

CAPÍTULO CUARTO

PRIMER ASPECTO: LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

(PRIMERA PARTE)

ÓRGANOS RECTORES, COMISIONES Y GRUPOS

En esta segunda parte de la investigación presentaré los cuatro aspectos que integran la propuesta de reforma al Poder Legislativo de las entidades federativas.

En este capítulo estudiaré el primer aspecto: la organización y funcionamiento institucional del Poder Legislativo de las entidades federativas; para ello, analizaré los principales órganos de los congresos locales mexicanos.

Iniciaré con el estudio de los órganos rectores de las cámaras; posteriormente, estudiaré las comisiones y los grupos parlamentarios. La metodología que emplearé consistirá en el análisis doctrinal de los órganos o instituciones; posteriormente, la referencia concreta a la situación de los congresos locales mexicanos, y, por último, la formulación de propuestas de reforma.

La información presentada se basa en las leyes orgánicas, reglamentos y demás normativa de los congresos estatales, complementada con datos obtenidos en las páginas de Internet y en estudios respecto a los mismos.

I. ÓRGANOS RECTORES

Para el desempeño adecuado de sus funciones, los congresos cuentan con órganos encargados de gobernar y dirigir las actividades que realizan.

Las cámaras son órganos complejos y la diversidad política en su composición influye también en la forma de organizarse.

Por un lado, como señala Ignacio Torres Muro, cuentan con una organización basada no en el principio jerárquico sino en el de colegialidad, que implica que todos los miembros son iguales; asimismo, las relaciones

de poder que se producen dentro de las cámaras hacen necesario un liderazgo que agrupe y dirija dichas relaciones.¹⁷⁷

Así, los entes que intervienen en la organización del Poder Legislativo son de diferentes tipos y con funciones distintas; para el estudio de los mismos se pueden adoptar diversos criterios de clasificación. José Antonio y Ángel Alonso de Antonio, profesores españoles, en su obra sobre derecho parlamentario estudian la organización de las Cortes Españolas a partir de una clasificación en tres tipos de órganos: 1) de dirección (donde incluyen al presidente, la mesa y la junta de portavoces); 2) de trabajo (el pleno y las comisiones), y 3) órgano de continuidad parlamentaria (diputación permanente).¹⁷⁸ Esta clasificación es adecuada para abordar el estudio de la organización del Parlamento, aunque desde mi punto de vista, la diputación permanente podría incluirse dentro de los órganos de dirección, pues realiza también una tarea de dicho tipo.

Torres Muro, al hacer referencia a los órganos de gobierno de las cámaras, los clasifica en dos tipos: 1) rectores (presidentes y las mesas), y 2) representativos de los grupos parlamentarios (juntas de portavoces). Los primeros se caracterizan porque son elegidos por el pleno, tienen funciones de impulso de la actividad de las asambleas, realizan sus funciones atendiendo a los intereses del Parlamento en general; se espera que protejan los derechos de las minorías y apliquen estrictamente las normas en el proceso de toma de decisiones dentro de las cámaras. Los órganos representativos de los grupos se caracterizan, señala Torres Muro, porque sus miembros son mandatarios de los mismos, y tienen como función exponer sus intereses de manera que, a través de la negociación, se lleguen a acuerdos que permitan un funcionamiento más fluido de las asambleas.¹⁷⁹

Esta clasificación de los órganos de gobierno (que José Antonio y Ángel Alonso de Antonio denominan “de dirección”), a mi modo de entender, distingue los tipos de órganos por las actividades que realizan y los criterios en la actuación de los mismos. Los órganos rectores de las cámaras son de carácter institucional, es decir, representan al cuerpo legislativo en su conjunto; son entes neutrales cuyo objetivo es lograr el buen funcionamiento del órgano representativo. Al ser elegidos los miembros de dichos órganos, se “despojan” de la perspectiva única del partido político que los postuló,

¹⁷⁷ Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas: presidente, mesa y junta de portavoces en el derecho parlamentario español*, Madrid, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, pp. 22-24.

¹⁷⁸ Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *op. cit.*, pp. 109-144.

¹⁷⁹ Torres Muro, Ignacio, *op. cit.*, p. 25.

para adoptar una visión más plural en bien del Parlamento en general. Por otra parte, los órganos representativos de los grupos tienden a buscar la realización de acciones de acuerdo con los planes o postulados ideológicos del partido político al que pertenecen.

María Trinidad Molina Zepeda, haciendo referencia a los congresos estatales mexicanos, clasifica los órganos rectores de la actividad parlamentaria en razón del funcionamiento y los procesos que realizan cada uno; así, habla de dos tipos: 1) órganos de dirección (mesa directiva), que se encargan de la organización y desarrollo de los trabajos legislativos; 2) órganos de gobierno (junta de coordinación política, gran comisión, comisión de gobierno, junta de concertación política, etcétera), encargados de conducir y coordinar las tareas políticas y administrativas.¹⁸⁰

La clasificación de Molina Zepeda no contradice necesariamente la distinción de Torres Muro, sino que la aborda de diferente manera; pues en mi opinión, los órganos representativos de los grupos parlamentarios al ocuparse de las tareas políticas y administrativas de las cámaras, ejercen un gobierno colegiado de las cámaras, mientras que la mesa directiva (y los órganos vinculados a ella, como son la diputación permanente o la presidencia de la cámara) se abocan preponderantemente a tareas de dirección del trabajo parlamentario, y no necesariamente a funciones de gobierno (aunque también pudieran contar con facultades de ese tipo).

En esta investigación he decidido incluir como órganos rectores a la Junta de Coordinación Política, la Comisión Permanente, la Mesa Directiva y otros relacionados, así como señalar los órganos rectores de las cámaras, destacando las tareas que realizan, sean de gobierno, administración, o bien, de dirección de las cámaras.

1. *Junta de Coordinación Política*

Es el órgano colegiado representativo de los grupos parlamentarios en el que se impulsan acuerdos para la planeación y coordinación de las actividades de la cámara. Representa la pluralidad de ésta; por medio de ella se alcanzan los consensos necesarios para el ejercicio de las atribuciones del congreso. Además, es un ente político que congrega a los representantes de las diferentes corrientes ideológicas presentes en la institución representativa para conciliar las acciones por seguir.

¹⁸⁰ Molina Zepeda, María Trinidad, “Órganos rectores de la actividad parlamentaria en los congresos estatales”, en Balkin, Robert (coord.), *op. cit.*, pp. 123-151.

Siendo el Poder Legislativo una institución colegiada, los órganos rectores tienen también esta característica.

En la Cámara de Diputados federal, la Junta de Coordinación Política se integra por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios (artículo 31 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante LOCG). En la Cámara de Senadores está formada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, así como por dos senadores adicionales pertenecientes al grupo parlamentario mayoritario y otro senador por el grupo parlamentario que constituya la primera minoría (artículo 81 de la LOCG).

La Junta de Coordinación Política en las legislaturas estatales mexicanas se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios y/o, en su caso, de los partidos políticos representados en la cámara.

Las atribuciones de la junta dependen del modelo seguido por el órgano legislativo, entre las principales están: el impulso de acuerdos sobre las iniciativas, propuestas, pronunciamientos, minutas, etcétera, que requieren de votación en el pleno; la propuesta de integración de las comisiones con sus respectivas mesas; asignación de recursos humanos, materiales y financieros de la cámara; presentación al pleno del proyecto de presupuesto anual de la cámara; elaboración de la agenda legislativa de los periodos de sesiones; coordinación con el presidente de la mesa directiva respecto a los asuntos que involucran a la cámara como institución.

En los congresos locales mexicanos reciben diferentes nombres: Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias (Baja California), Junta de Coordinación Parlamentaria (Chihuahua), Junta de Gobierno (Coahuila), Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios (Colima), Junta de Gobierno y Coordinación Política (Guanajuato), Junta de Coordinación Legislativa (Hidalgo), Junta Política y de Gobierno (Morelos), Comisión de Coordinación y Régimen Interno (Nuevo León), Junta de Concertación Política (Querétaro), Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (Sonora y Zacatecas).

Este órgano surge como respuesta a la pluralidad en la integración de las cámaras federales, desplazando así a órganos como la “Gran Comisión” y la “Comisión de Régimen Interno y Concertación Política”. La primera, surgida en México en 1824 con la expedición por el Primer Congreso Constituyente del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso Federal el 23 de diciembre de 1824, en vigor a partir del 1o. de enero de 1825. Dicho reglamento estableció en el artículo 57: “Habrá una gran comisión compuesta del diputado o senador más antiguo por cada uno de los estados o territorios...”, y en el artículo siguiente señala la facultad exclusiva de nom-

brar los miembros de las comisiones permanentes y especiales, facultad que hasta entonces detentaba la Mesa Directiva.¹⁸¹

En opinión de Alonso Lujambio, el Constituyente de 1824 buscó evitar la concentración del poder en la Mesa Directiva, que era electa por los estados con mayor población y representación, y “creó una especie de Senado dentro de la Cámara de Diputados”: la Gran Comisión.¹⁸² Lo anterior podría calificarse como positivo en el sentido de que buscaba el equilibrio entre las entidades federativas, y por tanto, del incipiente sistema federal mexicano. Sin embargo, como advierte Lujambio, los posteriores reglamentos de 1897 y 1934, así como la Ley Orgánica del Congreso General de 1979, fueron debilitando sistemáticamente las atribuciones de la Mesa Directiva y potencializando las de la Gran Comisión, además de que ésta “se convirtió en el ámbito central de la gran institucionalidad del dominio político del PRI”.¹⁸³

En efecto, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) poseía la mayoría absoluta de los integrantes de las cámaras federales, regía la Gran Comisión como órgano superior de gobierno; se integraba por legisladores representantes de cada una de las 32 entidades federativas y algunos otros parlamentarios, como a continuación referiré.

El artículo 72 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934 estableció que la Gran Comisión se compondría en la Cámara de Diputados por un individuo de cada estado y territorio, y otro por el Distrito Federal; mientras que en la de Senadores, por un individuo por cada estado y otro por el Distrito Federal.

En 1988, como reseña Lujambio, el PRI había perdido la mayoría calificada de la Cámara de Diputados (contaba sólo con el 52% de los escaños), por lo que se vio en la necesidad de llegar a acuerdos con los otros grupos parlamentarios para la aprobación de reformas constitucionales. Dicha situación evidenció que la Gran Comisión no era el órgano adecuado para llegar a consensos con las diferentes fuerzas políticas representadas en la Cámara; por ello, la LV Legislatura (1991-1994) constituyó en 1991 mediante acuerdo parlamentario la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), que estaba integrada por los diputados de los diversos grupos parlamentarios, misma que en 1994 se incluye en la Ley

¹⁸¹ Lujambio, Alonso, *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno: una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998 (Documento de Trabajo, 86), pp. 2-10.

¹⁸² *Ibidem*, p. 5.

¹⁸³ *Ibidem*, pp. 10 y 14.

Orgánica.¹⁸⁴ No obstante, persistía la Gran Comisión tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, con algunos cambios producto también de las modificaciones al sistema electoral mexicano.

Así, en la Ley Orgánica del Congreso General de 1994, vigente en 1998, el artículo 38 indicaba la integración de la Gran Comisión en la Cámara de Diputados, a saber: los coordinadores de cada una de las diputaciones estatales y del Distrito Federal, los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista en cada una de las circunscripciones electorales plurinominales, y aquellos otros diputados que considerare el líder de la fracción mayoritaria. El artículo 91 de dicho ordenamiento refería lo conducente al Senado: un senador de cada estado y del Distrito Federal, así como los coordinadores de los grupos parlamentarios. Respecto a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, el artículo 45 de dicha ley precisaba que la integrarían: “los Diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos Diputados del grupo mayoritario en la Cámara”; además, dicho precepto manifestaba: “La Comisión fungirá como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara”.¹⁸⁵

Con la Ley Orgánica de 1999 desaparece la Gran Comisión y muchas de las facultades que anteriormente ejercía fueron asumidas por la Junta de Coordinación Política. De ahí que a la Junta se le pueda considerar como un órgano rector de la cámara, que ejerce funciones importantes de gobierno (como la asignación de los integrantes de las comisiones legislativas).

En efecto, en el dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, aprobado por la Cámara de Diputados el 31 de agosto de 1999, se concibió a la Junta como un “órgano a cargo de las tareas de dirección política de la Cámara”, que le corresponde fundamentalmente alentar los “entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden”.¹⁸⁶

En los hechos, la Junta de Coordinación Política es el órgano principal de gobierno en cada una de las cámaras, ya que ostenta facultades relevan-

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

¹⁸⁵ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del D.F.; Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, 7a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 23-40.

¹⁸⁶ *Marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1999, p. B23.

tes para el gobierno y administración interna de la cámara; por ejemplo, en la Cámara de Diputados tiene facultades para proponer al Pleno la integración de las comisiones; aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara; revisar el informe de ejecución presupuestal presentado por la Secretaría General; asignar los recursos humanos, materiales y financieros (artículo 34 de la LOCG); además, es auxiliado en el ejercicio de sus funciones administrativas por el Comité de Administración¹⁸⁷ (artículo 46 de la LOCG); y en el Senado, la Junta de Coordinación Política propone al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones; además, elabora el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno (artículo 82 de la LOCG).

