

CAPÍTULO QUINTO

LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE SUS CÁMARAS

I. El Congreso de la Unión	141
A. Su estructura	141
B. La Comisión Permanente: antecedentes, integración y facultades	143
C. La Presidencia del Congreso de la Unión	151
a. Importancia	151
b. Designación	152
c. Funciones y obligaciones	153
II. Organización interna de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores	157
A. La Gran Comisión de cada una de las Cámaras	157
a. Integración	157
b. Funciones	160
B. La Mesa Directiva de cada una de las Cámaras	162
a. Su importancia y naturaleza	162
b. Integración	162
c. Funciones	163
C. Las comisiones	169
a. Concepto e importancia	169
b. Las comisiones en la Constitución	170
c. Composición y estructura de las comisiones	171

d. Clases	173
e. Un caso especial: las comisiones legislativas, el dictamen y el voto particular	176
f. Funcionamiento de las comisiones de la Cámara de Diputados y la de Senadores	177
D. Los grupos parlamentarios o fracciones parlamen- tarias	186
a. Antecedentes	186
b. Su naturaleza jurídica	187
c. Formación	187
d. Su regulación	188
e. Funciones	188
f. Importancia	189
g. Las actuales fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión	189

CAPÍTULO QUINTO LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE SUS CÁMARAS

I. EL CONGRESO DE LA UNIÓN

A. *Su estructura*

Aunque ya nos hemos referido a la estructura del Congreso en el capítulo segundo, punto II, es necesario retomar algunas consideraciones para el desarrollo de este capítulo.

Congreso General o Congreso de la Unión son las denominaciones que le asigna el derecho positivo mexicano a la institución representativa, mejor conocida en términos de dogmática jurídica como Poder Legislativo y consagrado así en la Constitución.¹ Se divide en dos Cámaras, una de Diputados² y otra de Senadores.³

1 En términos de doctrina constitucional, la norma suprema fundamental se estudia a partir de las aportaciones de Montesquieu, de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica de 1776, de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y de la Revolución Francesa (ambas de 1789), en dos grandes apartados: la parte dogmática relativa al reconocimiento de derechos humanos (derechos fundamentales) y, la segunda, relativa a la organización del Estado (parte orgánica). En la Constitución mexicana, la parte orgánica, aunque la constituyen en cierta forma los artículos 25 al 29, 31, 123, entre otros, inicia con el título II, el título III, relativo a la división de poderes, y el capítulo II del mismo título, que trata del Poder Legislativo.

2 El texto constitucional señala que “se compondrá de representantes de la nación” (artículo 51).

3 De la redacción del artículo 56 constitucional se prevé, de forma implícita, que los senadores son representantes de los estados y del Distrito Federal. Por si esto no fuera suficiente, el artículo 91 de la LOCG en su parte conducente dice: “[...] los senadores representantes de cada entidad federativa[...]”.

A nuestro parecer, debe hablarse de Congreso sólo cuando ambas Cámaras actúan conjuntamente, ya sea simultánea o sucesivamente; es decir, que, cuando se trata de las facultades exclusivas de las Cámaras, se hace referencia a la Cámara de Diputados o al Senado de la República, según corresponda.

El Congreso General, en actividades simultáneas, se instala con la presencia de más de la mitad del número total de diputados y de igual porcentaje de senadores (artículos 63 constitucional y 9 de la LOCG), a excepción de lo previsto en el artículo 84 (en relación con el 85 de la Constitución), que señala que “se constituirá[...] concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros”.⁴ Por otro lado, en lo relativo a la suspensión de garantías (artículo 29 constitucional); calificación de la renuncia del presidente de la República (artículo 86 constitucional), y en facultades delegadas del Congreso al Ejecutivo federal en materia de aranceles (artículo 131 constitucional) no se hace referencia al porcentaje de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso.

El Congreso se reúne en el recinto de la Cámara de Diputados y el presidente de ésta lo será también de Congreso (artículo 6 de la LOCG). La sesión será dirigida por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados (artículo 36 del RIC),⁵ que se integra por un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios haya en la Cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios (artículo 21 de la LOCG).

Cuando el presidente de la República asiste al Congreso,⁶ se crean tres comisiones, la más significativa, al menos así tratada

4 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 7ª ed., México, Porrúa, UNAM, 1995, t. II, p. 879. Al respecto, la Constitución crea incertidumbre. Este caso de las dos terceras partes equivale a cuatrocientos diecinueve parlamentarios; es decir, que ¿sólo con la Cámara de Diputados se cubriría? De tal forma, debería determinarse, para cada Cámara, la obligación de concurrir por lo menos las dos terceras partes.

