



⑥

## **Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano**

**CECILIA MORA DONATTO**

**DERECHO CONSTITUCIONAL**

Julio de 2000

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por la autora, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de ésta. \* D. R. (C) 2000, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F. ♦ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-74-63/64 exts. 703 o 704, fax 56-65-34-42.

**15 pesos**

## CONTENIDO

I. Presentación.....	1
II. Breves consideraciones histórico-políticas en torno a la evolución de las asambleas representativas.....	1
III. Composición y elección del Congreso mexicano .....	3
IV. Estructura orgánica .....	5
V. Facultades exclusivas de cada una de las cámaras.....	15
VI. Sesiones de las cámaras como Congreso de la Unión .....	17
VII. La Comisión Permanente .....	18
VIII. Funciones .....	20
IX. Servicio civil de carrera .....	29
X. A manera de conclusión.....	30

**Para Carmen Hertz**

## I. PRESENTACIÓN

El ensayo que a continuación se presenta constituye el trabajo que elaboré para su exposición y discusión durante el desarrollo del *Primer Proceso de Capacitación y Evaluación para la creación del Servicio Profesional de Carrera* al que generosamente me invitó la Honorable Cámara de Diputados de la LVII Legislatura.

La solicitud reiterada por parte de los asistentes a dichos cursos para que les proporcionara mis notas, fue estímulo suficiente para elaborar este breve ensayo. Hago votos por que las reflexiones vertidas en él contribuyan a la expansión de una auténtica cultura democrática en México, en donde el Congreso de la Unión está llamado a desempeñar un papel central que lo sitúe como el principal pilar de nuestro sistema democrático-representativo y ello favorezca en su sentido más real la dinámica de los *checks and balance* entre Ejecutivo y Legislativo.

No omito manifestar mi agradecimiento a la Cámara de Diputados, a su Secretaría General y al Instituto de Investigaciones Legislativas, por esta magnífica oportunidad.

## II. BREVES CONSIDERACIONES HISTÓRICO-POLÍTICAS EN TORNO A LA EVOLUCIÓN DE LAS ASAMBLEAS REPRESENTATIVAS

El Parlamento surgido durante la Edad Media como una asamblea eminentemente estamental y con la facultad principal, casi única, de autorizar los gastos de guerra del monarca o emperador a cambio de determinados privilegios en favor de la nobleza, los militares y el clero, ha experimentado a lo largo de los siglos diversas transformaciones de uno y otro lado del océano Atlántico. Mientras que en el continente europeo (en España las Cortes, en Francia los Estados Generales y en Alemania las Dietas) dichas asambleas fueron perdiendo fuerza ante el poder centralizado de los monarcas, quienes sólo de manera esporádica solían reunirlos; en Inglaterra, por el contrario, el *Parliament* se fue imponiendo de manera paulatina a los monarcas por medio de una contienda perseverante que culminó con la histórica sublevación militar dirigida por Cromwell en 1642, que tendría como resultado final el enjuiciamiento y muerte, decretada por el Parlamento, del rey Carlos I en 1649. Tras la efímera república autoritaria que encabezara el mismo Oliverio Cromwell, que se diluyó con su muerte, se restablece, en 1660, la monarquía en Inglaterra; muy poco duraría aquélla, pues la ambición de Jacobo II por recuperar las prerrogativas regias provocarían la revolución más importante del siglo XVII, la *Glorious Revolution* (1688) que terminó con el destierro del monarca y la solicitud a la Casa de Orange para que --previo reconocimiento de los *bill of right*, documento en el que se reconocían las conquistas del Parlamento-- accedieran al trono inglés.

El centralismo del poder autoritario que viviría Francia durante el siglo XVII se quebrantaría con la convocatoria de Luis XVI a los Estados Generales en 1789 mismos que se constituirían en Asamblea Nacional iniciándose así el periodo conocido como la Revolución Francesa que culminaría con la ejecución del monarca y la proclamación de la República en cuyo seno tendría un lugar importantísimo el órgano legislativo, relevancia que se vio reflejada en el texto constitucional de 1793 que establece el llamado Gobierno de Asamblea.

Mientras los anteriores acontecimientos agotaban la vida política europea, en el continente americano y concretamente en Estados Unidos las influencias de Locke y Montesquieu en torno a la teoría de la división de poderes serían bien recibidas y plasmadas en los diversos textos constitucionales de las trece colonias. Los primeros en hacer suyo el principio de dividir el Supremo Poder Federal para su mejor ejercicio en tres ramas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) fueron los estados de Virginia, Maryland y North Carolina, que inspiraron, más tarde, las Constituciones de Pensilvania y Vermont; para recogerse de igual manera en las Constituciones de New York en 1777 y de Massachussets en 1780 y llegar así a su máxima consagración en la Constitución de los Estados Unidos de América el 17 de septiembre de 1787. La idea de dividir el poder de manera tripartita encuentra fundamento en concebir al orden político no como una ordenación monocéntrica, como sucedía en la monarquía absoluta, sino pluricéntrica, resultado de relaciones de fuerza que generan un estado de equilibrio.

La Constitución norteamericana no sólo introdujo esta novedad, sino un nuevo régimen de gobierno: el presidencial, distinto al gobierno parlamentario que se venía ejerciendo en el continente europeo y en Inglaterra, calificado así por la notable importancia del Parlamento pero que, no por ello, olvidaba las relaciones con los restantes poderes Ejecutivo y Judicial. El Poder Ejecutivo, en los sistemas parlamentarios, se dividía en dos, en virtud de que el monarca o el presidente poseían sólo funciones de representación; mientras que el gobierno encabezado por un primer ministro o jefe de gobierno dependía de la confianza del Parlamento, pues éste le otorgaba no sólo la investidura sino también su confianza.

Por el contrario, en el régimen presidencial, innovado por los padres de la Constitución norteamericana, las funciones de jefe del Estado y de gobierno se ejercen por una sola persona a la que se otorga el nombre de Presidente de la República, que es electo popularmente, en su origen en forma indirecta, y sus colaboradores no están vinculados a la confianza del órgano legislativo. Este tipo de régimen de gobierno servirá de modelo al resto del continente americano e influirá de manera decisiva en las Constituciones de América Latina subsiguientes a las guerras de independencia, una vez que las colonias de España y Portugal se constituyan como Estados libres y soberanos.

Durante el siglo XVIII la Revolución Francesa y la promulgación de la Constitución de Norteamérica fueron el parteaguas que transformó a las asambleas estamentales propias de las clases dominantes y en las que reinaba el mandato imperativo, en asambleas cada vez más representativas de todos los sectores de la sociedad. Así pues, con el advenimiento del Estado liberal el órgano legislativo abre sus puertas a sectores sociales cada vez más amplios, convirtiéndose en asambleas eminentemente representativas.

El siglo XIX, en Europa, representó una época de esplendor para el órgano legislativo, fue la época de oro del parlamentarismo. El enorme fortalecimiento del Parlamento como órgano central de la vida política europea tuvo como consecuencia que en varios países del continente los gobiernos no sólo fueran sumamente débiles, sino en algunos casos efímeros. Tal situación se presentó en la Tercera República francesa, regida por las leyes constitucionales de 1875, que produjeron una permanente inestabilidad del gobierno y una preeminencia de la Asamblea Nacional y del Senado, que incluso subsistió hasta la Cuarta República. Una situación similar se presentó en Italia bajo el Estatuto Albertino, de 1865, que se adoptó para toda Italia con motivo de su reunificación, mismo que estuvo en vigor hasta las primeras décadas de este siglo.

Durante esta época las funciones legislativas fueron concentradas de una manera predominante en los parlamentos, por ellos se les calificó con el nombre de Poder Legislativo. Ello se debió al predominio de las teorías del filósofo ginebrino Juan Jacobo Rousseau, según las cuales, en el Parlamento se depositaba la voluntad general expresada a través de la ley.

Este auge del parlamentarismo, sin embargo, experimentará un serio y preocupante decaimiento durante la primera posguerra, aun en aquellos países en los que no se instauraron regímenes autoritarios, situación que se advierte con una mayor intensidad en la segunda posguerra no obstante la derrota del fascismo y del nacionalsocialismo. Tal situación trajo como consecuencia un vigoroso reforzamiento del Poder Ejecutivo, que se vio acrecentado de manera considerable en la segunda posguerra en la cual se consolidó el llamado Estado social de derecho que fomenta el intervencionismo estatal en la economía, con el fin de lograr una mejor distribución de la riqueza y el mejoramiento de las clases más desprotegidas y en este contexto el Legislativo colabora con el Ejecutivo, pero ya no posee el poder directivo que tuvo durante el siglo anterior.<sup>1</sup>

Es bajo todas estas influencias que México es receptor de las ideas del Estado liberal y con ello de todas sus instituciones, entre muchos otros, los principios de separación de poderes y de representación en los cuales podemos contextualizar al Poder Legislativo.

Dichos principios fueron tempranamente reconocidos por nuestras primeras Constituciones del siglo XIX y perfectamente incorporados a través de la figura del Congreso General en la Constitución de 1824, por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, de entre las cuales la tercera estaba dedicada al Congreso, por las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, hasta llegar así a la Constitución de 1857 que, a diferencia de las anteriores, establecería un congreso unicameral. El amplio proceso de reformas que experimentaría esta Constitución darían como resultado una nueva Ley Fundamental, la de 1917, vigente hasta nuestros días, que establece un Congreso General integrado por dos cámaras.