Cabe aclarar que en la Cámara de Senadores, la Mesa Directiva es el órgano que posee la facultad de presentar al Pleno el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le remita la Comisión de Administración, así como la asignación de los recursos humanos, materiales y financieros (artículo 66 de la LOCG); sin embargo, el presidente de la Mesa Directiva es normalmente un miembro de la Junta de Coordinación Política, pues no existe la prohibición de que los coordinadores de los grupos parlamentarios formen parte de la Mesa Directiva.

A continuación presento un esquema con las principales diferencias entre la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Diputados federal y el Senado con base en la ley orgánica vigente.

DIFERENCIAS RESPECTO A LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA EN EL CONGRESO FEDERAL

<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Cámara de Senadores</i>
1) Se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario (artículo 31).	1) Se integra con los coordinadores de los grupos parlamentarios más dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura (artículo 88,1).

¹⁸⁷ El Comité de Administración de la Cámara de Diputados federal fue suprimido en la LVII Legislatura, y sus funciones las asumió la Secretaría General de acuerdo con la nueva Ley Orgánica de 1999; sin embargo, la LVIII Legislatura (2000-2003) la reestableció para realizar el control administrativo de la Cámara desde la Junta de Coordinación Política.

<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Cámara de Senadores</i>
2) La Presidencia corresponde al coordinador del grupo con mayoría absoluta por los tres años; o alternadamente entre los coordinadores de los 3 principales grupos, en el orden que lo acuerden (artículo 31).	2) La Presidencia corresponde al coordinador del grupo con mayoría absoluta por una legislatura; o alternadamente entre los coordinadores de los grupos que tengan al menos el 25% del total de la cámara, en el orden que lo determine el coordinador del grupo mayoritario (artículo 81,4 y 81,5).
3) Tiene facultades para presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara (artículo 34,1, d).	3) Quien ejerce dicha facultad es la Mesa Directiva (artículo 66,1, g).
4) Asigna los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios (artículo 34,1,g).	4) Dicha facultad corresponde a la Mesa Directiva (artículo 66,1,h).

FUENTE: elaboración propia de acuerdo con la Ley Orgánica, vigente a julio de 2009.

En el ámbito de los congresos estatales, la mayoría de ellos han seguido esta dinámica de cambio sustituyendo a la Gran Comisión por la Junta de Coordinación Política; sin embargo, otros todavía mantienen esta figura, entre ellos se encuentran los de Baja California Sur, Durango, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Yucatán, que en julio de 2009 la regulaban en su ordenamiento.

Por ejemplo, el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Puebla define a la Gran Comisión como “el órgano colegiado de gobierno, encargado de dirigir y optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene el Congreso del Estado” y se integra por ocho diputados: cinco del grupo parlamentario mayoritario, dos diputados de la primera minoría y un diputado de la segunda minoría; también participan los coordinadores de los demás grupos parlamentarios con derecho a voz, pero sin voto. También el artículo 50 de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur define a la Gran Comisión como “el Órgano de Gobierno del Congreso del Estado y estará compuesta de un Presidente y dos Secretarios”.

En el Congreso de Sinaloa existe además de la Gran Comisión, la Comisión de Concertación Política integrada por los coordinadores parlamentarios y un miembro más del partido mayoritario (artículo 73 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado respectivo, en adelante LOCE). En Quintana Roo, la Gran Comisión se integra por los presidentes de determi-

nadas comisiones ordinarias (Puntos Constitucionales; Puntos Legislativos; Justicia; Hacienda, Presupuesto y Cuenta; y Asuntos Municipales) de entre los cuales se elige al presidente (artículo 44 de la LOCE). En Tlaxcala, la Gran Comisión está formada por los coordinadores parlamentarios y representantes de partido (artículo 76 de la LOCE), lo que equivaldría a una junta de coordinación política.

La diferencia principal entre la Junta de Coordinación Política y la Gran Comisión radica en la pluralidad política en su integración como fundamento de la primera, es decir, que congrega a los representantes de las fuerzas políticas en condiciones de mayor equidad.

2. *Comisión de Gobierno*

La función de gobierno también es desempeñada por comisiones ordinarias denominadas Comisión de Gobierno, Comisión de Administración, o sus equivalentes (gobierno interior, administración económica, etcétera), quienes se encargan de las tareas administrativas de la institución representativa.

En la Cámara de Diputados federal no existe ninguna comisión de ese tipo, con excepción del Comité de Administración, creado para auxiliar a la Junta de Coordinación Política en sus tareas administrativas (artículo 46 de la LOCG); mientras que en la de Senadores está la Comisión de Administración, encargada de presentar por conducto de la Mesa Directiva a la Cámara, el presupuesto de gastos para su aprobación, así como dar cuenta del ejercicio correspondiente al mes anterior (artículo 99 de la LOCG).

En ciertas legislaturas locales, la Comisión de Gobierno es el principal órgano político, pues lo preside el líder político del partido mayoritario, como ocurre en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Este cuerpo subsiste todavía en algunos estados, a saber: Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Nayarit, Tlaxcala.

Torres Muro, al hablar de la “comisión de gobierno interior” o “comisión de administración económica”, señala que dichas comisiones son órganos impropios de gobierno, y que su existencia sólo tiene sentido cuando la presidencia de la cámara no es de carácter colegiado, como en el caso británico, donde existe el *House of Commons (Services) Committee* que controla el personal y los servicios, lo cual no impide que la cabeza de la administración parlamentaria siga siendo el *Speaker*.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Torres Muro, Ignacio, *op. cit.*, pp. 304 y 305.

Desde mi punto de vista, las comisiones de gobierno deberían transformarse en juntas de coordinación política, que son órganos con mayor pluralidad política, o bien, que las secretarías de servicios administrativos de los propios congresos asuman sus tareas cuando éstas sean estrictamente administrativas.

El órgano de gobierno (sea Junta de Coordinación Política, Gran Comisión o Comisión de Gobierno) cuenta con un presidente. En la Cámara de Diputados federal, la Presidencia del órgano de gobierno (la Junta de Coordinación Política) corresponderá al coordinador del grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta de la Cámara para su ejercicio durante toda la legislatura, o bien, si ninguno cuenta con dicha mayoría, se ejercerá en forma alternada por periodos de un año entre los coordinadores de los tres principales grupos (artículo 31 de la LOCG); en la Cámara de Senadores, la Presidencia de la Junta corresponde al coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta, y en caso de que ninguno tenga dicha mayoría, se alternará entre los coordinadores de los grupos parlamentarios que representen al menos el 25% del total de la Cámara (artículo 81 de la LOCG).

Respecto a las legislaturas estatales, Molina Zepeda afirma que en los estados de Aguascalientes, Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y en el Distrito Federal, se establece que dicho cargo lo ocupará el coordinador del grupo parlamentario mayoritario, aunque puede alternarse con los coordinadores de los otros grupos parlamentarios. Asimismo, existen diversos supuestos para la duración de dicho funcionario en el cargo: 1) todo el periodo constitucional (casos de los congresos de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán); 2) todo el periodo constitucional, o por periodo de un año cuando ningún grupo parlamentario cuente con mayoría absoluta (Aguascalientes, Distrito Federal, Morelos, Nayarit, Veracruz); 3) todo el periodo constitucional, o un trimestre cuando ningún grupo parlamentario tenga mayoría absoluta (Colima); 4) seis meses por cada grupo parlamentario (Chiapas, Guanajuato, Sonora, Zacatecas); 5) un periodo ordinario de sesiones (Chihuahua); 6) las tres principales fuerzas políticas por periodos de un año (Estado de México, Nuevo León); 7) duración continua y proporcional a los integrantes de cada grupo parlamentario (Michoacán, Querétaro).¹⁸⁹

¹⁸⁹ Molina Zepeda, María Trinidad, *op. cit.*, pp. 139 y 150. Los datos contenidos en dicho estudio corresponden a 2003, y a la fecha han sufrido diversos cambios; es el caso del

Desde mi punto de vista, la duración en el cargo del presidente del órgano de gobierno debe ir en función de los grupos parlamentarios representados, es decir, distribuirse según la representatividad de cada uno de ellos buscando también la estabilidad en el desarrollo de las tareas del órgano.

3. *Mesa Directiva*

Es el órgano rector del pleno de la asamblea, encargado de la conducción del debate legislativo, la dirección de los trabajos parlamentarios y la representación de la institución parlamentaria.¹⁹⁰ Es el órgano colegiado al que la asamblea confiere la función de dirigir las actividades del Parlamento.

Su composición depende de las reglas particulares de cada congreso, pero normalmente está encabezada por un individuo denominado “presidente de la Mesa Directiva”, quien se auxilia de otros parlamentarios que desempeñan los cargos de vicepresidentes, secretarios u otros.

En el Congreso federal mexicano se integra por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario por cada grupo parlamentario en la Cámara de Diputados; y por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios en el Senado (artículos 17 y 62 de la LOCG). En los congresos de los estados varía el número de sus miembros; sin embargo, se mantiene la organización de presidente, vicepresidente, secretarios y, en algunos casos, prosecretarios. Por ejemplo, en el Congreso de Puebla se compone por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios (artículo 25 de la LOCE); en Jalisco por un presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios (artículo 29 de la LOCE).

La duración de la Mesa Directiva es variable. En el ámbito federal sus miembros se mantienen en su encargo un año con posibilidad de reelección. Esto como parte de la reforma política al Congreso federal de 1999, en la que se buscó fortalecer a dicho órgano ampliando su mandato a un año, ya que anteriormente era sólo de un mes. No obstante, en determinadas legislaturas estatales todavía se mantiene el anterior modelo o se siguen otras reglas.

Congreso de Colima, cuya Ley Orgánica fue reformada para señalar que la presidencia de la Comisión de Gobierno será electa por voto ponderado de los coordinadores, y si ninguno representa mayoría absoluta, la presidencia recaerá en el coordinador del grupo parlamentario que tenga el mayor número de diputados o del que haya obtenido mayor número de diputaciones de mayoría relativa (artículo 47 de la LOCE).

¹⁹⁰ Nicolás Pérez Serrano la define como “el órgano encargado de dirigir los debates, trazar el orden de los trabajos, velar por el Reglamento, aplicar sanciones disciplinarias y defender a las minorías y a los parlamentarios”. Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2a. ed., Madrid, España, Civitas, 1989, p. 776.

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en el Congreso de Guerrero, por ejemplo, los miembros de la Mesa duran sólo un mes, sin posibilidad de reelegirse en el mismo puesto. En Michoacán, con la Ley Orgánica de 2003, se determinó que durara cuatro meses;¹⁹¹ en Jalisco también dura cuatro meses.

En Baja California no se fija un límite de duración, sólo se dice que ejercerán durante del periodo por el cual hayan sido designados (artículo 43 de la LOCE), esto pudiera entenderse como un periodo ordinario de sesiones. En Chihuahua, efectivamente dura un periodo ordinario de sesiones (artículo 26 de la LOCE). En Tabasco, el presidente y vicepresidente duran sólo un mes, mientras que el secretario y prosecretario todo el periodo ordinario de sesiones (artículo 19 de la LOCE); en Sinaloa, un mes con posibilidad de reelección (artículo 36 de la LOCE).

De acuerdo con Molina Zepeda, la forma de elección de los miembros de la Mesa Directiva más común que se presenta en los congresos locales es la realizada por el pleno por mayoría, y mediante votación por cédulas; así ocurre en los congresos de Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas y en el Distrito Federal; aunque también se presenta la elección a propuesta de los grupos parlamentarios, por mayoría y mediante votación por cédula (Aguascalientes, Veracruz); a propuesta del órgano de gobierno (Baja California, Michoacán, Nuevo León); a propuesta de los coordinadores de los grupos parlamentarios y mediante votación nominal (Campeche); electos por el pleno en mayoría simple y votación secreta (Colima); por mayoría y en votación nominal (Sonora); votación por cédula y escrutinio público (San Luis Potosí); a propuesta de la comisión permanente en votación secreta (Puebla).¹⁹²

Las funciones de la Mesa Directiva radican en asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones, desde la emisión de la convocatoria, detalle del orden del día, desarrollo del debate y desahogo de los asuntos, las votaciones, la aprobación y firma de las resoluciones del Congreso, así como el trámite correspondiente en el procedimiento legislativo.

Cabría reflexionar si la Mesa Directiva se puede considerar sólo como un rector de la actividad parlamentaria, o bien, se trata también de un órgano de gobierno de la cámara. Tomando como referencia al Congreso federal, opino que en la Cámara de Diputados la Mesa Directiva es princi-

¹⁹¹ Duarte Ramírez, Manuel, *op. cit.*, pp. 147-154.

¹⁹² Molina Zepeda, María Trinidad, *op. cit.*, p. 144.

palmente un órgano rector de la actividad parlamentaria; en cambio, en el Senado sí ejerce funciones de gobierno, como presentar al Pleno el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, así como asignar los recursos materiales, humanos y financieros, tareas que en la Cámara de Diputados ejerce la Junta de Coordinación Política; presento en el siguiente cuadro las principales diferencias entre la Cámara de Diputados y de Senadores en el Congreso General.