5 Este artículo sólo habla de los supuestos de los artículos 84, 85 y 86 constitucionales, por analogía, y en ausencia de otra prevención, los aplicamos a todas las reuniones.

6 El artículo 185 de la LOCG, en relación con el artículo 87 constitucional, sólo contempla la protesta del Ejecutivo federal de guardar y hacer guardar la Constitución. Sin embargo, las prácticas parlamentarias han generalizado este ceremonial a todo acto al cual concurre el Ejecutivo al Congreso.

por el RIC, se compone por seis diputados e idéntico número de senadores, y por un secretario de cada Cámara. Esta Comisión tiene por objeto recibir al Ejecutivo federal, acompañarlo a su asiento y posteriormente despedirlo en la puerta de salida. Las otras dos comisiones se crean para acompañarlo de su residencia a la Cámara y del recinto cameral a su domicilio respectivamente.

Por último, aunque no se reúnen las dos Cámaras en los mismos términos que señalamos anteriormente, debe considerarse como actividad simultánea la creación de comisiones y (o) comités conjuntos, para atender asuntos de interés común (artículo 46 de LOCG).

En las actividades sucesivas, las Cámaras funcionan con cierto grado de autonomía respecto de su colegisladora, pero aun así están sujetas a la aprobación una de la otra (artículo 68 constitucional).⁷ Este tipo de actividades son principalmente las relativas al proceso legislativo.

Independientemente de la precisión que hicimos, respecto de cuándo hablar de Congreso en actividades simultáneas y sucesivas, dejaremos apuntado que para algunos es ficticio hacer una disociación entre el Congreso y sus Cámaras cuando ejercen facultades exclusivas, esto es una interpretación formalista, ya que, por ejemplo, mientras en el Senado se aprueba de forma unánime una acción del gobierno, en la Cámara de Diputados se aprueba o desaprueba la acción, lo que ha sucedido recientemente. De ahí la flexibilidad política y la posibilidad relativa de que las Cámaras, en facultades exclusivas, corran por rumbos distintos.

B. *La Comisión Permanente: antecedentes, integración y facultades*

La Comisión Permanente es un órgano que pertenece al Congreso de la Unión, cuya función es suplirlo en su totalidad o en alguna de sus Cámaras durante sus recesos. Dicho órgano realiza

⁷ Este artículo se refiere al consenso que las Cámaras deben tener para cambiar de residencia y para suspender durante más de tres días sus sesiones.

diversas actividades, por ejemplo, administrativas, de control, presupuestarias, representativas, electorales, entre otras, con excepción, para algunos, de la función legislativa.⁸ Sin embargo, en una clasificación más amplia de lo que debe entenderse por proceso legislativo, éste no se circunscribe únicamente a normas de carácter general y abstracto, sino que comprende normas de carácter particular, concretas y dirigidas a individuos determinados;⁹ es decir, a la creación de decretos, por lo que la Comisión Permanente sí realiza una función legislativa.

¿Cuáles son los antecedentes de este órgano tan importante del Congreso? Sus orígenes se encuentran en el reino de Aragón a lo largo del siglo XIII, ya que, cuando no sesionaban las Cortes de Aragón, existía una Comisión integrada por ocho miembros.

La Constitución de Cádiz de 1812 contempló la Diputación Permanente,¹⁰ integrada por siete parlamentarios. Las Constituciones de 1814 y de 1824 denominaron esta institución como Consejo de Gobierno; más adelante, la de 1836 y la de 1857, nuevamente como Diputación Permanente; sin embargo, cuando se reforma esta última Constitución en 1874, se le asigna el nombre de Comisión Permanente —compuesta por veintinueve miembros—, contemplada de igual forma por el texto original de la Constitución de 1917 vigente.¹¹

La base constitucional actual que da vida a la Comisión Permanente, el artículo 78,¹² a partir de 1987 señala que se integra por treinta y siete parlamentarios: diecinueve diputados y dieciocho senadores.¹³

8 Cfr. Abascal Zamora, José María, "Comisión Permanente", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1983, t. II, p. 155.

9 Cfr. Bobbio, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, trad. Alfonso Ruiz Miguel, Valencia, Fernando Torres, 1980, pp. 293-316.

