constitución ni la LOC ni el RGICG mencionan un quórum de asistencia que deba completarse en las reuniones de la Comisión Permanente para que ésta pueda sesionar válidamente. En mi opinión esta omisión debiera corregirse, puesto que no debe dejarse abierta la puerta para que un número mínimo de legisladores tomen decisiones tan importantes como, por ejemplo, la de nombrar presidente provisional, o la de aprobar la suspensión de garantías solicitada por el jefe del Poder Ejecutivo.

Comisiones

El artículo 111 de la LOC indica que la Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisiones para el despacho de los asuntos que le competan. Luego remite al RGICG en lo que se refiere al número de integrantes, forma de designación y procedimientos de trabajo de dichas comisiones.

Por su parte el RGICG establece en su artículo 175 no tres sino nueve comisiones que deberán integrarse en el seno de la Comisión Permanente, cuyos integrantes serán designados por mayoría de votos, a propuesta de la mesa directiva, en el mismo día de su instalación. La contradicción entre la ley y el RGICG debe resolverse en favor de la ley, por así estipularlo el artículo décimo transitorio de la LOC, publicada en el *DOF* el 20 de julio de 1994.

En la práctica existen tres comisiones. En la Comisión Permanente de la LVI Legislatura, correspondiente al primer trimestre de 1996, se pueden observar la Primera Comisión (de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia); la Segunda Comisión (de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública);

y la Tercera Comisión (de Hacienda y Crédito Público, Agricultura, Fomento y Comunicaciones y Obras Públicas).

Inventarios

El artículo 113 de la LOC ordena que el último día de ejercicio de la Comisión Permanente, ésta deberá tener formados dos inventarios, uno para cada cámara, que contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que se hubieren recibido durante el receso del Congreso. Dichos inventarios deberán turnarse a las secretarías de cada una de las cámaras.

Las facultades de la Comisión Permanente

El artículo 100 de la LOC indica escuetamente que la Comisión Permanente desempeñará las funciones que le señale la Constitución. En cambio, el artículo 176 del RGICG hace una referencia explícita a cada uno de los artículos constitucionales en los que se encuentran las atribuciones de la Comisión Permanente. Ellos son:

- a) Artículo 29: Aprobar, en los recesos del Congreso, la solicitud del Poder Ejecutivo para suspender las garantías individuales.
- b) Artículo 37, Apartado B, fracciones II, III y IV: Otorgar su permiso a ciudadanos mexicanos para que puedan prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, para aceptar o usar condecoraciones extranjeras y para admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, sin perder por ello su calidad de ciudadanos mexicanos.
- c) Artículo 79: Este artículo le otorga la facultad de prestar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados; recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República; recibir durante el receso del Congreso, 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 periodo de sesiones; acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola cámara a sesiones extraordinarias, para lo cual es necesario, en ambos casos, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; otorgar o negar su ratificación a la designación de procurador general de la República que le someta el titular del Ejecutivo Federal; conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República y nombrar el interino que supla la falta; 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; y conceder y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

- d) Artículo 84: Nombrar presidente provisional si la falta absoluta de presidente ocurriese durante un receso del Congreso, y convocar a éste a sesiones extraordinarias para que, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales.
- e) Artículo 85: Designar, en los recesos del Congreso, al presidente interino cuando la falta del presidente de la República sea temporal. Cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al presidente interino.
- f) Artículo 87: Tomar protesta al presidente, cuando éste tome posesión de su cargo en un receso del Congreso.
- g) Artículo 88: Otorgar permiso al presidente de la República para que se pueda ausentar del territorio nacional.
- h) Artículo 98: Antes de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, este artículo facultaba a la Comisión Permanente para que aprobara, en los recesos del Senado, el nombramiento que el presidente hiciera de un ministro provisional (cuando un ministro numerario faltase por más de treinta días); o de un nuevo ministro (si la falta del ministro numerario ocurriese por defunción o por cualquier otra causa de separación definitiva). Sin embargo, a partir de la citada reforma dicha atribución compete únicamente al Senado de la República.
- i) Artículo 99: Antes de la reforma constitucional citada en el inciso anterior, este artículo facultaba a la Comisión Permanente para aprobar, en los recesos del Senado, las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte que le fueran enviadas por el presidente de la República después de que éste las hubiese aceptado. Igual que en el caso anterior, a raíz de la reforma de 1994 dicha facultad es exclusiva del Senado.
- j) Artículo 100: Con anterioridad a la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, la Comisión Permanente estaba facultada, en los recesos del Senado, para aprobar las licencias por más de un mes a los ministros de la Suprema Corte que otorgase el presidente de la República, facultad que ya no subsiste, al ser ahora potestad exclusiva de la cámara alta.
- k) Artículo 135: Si el Congreso de la Unión no está reunido, toca a la Comisión Permanente hacer el cómputo de los votos de las legislaturas de las entidades federativas y, en su caso, hacer también la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución, según el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional.
- l) Artículo 73, fracc. VI: En esta disposición se establecía la facultad de la Cámara de Diputados y, en los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, de aprobar el nombramiento que el presidente de la República hiciera de aquellos que habrían de suplir a magistrados en funciones del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que faltasen de manera temporal por más de tres meses. En la actualidad, esta facultad corresponde a la