### III. COMPOSICIÓN Y ELECCIÓN DEL CONGRESO MEXICANO

El Poder Legislativo, señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 50, “se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”. De tal manera que el Congreso de la Unión se apoya en el principio del bicameralismo.

Se determina, asimismo, en el artículo siguiente, que la Cámara de Diputados será fundamentalmente la Cámara de representación nacional, cuyos integrantes se elegirán, en su totalidad, cada tres años. Dicha Cámara, por mandato constitucional, estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

---

<sup>1</sup> Sobre el origen y la evolución del Parlamento puede verse Felicetti, Francesco, *Evoluzione storica del Parlamento Inglese*, Pellegrini, 1983.

Es la propia Carta Magna la que establece los requisitos que deberán cumplir los candidatos a diputados, así el artículo 55 señala:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener veintiún años cumplidos al día de la elección.

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprendan la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ellas con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la política o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades respectivas jurisdiccionales durante el periodo de su cargo, aun cuando se separen definitivamente de su puesto.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.<sup>2</sup>

Por lo que hace a la Cámara de Senadores y en su carácter de Cámara de representación territorial, la Constitución establece que ésta deberá integrarse con un total de 128 senadores, de los cuales, en cada estado y el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera

---

<sup>2</sup> Este artículo se refiere a la prohibición de reelección para el periodo inmediato de los diputados propietarios. También hay que tomar en consideración el artículo 7º del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales que señala los requisitos para ser diputado federal.

minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

Por lo que toca a la renovación de esta Cámara, el mismo artículo 56 que venimos comentando señala que se renovará en su totalidad cada seis años. Por otro lado, la propia Constitución señala que para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, salvo la edad que será la de 30 años cumplidos al día de la elección.

Finalmente hay que señalar que por cada diputado o senador propietario se elegirá un suplente; de igual forma, los diputados y senadores al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Como es sabido, y en virtud de las recientes reformas constitucionales de 1993 y de haber dejado atrás diversos sistemas de calificación de las elecciones, hoy corresponde al Instituto Federal Electoral (en adelante IFE) declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, así como otorgar las constancias de mayoría y la asignación de senadores de primera minoría; asimismo le corresponde hacer la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional. Cabe mencionar que la declaración de validez de las elecciones, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados y senadores son susceptibles de ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### IV. ESTRUCTURA ORGÁNICA

En este apartado analizaremos la estructura tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, para terminar ofreciendo un análisis de las actividades que desarrollan conjuntamente, es decir, cuando actúan como Congreso General. Para ello no sólo recurriremos a los preceptos constitucionales, sino también a la Ley Orgánica del Congreso General (en adelante LOCG), de septiembre de 1999 y al Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 1934 (en adelante RICG). El análisis lo haremos de manera simultánea, pues aunque en México no se ejerce un bicameralismo paritario, sí existe una gran similitud en la estructura y funcionamiento de ambas cámaras; por lo anterior resulta más interesante crear una plataforma común de conceptos aplicables a éstas y destacar, desde luego, sólo sus diferencias con objeto de que el presente trabajo no sea muy repetitivo.<sup>3</sup>

##### *A. Instalación de las cámaras*

###### *1. Actos previos*

La constitución o instalación de la Cámara es el acto con el cual inicia la legislatura, a través de este hecho las cámaras se dan por reunidas formalmente, eligen sus órganos de

---

<sup>3</sup> Al final de este trabajo se ofrece un anexo que presenta dos esquemas de la nueva integración del Pleno y de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados con base en la Ley Orgánica de septiembre de 1999.

gobierno y permiten así el desenvolvimiento de las funciones a su cargo. Más concretamente, el trámite que determina la constitución formal de cada asamblea es la elección de su Mesa Directiva.

Una vez que las elecciones han concluido, y que el Instituto Federal Electoral ha entregado las constancias a los diputados electos y otorgado las constancias de mayoría o minoría, se procederá a la instalación formal de la Cámara recién electa. Previo a la constitución de la misma, el Secretario General<sup>4</sup> deberá realizar los siguientes actos: 1) elaborará el inventario de las copias certificadas de las constancias de mayoría y validez que acrediten a los diputados electos por el principio de mayoría relativa y de las copias certificadas de las constancias de asignación proporcional, expedidas en los términos de la ley de la materia; así como de las notificaciones de las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional electoral sobre los comicios de diputados; 2) entregará, a partir del 20 y hasta el 28 de agosto, las credenciales de identificación y acceso de los diputados electos a la sesión constitutiva, con base en las constancias de mayoría y validez y de asignación proporcional, en los términos del inciso anterior; 3) preparará la lista de los diputados electos a la nueva Legislatura, para todos los efectos de la sesión constitutiva de la Cámara; y 4) elaborará la relación de los integrantes de la Legislatura que con anterioridad hayan ocupado el cargo de legislador federal, distinguiéndolos por orden de antigüedad en el desempeño de esa función y señalando las Legislaturas a las que hayan pertenecido, así como su edad.

## 2. Sesión constitutiva

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

Para desarrollar dicha sesión se nombrará una *Mesa de Decanos* que se integrará por un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios<sup>5</sup> nombrados dentro de los diputados electos que estén presentes y que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal. Corresponde al Secretario General informar que cuenta con la lista completa de los legisladores que integrarán la Cámara y la identificación de la antigüedad en cargos de legislador federal de cada uno de ellos; y mencionará por su nombre a quienes corresponda integrar la Mesa de Decanos, solicitándoles que ocupen su lugar en el *presidium*.

---

<sup>4</sup> Tratándose de la Cámara de Senadores tales actividades son desempeñadas por el Secretario General de Servicios Parlamentarios.

<sup>5</sup> Según lo señala la ley Orgánica en caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá en favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de Legislaturas y, en su caso, a los de mayor edad. El diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos. Serán Vicepresidentes los diputados electos que cuenten con las tres siguientes mayores antigüedades, procurando reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara. En calidad de Secretarios les asistirán los siguientes tres diputados electos que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades.

Integrada la Mesa de Decanos el presidente ordenará la comprobación del quórum, y uno de los Secretarios procederá a comprobarlo a efecto de celebrar la sesión constitutiva. Declarado éste, el presidente de la Mesa de Decanos abrirá la sesión. A continuación, se dará a conocer el orden del día, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos: 1) declaración del quórum; 2) protesta constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos; 3) protesta constitucional de los diputados electos presentes; 4) elección de los integrantes de la Mesa Directiva; 5) declaración de la legal constitución de la Cámara; 6) Convocatoria para sesión del Congreso General y 7) designación de comisiones de cortesía para tal efecto.<sup>6</sup>

Rendidas las protestas señaladas en el inciso 2) el presidente de la Mesa de Decanos exhortará a los legisladores electos para que en escrutinio secreto y por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, tratándose de la Cámara baja y de la mayoría absoluta de los senadores presentes, elijan la primera *Mesa Directiva* de la nueva legislatura. Realizada la elección de dicha Mesa el presidente de la Mesa de Decanos invitará a los recién nombrados a ocupar su lugar en el *presidium*. En este momento y en ambas Cámaras la Mesa de Decanos desaparecerá<sup>7</sup> y corresponderá a la Mesa Directiva declara legalmente constituida la legislatura de que se trate.

## **B. Mesa Directiva**

La Mesa Directiva, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, es un órgano colegiado integrado por diversos legisladores elegidos, como hemos señalado anteriormente, a través de voto libre y secreto. Corresponde a estos órganos ordenar el trabajo parlamentario y atender las cuestiones de organización, de gestión y administración que incumban a los legisladores. Son órganos sustancialmente burocráticos y de gestión a los que se encomienda preservar la libertad de las deliberaciones en el recinto de las Cámaras, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos que aprueben las Cámaras en el ejercicio de sus funciones.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integrará por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres secretarios a efecto de elegir a quienes ocuparán dichos cargos, los grupos parlamentarios presentarán las listas que contengan los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos, a fin de ser sometidas a votación. Para la integración de dichas listas, y de acuerdo con el artículo 18 de la LOCG, los grupos parlamentarios deberán cuidar que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas. Por lo que toca a la Cámara de Senadores, este órgano parlamentario se integra por un Presidente, tres Vicepresidentes y cuatro secretarios, mismos que durarán en su ejercicio un año legislativo; en ambas cámaras los miembros de la Mesa Directiva podrán ser reelectos.

---

<sup>6</sup> Las mismas atribuciones posee la Mesa de Decanos de la Cámara Alta.

<sup>7</sup> Una salvedad hay que señalar en este sentido tratándose de la Cámara de Diputados y es la contemplada en el artículo 17, inciso 6, que consagra: En el caso de que a las 12:00 horas del día 31 de agosto del año de inicio de Legislatura no se hubiere electo a la Mesa Directiva conforme a lo dispuesto, la Mesa de Decanos ejercerá las atribuciones y facultades que la ley otorga a aquélla y a sus integrantes, según corresponda, y su Presidente citará a la sesión de instalación de Congreso. La Mesa de Decanos no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de septiembre.

Es oportuno señalar que una vez que se han elegido cada una de las Mesas Directivas de las cámaras parlamentarias, dichos nombramientos deberán ser dados a conocer a la Cámara colegisladora, al titular del Poder Ejecutivo Federal, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En el caso de la Cámara Alta también se hará del conocimiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

### ***C. Presidente, Vicepresidentes y Secretarios***

La presidencia de cualquier órgano reviste por sí misma una especial importancia y en el tema que nos ocupa no es la excepción; la LOCG le ha concedido un significado relevante al presidente de cada una de las cámaras, no sólo es el representante de la misma frente a la colegisladora sino que representa, también y respectivamente, a su Cámara en las ceremonias en que concurran los demás poderes federales según se desprende de los artículos 22 y 67 de la citada ley.