10 Cfr. Madrazo, Jorge, "Comisión Permanente", *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 155.

11 Cfr. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Porrúa, UNAM, 1994, t. VIII, pp. 852-854.

12 Cfr., en el mismo sentido que el artículo 78 constitucional, el artículo 101 de la LOCG.

13 Para algunos, debido a que la Cámara de Senadores no cuenta numéricamente con senadores que se acerque al número de diputados de la Cámara de Diputados, ésta se

Para Abascal Zamora, este porcentaje tuvo su razón de ser en la Constitución de 1857, debido a que su artículo 73 estableció que la Diputación Permanente —antecedente de la Comisión— se integraría con un diputado por cada estado y territorio, que en ese entonces sumaban veinticinco, pero la Cámara de Diputados se integraba por un diputado por cada cuarenta mil o por una fracción que pasara de veinte mil habitantes. Con las reformas del 13 de noviembre de 1874, quedó fijo el número de veintinueve miembros para la Comisión Permanente: quince diputados y catorce senadores. Abascal concluye que esta explicación histórica no es válida para descalificar la crítica a la sobrerrepresentación de la Cámara de Senadores en la integración de la Comisión Permanente, pues en ese momento la Cámara Baja contaba con una representación muy similar a la Cámara de Senadores, situación que no se da en este momento.¹⁴

Por otro lado, Arteaga Nava recoge el comentario de Tena Ramírez al señalar que la falta de proporcionalidad de los diputados y senadores que integran la Comisión Permanente, en relación con el número de cada Cámara, significa que la Permanente no representa adecuadamente al Congreso. Aun más, se puede justificar un número de diputados muy superior al de senadores, porque la representación nacional reside en la primera Cámara (artículo 51 constitucional), que teóricamente se fundamenta en la representación del pueblo.¹⁵

Para nosotros, puede aplicarse una objeción más respecto de los porcentajes: es la mínima representación de la Comisión Permanente. De seiscientos veintiocho parlamentarios del Congreso, ésta sólo se integra con treinta y siete, lo que equivale al 5.89% del total de los miembros del Congreso de la Unión:

encuentra sobrerrepresentada en la integración de la Comisión Permanente. Para otros debiera ser igual, ya que se trata no de los parlamentarios, sino de los dos órganos en los que se divide el Congreso.

¹⁴ Cfr. Abascal Zamora, José María, “Comisión Permanente”, pp. 155-157.

¹⁵ Cfr. Arteaga Nava, Elisur, “La Comisión Permanente”, *Alegatos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 21, mayo-agosto de 1992, pp. 28 y ss.

quinientos diputados y ciento veintiocho senadores. Con lo cual, debe pensarse en un porcentaje superior que bien podría ser del 10% igual a sesenta y tres parlamentarios: treinta y dos diputados y treinta y un senadores y, para el siguiente receso del Congreso, treinta y dos senadores y treinta y un diputados. Ello es viable, primero, conforme al derecho comparado, segundo, a los antecedentes de la institución en México y, tercero, para legitimar sus excesivas facultades.

Los diputados integrantes de la Comisión Permanente serán propuestos¹⁶ por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (artículo 45, fracción II, de la LOCG) días antes de la clausura del periodo ordinario de sesiones. Su elección se hace por medio de cédulas,¹⁷ que serán entregadas al presidente¹⁸ de la Cámara, quien las deposita, sin más trámite, en una ánfora o urna. Al concluir la votación, un secretario saca las cédulas y las lee en voz alta, mientras otro secretario anota los nombres de las personas elegidas, a la vez que el presidente y los demás secretarios constatan el contenido del voto, para que en su caso se reclame alguna equivocación. Por último, se suman los votos y se publica el resultado (artículo 154 del RIC). Al no haber prevención específica, serán electos por mayoría; no obstante, según el texto del artículo 158 del RIC, puede no ser absoluta, sino relativa en función de tres circunstancias: el número de diputados propuestos, los diversos grupos parlamentarios y hasta las simpatías o empatías que existan entre los candidatos.

Igual procedimiento se observa en la Cámara Alta — Cámara de Senadores—, sólo que los actores son distintos; en este caso,

16 Por “propuestos” se consideran no sólo a los titulares, sino además a los sustitutos. Cfr. última parte del artículo 78 constitucional adicionada en 1980 (*Diario Oficial de la Federación*, del 29 de diciembre de 1980).

17 El término cédula, para la Real Academia Española, significa pedazo de papel o pergamino escrito o para escribir en él alguna cosa. Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa Calpe, 1992.