DIFERENCIAS RESPECTO A LA MESA DIRECTIVA EN EL CONGRESO FEDERAL

<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Cámara de Senadores</i>
1) Se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario, pudiendo optar éste último por no ejercer dicho derecho (artículo 17).	1) Se integra con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios (artículo 62).
2) Los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la Mesa Directiva de la Cámara (artículo 17).	2) No existe tal prohibición.
3) Se pide a los miembros requisitos de trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas (artículo 18).	3) No se pide este requisito.
4) Principios de imparcialidad y objetividad en su actuación (artículo 20).	4) Principios de legalidad, imparcialidad y objetividad en su desempeño (artículo 66).
5) No tiene facultades para presentar el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, quien lo ejerce es la Junta de Coordinación Política (artículo 34,1,d).	5) Tiene facultades para presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara (artículo 66,1,g).
6) La facultad de asignar los recursos corresponde a la Junta de Coordinación Política (artículo 34,1,g).	6) Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios (artículo 66,1,h).

FUENTE: elaboración propia de acuerdo con la Ley Orgánica, vigente a julio de 2009.

No obstante, en la Cámara de Diputados federal el presidente de la Mesa Directiva preside la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (artículo 37 de la LOCG), y tiene bajo su cargo la Coordinación de Comunicación Social (artículo 54 de la LOCG).

El presidente de la Mesa interpreta la normativa parlamentaria y, en su caso, aplica las sanciones reguladas en ella; además, representa a la Cámara frente a otros poderes u órganos. Preside, al mismo tiempo, al Congreso en general. Es la figura principal de la Cámara, representa al órgano colegiado y es el responsable central del cumplimiento de las funciones de la institución representativa.

Dicho funcionario tiene diferentes facultades, entre las que destacan: dirección de los debates y, en general, del procedimiento legislativo; aplicación de las sanciones disciplinarias a los legisladores; interpretación y ejecución de las normas parlamentarias; garantía de la inviolabilidad del recinto parlamentario y del respeto a la investidura de los legisladores; representación legal de la Cámara y del Poder Legislativo ante los otros poderes y demás entes; realización de labores administrativas, entre otras más.¹⁹³

Torres Muro, en la obra referida, alude a diferentes tipos de presidente, según sea el criterio de clasificación, a saber: atendiendo a su *posición institucional* se habla de dos tipos: “hombre del Ejecutivo” o “de la Cámara” (prefiero usar el término “persona del Ejecutivo” o “de la Cámara”); según su *comportamiento y significación política*: neutro, líder político o una posición intermedia; por el nivel de *competencias*: fuerte o débil.

CLASIFICACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA

<i>Criterio de clasificación</i>	<i>Tipos</i>
1) Según su posición institucional	a) Persona del Ejecutivo b) Persona de la Cámara
2) Según su comportamiento y significación política	a) Neutro b) Líder político c) Posición intermedia
3) Por el nivel de competencias	a) Fuerte b) Débil

FUENTE: elaboración propia de acuerdo con la clasificación de Torres Muro.

Aunque esta clasificación se refiere principalmente a un régimen parlamentario como el español, podría servirnos para evaluar la posi-

¹⁹³ Sobre el tema puede verse: Garabito Martínez, Jorge y Cervantes Gómez, Juan Carlos, *El fortalecimiento del Congreso en el marco de la reforma del Estado*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Serie Expediente Parlamentario, s. a., pp. 33-70. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano...*, cit.

ción y el papel que desempeña dicho funcionario en el sistema político mexicano.

Resulta claro que en un régimen presidencial la posición institucional de dicho funcionario será siempre de “persona de la cámara”, ya que formalmente el Poder Legislativo no depende del Ejecutivo, pues ambos son elegidos de manera independiente. Sin embargo, en los hechos el presidente de la Mesa Directiva puede convertirse en un “persona del Ejecutivo” si su nombramiento, ejercicio de funciones y toma de decisiones depende *de facto* de la voluntad de aquél. Esto es frecuente cuando el mismo partido político al que pertenece el gobernador cuenta con una mayoría absoluta en el Congreso.

La clasificación según el comportamiento y significación política del presidente de la Mesa puede ayudar para analizar el diseño normativo del congreso, ya que permite identificar los requisitos para conducir el órgano rector de la asamblea. Si la normativa requiere que el individuo que desempeñe dicho cargo tenga cualidades que garanticen su imparcialidad y que no sea el mismo que dirige a su grupo parlamentario, entonces se hablará de que es un “presidente neutro”. Si no se exigieran tales cualidades de neutralidad, y aquél fuera al mismo tiempo dirigente de grupo parlamentario, entonces se hablaría de un presidente “líder político”. Una combinación o matización de los requisitos anteriores se podría considerar como la “posición intermedia”.

Desde mi punto de vista, el presidente de la Mesa Directiva debe ser neutro, es decir, imparcial, ya que por el cargo que desempeña, su actuación tiene que mirar al interés de toda la cámara y no sólo del grupo político que lo postuló.

El tercer criterio de clasificación presentado por Torres Muro (por el nivel de competencias), se entiende como aquel que depende de las facultades conferidas al presidente de la Mesa para el ejercicio de sus funciones y del papel que desempeña éste en el orden institucional. Un presidente será fuerte cuando posea las facultades necesarias para un ejercicio eficaz de sus funciones (dirigir, representar, interpretar, organizar, sancionar) tanto en el ámbito formal como real; además, que sea el funcionario principal del Congreso no subordinado ni dependiente de ningún otro, con excepción del pleno. Por el contrario, un presidente será débil si su competencia está limitada sólo a unas cuantas funciones, o bien, si está subordinado formal o fácticamente a otro órgano o funcionario, quien asuma el liderazgo del congreso. Por ejemplo, en congresos locales donde el órgano principal es la Gran Comisión, el presidente de dicho órgano es la máxima autoridad del congreso; además, éste ostenta la representación legal de la cámara, mientras que el presidente de la Mesa Directiva sólo se limita en dirigir las sesiones del pleno; en este caso, se trataría de un presidente débil.

En la Ley Orgánica del Congreso General de 1999 se consideró a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados como un órgano que representa los intereses de la Cámara, por encima incluso de los del grupo parlamentario; así lo señaló el dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias aprobado por la Cámara de Diputados el 31 de agosto de 1999, donde se concibió a la Mesa Directiva como “un órgano tutelar del imperio de la Constitución, del orden jurídico y de las libertades de los legisladores, sobre la base de que sus integrantes y particularmente su presidente se aparten de sus legítimos intereses partidistas para colocarse en una posición de servicio a la Cámara en actuación suprapartidaria”.¹⁹⁴

De acuerdo con la clasificación presentada, y desde mi punto de vista, en México el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados federal es persona de la cámara, neutro y fuerte; en el Senado, es persona de la cámara, líder político y fuerte.

En los congresos locales, el presidente de la Mesa Directiva en todos es legalmente “persona de la Cámara”, pues es elegido por el congreso y no tendría ninguna dependencia hacia el Ejecutivo (al menos *de iure*, pues quizá *de facto* algunos presidentes de congresos estén subordinados al Ejecutivo local); por su comportamiento y significación política es “neutro” en entidades que exigen que dicho funcionario no sea coordinador de grupo parlamentario; y por el nivel de competencias es “débil” en la mayoría de las legislaturas, pues en aquellas en las que dicho funcionario dura en su cargo sólo un mes (Distrito Federal, Durango, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, etcétera), cuatro meses (Michoacán), o un periodo ordinario de sesiones (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Puebla, Tlaxcala, Yucatán) es difícil que se consolide una figura fuerte con un liderazgo continuo, a diferencia de los congresos en los que dura cuando menos un año (Morelos, Veracruz) en los que sí se podría considerar como “presidente fuerte”.

Considero que para que los congresos estatales se consoliden en el desarrollo de sus tareas parlamentarias, el presidente de la Mesa Directiva debe reunir las características de “persona de la cámara”, “neutro” y “fuerte”.

4. *Diputación Permanente*

Como parte de la organización de las cámaras se encuentra la Comisión Permanente, también llamada Diputación Permanente; es el órgano

¹⁹⁴ *Marco jurídico del Congreso General...*, cit., p. B22.

del Congreso encargado de realizar las funciones político administrativas de éste, fuera de los periodos ordinarios de sesiones, es decir, cuando el pleno se encuentra en receso.

En el Congreso federal se integra por 37 miembros (19 diputados y 18 senadores), nombrados por sus respectivas cámaras, quienes elegirán una Mesa Directiva compuesta por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios (dos de cada cámara).

La Comisión Permanente realiza funciones tales como recibir las iniciativas de ley y propuestas dirigidas a las cámaras, acordar la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones, ratificar nombramientos de funcionarios que el Ejecutivo someta a su consideración, conceder licencia hasta por 30 días al presidente de la República, conocer y resolver las solicitudes de licencia de los legisladores estatales, entre otras (artículo 78 de la Constitución federal).

En la mayoría de los estados de la República se cuenta también con esta institución, aunque en otros ha desaparecido en virtud de que el Congreso se encuentra en sesión permanente, tal es el caso de Michoacán. En el cuadro 2 (véase adelante) se presenta un esquema con los órganos rectores de las legislaturas locales.

Desde mi punto de vista, un congreso debe estar en funciones de manera permanente, es decir, evitar los “periodos de receso” del pleno, ya que la tareas trascendentes del órgano legislativo no pueden interrumpirse simplemente porque ha llegado a término el periodo ordinario de sesiones. Considero importante que los congresos estatales sesionen durante los doce meses del año; en este caso, la diputación permanente desaparecería.

5. *Órgano para la instalación de la legislatura*

La instalación de la legislatura se entiende como el procedimiento por el cual los miembros electos de la cámara asumen sus funciones y se declara legalmente formada la asamblea para el ejercicio de sus funciones.

En los congresos locales se realiza cada tres años, y tiene relevancia porque conlleva una forma de organización de la cámara, que en ciertos casos precisa de un órgano encargado de tal función; asimismo, es un referente de la estabilidad funcional del Poder Legislativo.

En el Congreso federal, con la Ley Orgánica de 1999 se estableció un procedimiento para la instalación de cada una de las cámaras mediante una Mesa de Decanos, auxiliada por el secretario general respectivo. La Mesa de Decanos se integra por los legisladores electos con mayor experiencia

legislativa, de mayor a menor; su función consiste en dirigir la sesión constitutiva de la Cámara hasta el momento en que se nombra la Mesa Directiva. Anteriormente, la instalación era realizada por una comisión de cinco parlamentarios de la legislatura saliente. La Mesa de Decanos de la Cámara de Diputados es similar a la del Senado, no obstante, existen dos diferencias que a continuación presento.

DIFERENCIAS RESPECTO A LA MESA DE DECANOS EN EL CONGRESO FEDERAL

<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Cámara de Senadores</i>
1) Constituida por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios (artículo 15).	1) Formada por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios (artículo 60).
2) Para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara; pero puede constituirse en el Comité de Decanos, para efectos de consulta y opinión en materia política y legislativa (artículo 46).	2) Exclusivamente para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara (artículo 60)

FUENTE: elaboración propia de acuerdo con la Ley Orgánica, vigente a julio de 2009.

En los congresos estatales la instalación de la cámara es llevada a cabo de diferentes maneras: en la mayoría de los estados está a cargo de la diputación permanente de la legislatura saliente, o bien, la Mesa Directiva de ésta. Asimismo, existen legislaturas cuya sesión constitutiva es llevada a cabo por una comisión instaladora especial de diputados que concluyen su periodo (Baja California, Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas).

También se presentan casos especiales, como en Michoacán, donde se contempla la “Comisión de Transición”, integrada por cinco diputados electos designados por los grupos parlamentarios (artículo 87 de la LOCE). En Chihuahua no existe comisión alguna de este tipo, sino que los mismos diputados electos se reúnen en junta previa para nombrar la Mesa Directiva, que tomará la protesta a los diputados electos (artículo 11 de la LOCE). En Jalisco, la Mesa Directiva saliente dirige la junta preparatoria el 25 de enero del año de la instalación, pero si el 27 del mismo mes no se ha realizado dicha reunión, entonces la Mesa de Decanos actuará como comisión instaladora (artículos 7o. y 11 de la LOCE).

A continuación se presenta un cuadro resumen de los órganos que dirigen la sesión constitutiva en los congresos locales.