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

En este aspecto debemos señalar que existe una enorme similitud en el ámbito de competencias que la LOCG atribuye a la presidencia tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores. De esta manera corresponde a dichos órganos y quizá debiéramos decir que a la mayor parte de las presidencias de los parlamentos contemporáneos el ejercicio de las siguientes facultades: **a)** Presidir las sesiones del Congreso General; las de la Cámara y las de la Comisión Permanente; así como las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cuando la Presidencia de la Comisión Permanente corresponda a la Cámara de Diputados, el Presidente de la Mesa Directiva formará parte de la propuesta de Diputados que deberán integrarla; **b)** Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; y aplazar la celebración de las mismas en los términos de la parte final del artículo 68 constitucional; **c)** Conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente; **d)** Disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones; **e)** Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello; **f)** Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara; **g)** Firmar, junto con uno de los Secretarios y con el Presidente y uno de los Secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General; y suscribir, también con uno de los Secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara; **h)** Convocar a las reuniones de la Mesa Directiva de la Cámara, a las de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y cumplir las resoluciones que le correspondan; **i)** Comunicar al Secretario General de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; **j)** Firmar junto con el Secretario General los acuerdos de la Mesa Directiva; **k)** Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara; **l)** Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; **m)**

Acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen; **n)** Requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales; **ñ)** Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios; y **o)** Las demás que le atribuyan la Constitución General de la República, la LOCG y los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.

Asimismo, corresponde al Presidente de la Cámara de Diputados disponer la elaboración inmediata del Bando Solemne a través del cual se de a conocer la declaración del Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y ordenar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, así como tomar las medidas necesarias para que se difunda en los periódicos oficiales de las entidades federativas y se fije en las principales oficinas públicas de los estados, del Distrito Federal y de los Municipios.

Una diferencia sustancial, que merece ser mencionada, entre la presidencia de la Cámara de Diputados y la de Senadores, es la de presidir las sesiones conjunta entre una y otra Asamblea, de tal manera que cuando sesiona el Congreso de la Unión corresponde al presidente de la Cámara Baja ejercer la presidencia.

Con relación a los Vicepresidentes, la Ley Orgánica señala que asisten en ambas Cámaras al presidente; en el caso de la Cámara de Diputados las representaciones protocolarias pueden ser asumidas por el Vicepresidentes que para tales efectos haya designado el presidente.

Por su parte, los secretarios asisten al presidente en las funciones relacionadas con la conducción de las sesiones del Pleno; de tal manera que les corresponde: **a)** Comprobar el quórum de las sesiones del Pleno, llevar a cabo el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de éstas. Al efecto, tendrán a su cargo la supervisión del sistema electrónico de asistencia y votación; **b)** Dar lectura a los documentos y desahogar los trámites parlamentarios, en los términos dispuestos por el presidente de la Cámara; **c)** Supervisar los servicios parlamentarios relacionados con la celebración de las sesiones del Pleno, a fin de que se impriman y distribuyan oportunamente entre los diputados las iniciativas y los dictámenes; se elabore el acta de las sesiones y se ponga a la consideración del presidente de la Cámara; se lleve el registro de las actas en el libro correspondiente; se conformen y mantengan al día los expedientes de los asuntos competencia del Pleno; se asienten y firmen los trámites correspondientes en dichos expedientes; se integren los libros de los registros cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso General o de los decretos que expida la Cámara, y se imprima y distribuya el *Diario de los Debates*; **d)** Firmar junto con el presidente, las leyes y decretos expedidos por la Cámara y, en su caso, por el Congreso, así como los acuerdos y demás resoluciones de la propia Cámara; **e)** Expedir las certificaciones que disponga el presidente de la Cámara; y **f)** Las demás que se deriven de la LOCG y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria, o que les confiera el presidente de la Cámara. El orden en el que deberán actuar los secretarios será acordado por la Mesa Directiva.

#### **D. Grupos parlamentarios**

Los grupos parlamentarios aparecen en la mayor parte de los parlamentos contemporáneos merced a una, casi natural, tendencia de los legisladores a agruparse según su

ideología política; son estas agrupaciones las que designan a algunos de sus miembros para que participen en la Mesa Directiva, en las comisiones y en el desarrollo de los restantes trabajos parlamentarios.

De alguna manera los grupos parlamentarios contribuyen al mejor funcionamiento de los órganos legislativos pues al agruparse las fuerzas políticas con similar ideología forman, generalmente, frentes comunes al momento de los debates, para apoyar u oponerse a una iniciativa.

De conformidad con los artículos 26 y 71 de la LOCG, los grupos parlamentarios en una y otra cámara son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido; los cuales deberán estar integrados cuando menos por cinco diputados, marcándoles como finalidad coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y contribuir para orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

En ambas cámaras los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos cuando presenten ante el Secretario General para el caso de la Cámara de Diputados y ante el Secretario General de Servicios Parlamentarios en el caso de la Cámara Alta: **1)** El Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y la lista de sus integrantes. **2)** El nombre del diputado o senador, según sea el caso, que haya sido electo coordinador del grupo parlamentario. **3)** Las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno. Una vez constituido el grupo parlamentario ejercerá las facultades, que tanto la LOCG como el RICG les otorgan.<sup>8</sup>

### ***E. Junta de Coordinación Política***

La nueva Ley Orgánica ha creado un órgano parlamentario cuya denominación es Junta de Coordinación Política, que en el caso de la Cámara de Diputados se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario. En el Senado se conformará por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura. También serán integrantes de dicha Junta, dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura.

Como es fácil inferir, este órgano que se constituye al inicio de cada legislatura expresa la pluralidad de las cámaras y con tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a las Asambleas.

En el caso de la Cámara de Diputados será presidente de la Junta, por la duración de la Legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara.<sup>9</sup> En el caso del Senado será presidente<sup>10</sup> de la respectiva Junta de

---

<sup>8</sup> Actualmente en nuestro Congreso de la Unión se encuentran representados los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido del Trabajo y del Partido Verde Ecologista.

<sup>9</sup> En el caso de que ningún grupo parlamentario cuente con la mayoría absoluta de la Cámara la responsabilidad de presidir la Junta tendrá una duración anual. Esta encomienda se desempeñará sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren.

Coordinación Política por el término de una legislatura el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la misma.<sup>11</sup>

En ambas cámaras la Junta de Coordinación adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. Los grupos parlamentarios podrán nombrar y sustituir libremente a quienes los representen en este órgano.

Las atribuciones comunes que ambas Juntas de Coordinación Política tienen en sus respectivas Cámaras son las siguientes: a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; b) Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma.

Tratándose de la Cámara Baja, la Junta deberá: 1) Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente; 2) Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara; 3) Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero, a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; 4) Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

Por lo que hace a la Cámara Alta, a dicha Junta le compete: a) Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente; b) Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su presidente, para dichos efectos; c) Proponer al presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.

A las reuniones de la Junta Coordinación Política de la Cámara de Diputados concurrirá el Secretario General de la misma, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los

---

<sup>10</sup> Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política las siguientes atribuciones: a) Promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones; b) Proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo; c) Asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta; d) Representar a la Junta, en el ámbito de su competencia, ante los órganos de la propia Cámara y coordinar sus reuniones.

<sup>11</sup> Si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta, la presidencia de ésta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.

acuerdos que se adopten. En el caso del Senado, la Junta de Coordinación sesionará, por lo menos, una vez a la semana durante los periodos de sesiones, y al menos una vez al mes durante los recesos; a las reuniones podrán asistir, previa convocatoria, los miembros de las juntas directivas de las comisiones, los senadores, o los funcionarios de la Cámara, siempre que se vaya a tratar un asunto de su respectiva competencia y dando previamente conocimiento al presidente del Senado.

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

Otro órgano parlamentario de reciente creación producto de la Ley Orgánica de 1999 es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos<sup>12</sup> a la que corresponde a) Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones; b) Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos por la LOCG; c) Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; d) Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala dicha ley;

En el caso de la Cámara de Diputados, la Conferencia se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política.<sup>13</sup> A sus reuniones podrán ser convocados los presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia. El presidente de la Cámara preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General. La Conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. El presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate.<sup>14</sup>

### ***G. Secretaría General***

Una innovación más de la Ley Orgánica de 1999 es la creación de la Secretaría General de la Cámara de Diputados. Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la Cámara cuenta con una Secretaría General.

Según lo señala el artículo 7º del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, publicado el 22 de mayo de 2000 en el

---

<sup>12</sup> Es pertinente señalar que este órgano sólo existe en la Cámara de Diputados, no así en el Senado.

<sup>13</sup> La Conferencia deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política. Se reunirá por lo menos cada quince días en periodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos; en ambos casos, a convocatoria de su Presidente o a solicitud de los Coordinadores de por lo menos tres Grupos Parlamentarios.

<sup>14</sup> A las sesiones de la Conferencia asistirá el Secretario General con voz pero sin voto.

Diario Oficial de la Federación, la Secretaría General es el órgano coordinador y supervisor de los servicios que prestan la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y actúa como órgano técnico de la Mesa Directiva, de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y de la Junta de Coordinación Política.