18 El artículo 153 del RIC prescribe “[...] al presidente de la Cámara[...]”; sin embargo, el artículo 28 de la LOCG señala “los vicepresidentes presidirán en su turno, las sesiones[...]”.

corresponde a la Gran Comisión proponer “el personal de las comisiones”.¹⁹

Conocidos los resultados definitivos de cada Cámara respecto de los integrantes de la Comisión Permanente, mediante un procedimiento de revisión del listado de apellidos y nombres, se otorgará la Presidencia transitoria a quien tenga el primer apellido y nombre por orden alfabético. Éste tiene facultad para nombrar a dos secretarios de entre los demás miembros de la Comisión Permanente que le auxiliarán el día de la clausura de sesiones ordinarias²⁰ para dirigir la votación por cédula que tiene por finalidad nombrar, por mayoría de votos, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, quien es su órgano rector y realiza las funciones de dar trámite a los trabajos.

En la clausura del periodo ordinario de sesiones, en sesión conjunta de las Cámaras (artículo 5 de LOCG) y al término de la ceremonia, los diputados y senadores elegidos por sus respectivas Cámaras quedarán reunidos en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados para proceder en correspondencia a lo previsto en el artículo 154 del RIC y nombrar, primero, al presidente y vicepresidente, que para un receso serán electos de entre los diputados y en el siguiente receso, entre los senadores, en apego a lo contemplado en el artículo 172 del RIC y 103 de la LOCG y, segundo, cuatro secretarios, de los cuales dos serán diputados y dos, senadores.

Una vez instalada la Mesa de la Comisión Permanente, el presidente hará la declaración formal y lo comunicará al titular del Poder Ejecutivo federal, al presidente de la SCJN, a las legislaturas locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.²¹ La Comisión Permanente podrá a su vez tener tres

19 Es evidente que la alusión “personal” se equipara a la de integrantes, ya que los empleados de la Cámara tienen un tratamiento distinto y su relación laboral es con la Mesa Directiva de la Cámara y no con la Gran Comisión (artículo 2 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado vigente desde el 29 de diciembre de 1963).

20 La elección de la Mesa de la Comisión Permanente se realiza después de la ceremonia de clausura del periodo ordinario de sesiones (artículos 171 del RIC y 102 de la LOCG).

21 Por analogía, siguiendo el razonamiento de las normas jurídicas de la materia, de acuerdo con el artículo 173 del RIC y del 104 de la LOCG, el presidente de la Comisión

comisiones. Éstas no deben interferir en el trabajo de las comisiones ordinarias o especiales de ninguna de las Cámaras. Su función debe atender a las actividades propias de la Permanente.

La Comisión Permanente, en el receso de las Cámaras, se reunirá al menos un vez por semana; el día y la hora quedará a consideración del presidente de la misma. Si fuere necesario reunirse algún otro día, sesionarán previa convocatoria del presidente (artículos 105 de la LOCG y 174 del RIC).

Generalmente, el receso de las Cámaras va del 16 de diciembre al 14 de marzo, es decir, tres meses, y del 1 de mayo al 31 de agosto, igual a cuatro meses (artículos 100 de la LOCG, y 172 y 182 del RIC).

En un intento metodológico por acercarnos al conocimiento de la institución, se han propuesto distinciones respecto de las facultades, atribuciones o competencias de la Comisión Permanente; por ejemplo, la actuación de la Comisión se limita en función del tiempo, es decir, a los recesos del Congreso y por materia, que según Arteaga Nava “[...] sólo tiene competencia por lo que hace a los conceptos expresamente determinados por la Constitución”.²² No obstante esta afirmación, existen actos que por su naturaleza no están ni tienen por qué estar en la Constitución, sino en las leyes y en los reglamentos.

El mencionado autor hace una enumeración, que nosotros ampliamos, de las facultades de la Comisión Permanente, de la siguiente manera: facultad de convocatoria a sesiones extraordinarias; intervención en el proceso de reformas a la Constitución, para el cómputo de las legislaturas locales que aprueban la reforma; recibir todos los asuntos relativos al Congreso; suspensión de garantías individuales; nombramiento de presidente de la República provisional o interino; toma de protestas; ratificación

Permanente debe comunicar a quien corresponda (al titular del Poder Ejecutivo federal, al presidente de la SCJN, a las legislaturas locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) de la instalación de la Cámara de Diputados, según el artículo 21 de LOCG. Asimismo, *cfr. Diario Oficial de la Federación*, del 22 de agosto de 1996.

²² Arteaga Nava, Elisur, “La Comisión Permanente”, p. 30.

de nombramientos; autorización o no de licencias; designación de los nueve consejeros electorales del IFE a propuesta de los grupos parlamentarios; elección de los magistrados electorales del TE, a propuesta de la SCJN,²³ y facultades en materia hacendaria.