Asamblea de Representantes del Distrito Federal y no a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente.

- m) Artículo 76, fracc. V: Nombrar gobernador provisional de la terna que presente el presidente de la República, cuando por ocurrir la desaparición de poderes en alguna entidad federativa, el Senado haya declarado que es llegado el caso de hacerlo.
- n) Artículo 97, penúltimo párrafo: esta facultad se refería a la de tomar protesta a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, facultad que ya no tiene la Comisión Permanente a partir de las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994 (dicha atribución corresponde exclusivamente al Senado).

Como se puede observar, la Comisión Permanente ha perdido varias de las facultades que originalmente tuvo, principalmente en materia de nombramientos. En el RGICG debiera tomarse nota de ello y actualizarse en consecuencia.

La Gran Comisión

La Gran Comisión es el órgano interno existente en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, integrado, en el caso de la cámara baja, exclusivamente por el partido político que ha logrado la mayoría absoluta de los escaños en la cámara, y que está compuesto por los coordinadores de cada una de las diputaciones de las entidades federativas y del Distrito Federal,³⁸ así como por los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales, y por los otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria. En el caso de la cámara alta, se integra con un senador de cada estado y del Distrito Federal y (a partir de la reforma a la LOC de 1994) con los coordinadores de los grupos parlamentarios.

Dado que la LOC regula a la Gran Comisión de cada cámara en apartados diferentes, procederemos a hacer nuestro análisis de estos órganos también por separado.

Cámara de Diputados

La Gran Comisión es el organismo que hasta antes de las reformas a la LOC de 1994 estaba encargado de encauzar y dirigir la actividad parlamentaria en la cámara baja. De hecho, incluso desde antes de la citada reforma se dieron varios acuerdos parlamentarios a través de los cuales se sustrajo a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados su carácter de órgano rector de la actividad camarl. Estos acuerdos,

³⁸ Las “diputaciones” las constituyen los diputados de una entidad federativa y del Distrito Federal que pertenecen a un mismo partido, que tiene mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, según se desprende del artículo 38 de la LOC.

tomados por la LV Legislatura, cuyas funciones comenzaron el 1 de noviembre de 1992, fueron convertidos en ley positiva por las reformas a la LOC publicadas en el *DOF* el 20 de julio de 1994.

A partir de estos acuerdos parlamentarios y reformas, funciones tan importantes que antes tocaba desempeñar a la Gran Comisión, pasaron a la nueva Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.³⁹ Entre estas funciones están las de proponer a los diputados que habrán de integrar las comisiones y comités; la de proponer el presupuesto anual de la cámara; y la designación del oficial mayor y tesorero. El traslado de funciones así operado ha significado también que el gobierno interior de la cámara no corresponde ya de manera exclusiva a la mayoría parlamentaria, sino a una comisión en la que están integrados los coordinadores de los grupos parlamentarios. El pluripartidismo ha hecho más complejo el gobierno interior de las cámaras, y por ello ha sido necesario crear nuevos organismos que permitan un manejo consensual y eficaz de las actividades camarales.

Si bien la Gran Comisión ha dejado de ser la instancia de organización del trabajo de la cámara baja, hoy día puede vérselo como el órgano que sirve para organizar las actividades de la mayoría parlamentaria. En tal virtud, tiene facultades tales como la de formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país, tomando en consideración las propuestas de las diputaciones; tramitar y presentar proyectos de resolución de conflictos sobre los límites de los estados; nombrar a los diputados de la mayoría que formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; designar al consejero propietario y a los consejeros suplentes de la fracción mayoritaria ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, entre otras.

En cuanto a sus órganos de dirección, la fracción IV del artículo 38 de la LOC señala que los integrantes de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados designarán una mesa directiva, compuesta por un presidente, tres secretarios y tres vocales.