## H. Comisiones

En los inicios del régimen constitucional los Parlamentos se organizan de acuerdo con la idea de colegio único; esta figura presentaba, como es fácil inferir, diversos inconvenientes desde el punto de vista práctico: hacía muy difícil el análisis y la deliberación. Buscando combinar el principio de eficacia con el de división del trabajo es que surgen los órganos internos cuya actividad es la más ordinaria de las cámaras: las comisiones parlamentarias.

Según su etimología, el término “comisión” proviene del latín *comittere*, que significa encargar o encomendar a otro. Si aplicamos este concepto al ámbito del derecho parlamentario es fácil entender que las comisiones son órganos designados por el pleno del Poder Legislativo para el desarrollo de un trabajo en particular. En suma, se trata de órganos colegiados y plurales (es decir, que reflejan generalmente la composición de la Cámara que las crea) que derivan de un acto de creación del pleno, las cuales poseen una voluntad propia e independiente, sujeta, acaso, al control y aprobación del órgano principal.

Las finalidades que se persiguen con la creación de estos órganos internos de las Cámara son: agilizar el procedimiento legislativo, por cuanto no es lo mismo que debatan todos los miembros de una Cámara que un grupo más especializado en los temas concretos que se tratan en cada comisión. Lo anterior ofrece como resultado la especialización de los comisionados, sea porque ya están preparados previamente en razón de sus estudios o profesiones, sea porque en ellas mismas, a lo largo del tiempo, puedan alcanzar dicha especialización por medio de la práctica. Estos dos aspectos traen como consecuencia la posibilidad de un mayor control, en dichas comisiones, del gobierno y de la Administración, siempre que la distribución de los escaños permita que, especialmente, las minorías puedan ejercer esa facultad.

Por consiguiente y con base en el anterior concepto de comisiones, es posible que existan, en los Parlamentos, diversos tipos de éstas. Así hay por ejemplo, según establezca el reglamento respectivo, comisiones permanentes, temporales, especiales, mixtas o conjuntas, jurisdiccionales, de vigilancia, específicas, de dictamen, con delegación plena, *ad hoc* o *ex profeso* y dentro de éstas comisiones de investigación.

En este sentido la LOCG autoriza tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores para constituir el número de comisiones que considere necesarias para el desarrollo de sus funciones. De esta manera y en relación con la Cámara Baja, dicha ley establece que las comisiones serán: Ordinarias, del Distrito Federal, de investigación, jurisdiccionales y especiales.

Las comisiones ordinarias o permanentes en la mayor parte de los Parlamentos tienen a su cargo el estudio y análisis de todas las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación, aunque ello no impide que en el transcurso de sus trabajos se relacionen con otras comisiones. Bajo esta óptica en la Cámara de Diputados habrá las siguientes comisiones ordinarias: I. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; II. Asuntos Indígenas; III. Atención a

Grupos Vulnerables; IV. Comercio y Fomento Industrial; V. Comunicaciones y Transportes; VI. Defensa Nacional; VII. Desarrollo Social y Vivienda; VIII. Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología; IX. Energía; X. Equidad y Género; XI. Fomento Cooperativo y Economía Social; XII. Gobernación, Población y Seguridad Pública; XIII. Hacienda y Crédito Público; XIV. Justicia y Derechos Humanos; XV. Marina; XVI. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; XVII. Presupuesto y Cuenta Pública; XVIII. Puntos Constitucionales y Sistema Federal; XIX. Reforma Agraria; XX. Relaciones Exteriores; XXI. Salud y Seguridad Social; XXII. Trabajo y Previsión Social; y XXIII. Turismo.

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

Asimismo, para el buen desarrollo de sus funciones administrativas la Cámara de Diputados contará con el Comité de Información, Gestoría y Quejas.

Ni duda cabe que actualmente las comisiones son los órganos que dominan la vida de estas asambleas; corresponderá a cada uno de los grupos parlamentarios seleccionar a los miembros de su grupo para integrar dichas comisiones. En los parlamentos contemporáneos suelen existir tres reglas importantes en relación con este tipo de órganos, la primera apunta en el sentido de que cada diputado pertenezca como mínimo a una comisión, en este caso la LOCG estima un máximo de pertenencia a más de dos comisiones; la segunda está orientada a que las comisiones se integren de manera proporcional, de tal forma que en ellas se encuentren representados todos los grupos parlamentarios, este principio también lo recoge dicha ley; finalmente los sistemas de comisiones parte de la base de que dichos órganos deben tener un número reducido de legisladores con el fin de agilizar el trabajo y permitir el debate entre las distintas corrientes parlamentarias representadas en el seno de la comisión, en el caso mexicano, se integrarán hasta por 30 miembros.

En relación con la Cámara de Senadores, las comisiones pueden ser: Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia; Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos; De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional. Las ordinarias serán las siguientes: I. Administración; II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; III. Asuntos Indígenas; IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales; V. Comercio y Fomento Industrial; VI. Comunicaciones y Transportes; VII. Defensa Nacional; VIII. Derechos Humanos; IX. Desarrollo Social; X. Distrito Federal; XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; XII. Energía; XIII. Equidad y Género; XIV. Estudios Legislativos; XV. Federalismo y Desarrollo Municipal; XVI. Gobernación; XVII. Hacienda y Crédito Público; XVIII. Jurisdiccional; XIX. Justicia; XX. Marina; XXI. Medalla Belisario Domínguez; XXII. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; XXIII. Puntos Constitucionales; XXIV. Reforma Agraria; XXV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; XXVI. Relaciones Exteriores; XXVII. Salud y Seguridad Social; XXVIII. Trabajo y Previsión Social; y XXIX. Turismo.

## V. FACULTADES EXCLUSIVAS DE CADA UNA DE LAS CÁMARAS

Este contexto de distinción entre órganos de una y otra Cámara nos es propicio para abordar el tema de las facultades exclusivas de cada una de las Asambleas que integran el Congreso Mexicano. Por separado cada asamblea colegisladora cumple de conformidad con un mandato constitucional facultades exclusivas, es decir, sin la intervención de su legisladora homóloga.

En este contexto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 74 que son facultades exclusivas de las Cámara de Diputados las siguientes:

1) Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

2) Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

3) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Será la Cámara de Diputados la que recibirá del Ejecutivo Federal la iniciativa de leyes de ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

La revisión de la Cuenta Pública que realiza la Cámara de Diputados tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; para desarrollar dicha revisión la Cámara de Diputados se apoyará en la *Entidad de Fiscalización superior de la Federación*. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deber ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

4) La Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si se puede o no proceder penalmente contra los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el

Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, en los términos del artículo 111 de la Constitución.

Finalmente la Cámara Baja conocerá de las imputaciones que se hagan a los anteriores servidores públicos y los demás que señala el artículo 110 de la Constitución y fungirá como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Asimismo, el artículo 76 de nuestra Carta Magna señala como facultades que de manera exclusiva ejercerá la Cámara Alta todas las que a continuación se enumeran:

1) Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobará los trabajos internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

2) Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; y autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.

3) Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

4) Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.

5) Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

6) Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la Constitución.

7) Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución.

## VI. SESIONES DE LAS CÁMARAS COMO CONGRESO DE LA UNIÓN

El Poder Legislativo mexicano tiene dos formas de sesionar, una de ellas hemos dicho, corresponde a las sesiones que por separado celebran cada una de las Cámaras; el segundo caso es cuando ambas Cámaras conjuntamente se constituyen en una sola Asamblea, es decir, en Congreso de la Unión. En diversas ocasiones dichas reuniones conjuntas deberán celebrarse por disposición de nuestra Ley Fundamental, porque así lo establece la LOCG y el RICG.

En el primero de los casos antes mencionados, el artículo 29 constitucional señala que el Congreso de la Unión, o en su caso la Comisión Permanente, deberá reunirse para aprobar la suspensión de garantías que el Presidente, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, podrá llevar a cabo en todo el país o en una región, en caso de invasión, perturbación grave de la paz o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Por otra parte, los artículos 65 a 69 de la Constitución, 5° a 7° de la LOCG y 188 a 197 del RICG, señalan que el Congreso se reunirá en sesión pública y conjunta el día de la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias (1° de septiembre) y segundo periodo de sesiones ordinarias (15 de marzo). Al primero de éstos asistirá el Presidente de la República para presentar un informe por escrito en el que manifestará el estado que guarda la administración pública del país.

Ambas Cámaras en sesión conjunta recibirán la protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo. En los recesos del Congreso dicha protesta se hará ante la Comisión Permanente.

El Congreso de la Unión, de conformidad con los supuestos señalados por el artículo 84 constitucional, se reunirá en sesión conjunta en caso de falta absoluta del Presidente de la República, para nombrar un Presidente interino o sustituto.

En este contexto también corresponderá al Congreso designar un presidente interino en los casos que señala el artículo 85 constitucional; es decir, cuando el presidente electo no se presente el 1° de diciembre, o la elección no estuviese hecha o declarada, así como cuando su falta fuese temporal o ésta sea superior a treinta días.

De igual manera la Cámara de Diputados y Senadores, de acuerdo con los artículos 86 constitucional, 5° de la LOCG y el 36 del RICG, sesionarán de manera conjunta cuando el Presidente de la República presente su renuncia; dicha sesión tiene por objeto calificar la causa grave por la que éste presenta su renuncia.

Finalmente hay que señalar que cuando el Congreso de la Unión clausure los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias también celebrará sesiones conjuntas.

En suma, y de manera muy esquemática, podemos señalar que las sesiones conjuntas de ambas Cámaras se darán en un primer contexto cuando se trate de reuniones solemnes y en este sentido estamos haciendo alusión a las relativas al informe presidencial y a la toma de protesta del Ejecutivo Federal. Por otra parte, este tipo de sesiones también se celebran cuando es preciso que el Congreso de la Unión asuma determinadas decisiones como designar Presidente de la República interino, provisional o sustituto, o apruebe la suspensión de garantías, prevista por el artículo 29 constitucional, antes mencionado.