CUADRO 1
ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA INSTALACIÓN
DE LOS CONGRESOS ESTATALES

<i>Congreso</i>	<i>Mesa de Decanos</i>	<i>Comisión Instaladora Especial</i>	<i>Diputación Permanente</i>	<i>Otra</i>
Aguascalientes			•	
Baja California		•		
Baja California Sur			•	
Campeche			•	
Chiapas			•	
Chihuahua				• ¹
Coahuila				•
Colima			•	
Distrito Federal		•		
Durango			•	
Guanajuato			•	
Guerrero		•		
Hidalgo				• ²
Jalisco	•			• ³
México			•	
Michoacán				• ⁴
Morelos		•		
Nayarit				• ²
Nuevo León			•	
Oaxaca			•	
Puebla		•		
Querétaro			•	
Quintana Roo			•	
San Luis Potosí			•	
Sinaloa				• ²
Sonora			•	
Tabasco				• ²
Tamaulipas				• ²
Tlaxcala		•		
Veracruz				• ²

<i>Congreso</i>	<i>Mesa de Decanos</i>	<i>Comisión Instaladora Especial</i>	<i>Diputación Permanente</i>	<i>Otra</i>
Yucatán		•		
Zacatecas		•		

¹ Un representante de los diputados electos de cada uno de los partidos políticos que estarán representados en el Congreso, convocados por el representante del partido mayoritario.

² La Mesa Directiva del Congreso o de la Comisión Permanente de la legislatura saliente.

³ La Mesa Directiva saliente dirige la junta preparatoria, a falta de realización de ésta en la fecha establecida actuará la Mesa de Decanos.

⁴ Comisión de Transición integrada por cinco diputados electos.

FUENTE: elaboración propia con datos de las leyes orgánicas de cada uno de los congresos y la Asamblea Legislativa. Actualizado a enero de 2008.

Como se podrá observar, en los congresos locales no existe la figura de la mesa de decanos, salvo en Jalisco, donde actúa de manera excepcional. Esto significa que dicho órgano establecido en el orden federal no tiene la misma relevancia en el orden local, lo cual no podría calificarse como positivo o negativo, simplemente es distinto.

Considero que el mecanismo que se adopte para la instalación de la legislatura debe garantizar imparcialidad y regirse por criterios democráticos, ello evitará problemas de ingobernabilidad de la legislatura entrante, así como permitirá la concordia en la sesión constitutiva.

6. Otros órganos

Además de los órganos descritos, ciertos congresos contemplan otros entes que realizan funciones de gobierno, dirección, planeación o coordinación, a continuación mencionaré algunos casos.

En la Cámara de Diputados del Congreso General se estableció también la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, órgano encargado de la orientación y ordenación de las iniciativas así como los asuntos que formarán la agenda legislativa. Se integra por el presidente de la Mesa Directiva y los coordinadores de los grupos parlamentarios, participa también el secretario general de la Cámara y pueden ser convocados los presidentes de las comisiones (artículo 37, LOCG). Su función es realizar el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario, orden del día, así como impulsar el trabajo en comisiones para la elaboración y cumplimiento de los programas legislativos.

Ciertos congresos locales han incorporado esta figura en su organización: Guanajuato, Michoacán, Morelos y Veracruz (éste la denomina “Junta de Trabajos Legislativos”). En Guanajuato se compone por los miembros de la Mesa Directiva y los presidentes de las comisiones ordinarias.

La función de planeación de los trabajos legislativos así como la evaluación de los mismos son tareas esenciales en el Poder Legislativo. Por tal motivo, considero recomendable que los congresos locales cuenten con un órgano encargado de tal actividad.

Aparte de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, algunos congresos estatales han creado otros órganos para coadyuvar en sus tareas. En el Congreso de Jalisco existe el Comité de Planeación del Poder Legislativo, integrado por los presidentes de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política, de las comisiones de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos; Justicia; Hacienda y Presupuestos; y de Administración; así como por los diputados integrantes de la Comisión de Planeación para el Desarrollo (artículo 19-H de la LOCE). En Zacatecas se regula la Comisión de Planeación, Patrimonio y Finanzas, integrada por dos diputados de cada fracción parlamentaria, quienes gozarán de voz y voto ponderado (artículo 122 de la LOCE).

También existen otros órganos que procuran la vinculación del Poder Legislativo con los municipios, es el caso de la Junta de Enlace en Materia Financiera en el Congreso de Guanajuato, la cual se integra por los diputados de la Comisión de Hacienda y los presidentes de los ayuntamientos del estado; se busca a través de ella vincular a éstos con el Congreso en lo relativo a la materia financiera (artículo 104 de la LOCE). Considero que esta Junta es un instrumento útil para cumplir la función financiera del Congreso en un clima de consenso, así como para fortalecer la función representativa.

También existen órganos relacionados con la transparencia y acceso a la información pública; por ejemplo, el Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Legislatura del Estado de México (artículo 41 de la LOCE), formado por los coordinadores de los grupos parlamentarios (artículo 41 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de México). Las tareas de dicho órgano son importantes pues garantizan el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

El Congreso de Querétaro establece además una Comisión de Vigilancia como órgano de la Legislatura, encargada de revisar el uso adecuado de los recursos humanos, materiales y financieros del Poder Legislativo, pero en su integración y funcionamiento se asemeja a una comisión ordinaria (artículo 56 de la LOCE).

En Michoacán se considera también al Gran Jurado como órgano del Congreso (artículo 20 de la LOCE).

Referente al “Pleno”, esto es, la totalidad de miembros reunidos en asamblea, se discute si pudiera considerarse como órgano de la cámara en virtud de que ostenta diversas facultades e interviene en la función de gobierno.

Al respecto, el Pleno es el ente más importante del congreso, pues representa el total de miembros de la institución representativa, y todos los órganos se orientan a realizar las funciones que le corresponden buscando reproducir la representación ideológica del mismo; sin embargo, no se podría considerar como un órgano propiamente, ya que el Pleno actúa mediante delegados (mesa directiva, junta de coordinación política, comisiones).

No obstante lo anterior, el ordenamiento legal de determinados congresos lo reconocen como parte de su organización, tal es el caso de Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León.

A continuación presento un cuadro resumen de los órganos rectores en las legislaturas de las entidades de la República, de acuerdo con un muestreo realizado.

CUADRO 2

ÓRGANOS RECTORES DE LOS CONGRESOS ESTATALES

	<i>M.D.</i>	<i>J.C.P</i>	<i>G.C.</i>	<i>C.G</i>	<i>D.P</i>	<i>C.</i>	<i>O.</i>
Aguascalientes (Ags.)	•			•	•		
Baja California (B.C.)	•	•			•		
Baja California Sur (B.C.S.)	•		•		•		
Campeche (Camp.)	•		• ¹		•		
Chiapas (Chis.)	•	•			•		
Chihuahua (Chih.)	•	•			•		
Coahuila (Coah.)	•	•			•		
Colima (Col.)	• ²	•			•		
Distrito Federal (D.F.)	•	•		•	•		
Durango (Dgo.)	•		•		•		
Guanajuato (Gto.)	•	•			•	•	•
Guerrero (Gro.)	•			•	•		
Hidalgo (Hgo.)	• ²	•			•		

	<i>M.D.</i>	<i>J.C.P</i>	<i>G.C.</i>	<i>C.G</i>	<i>D.P</i>	<i>C.</i>	<i>O.</i>
Jalisco (Jal.)	•	•					•
México (Mex.)	• ²	•			•		•
Michoacán (Mich.)	•	•				•	•
Morelos (Mor.)	•				•	•	
Nayarit (Nay.)	•			•	•		
Nuevo León (N.L.)	• ²	•			•		
Oaxaca (Oax.)	•		•		•		
Puebla (Puc.)	•		•		•		
Querétaro (Qro.)	•	•			•		•
Quintana Roo (Q. Roo.)	•		•		•		
San Luis Potosí (S.L.P.)	• ²	•			•		
Sinaloa (Sin.)	•	•	•		•		
Sonora (Son.)	•	•			•		
Tabasco (Tab.)	•	•			•		
Tamaulipas (Tamps.)	•	•			•		
Tlaxcala (Tlax.)	•		•		•		
Veracruz (Ver.)	•	•			•	•	
Yucatán (Yuc.)	•		•		•		
Zacatecas (Zac.)	•	•			•		•
<i>TOTAL</i>	32	19	9	4	30	4	6
Cámara de Diputados federal	•	•			• ³	•	
Cámara de Senadores	•	•			• ³		

M.D.= Mesa Directiva

J.C.P.= Junta de Coordinación Política (o sinónimo)

G.C.= Gran Comisión

C.G.= Comisiones de gobierno

D.P.= Diputación Permanente

C.= Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

O.= Otros

¹ Llamada Gran Comisión o Comisión de Gobierno y Administración.

² Denominada solamente como “Directiva”.

³ Comisión Permanente del Congreso de la Unión (de ambas cámaras).

FUENTE: elaboración propia con datos de las leyes orgánicas de cada uno de los congresos y la Asamblea Legislativa, vigentes a enero de 2008.

Como se puede observar del cuadro anterior, la totalidad de legislaturas locales tiene la Mesa Directiva; el 60% de las legislaturas contempla la Junta de Coordinación Política; el 28% a la Gran Comisión, y el 12% a la Comisión de Gobierno. El 94% tiene Diputación Permanente, 13% a la Conferencia, y el 19% de los congresos contempla algún otro órgano.

Esto puede dar una visión genérica de los modelos que priman en la organización de los congresos locales: Todos consideran como importante a la Mesa Directiva, pero el papel que ésta desempeña, sus funciones y características son variables.

La mayoría de los congresos han introducido la Junta de Coordinación Política, pero todavía queda un 40% que continúa rigiéndose por la Gran Comisión o la Comisión de Gobierno. Asimismo, constituyen minoría los congresos que han buscado innovar con la creación de otros órganos o con el establecimiento de la Conferencia para el mejor desarrollo de sus funciones.

Considero que es importante que los congresos modifiquen su ordenamiento legal a fin de modernizarlo y adaptarlo a la nueva correlación de fuerzas, buscando la eficiencia, la pluralidad y el consenso en el ejercicio de sus funciones; además, es menester que dichas reformas se traduzcan en instituciones concretas, y no sea una mera declaración de intenciones.

Del análisis realizado en este apartado se pueden señalar las siguientes propuestas: fortalecer la mesa directiva de cada uno de las cámaras locales, procurando que sus integrantes duren al menos un año a fin de profesionalizarse en sus tareas; asimismo, el presidente de la mesa y los vicepresidentes deberán garantizar imparcialidad en el desempeño de sus funciones; por tanto los coordinadores de los grupos parlamentarios no tendrían que formar parte de la mesa directiva, siguiendo así el modelo de la Cámara de Diputados federal. Además, el presidente tiene que ser persona de la cámara, neutro y fuerte, según la clasificación analizada.

Desde mi punto de vista, es conveniente que los congresos locales cuenten con un órgano de gobierno que represente la pluralidad política de la cámara, es decir, que cuenten con una Junta de Coordinación Política o su equivalente, en lugar de la Gran Comisión o Comisión de Gobierno; lo anterior debido a que en el órgano de gobierno debe estar garantizada la pluralidad política y el diálogo permanente para cumplir las funciones del congreso.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Juan Carlos Gutiérrez Frago, ex diputado local, planteó en su propuesta de nueva Ley Orgánica para el Congreso de Durango transformar la Gran Comisión en una Coordinación de Régimen Interno y Concertación Política, a efecto de democratizar dicha instancia de gobierno interno del Congreso y que las decisiones no se tomen de manera unipersonal. Gutiérrez Frago, Juan Carlos, "El Poder Legislativo federal y local en el marco de un

Una forma de fortalecer las instituciones es mediante la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía; por tanto, considero indispensables los informes obligatorios anuales (o del tiempo que duren los titulares) acerca de las actividades realizadas por cada uno de los órganos políticos, así como un informe general de la legislatura al concluir su periodo.

II. COMISIONES LEGISLATIVAS

Son órganos colegiados mediante los cuales las cámaras se organizan para la realización de actividades legislativas, financieras, jurisdiccionales, administrativas y de control, en el desempeño de sus funciones. Colaboran con el pleno mediante el análisis y dictamen de las iniciativas de ley o decreto que le son sometidas a su consideración, así como con la elaboración de informes, opiniones o resoluciones.¹⁹⁶ Su número, constitución y funcionamiento están determinados por las reglas que el propio cuerpo legislativo fije.

Respecto a la *clasificación* de las comisiones, la doctrina y las leyes contemplan diversos tipos. Desde mi punto de vista, por su *duración* se podrían clasificar en *ordinarias* o permanentes (aquellas que duran todo el periodo de la legislatura) y *transitorias* (las que son creadas para un fin específico, que al cumplirse conlleva la desaparición de las mismas).

Por la naturaleza de sus *funciones*, cabrían los siguientes tipos de comisiones: 1) de *análisis y dictamen legislativo* (para el estudio y aprobación de las iniciativas de ley o decretos, corresponden normalmente a las ramas de la administración pública); 2) *administrativas* (realizan funciones de gestión, gobierno y mejora regulatoria de la cámara); 3) de *fiscalización* (para revisar el ejercicio de la cuenta pública, o en su caso, vigilar al ente encargado); 4) *jurisdiccionales* (para organizar los procedimientos que en esta materia sean facultad de la cámara, como es el juicio político y la declaración de procedencia); 5) de *investigación* (creadas para conocer sobre la actividad de entes públicos), 6) *especiales* (constituidas con carácter temporal para atender un asunto en particular); y 7) los *comités* (para realizar tareas administrativas, académicas o especiales, de carácter permanente y no conferidas a otras comisiones).