Por otro lado, Abascal Zamora distingue entre facultades en sustitución del Congreso, de la Cámara de Diputados y del Senado; además, califica de autónoma la facultad de convocar a sesiones extraordinarias.²⁴

Nosotros proponemos una tercera clasificación, que simplemente se ubica en otro contexto: facultades de control, de gobierno, formales administrativas y de autogobierno o intraorgánicas.

Las facultades de control son aquellas mediante las cuales la institución representativa revisa, vigila, fiscaliza, aprueba o censura las acciones del Ejecutivo federal y, en general, de la APF. Los ejemplos de este tipo de facultades son: la ratificación del nombramiento del procurador general de la República, de ministros de la SCJN, de agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

Se puede objetar este criterio de distinción al suponer que, para algunos, no existe control, pues el presidente de la República puede recurrir a subterfugios y actuar a espaldas de la auténtica representación nacional.²⁵

Las facultades de gobierno se caracterizan por la influencia directa de la institución representativa en los órganos y actividades encargados de la dirección nacional en el ámbito administrativo, político y económico principalmente. Los ejemplos de estas facultades son: conceder licencia al presidente de la República

²³ Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, del 22 de agosto de 1996, que contiene la reforma a los artículos 41 y 99 de la Constitución, así como Instituto Federal Electoral, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, septiembre de 1996, pp. 39-43 y 76-79.

²⁴ Cfr. Abascal Zamora, José María, "Comisión Permanente", p. 156. Respecto a la sustitución de la Comisión de cada Cámara, se percibe que sustituye más al Senado, pero también es más probable que éste convoque a sesiones extraordinarias. Cfr. Arteaga Nava, Elisur, "La Comisión Permanente", p. 38.

²⁵ Cfr. *ibidem*, p. 40.

—función de control— y nombrar al interino que lo supla —función de gobierno—; nombrar al presidente provisional; aprobar la suspensión de garantías —función de gobierno—; nombrar gobernador provisional —funciones de control—, y nombrar a los magistrados del TE —función de gobierno, pero en relación al Poder Judicial—.

Las facultades administrativas se refieren a dar trámite a un acto, que dará validez a un acto previo; es decir, que estamos en presencia de una figura compuesta de por lo menos dos actos, el primero y más importante es la existencia de la figura; el segundo es la validación de esa figura; por ejemplo, recibir la protesta del presidente de la República —el acto previo fue su elección—; otorgar permiso a cualquier ciudadano mexicano para prestar voluntariamente servicios a un gobierno extranjero —el acto previo es la petición del Estado extranjero al ciudadano mexicano, para que preste dicho servicio—; otorgar permiso para que un mexicano acepte o use condecoraciones extranjeras, para que admita título o función de un gobierno extranjero —el acto previo es hacerse acreedor a la condecoración, título o función—, y la Comisión también tiene como facultad computar los votos de las legislaturas locales, para el caso de reforma constitucional —el acto previo es la votación de las legislaturas—. Como se puede notar, el acto existe, sólo que éste requiere que sea convalidado.

Por último, las facultades de autogobierno o intraorgánicas son las relativas a las atribuciones de la Comisión Permanente como parte integrante del Poder Legislativo mexicano, esto es, hacia el funcionamiento interno de cada Cámara y del Congreso.

Los actos relativos de la Comisión Permanente son: recibir las iniciativas y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y dirigirlas a la Comisión correspondiente de acuerdo a la materia; convocar al Congreso o a una de las Cámaras a sesiones extraordinarias; conceder licencia a los parlamentarios mexicanos; recibir, estudiar y aprobar los presupuestos para cubrir las dietas de los parlamentarios y sueldos de los empleados de cada Cámara, por parte de la Comisión de Administración del Senado y Comité de

Administración de la Cámara de Diputados —artículo 57 y 81 de la LOCG—, y el último día de sesiones, la Comisión debe tener formados dos inventarios,²⁶ uno para cada Cámara.

Las facultades o atribuciones de la Comisión Permanente no se suspenden independientemente de si es o no convocado a sesiones extraordinarias el Congreso o una de sus Cámaras, con excepción del objeto de la convocatoria a sesiones extraordinarias.