Finalmente hay que señalar que cuando las Cámaras sesionen conjuntamente lo harán en el recinto que ocupa la Cámara de Diputados, o en el que se habilite para tal efecto (artículo 6° de la LOCG).

## VII. LA COMISIÓN PERMANENTE

Antes de abordar el tema de las funciones del Poder Legislativo mexicano, es oportuno hacer mención de un órgano parlamentario al que de una manera velada ya hemos hecho referencia en las líneas precedentes; nos referimos a ese órgano regulado constitucionalmente y de carácter mixto, que es la Comisión Permanente.

Este órgano parlamentario<sup>15</sup> reconocido por nuestra Constitución está previsto que actúe durante los recesos del Congreso de la Unión, siendo la propia Norma Fundamental la que establece el número de sus integrantes en su artículo 78, así señala que la misma estará: “compuesta por 37 miembros, de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto”.

Como puede inferirse del texto constitucional las finalidades de nombrar una Comisión de este tipo posee diversos matices; por un lado, queda clara la continuidad y permanencia de cada una de sus Cámaras y del Congreso de la Unión en un órgano que, aunque no posee las mismas facultades que éste, puede convocarlo en cualquier momento; por tanto, el Poder Legislativo nunca deja de estar presente en la vida política del país, ni siquiera en sus periodos de receso. Cada una de las Cámaras, por otro lado, estará representada durante este tiempo por los miembros que cada una haya designado.

De lo enunciado hasta aquí podemos constatar que en algunos casos la Comisión Permanente decide por sí misma, mientras que en otros debe proceder a la reinstalación extraordinaria del Congreso, con el fin de que sea éste el que asuma las decisiones.

Además de las facultades que de manera dispersa otorga la Constitución a esta Comisión Permanente, de las cuales ya hemos señalado algunas muy importantes, el artículo 79 constitucional le confiere, entre otras, las siguientes:

a) Recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de las Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.

b) Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

---

<sup>15</sup> El antecedente más remoto de este órgano parlamentario lo encontramos en el Reino de Aragón cuyas Cortes al dejar de sesionar constituían la llamada Diputación Permanente que tenía como principal objetivo vigilar la observancia de los fueros, supervisar la estricta administración del tesoro general y en especial evitar que el monarca actuara con absoluta libertad. Véase sobre el tema Dávalos Martínez, Héctor, “Comentario al artículo 78”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)*, Procuraduría General de la República-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, p. 360.

c) Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal.

d) Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar interino que supla esta falta.

e) Ratificar los nombramientos que el Presidente haga, de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.

f) Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales.

Esta Comisión no ha dejado de motivar serias polémicas en favor y en contra, cuestionamientos e intentos de supresión. Sin embargo, con mayor número de facultades, con diversos nombres y mecanismos de integración la Comisión Permanente ha sobrevivido hasta nuestros días. No por esto hay que dejar de mencionar que para un sector importante de la doctrina su existencia es inútil e injustificada y que lo único que se busca con dicha Comisión es el predominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial. A nuestro juicio lo anterior no es así, pues creemos que la Comisión Permanente persigue un fin muy específico, que es continuar y ordenar el trabajo parlamentario durante los recesos del Congreso de la Unión, además de que contribuye a que la imagen del Poder Legislativo siga latente, incluso, en dichos periodos; se trata de un órgano que no pretende suplir o sustituir al Congreso, de ahí que no se le hayan atribuido a esta Comisión facultades legislativas, sino simplemente facultades políticas.

Quizá el aspecto que provoca más críticas al funcionamiento de esta institución es el relativo a la falta de representatividad en cuanto a su composición, ya que en el seno de la Comisión Permanente no hay una representación proporcional de cada una de las Cámaras.<sup>16</sup> Por otro lado, se suele hacer hincapié en que existe una invasión de los senadores que participan en la Comisión adoptando decisiones exclusivas de los diputados, y viceversa, lo que introduce una inconveniente excepción al principio de separación de competencia que se corresponde con una modalidad de los controles intraorgánicos.<sup>17</sup>

En efecto, muchas de las críticas que se hacen a la integración de la Comisión Permanente son fundadas, pues la misma fue hasta hace unos años mayormente monopartidista; tendencia que comienza a revertirse en la medida en que se incorporan más legisladores de oposición al Congreso de la Unión y ello traerá consigo una mayor pluralidad de este órgano. A pesar de lo anterior, la Comisión Permanente no deja de ser un órgano que está en la mira, es decir, que debe adaptarse a los tiempos modernos. Es deseable pensar su necesidad y finalidades con el fin de convertirlo en un órgano renovado y adecuado que ejercite escrupulosamente sus facultades en función de las que le son propias a cada una de las Cámaras. Un ejercicio reflexivo de este tipo en relación con la Comisión Permanente puede llevarnos incluso a la instauración de una Comisión Permanente para cada una de las Cámaras que integran el Congreso General.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Vid. Arteaga Nava, Elisur, "La Comisión Permanente", *Alegatos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 21, mayo-agosto, 1992, pp. 28 y ss.

<sup>17</sup> Váldes, Diego, *Constitución y Política*, México, UNAM, 1976, p. 135.

<sup>18</sup> Esta situación, por otro lado, no es inédita en el derecho comparado, así sucede, por ejemplo, en las Cortes Generales españolas en donde tanto el Congreso de los Diputados, como el Senado cuentan cada una con su propia Diputación Permanente, compuesta por veintidós miembros que representan a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica, la presidencia de dichas Diputaciones las ejercen respectivamente cada uno de los presidentes de las Cámaras.

El Constituyente Permanente en las últimas reformas apunta a fortalecer el funcionamiento de esta Comisión<sup>19</sup> y, en consecuencia, a democratizar su integración. Esto parece razonable, pues un órgano de este tipo es indispensable para la sana marcha de la vida política de nuestro país.

## VIII. FUNCIONES

Las primeras Asambleas representativas que tenían por misión principal autorizar los gastos de guerra al monarca a cambio de determinados privilegios y canonjías, hoy, sin duda, han pasado a la historia, pues en la medida en que ha ido evolucionando la propia institución se le han atribuido distintas facultades; al fortalecimiento de las funciones del poder legislativo ha coadyuvado, ni duda cabe, la consolidación de sistemas cada vez más democráticos; también ha influido a este fin la aparición y posterior desarrollo de los partidos políticos.

### *A. Legislativa: el procedimiento de elaboración de las leyes o decretos*

El Poder Legislativo mexicano, encarnado en la figura del Congreso General, es el órgano responsable, a través del procedimiento legislativo, de producir las normas legales que expresan la voluntad del pueblo mexicano y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente sometidas a la Constitución.

En el derecho mexicano, y siguiendo al maestro Eduardo García Máynez, es frecuente distinguir seis etapas típicas de elaboración de la ley, a saber: a) iniciativa, b) Discusión, c) Aprobación, d) Sanción, e) Publicación, f) Iniciación de la vigencia.<sup>20</sup> Otros autores, suelen reducirlas a cinco etapas, excluyendo del procedimiento a la sanción e iniciación de la vigencia y agregando la de promulgación.<sup>21</sup>

Se acepte una u otra clasificación, a nuestro juicio, es posible, con la mirada puesta en nuestra Constitución, incorporar estas cinco o seis etapas en tres fases perfectamente delimitadas que conforman el llamado procedimiento legislativo, a saber: 1) Fase de iniciativa, 2) Fase de discusión y aprobación por las Cámaras, y 3) Fase integradora de la eficacia. Explicemos cada una de estas tres fases.

**1) Fase de iniciativa.** Este primer momento del procedimiento legislativo se encuentra regulado en los artículos 71 y 122, base primera, fracción V, inciso ñ), constitucionales, así como en el 55 del RICG. De esta manera, el derecho de hacer propuestas o presentar proyectos de ley está reconocido por la propia Constitución mexicana, la cual indica de manera muy clara quiénes son los titulares en exclusiva de esta potestad.

---

<sup>19</sup> La reforma constitucional de 10 de agosto de 1987 tuvo como objeto, aumentar el número de miembros de esta Comisión, de 29 que la integraban pasaron a ser 37 los que actualmente la conforman.

<sup>20</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1984, pp. 54 y ss.

<sup>21</sup> Vid. Schoroder Cordero, Francisco, "Comentario al artículo 72" *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, México, Procuraduría General de la República- UNAM, 1994, p. 321.

El artículo 71 de la Constitución y el 55 del RICG, cuyo texto es casi idéntico al anterior señalan en primer lugar al Presidente de la República para ejercer el derecho de iniciativa. Es preciso señalar que dicha facultad ha sido ejercida por el Ejecutivo casi en monopolio. Se calcula que hasta los años ochenta, el 98% de las iniciativas legislativas provenían del Ejecutivo.<sup>22</sup> Por tanto, se trata de una facultad a la que los Presidentes de la República suelen recurrir con bastante frecuencia para establecer y dar continuidad a sus programas sexenales.

De esta manera, el Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto; pero de manera exclusiva le corresponderá presentar, como ya lo hemos mencionado, las iniciativas de Ley de Ingresos, del Presupuestos de Egresos de la Federación, así como de la Cuenta Pública.