Aplicando los dos criterios señalados se tendría el siguiente cuadro.

nuevo federalismo”, en *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo...*, cit., p. 144.

¹⁹⁶ Muro Ruiz los define como “órganos creados por voluntad de la asamblea en cumplimiento de la normatividad interna del Congreso General, con el fin de realizar sus competencias descritas en su ley orgánica y reglamento interior”. Muro Ruiz, Eliseo, *op. cit.*, p. 171.

TIPOLOGÍA DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

<i>Por sus funciones</i>	<i>Por su duración</i>
1. Análisis y dictamen legislativo	Permanente
2. Administrativas	Permanente
3. Fiscalización	Permanente
4. Jurisdiccionales	Permanente
5. Investigación	Permanente
6. Especiales	Permanente
7. Comités	Permanente

FUENTE: elaboración propia.

A su vez, las comisiones pueden asociarse con otras para abordar algún asunto que compete a varias, formándose las comisiones *unidas* (dos o más comisiones de la misma cámara) y *de conferencia* (formadas por legisladores de cámaras distintas); ambas son de carácter transitorio.

En el Congreso federal existen reguladas, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General, 44 comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados y 30 en el Senado, conforme a lo señalado en los artículos 39, 40 y 90.¹⁹⁷

En la Cámara de Diputados federal se establece también la figura de los comités, que son órganos creados por el Pleno para auxiliar en las tareas administrativas y académicas. La Ley Orgánica del Congreso General se refiere a ellos como “órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones” (artículo 46 de la LOCG). Dichos órganos tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.

Aunque podría entenderse como sinónimo de comisión, en el derecho mexicano el término “comité” se ha empleado para denominar a los órganos colegiados encargados de realizar actividades de apoyo administrativo, técnico, ejecutivo o de otra índole, distintas de las de dictamen legislativo, pero que en la composición y funcionamiento de dichos entes se observan normas semejantes a las aplicadas en las comisiones.¹⁹⁸ Jorge Mo-

¹⁹⁷ En realidad, en el Senado en la LX Legislatura existían 59 comisiones ordinarias, 5 comisiones bicamerales y 1 comité (Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información), de acuerdo con la página de internet del Senado: www.senado.gob.mx (consultado en noviembre de 2009).

¹⁹⁸ Cecilia Mora-Donatto precisa que en el ámbito del derecho parlamentario, el término *comité* tiene dos acepciones: una para referirse de manera genérica a las comisiones en el Par-

reno Collado, exlegislador y profesor mexicano, afirma que el objeto de los comités es “auxiliar a la Cámara para su funcionamiento administrativo, para la realización de finalidades de carácter técnico, científico, cultural y de apoyo operativo en términos generales”.¹⁹⁹

En la Cámara de Diputados del Congreso General existen 3 comités regulados en la Ley Orgánica (artículo 46), a saber: Comité de Información, Gestoría y Quejas, Comité de Administración y el Comité de Decanos, y 6 no regulados específicamente en dicho ordenamiento, sino creados mediante acuerdo parlamentario.²⁰⁰

Robert Balkin en su investigación presenta un cuadro con el sistema de comisiones, que a continuación reproduzco:

CUADRO 3
 SISTEMA DE COMISIONES

Entidad federativa	Número de diputados	Comisiones permanentes	Comisiones temporales	Comités	Total	Integrantes	
						Mínimo	Máximo
Aguascalientes	27	22	1	4	26	ND	ND
Baja California	25	26	ND	ND	ND	3	6
Baja California Sur	21	20	ND	ND	ND	3	3
Campeche	35	14	ND	ND	ND	3	5
Chiapas	40	33	4	0	37	5	18
Chihuahua	33	21	ND	2	ND	3	5

lamiento inglés y en los sistemas que siguieron al mismo; y la segunda, que concibe que los comités parlamentarios sirven para auxiliar en las actividades de las cámaras, se constituyen por disposición del pleno para realizar tareas distintas a las encomendadas a las comisiones, y que suelen ser grupos integrados con un número más reducido de parlamentarios. Mora-Donatto, Cecilia, “Comités parlamentarios”, en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de técnica legislativa*, cit., t. I, p. 288.

¹⁹⁹ Moreno Collado, Jorge, “Comisiones y comités de la Cámara de Diputados”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 175, disponible en http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/c.pdf.

²⁰⁰ Son los comités de cada uno de los centros de estudio de la Cámara: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, y Centro de Estudios Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

Entidad federativa	Número de diputados	Comisiones permanentes	Comisiones temporales	Comités	Total	Integrantes	
						Mínimo	Máximo
Coahuila	35	12	ND	ND	ND	4	ND
Colima	25	20	ND	0	ND	3	3
Distrito Federal	66	20	4	3	27	9	11
Durango	25	30	ND	0	ND	5	ND
Estado de México	75	25	0	9	34	7	ND
Guanajuato	36	19	ND	0	ND	5	7
Guerrero	46	26	ND	5	ND	5	5
Hidalgo	29	9	ND	0	ND	2	ND
Jalisco	40	33	ND	0	ND	ND	ND
Michoacán	40	26	2	2	30	3	5
Morelos	30	17	ND	3	ND	3	ND
Nayarit	30	21	ND	0	ND	ND	ND
Nuevo León	42	17	ND	2	ND	9	11
Oaxaca	42	29	4	0	33	3	7
Puebla	41	13	ND	4	ND	7	7
Querétaro	25	27	0	1	28	ND	ND
Quintana Roo	25	19	ND	0	ND	ND	ND
San Luis Potosí	27	23	ND	1	ND	3	ND
Sinaloa	40	25	3	0	28	3	5
Sonora	31	26	ND	0	ND	ND	ND
Tabasco	35	26	3	0	29	3	ND
Tamaulipas	32	33	2	0	35	4	ND
Tlaxcala	32	24	ND	1	ND	ND	ND
Veracruz	42	25	ND	0	ND	3	ND
Yucatán	25	13	ND	0	ND	ND	ND
Zacatecas	30	29	ND	0	ND	3	ND

ND: no disponible

FUENTE: Balkin, Robert, *El Poder Legislativo estatal en México*, 2004, p. 200.

De dicho cuadro se puede observar que en los congresos de Baja California, Durango, Querétaro y Tamaulipas existen más comisiones ordinarias que número de diputados, algo que muestra quizá un número excesivo de comisiones frente al número de integrantes de la legislatura.

También se puede advertir que el número mínimo de integrantes de una comisión es de 2 diputados (en el Congreso de Hidalgo) frente a un número máximo de 18 legisladores (en Chiapas).

Asimismo, sobresale el hecho de que no se tiene disponible el número de comisiones temporales en varios de los congresos, lo que muestra una inestabilidad en cuanto a la presencia de dichos órganos precisamente de carácter transitorio.

Las comisiones por materia con mayor coincidencia en los congresos estatales son: “gobernación y puntos constitucionales”, “administración o procuración de justicia”, “finanzas, hacienda, cuenta pública, fiscalización, vigilancia” y “educación, cultura, ciencia, tecnología”, que existen en las 32 entidades federativas; “desarrollo económico, industrial”, que se presentan en 31 legislaturas; así como “ecología, medio ambiente, recursos naturales” y “derechos humanos”, que existen en 29 congresos locales; mientras que las materias con un menor número son las de “asuntos electorales” (presente en 5 congresos), “asuntos fronterizos” (también 5) y “asuntos metropolitanos” (existente sólo en 3 entidades).²⁰¹

En los congresos locales existe diversidad en el número y en la clasificación de las comisiones, pues a menudo se le da el mismo rango a comisiones dictaminadoras que a las que realizan funciones exclusivamente administrativas o de investigación, aunque algunas contemplan también la figura de los comités.

A continuación presento un cuadro con las comisiones ordinarias de los congresos locales, de acuerdo con la legislación de cada una de ellas, agrupadas según la naturaleza de sus funciones. Desde luego que algunos datos son distintos que los presentados en la tabla anterior, y se puede explicar en razón de cambios legislativos ocurridos entre la fecha de la investigación de Balkin (2003, publicada en 2004) y la fecha en que realicé este análisis (2007-2009).

²⁰¹ Córdova González, Juan Carlos, “Comisiones legislativas”, en Balkin, Robert (coord.), *op. cit.*, p. 89.

CUADRO 4
 NÚMERO DE COMISIONES ORDINARIAS
 DE LOS CONGRESOS ESTATALES

<i>Congreso</i>	<i>Análisis y dictamen</i>	<i>Administrativas</i>	<i>Fiscalización</i>	<i>Jurisdiccionales</i>	<i>Comités</i>
Aguascalientes	22		1		1
Baja California	4+19 ¹	1	2	2	
Baja California Sur	15	6	1		
Campeche	12		1		
Chiapas	36	2	1		
Chihuahua	30	1	1	1	2
Coahuila	22	1	1	1	2
Colima	13		1	1	
Distrito Federal	34		1	1	7
Durango	24	4	1	1	
Guanajuato	18	1	1	1	
Guerrero	23	1	1	2	4
Hidalgo	18 ²	1	1	1	
Jalisco	33	1	1	1	4
México	28	1	1		3
Michoacán	24		2		2
Morelos	24				3
Nayarit	21	1			
Nuevo León	20	1	1		2
Oaxaca	24	2	1	1	
Puebla	16		1	1	6
Querétaro	21	2	1	1	
Quintana Roo	16	3			
San Luis Potosí	20		1		3
Sinaloa	23	2	1	2	
Sonora	15	2	1		
Tabasco	21		3	1	
Tamaulipas	21	2	1	1	
Tlaxcala	19	3		2	1

Congreso	Análisis y dictamen	Administrativas	Fiscalización	Jurisdiccionales	Comités
Veracruz	24	3	1	1	
Yucatán	13	1			
Zacatecas	27	1	1	1	
<i>TOTAL</i>	716	43	31	23	40
Promedio	22,3	1,3	0,9	0,71	1,25
C. Diputados	42		1	1	2+6
Senado	25	4		1	1

¹ Baja California cuenta con un sistema de 4 comisiones de dictamen definitivas y un número variable de comisiones ordinarias de duración temporal.

² Existen dos comisiones de cada una.

FUENTE: elaboración propia con datos de las leyes orgánicas de cada uno de los congresos y la Asamblea Legislativa (la clasificación es de acuerdo con los criterios señalados). Actualizado a enero de 2008.

Como se puede observar, existen congresos con un alto número de comisiones ordinarias de dictamen legislativo; por ejemplo, Chiapas e Hidalgo que cuentan con 36 y el Distrito Federal con 34; mientras que Campeche, Colima y Yucatán son los congresos con el menor número de comisiones de dictamen (12, 13 y 13, respectivamente).

El total de comisiones de dictamen legislativo es de 716, lo que significa que en promedio existen 22.3 comisiones de ese tipo en cada congreso. Desde mi punto de vista es un número aceptable puesto que se trata de las materias objeto de dichas comisiones que oscilan entre ese número, aunque 22 comisiones es un número excesivo para congresos con un número pequeño de integrantes, como Baja California Sur cuyo congreso se integra por 21 diputados.²⁰²

Las comisiones que desarrollan labores administrativas, es decir, aquellas que no realizan propiamente el análisis y dictamen de iniciativas de ley, sino labores como administración de recursos, corrección y estilo; información y quejas; estudios legislativos, y otras más, son 43 en total. Dichas tareas son importantes para el funcionamiento del congreso, pero como señalé, deberían realizarse por los comités, o bien, por los órganos de apoyo técnico.

²⁰² Juan Carlos Córdova González recomienda que sean 19 las comisiones con las que cuente un congreso local, ya que son ese número de materias las que presentan mayor interés. *Ibidem*, p. 94.

Respecto a las comisiones ordinarias que realizan tareas de fiscalización, por lo general se denominan Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor o con el nombre de la entidad fiscalizadora local; existen en todos los congresos, pero en algunos casos forman parte de una comisión de dictamen legislativo (como la de Hacienda), por lo que en esos casos no se les incluyó en el rubro de “fiscalización”. También existen casos, como en Baja California, donde existen dos comisiones fiscalizadoras: 1) Fiscalización del Gasto Público, y 2) Vigilancia de Administración y Finanzas (artículo 56 de la LOCE); en Michoacán concurren dos también, a saber: 1) Inspectoría de la Auditoría Superior de Michoacán, y 2) Administración y Control (artículo 65 de la LOCE). En Tabasco existen tres comisiones inspectoras de hacienda, denominadas así: Primera, Segunda y Tercera Inspectoría de Hacienda (artículo 65 de la LOCE).

Acerca de las comisiones jurisdiccionales, se observa que no todos los congresos las contemplan con carácter permanente; algunos congresos la prevén sólo como una comisión especial que se crea cuando haya lugar; otros, por el contrario, la consideran ordinaria, y otros, como Guerrero, regulan dos comisiones jurisdiccionales: 1) de Examen Previo y 2) Instructora (artículos 49, 75 y 76 de la LOCE). O el caso de Sinaloa, donde además de la Comisión Instructora, está la de Honor y Disciplina Parlamentaria (artículos 67 y 71 de la LOCE), también de carácter jurisdiccional.