La Constitución española de 1978 menciona que para cada Cámara habrá una Diputación Permanente integrada por un número mínimo de veintiún parlamentarios.²⁷ De tal forma, este tipo de órgano no se encuentra difundido en el constitucionalismo moderno. Son pocas las Constituciones que lo contemplan;²⁸ por ejemplo, la de Brasil, Colombia, Honduras, Uruguay y la de Venezuela.²⁹

C. *La Presidencia del Congreso de la Unión*

a. *Importancia*

De acuerdo con la Real Academia Española, se pueden distinguir cuatro acepciones de la palabra Presidencia: es el cargo de presidente; la acción de tener el primer puesto más importante o demás autoridad, en este caso, del Congreso, la tercera, entendida como el sitio que ocupa el presidente y, la cuarta, la limitación temporal del cargo, es decir, el tiempo que dura éste.

El presidente del Congreso de la Unión es una figura que sólo existe tratándose de sesiones conjuntas de las Cámaras. Es el cargo más importante de la institución deliberativa mexicana en cuanto al ámbito funcional; es decir, tratándose de la coordinación y representación de la Asamblea, en un terreno más orgánico que

26 Se forman éstos con las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiese recibido durante el receso del Congreso (artículo 113 del RIC).

27 Cfr. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, p. 875.

28 Cfr. Madrazo, Jorge, "Comisión Permanente", p. 155.

29 Cfr. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, pp. 874-876.

político en virtud de las facultades formales y las no formales de los grupos parlamentarios, del presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados y la Gran Comisión de la Cámara de Senadores. Sin embargo, en cuanto a la mencionada Gran Comisión, sus facultades en esta materia de hecho las realiza la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Senadores, aún no considerada en la LOCG.

El espacio que ocupa el titular de la Presidencia del Congreso es denominado como *presidium*. Éste se encuentra frente a las primeras curules. Es importante este lugar, ya que es la referencia en las votaciones,³⁰ acoge en su momento al presidente de la República y muestra la jerarquía de los Poderes de la Unión. En relación a este último, como parte del ceremonial, todos los asistentes y miembros del Congreso, con excepción del presidente de éste, deben ponerse de pie cuando el presidente de la República ingrese y abandone el recinto parlamentario, lo cual se traduce en una igualdad jerárquica entre el Ejecutivo federal y el representante del Congreso de la Unión.

b. Designación

En razón del inminente predominio, preferencia y representación de la Cámara de Diputados, se ha decidido, en términos de la legislación de la materia, que el presidente de ésta sea quien presida las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión. Si consideramos que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados es a su vez el presidente del Congreso, sin mediar votación por parte de la totalidad de los miembros del Poder Legislativo mexicano, podemos afirmar que su elección y designación es, por ministerio de ley, automática. En consecuencia, para la designación de éste, debemos atender al procedimiento que se lleva a cabo en la Cámara de Diputados para nombrar al presidente de la Mesa Directiva.

³⁰ Las votaciones de carácter nominal se iniciarán por el lado derecho del presidente (artículo 147 del RIC).

En la junta previa, al inicio del periodo ordinario de sesiones, la primera persona que ocupará la Presidencia será electo por mayoría de votos. Los subsecuentes titulares del cargo también serán designados por mayoría, pero en la última sesión ordinaria de cada mes. Con lo cual, la duración en el cargo de presidente de la Cámara de Diputados, al mismo tiempo del Congreso, es generalmente por un periodo no mayor a un mes.

Para especificar aún más la designación es necesario, aunque ya lo hemos mencionado en el capítulo segundo, tomar en cuenta las condiciones en las que se reúnen las dos Cámaras para integrar el Congreso, y actuar conjunta y simultáneamente. La sesión conjunta se efectúa en la apertura del primer periodo ordinario de sesiones (1 de septiembre). En ésta, el presidente de la República está obligado a presentar un informe por escrito del estado general que guarda la APF; también en la clausura del periodo ordinario de sesiones se reúnen las Cámaras de manera conjunta; otro supuesto para que sesionen unidas es para el nombramiento de un presidente de la República interino o sustituto; cuando se conozca sobre la renuncia del presidente de la República, y cuando se reciba la protesta de guardar la Constitución del Ejecutivo federal. Consideramos que no son los únicos supuestos, ya que, a pesar de no existir una prevención específica, tratándose de la suspensión parcial o total de garantías —o derechos fundamentales—, las Cámaras se reunirán en sesión conjunta. Además, pueden surgir asuntos no señalados en la Constitución, en la LOCG o en el RIC que requieran ser conocidos por ambas Cámaras.

c. Funciones y obligaciones

Las funciones de presidente del Congreso son muy similares a las que desempeña en la Cámara de Diputados, con las variaciones naturales en una institución y otra como son, por ejemplo, a nombre de quien firma la correspondencia, leyes, decretos y reglamentos, y dejar en determinado tiempo de representar a la Cámara de Diputados para que en ese momento lo haga a nombre del Congreso de la Unión.