Con base en la normativa antes citada, también los miembros de una y otra Cámara, es decir, los diputados y los senadores son titulares de la iniciativa legislativa. Los congresistas pueden presentar proyectos de ley o decreto sin más restricciones que respetar las materias reservadas al Presidente de la República. No se exige, incluso, que el proyecto de ley o decreto sea suscrito por un número determinado de legisladores. En este sentido es válido pensar en que la iniciativa legislativa pueda ejercitarse individualmente por cada uno de los parlamentarios y también presentarse proyectos de manera conjunta.

Finalmente, los citados artículos 71 constitucional y 55 del RICG en su fracción tercera, otorgan, asimismo, este derecho de iniciativa a las legislaturas de los estados y en concordancia con dicha atribución, la misma es reconocida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por la vía del artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ), para presentar iniciativas en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.<sup>23</sup>

Todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras, a elección del o de los proponentes, los cuales pasarán de inmediato a comisión. Pero esta regla general encuentra dos excepciones, a saber: *a)* los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos; o bien *b)* sobre reclutamiento de tropas, los cuales, por mandato constitucional (artículo 72 inciso h), deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Para conocer de las incitativas de ley o decreto es necesario, con fundamento en el artículo 63 constitucional, que se integre el *quórum* necesario, es decir, deben estar presentes la mitad más uno de los miembros de las Cámaras, en el caso de la Cámara de Diputados deben estar presentes doscientos cincuenta y un diputados, y tratándose de la Cámara Alta, sesenta y cinco senadores. Finalmente hay que señalar que nuestra propia Norma Fundamental establece que si el proyecto de ley ha sido rechazado por la Cámara de origen, el mismo no podrá presentarse en las sesiones de ese año (artículo 72, inciso g).

---

<sup>22</sup> Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, p. 48.

<sup>23</sup> Las fracciones II y III del artículo 71 constitucional y 55 del RICG, así como la recogida en el artículo 122 son las formas que menos se ha utilizado en nuestro derecho para presentar iniciativas de Ley. En el Derecho comparado la iniciativa suele presentarse por un número más amplio de órganos legitimado para ello, por ejemplo es frecuente que presenten iniciativas, en el ámbito de sus competencias, el Procurador General, el Presidente de la Suprema Corte, el Defensor del Pueblo, e incluso los miembros del Gobierno, llegando hasta el supuesto de la iniciativa popular. Lo anterior sucede, por ejemplo, en el ordenamiento colombiano. *Vid.* Sierra Porto, Humberto A., *Conceptos y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 130-131.

**2) Fase de discusión y aprobación.** Una vez presentado el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, se da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto; en este periodo del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley. Esta fase está regulada en los artículos 72 de la Constitución y del 95 al 134 de RICG, mismos que serán interpretados de manera integrada y complementaria al recién aprobado Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados (en adelante Acuerdo Parlamentario 11/97).<sup>24</sup> Es preciso señalar que en esta etapa son muy similares las disposiciones de una y otra Cámara, pero de mayor actualidad las de la Cámara de Diputados, razón por la cual seguiremos de manera más enfática estas últimas.

Recibido el proyecto por una de las Cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia que entrañe la iniciativa legislativa, misma que será publicada en la *Gaceta Parlamentaria* (artículo 28 fracción V del Acuerdo Parlamentario 11/97). De esta manera, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en la Cámara de Origen, dejando a su colegisladora la función de Cámara Revisora.<sup>25</sup>

Este es el momento en el que las Comisiones legislativas desplegarán sus trabajos y harán uso de todas sus facultades para solicitar documentos y mantener conferencias con Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento, etcétera,<sup>26</sup> a fin de presentar un dictamen de los negocios de su competencia dentro de los cinco días siguientes a la fecha en la que los haya recibido.

Todo dictamen de comisión deberá contener un parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Para que haya dictamen, éste deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión. Si alguno o algunos disintiesen de la mayoría, podrán presentar su voto particular por escrito.<sup>27</sup> A las sesiones de las comisiones podrán asistir todos los miembros de la Cámara con voz pero sin voto. Finalmente, hay que señalar que es posible que las comisiones de ambas Cámaras pueden tener reuniones conjuntas para agilizar el despacho de alguna ley.

Una vez que los dictámenes estén firmados por la mayoría de los miembros de la Comisión encargada del asunto, se publicarán junto con los votos particulares, si los hubiera, a más tardar cuarenta y ocho horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión y votación.<sup>28</sup> A los dictámenes publicados de esta manera, podrá dispensarse la lectura, previa consulta al Pleno en votación económica.

Los dictámenes en su totalidad estarán sujetos a discusión en lo general, pero en lo particular sólo se discutirán los artículos reservados. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política podrá acordar que la discusión en lo particular de un dictamen se realice en

---

<sup>24</sup> Dicho Acuerdo Parlamentario fue aprobado por los grupos parlamentarios representados en la LVII Legislatura (1997-2000), con fundamento en el artículo 45 fracción I de la LOCG. El mismo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 11 de noviembre de 1997, con una fe de erratas del día 12 de diciembre del mismo año.

<sup>25</sup> El artículo 72 en su fracción i) señala que las iniciativas de ley o decretos se discutirán de preferencia en la Cámara que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que el mismo se ha sometido a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en este caso dicha iniciativa puede presentarse en la otra Cámara.

<sup>26</sup> *Vid.* los artículos 89 y 90, este último en relación con el 53. Todos artículos del RICG.

<sup>27</sup> *Vid.* los artículos 87 a 89 del RICG sobre todos los aspectos del dictamen.

<sup>28</sup> Véanse complementariamente los artículos 94 del RICG y 12 del Acuerdo Parlamentario 11/97.

la sesión inmediata siguiente a aquella en que se discuta lo general.<sup>29</sup>

En relación con las discusiones en general de un dictamen de ley, cada grupo parlamentario contará con quince minutos<sup>30</sup> para su intervención;<sup>31</sup> después de ésta se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, los que dispondrán de diez minutos cada uno. La participación de los grupos parlamentarios se realizará en orden creciente en razón del número de diputados que lo conforman.

Agotada la discusión en lo general y consultado el Pleno sobre artículos reservados para discusión en lo particular, en un solo acto se votará el dictamen en lo general y los artículos no reservados.

Si el dictamen fuere rechazado al término de la discusión en lo general, en la sesión siguiente se pondrá a discusión el voto particular. Si fuesen más de uno los votos se discutirá el del grupo parlamentario de mayor número de diputados y si éste se rechaza también, se procederá a discutir en la siguiente sesión el del Grupo Parlamentario que siga en importancia numérica, y así sucesivamente hasta agotarlos todos.

La discusión en lo particular, de acuerdo con el artículo 18 del Acuerdo Parlamentario 11/97, será de la siguiente manera: se discutirá cada artículo reservado; cuando el proyecto conste de más de treinta artículos se consultará al Pleno si procede su discusión por capítulos. Una vez que se haya llegado a un acuerdo al respecto se procederá a abrir un turno de hasta cuatro oradores en contra y cuatro en pro, por cada artículo o grupo de éstos; de tal manera que cada orador dispondrá de cinco minutos si se discute por artículos y de diez minutos cuando se discuta por grupo de artículos.<sup>32</sup>

Si un artículo o grupo de artículos fuese rechazado por la Cámara, esa parte del dictamen regresará a Comisión para que ésta lo reelabore, tomando en consideración todo lo dicho durante la discusión, y lo presente nuevamente en sesión posterior. Entretanto, el resto del proyecto de ley aprobado quedará a disposición de la Presidencia de la Mesa Directiva y no podrá turnarse a la colegisladora hasta que no se presente la nueva propuesta de la comisión dictaminadora y la Cámara resuelva al respecto.<sup>33</sup> Una vez concluidas las discusiones en lo general y en lo particular, se procederá a la votación, misma que se realiza a través del sistema electrónico de asistencia y votación.

Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará a la otra Cámara colegisladora, que de igual manera procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley. En este momento pueden presentarse tres situaciones distintas, a saber:

**a) Que la Cámara revisora la apruebe sin modificaciones; en cuyo caso se continuará con**

---

<sup>29</sup> Cuando el dictamen conste de un solo artículo se discutirá de una vez en lo general y en lo particular (artículo 15 del Acuerdo Parlamentario 11/97).

<sup>30</sup> Tratándose de reformas constitucionales, este tiempo será de veinte minutos y para la discusión en pro y en contra será de quince minutos.

<sup>31</sup> Al concluir este primer turno el Presidente podrá consultar a la Cámara si el asunto se considera suficientemente discutido si la respuesta mayoritaria es sí se pasará a la etapa siguiente; en todo caso la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política podrá decidir que se efectúe el segundo debate.

<sup>32</sup> Es interesante señalar que cuando se trata de reformas constitucionales, las discusiones en lo particular se harán artículo por artículo y todos los oradores contarán con quince minutos.

<sup>33</sup> Hasta aquí hemos conocido, de manera sucinta, todo lo relativo a la discusión de los proyectos de ley o decreto, conviene leer detenidamente el Acuerdo Parlamentario 11/97 para conocer aspectos específicos como la solicitud de la palabra para rectificar hecho, solicitar una moción suspensiva, etcétera.

el procedimiento legislativo iniciándose así la fase que hemos denominado integradora de la eficacia (artículo 72, inciso *a*, constitucional).

**b)** Que algún proyecto de ley o decreto fuese *desechado en su totalidad* por la Cámara revisora, en cuyo caso volverá a la Cámara de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si una vez examinado fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de origen, pasará a la Cámara revisora, que lo desechó, la cual deberá volverlo a tomar en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría se pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo. Pero, en caso contrario, si la Cámara revisora lo volviera a rechazar, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones (artículo 72, inciso *d*, de la Constitución).