Sobre los comités, sólo 13 congresos los regulan en su ley orgánica; ello debido a que muchas de las tareas que le corresponderían a un comité las desempeña alguna comisión de dictamen.

El número total de comisiones ordinarias de los congresos locales es de 853, de las cuales el 83.93% son de dictamen, 5.04% administrativas, 3.63% de fiscalización, 2.69% jurisdiccionales y 4.68% comités. El promedio de comisiones ordinarias es de 26.65 por legislatura.

Cabe aclarar que las comisiones de carácter temporal (especiales, de investigación y otras) no se abordaron precisamente por su carácter transitorio; sin embargo, son también importantes, pues los asuntos que abordan están vinculados al ejercicio de las funciones parlamentarias. De las comisiones de investigación hablaré al analizar la función de control en el capítulo sexto.

En cuanto a la organización del sistema de comisiones, es preciso disminuir el número de comisiones a fin de fortalecerlas, ya que como han manifestado diversos autores,²⁰³ los parlamentos con un menor número de

²⁰³ Pedro Salazar, Benito Nacif, José González Morfin, por citar algunos, proponen reducir el número de comisiones ordinarias en el Congreso federal; esta propuesta también es

comisiones ordinarias pueden desarrollar con mayor eficacia sus tareas en el procedimiento legislativo y controlar la administración pública, ya que optimiza el trabajo y el uso de recursos para dicho fin, además de que, como señala Benito Nacif, entre mayor sea el número de comisiones permanentes más estrecha será su área de jurisdicción.²⁰⁴

En la Cámara de Diputados federal, al expedirse la Ley Orgánica de 1999, se redujo el número de comisiones ordinarias de 54 a 23 comisiones (aunque después se aumentaron a 26 en 2000, 38 en 2003 y 40 en 2006;²⁰⁵ a julio de 2013 había 52 comisiones ordinarias enlistadas en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General).

De igual forma, el número de comisiones especiales creadas por acuerdo del Pleno de la Cámara ha aumentado; destaca el caso de la LXI Legislatura (2009-2012) que al final de la misma había 42 comisiones especiales, es decir, un número semejante o superior a las comisiones ordinarias en ese momento.²⁰⁶

En la LXII Legislatura (2012-2015), al mes de marzo de 2013, se habían constituido 28 comisiones especiales,²⁰⁷ más las 52 comisiones ordinarias, lo que da un total de 80 comisiones, un número excesivo desde mi perspectiva.

Esta situación afecta al Poder Legislativo, pues al aumentar el número de comisiones disminuye el poder o la influencia que cada una de ellas pudiera tener en cuanto a control de la administración pública; asimismo, retarda o incluso entorpece el procedimiento legislativo al ser varias las comisiones que tendrán que intervenir para resolver un mismo asunto.

aplicable a los congresos locales. Dichas opiniones pueden verse en la obra: *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano*, cit., t. I, pp. 81, 87 y 200.

²⁰⁴ Nacif, Benito, *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000 (Documento de Trabajo, 116), p. 4.

²⁰⁵ Licona Vite, Cecilia, "Comentario al artículo 36", en Salgado Loyo, Alfredo (coord.), *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; comentada*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2006, p. 114.

²⁰⁶ 42 comisiones especiales que abarcaban temas como los siguientes: acceso digital; apoyo a los festejos del bicentenario de la independencia y el centenario de la revolución; para analizar los esquemas de tercerización de servicios en el sector público, pluripartidista que se encargue de investigar las denuncias ciudadanas contenidas en el libro "camisas azules, manos negras"; para conmemorar el 150 aniversario de la batalla de Puebla, realizada el 5 de mayo de 1862; seguimiento de la implementación de la reforma constitucional en materia de fiscalización, evaluación y armonización contable, entre otras. "Listado de comisiones especiales", *Servicio de información para la estadística parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, http://sil.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=2 (consultado en julio de 2013).

²⁰⁷ Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, *Comisiones especiales de la LXII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2013, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-04-13.pdf> (consultado en julio de 2013).

Mi propuesta es crear “subcomisiones” dentro de las propias comisiones ordinarias, dotándoles de recursos para el ejercicio de sus funciones, pero también estableciendo obligaciones y responsabilidades claras de sus miembros. Esto se podría hacer en los reglamentos internos de las cámaras, o bien, en un reglamento específico de comisiones.

En el caso de los congresos locales, también siguieron en un inicio esta dinámica de racionalizar el número de comisiones. El Congreso de Jalisco al expedir su Ley Orgánica en 2004 disminuyó el número de comisiones ordinarias de 39 a 29 comisiones y 3 comités (aunque actualmente son 36 comisiones ordinarias, de acuerdo con el artículo 73 de la LOCE). El Congreso de Tamaulipas, en su Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas de 2004, también aminoró el número de comisiones ordinarias, de 35 a 25.

Asimismo, considero que es necesario que las legislaturas que todavía tienen comisiones de gobierno y/o administración, transfieran dichas facultades a órganos específicos como la Junta de Coordinación Política o secretarías administrativas. Así se realizó en el Congreso de Tamaulipas, donde las funciones de la desaparecida Comisión de Corrección y Estilo pasaron a ser responsabilidad de la Mesa Directiva del Congreso, y los asuntos que estaban a cargo de la Comisión de Biblioteca, Archivo y Editorial se encomendaron a la Secretaría General.

Respecto al trabajo al interior de las comisiones, existen diversas propuestas para fortalecer dicha actividad. Entre otras cosas, reglamentar a profundidad, pues existen grandes deficiencias que deben ser resueltas por el ordenamiento normativo; por ejemplo, Jorge Luis Preciado planteó la necesidad de reglamentar cómo proceder cuando una comisión no puede dictaminar por falta de quórum, o cuál será el procedimiento cuando una iniciativa se turna a iniciativas conjuntas, o bien, qué hacer con aquellos diputados que faltan a las sesiones de comisión.²⁰⁸ Al respecto, el Congreso del Estado de Jalisco y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuentan con su reglamento interior de las comisiones.²⁰⁹

Asimismo, se ha planteado establecer claramente las obligaciones y atribuciones de los miembros y las sanciones en caso de incumplimiento; desterrar el ausentismo; fijar plazos para dictaminar las iniciativas; compatibilizar la jurisdicción de las comisiones con la estructura de gobierno

²⁰⁸ Preciado, Jorge Luis, “Problemas que deben resolverse en el Poder Legislativo”, *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo...*, cit., pp. 20 y 21.

²⁰⁹ Reglamento de las Comisiones del H. Congreso del Estado de Jalisco, en vigor desde el 17 de junio de 2001, y el Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el 30 de diciembre de 2003.

para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas de cada una de las ramas de la administración; eliminar la duplicidad de funciones de las comisiones, ya sea mediante la fusión de comisiones o creando subcomisiones; limitar el número de comisiones a las que puede pertenecer un legislador (2 o 3 dependiendo del número de miembros de la legislatura);²¹⁰ además, Benito Nacif ha propuesto que las comisiones legislativas intervengan en la aprobación del presupuesto de la dependencia de la administración pública de cuya materia están encargadas; así, éstas podrán evaluar y controlar las actividades de dichas secretarías, y éstas, a su vez, rendir cuentas y gestionar ante las comisiones la asignación de recursos para continuar con sus políticas y programas públicos.²¹¹

Además, para dar seguimiento y continuidad a los trabajos realizados por la comisión, es indispensable que se publiquen informes de labores (al menos cada año y al concluir la legislatura), los cuales indiquen el estado de las iniciativas, las actividades realizadas y los asuntos pendientes. Al respecto, en la Cámara de Diputados federal las comisiones deben elaborar su programa anual de trabajo, así como rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; además, deben tener un archivo con todos los asuntos turnados, mismo que deberá ser entregado a la legislatura siguiente (artículo 45 de la LOCG).

Respecto a las sesiones de las comisiones legislativas, considero indispensable que éstas obligatoriamente elaboren un calendario de reuniones de trabajo a lo largo de todo el año, es decir, al menos dos por mes, en las que puedan abordar los asuntos turnados.

Algunas de estas propuestas serán abordadas en el capítulo sexto al analizar el ejercicio de las funciones parlamentarias.

III. GRUPOS PARLAMENTARIOS

También llamados fracciones parlamentarias o grupos políticos, son el conjunto de legisladores vinculados entre sí por su afiliación partidista o ideológica, organizados para realizar tareas específicas en el Congreso y coadyuvar al mejor desarrollo de sus funciones.

Los grupos parlamentarios constituyen agrupaciones importantes para la organización y funcionamiento del Parlamento, a través de ellos se acuer-

²¹⁰ Pérez Vega, Moisés, “El fortalecimiento de las legislaturas locales como agencias de rendición de cuentas”, *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo...*, cit., pp. 65 y 66.

²¹¹ Nacif, Benito, *op. cit.*, p. 22.

dan las decisiones principales de la cámara, se integran las comisiones legislativas y se organiza la discusión de los asuntos.

Se ha discutido cuál es la naturaleza jurídica del grupo parlamentario. Nicolás Pérez-Serrano, letrado en las Cortes Españolas, plantea las siguientes opciones: 1) órgano del partido político; 2) órgano de partido y del Estado; 3) órgano del Parlamento; 4) órgano del partido y de la cámara; o 5) asociaciones en el Parlamento, inclinándose dicho autor por el carácter asociativo de los grupos parlamentarios.²¹²

A juicio de Alejandro Saiz Arnaiz, profesor español, los grupos parlamentarios tienen una naturaleza compleja, ya que no se pueden considerar órganos de la cámara, ni asociaciones de derecho privado u órganos de los partidos, sino que

...son partes de un órgano constitucional (el Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de miembros de éste (elemento personal), dotadas de una cierta continuidad (normalmente una Legislatura) y organización (en ejercicio de la propia autonomía y dada su estructura asociativa), que expresan el pluralismo político (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en el seno de aquél órgano.²¹³

En México, el artículo 70 constitucional hace referencia a los grupos parlamentarios en su párrafo tercero; los considera como “agrupación de diputados según su afiliación de partido”; asimismo, los artículos 26 y 71 de la Ley Orgánica del Congreso General los concibe como “conjunto de diputados según su afiliación de partido” y como “formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido”, respectivamente.

Desde mi punto de vista, se trata de “asociaciones en el Parlamento” que tienen importancia no por el partido político del cual forman parte, sino por el número de legisladores que lo integran, ya que jurídicamente quienes constituyen el congreso son los parlamentarios, no los partidos políticos. En efecto, el artículo 51 de la Constitución federal señala que la Cámara de Diputados se integra por “representantes de la Nación”, y el artículo 56 refiere a los senadores como integrantes de la Cámara.

Los requisitos para la conformación de los grupos parlamentarios varían según cada ordenamiento. Pérez Serrano²¹⁴ menciona algunos, entre

²¹² Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 143-157.

²¹³ Saiz Arnaiz, Alejandro, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1989, pp. 348 y 349.

²¹⁴ Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *op. cit.*, pp. 111-122.

los que se encuentran: presencia de un número mínimo de miembros, pertenencia a un mismo grupo político, declaración programática o ideológica, autorización del órgano rector de la cámara, publicación en el diario oficial del órgano legislativo.

La regulación sobre los requerimientos puede tener a su vez diversos matices; por ejemplo, si es voluntaria o forzosa la creación de los grupos y la adscripción a ellos; si la autorización para constituir el grupo parlamentario se considera acto constitutivo o meramente declarativo; los plazos en los que se pueden constituir; las posibilidades de sustitución de los dirigentes y de modificación de la normatividad que los rige, entre otros.

En el Congreso federal mexicano se exige como mínimo la concurrencia de cinco parlamentarios para formar un grupo parlamentario, sólo se permite uno por cada partido político, y debe constituirse al inicio de la legislatura. A más tardar el 28 de septiembre del año de elección, cada grupo parlamentario deberá solicitar su registro mediante escrito a la Secretaría General de la Cámara de Diputados y al secretario general de servicios parlamentarios del Senado, respectivamente, en la que se contenga el nombre de los integrantes, el nombre del coordinador, la denominación del grupo y las normas de funcionamiento (artículos 14, 26 y 72 de la LOCG).

En los congresos locales se observan reglas similares, adaptadas a las condiciones específicas de cada estado; en algunos casos, se han implementado nuevas fórmulas para su constitución, funcionamiento o disolución. Por ejemplo, en Aguascalientes, Coahuila y Baja California se exigen únicamente dos diputados para constituir un grupo parlamentario; en Puebla y Jalisco no se exige un número mínimo, sino que será un grupo por cada partido político representado.

Asimismo, en Aguascalientes se contempla la figura de los “grupos mixtos”, compuestos por diputados de diversos partidos políticos que sólo alcanzaron un representante (artículo 45 de la LOCE), al igual que en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde están reguladas las “coaliciones parlamentarias”, formadas por diputados de varios partidos que no alcanzaron por sí mismos a constituir un grupo parlamentario, siempre que la suma de ellos sea superior a tres (artículo 85 de la Ley Orgánica de la Asamblea).