Antes de iniciar la probable estructura de una sesión conjunta, abordaremos las facultades de su presidente.

Independientemente del cuerpo de seguridad que cada Cámara tiene, el titular del Congreso podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública, la cual quedará subordinada a sus órdenes y permanecerá el tiempo que sea necesario en el interior del recinto parlamentario. Otra de las facultades es requerir a los parlamentarios faltistas para que concurran a sesiones; contestar, en términos generales, el informe presidencial; velar por el respeto al fuero constitucional del que gozan los parlamentarios; hacer cumplir lo señalado por la Constitución, la LOCG y el RIC; recibir la protesta del presidente de la República de hacer guardar la Constitución, y representar al Congreso de la Unión en las ceremonias en que asistan los titulares de los otros poderes de la Federación: Ejecutivo y Judicial.

El presidente, además, cuenta con facultades relativas a las resoluciones de trámite que deben sucederse para desarrollar las actividades parlamentarias.

La mayor parte de las atribuciones de la Presidencia deben entenderse en un ámbito de coordinación y representación³¹ de la Asamblea deliberativa.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, el presidente del Congreso debe dar curso, dependiendo de la importancia de los asuntos y el grado de necesidad de los mismos —con el auxilio de los secretarios—, de la cartera de temas puestos a consideración de la institución. En este sentido, los trabajos se desahogan mediante el orden del día que el presidente puede complementar. Antes de iniciar las deliberaciones, éste integrará un par de listas, una con los nombres de quienes pidan hablar a favor y otra con los que soliciten hacerlo en contra.

En tanto transcurren las deliberaciones, el presidente puede interrumpir al orador u oradores cuando se pida una moción de

31 De coordinación, porque, al impulso natural de la asamblea deliberativa —la controversia, el debate, las votaciones y resoluciones—, el presidente funciona como moderador cuando participan los parlamentarios, y como representante, cuando se trata de las determinaciones de la mayoría parlamentaria.

orden³² en los siguientes casos: para ilustrar la discusión, mediante la lectura de un documento; por la violación a la legislación de la materia; por agresiones contra alguna persona o institución, y cuando el orador se aparte del asunto tratado.

En el curso de la sesión, el presidente puede intervenir en la discusión y tiene facultad —a la vez obligación— de dejar de presidir la misma en tanto dura su intervención. Al final de la discusión, inquirirá si está suficientemente tratado el asunto; si la respuesta es afirmativa, se procederá entonces a efectuar la votación. Dependiendo del asunto, esta última se hará por cédula nominal o económica; pero, si es negativa la respuesta, continuará la discusión una persona a favor y otra en contra, para después repetir la pregunta original.

Por lo que hace a la competencia en votaciones, la participación del presidente es distinta dependiendo del tipo de votación. En votación económica, nombrará a cuatro miembros, dos votantes a favor y dos que votaron en contra, los cuales contarán a los que hayan votado en el mismo sentido y el resultado lo informarán a los secretarios; si éstos están conformes, se publicará la votación.

Tratándose de votación por cédula —para elegir personas—, el presidente recibirá los documentos y los depositará en una ánfora y, después de la lectura del secretario, constatará el contenido del voto y, en su caso, podrá reclamar cualquier equivocación.

Respecto de la votación nominal, el presidente es la referencia, ya que del lado derecho de él se iniciará la votación de los miembros de la Asamblea. Después de que hayan votado todos los integrantes del pleno, lo harán los secretarios, prosecretarios y, al final, el presidente.

En relación a los deberes comunes a todos los parlamentarios —asistir a sesiones, mantener respeto a sus colegas, votar los asuntos sometidos a la consideración del Congreso, dar cuenta sobre sus haberes patrimoniales, entre otros—, éstos son más

³² Proposición que se hace o se sugiere en una junta que delibera. *Cfr.* Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*.

rígidos para el presidente por razones evidentes de ejemplaridad y congruencia.