**c)** Si no se presentará ninguno de los dos supuestos anteriores y un proyecto de ley o decreto fuese *desechado en parte o modificado, o adicionado* por la Cámara revisora; la discusión de la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo.

Si por el contrario las reformas o adiciones, elaboradas por la Cámara revisora, fuesen rechazadas por la mayoría de los votos en la Cámara de origen, la iniciativa volverá a aquélla para que considere las razones expuestas por ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes, en la Cámara revisora se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras se someterá a la siguiente fase (artículo 72, inciso *e*, constitucional).

Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de los votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes (artículo 72, inciso *e*, constitucional).

**3) Fase integradora de la eficacia.** Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de Diputados y la de Senadores se comunicará al Ejecutivo, firmado por los presidentes de cada una de las Cámaras y por un secretario de cada una de ellas. Corresponde en este momento al Presidente de la República manifestar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación o expresar su disconformidad formulando objeciones al proyecto.<sup>34</sup>

En caso de que el Presidente esté de acuerdo con la totalidad del proyecto procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley. La sanción<sup>35</sup> es el acto de aceptación de

<sup>34</sup> Cabe recordar aquí que el artículo 89 fracción I de la Constitución señala como derecho y obligación del Presidente de la República “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...”

<sup>35</sup> La sanción en una institución vinculada en sus orígenes a los sistemas monárquicos, y que se redimensiona en el constitucionalismo decimonónico con los sistemas dualistas, basados en el principio monárquico. En los sistemas dualistas el monarca mediante la sanción incorpora su voluntad, su necesario consentimiento para que la norma aprobada por el órgano representativo pudiera ser considerada como ley; esto es, daba a la ley el imperio, la autoridad del Estado. Según el principio monárquico la soberanía estaba radicada en el rey y éste al sancionar, transmitía la fuerza de su propio carácter. La ley en estos sistemas dualistas para ser tal debía contar con la concurrencia de las dos voluntades: la del Parlamento representante de la sociedad, y la del monarca que a su vez era la cabeza del Estado. A nuestro juicio nadie mejor que Carré de Malberg, R., ha resumido esta figura. *Vid. Teoría*

una iniciativa de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo y en tal sentido la Constitución Mexicana en su artículo 72 b) señala que: “Se reputará aprobado todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido”.

Como puede inferirse de lo anteriormente enunciado, este es el momento en el que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley.<sup>36</sup> De tal manera que si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen, misma que deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora y si fuese sancionada por ésta por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su promulgación.

La promulgación consiste en una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico.<sup>37</sup> Dicha fórmula, según el artículo 70 de la Constitución, es la siguiente: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)”. La sanción y la promulgación no se diferencian espacial y temporalmente, sino que se efectúan en el mismo acto.

Junto con la sanción y la promulgación, el Presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos; ya que una ley para ser obedecida debe ser publicada debidamente y hecho esto a nadie favorece o excusa su ignorancia según lo establece el artículo 21 del Código Civil vigente, cuando indica que “...las leyes, y demás disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial, a menos claro está, que entren en vigor en otra fecha que señalen sus artículos transitorios”.

Con base en la anterior disposición, la publicación de las leyes se realiza en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano de difusión del Estado, en donde se dan a conocer a todos los mexicanos las leyes y principales actos de la administración. La ley, para ser obedecida tiene que ser conocida; es decir, debe darse la posibilidad de que ésta sea conocida. Se parte de la idea de que una ley publicada es susceptible de ser conocida. Como puede inferirse, por lo señalado hasta aquí, la publicación de la ley es determinante y fundamental a efectos de exigir su

---

*General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 358. Sobre el origen histórico y significado actual de la sanción en la monarquía parlamentaria puede verse Solozábal Echavarría, Juan José, “Sanción, promulgación y mandato de publicación de las Leyes” *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Ángel Garrarena (ed.) Madrid, Tecnos, 1990, pp. 177 a 185. También Aragón Reyes, Manuel, *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1990.

<sup>36</sup> El derecho de veto del Presidente tiene su antecedente inmediato en la Constitución norteamericana de 1787. Sobre este tema puede verse Carpizo, Jorge, “El veto presidencial”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1984, pp. 392-394. En este contexto es oportuno señalar que la LOCG no puede ser vetada por el Presidente de la República, ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia (artículo 70 de la Constitución).

<sup>37</sup> Sobre la promulgación y su origen como mecanismo de control de la adecuación formal de la ley a la Constitución, véase Solozábal Echavarría, Juan José, *Op. cit.*, pp. 183 a 185.

cumplimiento.<sup>38</sup>

Finalmente, y con fundamento en el artículo 72 inciso f), es pertinente señalar que este mismo procedimiento se seguirá para la reforma y derogación de las leyes o decretos.<sup>39</sup>

## **B. Presupuestaria**

Esta facultad que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las monarquías parlamentarias es generalmente atribuida a la mayor parte de los parlamentos contemporáneos y nuestro Congreso de la Unión no es la excepción, ya que la propia Constitución mexicana le otorga la facultad presupuestaria o financiera; el llamado “poder de la bolsa”.

De esta manera la función presupuestaria del Congreso Mexicano comprende la aprobación de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública. La Constitución establece, ya lo hemos señalado, que corresponde al Ejecutivo Federal presentar anualmente a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de egresos de la Federación, cuya aprobación, en este último caso, es facultad exclusiva de dicha Cámara (artículo 74, fracción IV).<sup>40</sup>

Por otro lado, la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos previstos en los programas. Si en el examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>41</sup> aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

Como puede verse, a grandes rasgos, estas facultades financieras tienen por objeto supervisar el ejercicio del poder de la bolsa, es decir, qué se gasta y cómo se gasta. La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano por medio del cual se intenta evitar el despilfarro de los recursos públicos, que en nuestros días ha sido una costumbre reiterada por los gobiernos.

También dentro de la facultad financiera de las Cámaras deben incluirse la atribuciones que la Constitución confiere por la vía del artículo 73 al Congreso de la Unión. (es decir, de ambas Cámaras),<sup>42</sup> en este apartado sólo nos referiremos a las que tienen relación con la función

---

<sup>38</sup> Para lo concerniente a este tema me remito a Biglinio Campos, Paloma, *La publicación de la Ley*, Madrid, Tecnos, 1993.

<sup>39</sup> El citado inciso hace alusión no sólo a la reforma y derogación, sino a la “interpretación”. En este sentido hay que señalar, en evidente concordancia con la doctrina, que la interpretación de las leyes corresponde al Poder Judicial, por lo que en este caso el vocablo interpretación es sinónimo de aclaración.

<sup>40</sup> Sobre este tema puede verse el número monográfico de la revista *Quórum*, 2 da., Época, Año VI, N° 57, septiembre-diciembre, 1997.

<sup>41</sup> Es un órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del gobierno federal. Como autoridad ejecutiva se encuentra el contralor mayor, el cual es designado por la Cámara de Diputados a propuesta de la Comisión de Vigilancia. El contador mayor será inamovible durante el término de ocho años, pudiendo prorrogarse el encargo por igual tiempo (artículos 1° y 5° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda). Es oportuno señalar que el Congreso de la Unión posee la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de acuerdo con la fracción XXIV del artículo 73 constitucional.

<sup>42</sup> Hasta aquí hemos visto las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras (artículos 74 y 76), ahora examinaremos algunas de las facultades del Congreso de la Unión, (artículo 73) y conviene remitirse al artículo 77 que establece las facultades que cada Cámara puede ejercer sin la intervención de la otra; todos estos son artículos

que venimos comentando y que son las siguientes:

1) Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (fracción VII).

2) Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la Cuenta pública (fracción VIII).

3) Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (fracción XI).

4) Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio (fracción XIV).

5) Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (fracción XVIII).

6) Para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República (fracción XXV).

7) Para establecer contribuciones: 1o. Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional; 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y 5o. Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; f) Explotación forestal, y g) Producción y consumo de cerveza (fracción XXIX).

Como puede observarse, el catálogo de atribuciones que forman parte de esta función es muy amplio y aunque no pretendemos exponerlas todas de manera exhaustiva, debemos añadir a todas las anteriores la facultad conferida al Congreso por la propia Constitución, en su artículo 131 para aprobar las facultades excepcionales concedidas al Ejecutivo en materia arancelaria, comercio exterior, economía interna y estabilidad en la producción nacional.

### ***C. De Control***

Es conveniente empezar este apartado señalando que cuando nos referimos a esta facultad no nos referimos a un procedimiento específico, sino que por el contrario, creemos que

---

de la Constitución.

el control parlamentario es una función que se ejerce través de todas las actividades parlamentarias. Si los parlamentos del siglo XIX fueron los grandes legisladores, los contemporáneos son --o están llamados a ser-- más que nada controladores. Incluso hemos observado, al tiempo que analizábamos la función presupuestaria, que muchos de sus aspectos tienen íntima relación con la fiscalización, la vigilancia y, en consecuencia, el control.

Por tanto, a nuestro juicio, en las democracias parlamentarias como formas de Estado el control parlamentario es un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno lleve o no aparejada una sanción inmediata.<sup>43</sup>

Cuando definimos así al control parlamentario, le estamos atribuyendo determinadas características, que no explicaremos exhaustivamente pero que sí enunciaremos, tales como que el control del parlamento sobre el Ejecutivo no es exclusivo de los regímenes parlamentarios en donde cabe la posibilidad de remoción del gobierno, sino que incluso esta facultad es propia de los sistemas presidenciales, aun cuando en éstos no existan ni la cuestión de confianza, ni la moción de censura.