Del mismo modo, en el Congreso de Guanajuato existe la figura de la “representación parlamentaria”, establecida para el partido político que cuente sólo con un diputado, quien también formará parte de la Junta de Gobierno y Coordinación Política (artículos 108 y 112 de la LOCE); lo mismo acontece en San Luis Potosí (artículo 55 de la LOCE) y en Querétaro, donde recibe el nombre de “fracción parlamentaria” (artículo 49 de la

LOCE). En Guerrero se le nombra “representación de partido” a aquella compuesta por uno o dos diputados; en Tlaxcala también se le llama así cuando está formado por un diputado (artículo 60 de la LOCE).

Respecto a los partidos políticos representados en las asambleas estatales, se puede observar que los partidos nacionales tienen una amplia participación; del mismo modo, existen partidos políticos locales: Partido Duranguense, Partido Estatal de Baja California, Partido Unidad Democrática (en Coahuila), por citar algunos.

Históricamente se pueden encontrar casos de partidos políticos locales, principalmente a finales de la Revolución mexicana, por ejemplo: el Partido Socialista del Sureste, el Partido Socialista del Trabajo y el Partido Radical Independiente (los tres en el Estado de México); el Partido Socialista Agrario de Campeche; el Partido Laborista Colimense; el Partido Socialista del Trabajo de Veracruz; el Partido del Trabajo de San Luis Potosí; el Partido del Trabajo de Puebla; el Partido Socialista Michoacano; el Partido Liberal Jalisciense; Confederación de Partidos Guanajuatenses; el Partido Fronterizo de Tamaulipas, y otros.

Sin embargo, con la aparición en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR), los partidos locales se integran a éste, o paulatinamente fueron desapareciendo, salvo casos excepcionales, como en el Estado de México donde obtuvieron su registro el Partido Revolucionario de los Trabajadores Zapatistas (PRTZ) en 1990, el Partido del Pueblo Mexiquense en 1996, el partido Parlamento Ciudadano en 2002, y el partido “Unión México” en 2005. También están los casos del Partido Demócrata Sudcaliforniano que perdió su registro en las elecciones locales de 1990; el Partido Comité de Defensa Popular en Chihuahua y otro con el mismo nombre en Durango.²¹⁵

A continuación presento dos cuadros con la composición política en los congresos locales en 2007 y 2013. De acuerdo con éstos, se encontraban representadas las siguientes agrupaciones: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Partido Político Convergencia (PC), Partido Nueva Alianza (PNA), Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC), así como diversos partidos locales.

²¹⁵ Al respecto puede verse: Gómez Sánchez, Jorge, “Partidos políticos locales en el Estado de México, una visión retrospectiva”, *Apuntes Electorales*, México, Toluca, Estado de México, año V, núm. 20, abril-junio de 2005, pp. 135-152; Muciño González, Juan Carlos, “Partidos políticos locales”, *Apuntes Electorales*, México, Toluca, Estado de México, año 1, vol. 1, núm. 4, 1999, pp. 13 y 18.

CUADRO 5

COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LOS CONGRESOS ESTATALES (FEBRERO DE 2007)²¹⁶

Congreso														GÉNERO		
	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PC	PNA	PASC	OTROS	TOTAL	H*	M**	% M**			
Aguascalientes	3	17	1	2	1	1	0	0	2	27	23	4	14.8			
Baja California	9	12	2	1	0	0	0	0	1	25	23	2	8.0			
Baja California Sur	2	1	15	0	2	1	0	0	0	21	13	8	38.1			
Campeche	16	13	3	0	0	2	1	0	0	35	25	10	28.6			
Coahuila	20	9	2	1	1	0	0	0	2	35	32	3	8.6			
Colima	12	10	2	1	0	0	0	0	0	25	19	6	24.0			
Chiapas	17	7	10	3	2	1	0	0	0	40	33	7	17.5			
Chihuahua	18	10	3	0	2	0	0	0	0	33	25	8	24.2			
Distrito Federal	4	17	34	3	1	1	4	2	0	66	52	14	21.2			
Durango	15	7	0	0	1	0	0	0	2	25	23	2	8.0			
Guanajuato	7	23	3	2	1	0	0	0	0	36	30	6	16.7			
Guerrero	13	4	22	2	2	3	0	0	0	46	38	8	17.4			
Hidalgo	21	2	2	2	1	0	0	0	1	29	21	8	27.6			
Jalisco	13	20	3	1	1	0	2	0	0	40	36	4	10.0			
México	21	20	20	7	4	3	0	0	0	75	60	15	20.0			

²¹⁶ "Composición política de los congresos estatales", página electrónica de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales (Com-cc), http://www.comce.org/documentos/ajpdf/otros/composicion_politica_congresos.pdf (consultado en junio de 2007).

Congreso	GÉNERO												
	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PC	PNA	PASC	OTROS	TOTAL	H*	M**	% M**
Michoacán	15	6	17	1	1	0	0	0	0	40	33	7	17.5
Morelos	3	12	8	2	0	3	2	0	0	30	25	5	16.7
Nayarit	18	2	6	0	2	1	0	0	1	30	22	8	26.7
Nuevo León	15	22	1	0	2	0	2	0	0	42	34	8	19.0
Oaxaca	23	6	8	1	1	2	0	0	1	42	30	12	28.6
Puebla	24	10	2	1	1	1	0	0	2	41	29	12	29.3
Querétaro	4	16	2	1	0	1	1	0	0	25	21	4	16.0
Quintana Roo	8	4	7	0	1	4	0	0	1	25	19	6	24.0
San Luis Potosí	5	15	3	1	2	0	0	0	1	27	20	7	25.9
Sinaloa	21	15	3	0	1	0	0	0	0	40	34	6	15.0
Sonora	14	13	3	0	1	0	2	0	0	33	27	6	18.2
Tabasco	18	1	16	0	0	0	0	0	0	35	26	9	25.7
Tamaulipas	19	9	2	0	2	0	0	0	0	32	28	4	12.5
Tlaxcala	10	6	10	1	3	1	0	0	1	32	27	5	15.6
Veracruz	21	20	6	1	0	1	0	0	1	50	37	13	23.0
Yucatán	10	13	2	0	0	0	0	0	0	25	19	6	24.0
Zacatecas	6	4	15	0	4	1	0	0	0	30	22	8	26.7
TOTALES	425	346	233	34	40	27	14	2	16	1,137	906	231	
Total por género %											79.7	20.3	100

* Resolución Pendiente
 * H = Hombres
 ** M = Mujeres

<i>Partido</i>	<i>Total</i>	<i>Total %</i>
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	425	37.4
Partido Acción Nacional (PAN)	346	30.4
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	233	20.5
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	34	3.0
Partido del Trabajo (PT)	40	3.5
Partido Convergencia (PCD)	327	2.4
Partido Nueva Alianza (PANAL)	14	1.2
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC)	2	0.2
Otros	16	1.4
<i>TOTAL</i>	<i>1,137</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: Secretaría Técnica de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales (Comce), actualizado a febrero de 2007.

CUADRO 6
 COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LOS CONGRESOS ESTATALES (JUNIO DE 2013)

Congreso	M.R.	R.P	Total	PRI	PAN	PRD	PT	M.V.	PANAL	PVEM	Incl.	Otros	Hombre	%	Mujer	%
Aguascalientes	18	9	27	13	4	1	1	0	5	3	0	0	23	85.19	4	14.81
Baja California	16	9	25	13	6	1	1	0	2	1	0	1	17	68	8	32
Baja California Sur	16	5	21	6	7	1	0	1	1	0	4	1	14	66.67	7	33.33
Campeche	21	14	35	20	9	2	1	1	2	0	0		26	74.29	9	25.71
Chiapas	24	16	40	16	4	2	1	2	0	12	0	3	25	62.5	15	37.5
Chihuahua	22	11	33	20	6	1	1	0	4	1	0		25	75.76	8	24.24
Coahuila	16	9	25	15	2	0	0	0	2	2	0	4	20	80	5	20
Colima	16	9	25	10	8	2	1	0	3	1	0		18	72	7	28
Distrito Federal	40	26	66	9	13	34	3	3	1	2	1		44	66.67	22	33.33
Durango	17	13	30	17	5	1	1	1	3	1	0	1	19	63.33	11	36.67
Guanajuato	22	14	36	11	18	3	0	0	1	3	0		29	80.56	7	19.44
Guerrero	28	18	46	13	3	20	1	5	1	3	0		37	80.43	9	19.57
Hidalgo	18	12	30	14	3	4	1	0	5	1	02		23	76.67	7	23.33
Jalisco	21	18	39	17	14	2	0	5	0	1	0		29	74.36	10	25.64
México	45	30	75	39	11	12	2	2	5	4	0		62	82.67	13	17.33
Michoacán	24	16	40	17	9	11	1	0	1	1	0		31	77.5	9	22.5
Morelos	18	12	30	8	4	8	3	2	1	3	0	1	23	76.67	7	23.33
Nayarit	19	11	30	16	5	2	0	0	2	1	4		22	73.33	8	26.67

Nuevo León	26	16	42	15	20	1	2	0	3	0	0	1		34	80.95	8	19.05
Oaxaca	25	17	42	15	11	10	2	3	0	0	0	0	1	27	64.29	15	35.71
Puebla	26	15	41	13	13	2	1	1	6	3	2	2		32	78.05	9	21.95
Querétaro	15	10	25	10	10	1	0	1	2	1	0	0		23	92	2	8
Quintana Roo	14	10	24	11	4	3	1	1	2	2	0	0		9	37.5	15	62.5
San Luis Potosí	15	12	27	9	6	2	1	1	2	5	0	0	1	22	81.48	5	18.52
Sinaloa	24	16	40	19	12	2	1	0	3	1	2	2		25	62.5	15	37.5
Sonora	20	12	32	11	14	2	0	0	2	3	0	0		25	78.13	7	21.88
Tabasco	21	14	35	9	1	19	2	1	1	1	1	1		20	57.14	15	42.86
Tamaulipas	22	14	36	22	5	1	1	0	3	3	1	1		22	61.11	14	38.89
Tlaxcala	19	13	32	11	7	5	1	2	1	1	1	1	3	21	65.63	11	34.38
Veracruz	29	20	49	28	13	3	0	0	4	0	1	1		31	63.27	18	36.73
Yucatán	15	10	25	15	7	2	0	0	0	1	0	0		19	76	6	24
Zacatecas	18	12	30	13	3	5	3	2	2	2	0	0		21	70	9	30
<i>TOTAL</i>	690	443	1133	475	257	165	33	34	70	63	20	20	16	818	72.2	315	27.8

<i>Partido</i>	<i>Total</i>	<i>Total %</i>
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	475	41.92
Partido Acción Nacional (PAN)	257	22.68
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	165	14.56
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	63	5.56
Partido del Trabajo (PT)	33	2.91
Movimiento Ciudadano (MC)	34	3.00
Partido Nueva Alianza (PANAL)	70	6.18
Diputados independientes (Ind.)	20	1.77
Otros (partidos locales) ²¹⁷	16	1.41
<i>TOTAL</i>	1133	100

FUENTE: elaboración propia con datos recopilados por Sara Berenice Orta en páginas de internet de los congresos (junio de 2013).

Respecto a la organización interna de los grupos parlamentarios rige el principio de autonomía; sin embargo, considero que por ley se puede exigir que los estatutos de los grupos parlamentarios garanticen a sus miembros como mínimo ciertos derechos, por ejemplo, el derecho a disentir respecto a lo decidido por la mayoría del grupo parlamentario; la objeción de conciencia; la libertad de expresión y asociación incluso al interior del grupo; el principio de legalidad en la actuación de los dirigentes; la garantía de audiencia en la aplicación de cualquier sanción, entre otros.

De la misma forma, la disciplina parlamentaria debe estar limitada, pues como señala Martínez Sospedra, un grado tal de preeminencia de ésta daña al Parlamento, a los parlamentarios e incluso a los propios partidos políticos.²¹⁸ Efectivamente, un régimen extremadamente rígido de disciplina

²¹⁷ Un diputado del Partido Estatal de Baja California; uno del Partido de Renovación Californiana; 3 del Partido Orgullo por Chiapas; 4 en Coahuila (2 del Partido Primero Coahuila; uno del Partido Social Demócrata y uno de Unidad Democrática de Coahuila); uno del Partido Duranguense; uno del Partido Social Demócrata de Morelos; uno de Unidad Popular (Oaxaca); uno del Partido Conciencia Popular (San Luis Potosí); tres en Tlaxcala (2 del Partido Alianza Ciudadana y uno del Partido Socialista).

²¹⁸ Martínez Sospedra, Manuel, “La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Valencia, Publicaciones de las Cortes Valencianas, núm. 10 (extraordinario), 2001, pp. 161-187.

parlamentaria puede llevar al autoritarismo al interior de los grupos, algo inaceptable en un sistema que busca ser democrático.