Cámara de Senadores

La Gran Comisión de la Cámara de Senadores sigue siendo el órgano de gobierno de dicha cámara. La reforma de 1994 a la LOC más que afectar sus facultades, alteró su integración. En efecto, antes de la mencionada reforma la Gran Comisión del Senado estaba integrada por un senador de cada estado y del Distrito Federal, cuya selección se hacía por sorteo entre los dos senadores que estuvieren presentes. En la actualidad, el artículo 91 de la LOC establece que esta comisión se integrará con un senador de cada estado y del Distrito Federal, y con los coordinadores de los grupos parlamentarios. Esta modificación obedece a la introducción en el Senado del principio de representación proporcional, a través de la figura de los senadores

³⁹ Francisco Berlín Valenzuela, *op. cit.*, p. 306.

de “primera minoría”, a raíz de la reforma al artículo 56 constitucional publicada en el *DOF* del 3 de septiembre de 1993. Con esto se permite a los partidos minoritarios participar en el gobierno interior del Senado, si bien en la práctica es el partido mayoritario quien ejerce el control.

Asimismo, la forma de seleccionar a los senadores integrantes de la Gran Comisión, que antes era por sorteo, también cambió. El mismo artículo 91 señala que éstos serán designados por mayoría de votos de los senadores de cada entidad federativa, para lo cual además, es necesario que en el momento de la elección estén presentes cuando menos tres de ellos. Si en una primera reunión no hubiese este quórum, la Oficialía Mayor del Senado deberá citar a una segunda junta, en la cual decidirán quienes asistan. En caso de empate, la designación se hará por sorteo entre quienes hubieren recibido votación.

En cuanto a sus facultades, éstas coinciden en general con las otorgadas a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la cámara baja (*vid supra*), y se encuentran señaladas en el artículo 93 de la LOC. Entre otras, podemos mencionar la facultad de proponer a la cámara el personal de las comisiones ordinarias y especiales; proponer a la cámara la designación de los comisionados ante el Consejo General del IFE, proponer el nombramiento del oficial mayor y del tesorero de la cámara; cooperar con la mesa directiva y con su presidente en la conducción y desahogo de los asuntos que son competencia de la cámara; y proponer a la cámara el programa legislativo.

Por último, la mesa directiva de la Gran Comisión del Senado está integrada por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario. El presidente, el primer vicepresidente y el secretario son designados por mayoría de votos de los miembros de la comisión, en tanto que el segundo vicepresidente es el coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría, tal como lo indica el artículo 92 de la LOC.

Los grupos parlamentarios

Los grupos parlamentarios son formas de organización interna de las legislaturas, integradas por legisladores de un mismo partido político, que tienen el fin de coadyuvar al mejor desarrollo de las actividades parlamentarias.

Existe en la doctrina una discusión acerca de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, que no viene al caso reseñar aquí en toda su extensión. Simplemente apuntaremos que dicha discusión gira en torno a la consideración de estos grupos ya sea como órganos internos del parlamento o como órganos de los partidos políticos. Podría sugerirse una solución mixta, al decir que el grupo parlamentario adquiere autonomía respecto del partido político al integrarse en la estructura y dinámica del Congreso; en tanto que ese mismo grupo mantiene su autonomía con relación al Congreso, al mantener sus lazos con el partido político que apoyó las candidaturas de quienes integran el grupo parlamentario.⁴⁰

⁴⁰ Manuel Ramírez ofrece interesantes reflexiones a este respecto en “Grupos parlamentarios y sistema de partidos”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 3, primera época, vol. I, septiembre-diciembre de 1991, pp. 199-223.

Otra cuestión de interés dentro del tema de los grupos parlamentarios es el de la disciplina de partido. ¿Hasta dónde los legisladores, una vez electos, siguen los lineamientos de los partidos a los que pertenecen?, ¿qué mecanismos tienen los partidos políticos para obtener la disciplina de sus legisladores respecto de la línea partidista?, ¿cómo negocian los líderes partidistas con “sus” parlamentarios, y qué efectos tienen estas negociaciones dentro del partido o dentro del parlamento? Estas preguntas nos llevan a opinar que, evidentemente, para analizar el papel desempeñado por los grupos parlamentarios en la vida congresional no basta con estudiar las leyes o reglamentos parlamentarios, sino que ha de atenderse al sistema de partidos imperante y a la estructura interna misma de los partidos existentes.