Como hemos dicho, este tipo de control puede ser ejercido a través de todas las actividades parlamentarias. Es frecuente que cuando se aborda este tema se refieran simplemente aquellos procedimientos o instrumentos destinados a tal finalidad, como son, de una manera muy señalada: las preguntas, las interpelaciones, las comisiones de investigación, las comparecencias de determinados funcionarios y la moción de censura (esta última sólo en los gobiernos parlamentarios). No obstante una reflexión más detenida de la actividad parlamentaria permite aceptar que los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria. En efecto, no sólo cuando se solicita la comparecencia de un alto funcionario, sino también cuando se discute un proyecto de ley o se delibera sobre el presupuesto, se controla la actividad del gobierno.

Bajo las premisas antes citadas abordaremos en las líneas siguientes sólo algunos de los instrumentos que nuestra Constitución regula como típicos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo, y que fundamentalmente encontramos en el artículo 93 constitucional.

— Este artículo establece, en su párrafo primero, la obligación de los secretarios de despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos, luego de que se haya inaugurado el periodo de sesiones ordinarias para que comparezcan ante el Congreso a dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos. En la práctica, este tipo de comparecencias suele darse en las Comisiones, el Secretario comparece y lee un informe de las actividades relativas a su área administrativa.

— Por lo que toca a las comparecencias de determinados servidores públicos, debemos señalar que, además de la obligación antes señalada, el mismo precepto en su párrafo segundo

---

<sup>43</sup> Desde hace alguno tiempo hemos venido sosteniendo, en algunos de nuestros trabajos, este concepto de control parlamentario. Para un estudio más detenido del tema véase nuestro libro *Las Comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura-UNAM, 1998. También “La facultad controladora de los Parlamentos a través de las comisiones de investigación. Una propuesta para México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núms. 221-222, septiembre-diciembre, 1998, pp. 73-104.

establece que cualquiera de las Cámaras podrá citar, además de los funcionarios antes mencionados, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Estas comparecencias se distinguen de las anteriores por ser una facultad de las Cámaras, es decir, son éstas las que deciden cuándo es necesaria la presencia de dichos funcionarios y así lo solicitan. Este tipo de comparecencias, como lo constata la práctica, tienen como finalidad, que las Cámaras reciban los informes necesarios de determinados servidores públicos y sucesivamente les interroguen sobre sus actividades. Como puede inferirse, entendemos que estas comparecencias sugieren una participación más activa de los legisladores.

Finalmente, el párrafo tercero de artículo 93 faculta a las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, para integrar comisiones que investiguen el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de dichas indagaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Este párrafo, incluido mediante reforma constitucional, ha tenido en la práctica muy poca aplicabilidad, diversos son los factores que han contribuido a ello, su examen rebasa en mucho el ámbito de este trabajo, entre los cuales podemos destacar los siguientes; primero: la equivocada interpretación que se hace, de este precepto, en el sentido de que sólo la solicitud corre a cargo de la cuarta parte de los diputados y la mitad de los senadores, mientras que la aprobación definitiva corresponde a los plenos de las Cámaras; segundo: la escasa regulación en la materia, se trata de comisiones que no poseen facultades amplias para cumplir su cometido.

Por ello, con alguna frecuencia hemos insistido en que este tipo de comisiones requieren de un detenido estudio para transformarlas en órganos idóneos de control parlamentario; son muchos los aspectos que habrán de transformarse, enunciaré sólo algunos que me parecen más importantes, en primer lugar el objeto sobre el que inciden las investigaciones. Resulta obvio que actualmente los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria que continúan funcionando, son muy pocos, por tanto nos inclinamos por que el objeto de investigación debe ser cualquier asunto de interés público. Asimismo, es necesario que estas comisiones posean amplias facultades para requerir comparecencias y solicitar todo tipo de información con el fin de que puedan desarrollar eficazmente su labor de investigación.

## **IX. SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

El Servicio de carrera según lo concibe la nueva LOCG y el Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados es el sistema que regula de manera imparcial, clara y transparente el reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, evaluación, ascenso y promoción de los cuerpos del servicio de la función legislativa y de la función administrativa-financiera que se integran en rangos y niveles propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica de la misma Cámara.

Son funcionarios del Servicio de Carrera de la Cámara los servidores públicos que están incorporados, en razón de una relación jurídica, a los cuerpos de la función legislativa o de la

función administrativa-financiera. Los funcionarios que integran la Unidad de Capacitación y Formación Permanente y la Coordinación de Comunicación Social forman parte del Servicio en los términos dispuestos en el mencionado Estatuto.

El Servicio civil de carrera tiene como principales objetivos los siguientes: a) Formar funcionarios de alta calidad que apoyen de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara; b) Proveer a los servicios que se prestan en la Cámara de personal calificado; c) Garantizar que el desempeño de los funcionarios del Servicio se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional; y d) Garantizar a los funcionarios de los cuerpos del Servicio su permanencia, promoción y ascenso, en tanto cumplan con las disposiciones del presente Estatuto y demás ordenamientos aplicables. (art. 72 del Estatuto).

Para el desarrollo del Servicio civil de carrera la nueva Ley orgánica crea la *Unidad de Capacitación y Formación Permanente* considerada el órgano técnico de la Cámara, responsable del reclutamiento, selección, formación, actualización, especialización, evaluación, promoción y ascenso de los funcionarios del Servicio, en términos del artículo 55 de la LOCG.

La Unidad se ubica en el ámbito de la Secretaría General, se estructura por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera. Las atribuciones de la Unidad serán normadas y dirigidas por el *Consejo Directivo del Servicio de Carrera*, el cual se integrará por: a) El Secretario General de la Cámara, como Presidente; b) Los Secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, como Vicepresidentes; c) Tres Vocales; y d) El Coordinador de la Unidad, como Secretario Técnico.

El propio Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados establece en su artículo 89 los requisitos para ingresar al mismo y que son: a) Ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos; b) Acreditar los requisitos de conocimiento o experiencia mediante los exámenes de ingreso; c) Acreditar los cursos que imparta la Unidad o cualquier otro que se señale en la convocatoria; d) No haber sido, durante los últimos cinco años, miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular; e) No estar inhabilitado legalmente para ocupar cargos en el servicio público; f) No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena privativa de la libertad; y g) Los demás que acuerde el Consejo Directivo.

El ingreso al Servicio se organizará bajo la modalidad de concursos. La Unidad publicará la convocatoria para el concurso, que deberá ser difundida en la Gaceta Parlamentaria, en dos diarios de circulación nacional y en cualquier otro medio que garantice su difusión.

Para el ingreso al Servicio, cuando exista igualdad de condiciones entre los candidatos será preferido el personal que ya preste sus servicios en la Cámara, y de entre éstos el de mayor antigüedad, previa valoración de sus antecedentes.

## X. A MANERA DE CONCLUSIÓN

En las democracias contemporáneas el papel del Poder Legislativo es fundamental, pues a éste le corresponde ejercer funciones tan importantes como la fijación de políticas estatales o públicas, la protección de los derechos fundamentales por la vía de la ley, la fiscalización de los recursos públicos y el control del Ejecutivo, entre otras; además de ser el lugar indicado para la

discusión política entre las diversas fuerzas que integran los distintos estratos de una sociedad.

En México las facultades antes mencionadas han sido tímidamente ejercidas por el Congreso de la Unión; a esta situación han contribuido diversas circunstancias: la existencia de un partido único, las importantes facultades constitucionales y metaconstitucionales que posee el Presidente de la República y que ha ejercido casi de una manera absoluta, la antigua y escasa adecuación de la normativa relativa al Poder Legislativo, etcétera. Desde esta perspectiva, el Congreso Mexicano ha venido experimentando un debilitamiento muy considerable, lo cual casi nos ha llevado a vislumbrar una crisis en el mismo.

Afortunadamente la situación antes descrita comienza a revertirse y a ello ha contribuido, sin la menor duda, el vertiginoso ascenso de los partidos de oposición al recinto de San Lázaro; las recientes elecciones de julio de 2000 han dado paso a la alternancia en la presidencia de la República y la presencia amplia de la oposición en la Cámara Alta es una realidad. El Poder Legislativo cumple hoy con los requisitos de pluralidad y pluripartidismo que imperan actualmente en la mayor parte de estas Asambleas representativas.

Este ambiente de pluralidad, antes de convertirse en un obstáculo para la renovación y revitalización del Congreso Mexicano, debe de ser un factor propicio que aliente, desde la perspectiva del consenso, el esperado fortalecimiento democrático del país y con ello el Congreso sea la llave del sistema representativo y el principal pilar de nuestro sistema democrático. La reforma del Estado que viene experimentando México debe coadyuvar a la racionalización del presidencialismo mexicano y, en consecuencia, debe dotar de un mayor peso político al Poder Legislativo, fortaleciendo, sobre todo, su capacidad de control.

El México del siglo XXI requiere de un Poder Legislativo renovado, fortalecido y moderno que se ajuste a las nuevas exigencias del país que le apremian para que se convierta en un verdadero contrapeso al Ejecutivo, dentro de la clásica idea de pesos y contrapesos. En este contexto, el Poder Legislativo debe encontrar fuerza en sus representados, en todos y cada uno de los ciudadanos mexicanos, que esperan que él contribuya, como motor principal, al desarrollo político, económico y social de la nación.