En efecto, los parlamentarios no están sujetos a mandato imperativo de los ciudadanos, pero tampoco de los partidos políticos que los postularon, ni del grupo parlamentario del que forman parte. Por tanto, su actuación en un Estado democrático no tiene que ser una obediencia ciega a las elites partidistas, sino siempre ajustada a parámetros de libertad y búsqueda del bien común; en este sentido, Javier García Roca habla de los “derechos de los representantes”.²¹⁹

En México, los tres principales partidos políticos están sujetos a un régimen diferente de disciplina parlamentaria. Luisa Béjar, profesora de ciencia política, de acuerdo con los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados federal de la LVIII Legislatura (2000-2003), presenta una comparación que incluye diferentes aspectos.²²⁰ De acuerdo con dicha investigación, el grupo parlamentario del PAN se integra por los miembros del grupo, el coordinador y la comisión de vigilancia; el coordinador es designado por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido; el coordinador queda a cargo de la administración del grupo, pero su gestión es supervisada por el Comité de Vigilancia (nombrado por el grupo); se auxilia con un tesorero; tiene que presentar al CEN informes semestrales de las actividades del grupo y, al final de su gestión, un informe global con la entrega bajo inventario de los bienes del grupo.

En el caso del grupo parlamentario del PRI, se compone por la asamblea general, el coordinador, los vicecoordinadores, el Consejo Consultivo, el Comité de Estudios Legislativos, la Conferencia de Directores de Comisiones, y los grupos de trabajo; el coordinador es elegido por la asamblea general de acuerdo con la convocatoria expedida por el CEN del partido; el coordinador forma parte del CEN con calidad de coordinador de acción legislativa y es el encargado de la administración del grupo parlamentario.

El grupo parlamentario del PRD se integra por el Pleno del grupo, la Mesa Directiva, el coordinador general, el vicepresidente de debates del Pleno, los coordinadores de área, los coordinadores regionales y los portavoces; el coordinador es elegido por el Pleno del grupo y funge como pre-

²¹⁹ García Roca, Javier, “Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia”, *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, España, Congreso de los Diputados, CEPC, 2002, t. I, pp. 839-874.

²²⁰ Béjar Algazi, Luisa, “Representación y disciplina en los grupos parlamentarios: el caso mexicano”, *Estudios Políticos*, México, octava época, núm. 3, septiembre-diciembre de 2004, pp. 153-194.

sidente de debates del Pleno y cabeza de la Mesa Directiva; además, forma parte de los 21 miembros del CEN del partido; la Mesa Directiva del grupo parlamentario elabora y presenta al Pleno del grupo los proyectos de presupuesto y estados financieros.

De lo anterior se puede subrayar que en los grupos parlamentarios del PRI y del PRD existe una estructura interna más desarrollada, pues regulan instancias como el consejo consultivo, comité, mesa directiva, subcoordinaciones, mientras que en el grupo del PAN sólo actúa el coordinador con el tesorero y el Consejo de Vigilancia.

Otro aspecto importante es la relación del grupo parlamentario con la dirigencia del partido político; en los tres casos, el coordinador parlamentario forma parte del CEN partidista; sin embargo, en el caso del PAN se puede decir que el coordinador parlamentario está subordinado al CEN, pues su nombramiento depende del presidente nacional del partido, y la actuación del grupo está sometida al parecer del CEN. Desde mi punto de vista esto es incorrecto, pues significa subordinar la actuación de una parte del órgano legislativo (los diputados del grupo parlamentario) a la voluntad de un ente ajeno (la dirigencia partidista); además, esto puede vulnerar el libre desempeño de los parlamentarios y dañar su carácter de representantes de la nación, al convertirlos en simples delegados del partido político.

Ello incluso puede ser calificado como inconstitucional, pues el artículo 51 de la Constitución federal habla de los diputados como “representantes de la Nación”, no “representantes de los partidos”; además, el artículo 41 constitucional que regula a los partidos políticos les asigna como fines: “promover la participación del pueblo en la vida democrática, *contribuir a la integración de la representación nacional* y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el *acceso* de éstos al *ejercicio del poder público*, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

Evidentemente, la Constitución no faculta a los partidos políticos para el ejercicio del poder, sino únicamente para “contribuir a la integración de la representación nacional”, es decir, del Congreso; o bien, para hacer posible el “acceso” de los ciudadanos al ejercicio del poder público, lo que no es lo mismo que “ejercicio”.

Considero que permitir que los partidos políticos gobiernen y no los ciudadanos constituye un grave atentado contra la democracia y el Estado de derecho, pues se corre el riesgo de una “partidocracia” o “*partitocracia*”, que puede ser sinónimo de autoritarismo.

Lo anterior también es aplicable a los grupos parlamentarios de los congresos estatales, que en muchas ocasiones siguen el mismo esquema.²²¹

Asimismo, dado que la mayoría de los recursos públicos se distribuyen a través de los grupos parlamentarios, es importante establecer como obligatoria la transparencia en el manejo de éstos, así como la presentación al pleno de informes públicos sobre sus actividades y el manejo de los recursos.

Al respecto, en la Cámara de Diputados federal no está regulada en su Reglamento la transparencia y rendición de cuentas de los recursos otorgados a los grupos parlamentarios, sino en una “Norma para regular la transferencia y control de recursos financieros asignados a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados”.²²² De acuerdo con ésta, las subvenciones que reciben los grupos pueden ser de 5 tipos: 1) *subvención ordinaria fija*: de carácter general e idéntica para cada uno de los grupos, que se entrega mensualmente para el desarrollo de actividades complementarias; 2) *subvención ordinaria variable*: calculada en función del número de legisladores que conforman cada grupo y que se entrega mensualmente para desarrollo de la función legislativa; 3) *subvención para apoyos logísticos*: destinada a apoyar actividades de gestión, que se calcula en función del número de legisladores que conforman cada grupo, la cual se entrega mensualmente; 4) *subvención de honorarios*: destinada a los apoyos económicos del personal que auxilia a los diputados en sus funciones, calculada en función del número de legisladores que conforman cada grupo, se entrega mensualmente; 5) *subvenciones especiales*: entregadas por única vez para atender asuntos específicos (artículos 8o. y 11 del referido ordenamiento).

Cada grupo parlamentario deberá llevar un sistema de contabilidad y control de los recursos; la Contraloría Interna de la Cámara revisará semestralmente a cada grupo y emitirá un informe semestral y anual sobre el uso de

²²¹ En efecto, el artículo 2o. del “Reglamento de las Relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios Públicos de Elección Postulados por el PAN”, en vigor a partir del 1o. de enero del 2001, señala: “Los Senadores, los Diputados Federales, los Diputados Locales de cada entidad y los integrantes de un mismo ayuntamiento postulados por el Partido Acción Nacional, constituirán un ‘grupo’. El presidente del comité correspondiente designará un coordinador de entre ellos, previa consulta a sus miembros...”. Dicho reglamento y otros documentos básicos del PAN están disponibles en http://www.panyucatan.org.mx/pan_yucatan/transparencia_pan_yucatan.php (consultado en noviembre de 2009).

²²² “Norma para regular la transferencia y control de recursos financieros asignados a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados”, aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados el 20 de abril de 2006 y publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 21 de abril de 2006, entrando en vigor al día siguiente. *Normatividad administrativa de la Cámara de Diputados; actualizada y complementada*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2009, pp. 197-203, disponible en http://www.diputados.gob.mx/documentos/Normatividad_Administrativa_julio_2009.pdf (consultado en julio de 2013).

esos recursos “sin alusiones específicas por grupo” y se “responsabilizará de la protección de la información” así como procederá a su reserva (artículos 15 a 18).

Como se podrá observar, aunque se establecen obligaciones de contabilidad y control de los recursos, no existe una obligación efectiva de rendir cuentas, sino solamente de llevar un sistema de contabilidad que será revisada por la contraloría interna, pero sin ninguna sanción por posibles irregularidades, y un sistema completo de opacidad al “reservarse dicha información”.

Además, dicha norma de la Cámara de Diputados federal establece que los grupos parlamentarios deberán presentar a través de su respectivo coordinador un informe cuatrimestral a la Junta de Coordinación Política por el cual darán a conocer el uso y destino de las subvenciones que les sean entregadas; la Junta instruirá la publicación de dicho informe en la *Gaceta Parlamentaria* y en la página web de la Cámara (artículos 21 a 23).

Considero que para fomentar la transparencia y rendición de cuentas, dichas normas deberían estar claramente reguladas en la Ley Orgánica del Congreso General o, en su caso, en el Reglamento.²²³ Además, opino que se debe vigilar su estricto cumplimiento, pues se trata de uso de recursos públicos cuyo ejercicio debe ser verificado por los ciudadanos.²²⁴

²²³ En el Reglamento de la Cámara de Diputados federal está sólo una disposición muy genérica sobre la obligación de transparencia de los grupos parlamentarios; en efecto, el artículo 22 de dicho ordenamiento prescribe que “Los grupos cumplirán con las disposiciones legales, reglamentarias, de transparencia y administrativas vigentes de aplicación en la Cámara, para la verificación de los recursos públicos”. Como se puede observar, el precepto es muy general; desde mi punto de vista, tendría que definir claramente en qué consisten dichas disposiciones.

En el Reglamento del Senado de la República existe también una obligación muy general para los grupos parlamentarios de informar y justificar ante el órgano de control interno del Senado, el uso y destino de los recursos que se les asignen (artículo 30).

²²⁴ Para ejemplificar el monto de los recursos otorgados a los grupos parlamentarios tenemos que de septiembre de 2009 a abril de 2012 en la Cámara de Diputados federal se asignaron \$1,910,421,000 pesos, de los cuales al PRI le correspondieron \$825,647,000; al PAN, \$535,271,000; al PRD, \$252,845,000; al PVEM, \$106,704,000; al PT, \$76,992,000; al PANAL, \$56,889,000, y a Movimiento Ciudadano, \$56,073,000. ADN Político, “¿cuánto cuestan los grupos parlamentarios en el Congreso?”, México, ADN Político, 30 de agosto de 2012, <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/08/30/cuanto-cuestan-los-grupos-parlamentarios-en-el-congreso> (consultado en julio de 2013); Mata Estrada, Gerson (coord.), *Reporte legislativo número tres; LXI Legislatura (2009-2012)*, México, Integralia, 2012, p. 23, disponible en http://www.integralia.com.mx/files/reporte_legislativo_lxi.pdf (consultado en julio de 2013).

En el caso del Senado de la República, de acuerdo con dicho informe de la empresa Integralia, el monto mensual reportado en la página web del Senado es de 34 millones 619 mil pesos en total, lo que equivale a 415 millones 428 mil pesos al año. *Ibidem*, p. 24. Es decir, por

En el Congreso del Estado de Zacatecas, los recursos para “gestión legislativa”, “gestión administrativa” y “gestión social” se asignan a través de los grupos parlamentarios en virtud del número de integrantes; los grupos deben comprobar los gastos de estos rubros, y los informes de gastos se publican en la página de internet del Congreso.²²⁵

Por otro lado, y para finalizar el análisis de los grupos parlamentarios, considero primordial promover la cultura del diálogo y respeto entre los grupos parlamentarios, evitando conflictos personales o descalificaciones.

Ahora proseguiré con la segunda parte de la propuesta de reforma en la organización institucional: el análisis de los órganos de apoyo a la actividad de los congresos locales, es decir, los órganos técnicos y administrativos.

legislatura (tres años) se reparten a los grupos parlamentarios la cantidad de \$1,246,284,000 pesos.

²²⁵ Así, por ejemplo en el ejercicio correspondiente a enero-diciembre de 2012, de un total de \$427,200.00 pesos, al grupo parlamentario del PRI le correspondieron \$168,000.00 por contar con 12 integrantes; al grupo del PAN con 6 diputados, \$86,400.00; al PRD con 5 diputados, \$72,000.00; al PT y PANAL con dos diputados cada uno, \$28,800.00; y al diputado del Partido Verde, al del PCD y a un diputado independiente, \$14,400.00 cada uno. Página de internet del Poder Legislativo del estado de Zacatecas, <http://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20130201162930.pdf> y <http://www.congreso Zac.gob.mx/art12/fraI/334> (consultado en julio de 2013).

De acuerdo con dicha página se entiende por gastos de “gestión legislativa” los relativos a estudios, análisis, diagnósticos, investigación de campo y documental, adquisición de computadoras, impresoras, publicaciones, calculadoras, recibos oficiales, trámites ante instituciones públicas, transporte, pagos de servicios profesionales a gestores, capacitación, entre otros. Por “gestión administrativa”: el consumo de bienes y servicios, como restaurante, transporte, hospedaje, gasolina, peaje, cuotas a partidos políticos, mantenimiento de vehículos, compra de refacciones, renta de casas de gestión y pago de servicios de las mismas, papelería, telefonía celular, refacciones y mantenimiento de bienes muebles, adquisición de mobiliario para el acondicionamiento de las casas de gestión, entre otros. Y por gastos de “gestión social” todo apoyo económico o en especie otorgado a personas y/o instituciones tales como gasolina, despensas, medicamentos, eventos deportivos, culturales, compra de material para construcción, becas; así como la realización de eventos masivos en fechas especiales: día del niño, día de la madre, día del maestro, posadas decembrinas, entre otros. *Idem*.