Como señala Manuel González Oropeza, el reconocimiento legal de los grupos parlamentarios en México es reciente, a pesar de que desde la creación del Congreso como institución política en nuestro país, dichas agrupaciones siempre han existido.⁴¹ No fue sino hasta 1977 cuando se estableció la base constitucional que reconoce a los grupos parlamentarios, a través de la adición de un párrafo tercero al artículo 70 de la Constitución, el cual indica:

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Cabe mencionar que dicha reforma constitucional se refirió únicamente a la Cámara de Diputados, puesto que la reforma política que amplió los espacios para los partidos minoritarios a través del principio de representación proporcional, alcanzó solamente a esa cámara y no a la de senadores. Sin embargo, y como veremos a continuación, el artículo 56 de la Constitución ha introducido desde 1993 el principio de representación proporcional en el Senado, y la LOC regula desde 1994 la integración y funcionamiento de grupos parlamentarios en la cámara alta, pero el artículo 70 de la Constitución sigue sin otorgar base constitucional a los grupos parlamentarios para el caso del Senado de la República.

El reconocimiento legal de los grupos parlamentarios implicó el establecimiento de una serie de requisitos y condiciones que los legisladores de los diversos partidos políticos tienen que cumplir para constituirse como tales. A su vez, ser reconocidos como grupos parlamentarios les confiere una serie de derechos y obligaciones con relación a su integración en los trabajos camarales.

El primer requisito que tienen que cumplir se refiere al número de legisladores necesario para conformar un grupo parlamentario. En el caso de la Cámara de Diputados ese número mínimo es de cinco, y en el del Senado, de tres.

En segundo término, los legisladores con la misma afiliación partidista que quieran constituir un grupo parlamentario tienen que realizar un trámite especial ante la mesa directiva de la cámara respectiva, a la cual deberán entregar los siguientes documentos:

⁴¹ Manuel González Oropeza, “Grupos parlamentarios”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo IV, UNAM, México, 1983, pp. 305-307.

- a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de los integrantes.
- b) El nombre del diputado o senador que haya sido electo coordinador del grupo parlamentario.

Esta documentación deberá ser entregada en la sesión inicial del primer periodo de sesiones ordinarias de cada legislatura. El presidente de cada cámara debe analizar dicha documentación y, en su caso, hacer la declaratoria de constitución de los grupos parlamentarios, momento a partir del cual podrán ejercer las atribuciones que les otorga la LOC.

La designación, el funcionamiento y las actividades de los coordinadores de los grupos parlamentarios no es materia que corresponda a la LOC, sino que la propia ley indica que toca a los estatutos y lineamientos de los partidos políticos regularla.

La idea de integrar a los legisladores en grupos parlamentarios encabezados por los coordinadores respectivos responde a la necesidad de organizar las complejas tareas camarales, a través de acuerdos sobre acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de dichas tareas. La necesidad de esta función integradora se puede ver claramente detrás de la disposición establecida en el artículo 94 de la LOC, el cual ordena que los grupos parlamentarios deben orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

La arena institucional para lograr este trabajo conjunto y de consensos tiene características distintas en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión. En la Cámara de Diputados, el espacio de negociación entre los coordinadores de los grupos parlamentarios es la comisión ordinaria denominada de Régimen Interno y Concertación Política, que ya estudiamos en detalle en secciones anteriores. En la Cámara de Senadores, es en la Gran Comisión donde se realiza el intercambio y las negociaciones entre los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios, tal como lo señalan los artículos 91 y 98 de la LOC.

Por otra parte, ser miembro de un grupo parlamentario en la Cámara de Diputados conlleva la obligación de tomar asiento en las curules que correspondan al grupo respectivo del que formen parte, según lo ordena el artículo 36 de la LOC. Para el caso de la Cámara de Senadores no existe una norma análoga que obligue a ello, lo cual sin embargo, se hace en la práctica.

Estar constituido como grupo parlamentario les da derecho a cada uno de los legisladores integrantes del mismo a disponer de locales en las instalaciones de las cámaras, así como de asesores, personal y elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, atendiendo a la importancia cuantitativa de cada grupo, y de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de cada cámara.

Finalmente, debemos mencionar que el artículo 31 de la LOC permite que algún o algunos diputados dejen de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro, caso en el cual se les considerará como diputados sin partido. En dicho supuesto, los diputados no pierden sus prerrogativas como representantes de la nación, ni sus derechos relacionados con su participación en los trabajos de la cámara. De hecho, el propio artículo 31 señala que se les debe apoyar en lo

individual conforme a las posibilidades de la cámara para que puedan desempeñar sus funciones. Lo que pierde este tipo de diputados sin partido es la posibilidad de tener alguna intervención en los acuerdos tomados en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, a la cual no pueden pertenecer. En cuanto al Senado, no existe en su normatividad una disposición equivalente a la del artículo 31 aquí mencionado. Sin embargo, creemos que esto no significa que en la cámara alta no puedan existir senadores sin partido (de hecho ya existen), cuya actuación consideramos que debería entenderse regulada de manera análoga a como lo hace la normatividad respectiva de la cámara baja.