Por lo que hace al cargo, el presidente del Congreso tiene las siguientes obligaciones:

1. Presidir la apertura y clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Cabe mencionar que forzosamente serán distintas las personas que presidan una y otra, en función de que el cargo sólo dura un mes;

2. Si el presidente desea participar en la discusión del asunto que se trata, en tanto interviene, debe ceder la Presidencia a un vicepresidente de la Mesa Directiva;

3. No puede ser reelecto dentro de las sesiones ordinarias de un año; sin embargo, en casos extremos, podrá suplir la falta de presidente que no pueda ser cubierta por un vicepresidente, en razón a que ninguno esté presente;

4. En caso de requerir que se formen comisiones, el presidente debe abstenerse de pertenecer a cualquiera de ellas;

5. Debe comunicar al Ejecutivo federal, al presidente de la SCJN, a los presidentes de los Congresos locales y al presidente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, más que el nombramiento³³ de la Mesa Directiva del Congreso, el ejercicio de ésta en las sesiones del Poder Legislativo, y

6. Debe tomar asiento en el *presidium* del recinto parlamentario.

En la Cámara de los Comunes inglesa, se encuentra la figura del *Speaker*, que significa el orador, llamada así porque él hablaba representando a los comunes ante el rey. Es una figura tradicional creada a partir de 1376, cuya función es presidir dicha Cámara; representarla ante la Corona, ante la Cámara de los Lores y ante otras autoridades; así como distribuir el trabajo entre las comisiones permanentes. Su actividad debe desempeñarse con neutralidad y con imparcialidad. Su nombramiento lo realizan los propios

³³ El artículo 21 de la LOCG hace referencia al nombramiento; sin embargo, cuando la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados ejerce funciones como Mesa Directiva del Congreso, no hay nombramiento de ambas Cámaras, ya que es propiamente el ejercicio de un derecho establecido legalmente.

miembros de la Cámara de los Comunes. En la Cámara de los Lores inglesa existe la figura del *Lord Chancellor*, que es el presidente de la misma y, al mismo tiempo, un miembro del gabinete, cuya designación está a cargo del primer ministro. Sus poderes son limitados a diferencia del *Speaker* de la Cámara de los Comunes.³⁴

Respecto al Congreso norteamericano, en éste también existe la figura del *Speaker*, que es un parlamentario elegido por los miembros que pertenecen al partido político mayoritario. Su función consiste en dirigir los trabajos, sobre todo los de la Cámara de Representantes, y, en menor medida, los del Senado, ya que este último es presidido por el vicepresidente del país.³⁵

II. ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DE LA CÁMARA DE SENADORES

A. La Gran Comisión de cada una de las Cámaras

a. Integración

Para definir la Gran Comisión como un órgano de cada una de las Cámaras, la parte clave es el significado de Comisión que, según la Real Academia Española, tiene dos acepciones particularmente importantes para nosotros, la primera, es el encargo de una persona a otra para que haga alguna cosa y, segunda, es el conjunto de personas encargadas para entender algún asunto.

El término Gran se unió al de Comisión, porque originalmente se concibió ésta como el vehículo idóneo en la institución repre-

³⁴ Cfr. *Parliament*, 2ª ed., Londres, HMSO, 1994, pp. 29 y 30. Barranu, Benedetto, "Il controllo della spesa pubblica nel Regno Unito di Gran Bretagna", *Rivista Giuridica Sarda*, Milán, Giuffrè, núm. 3-94, 1994, p. 823.

³⁵ Cfr. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1980, p. 476. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1984, pp. 258, 259, 297 y 311. García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 350, 351, 401 y 402. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1992, pp. 40, y 42-46. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983, pp. 301 y ss. 347 y ss.

sentativa para que figuren los intereses de los grupos políticos de mayor influencia.

Como resultado de la Revolución mexicana de 1910, las facciones revolucionarias se organizaron en un partido político: Partido Nacional Revolucionario en 1929; sin embargo, no perdieron su ámbito de influencia particular sobre determinados estados de la República.³⁶ Esta situación se hizo evidente en la postulación de candidatos a cargos de elección popular federal, estatal y municipal. De ello no se sustrajo el Congreso de la Unión y, en consecuencia, las secciones de la familia revolucionaria, con sus diputados y senadores que les correspondían por su ámbito de influencia, eran representadas de forma concentrada —un parlamentario por estado— en cada una de las Cámaras mediante la Gran Comisión respectiva.

La Gran Comisión es el colegio de legisladores que, en su mayoría, representan a los estados de la República y al Distrito Federal³⁷ en su respectiva Cámara. Era un órgano de gobierno de la Asamblea deliberativa. Después, con el tránsito de poder de los cacicazgos revolucionarios a los partidos políticos, la Gran Comisión perdió cierta importancia y, aún más, con la creación de la Comisión de Régimen y Concertación Política de cada Cámara, en donde se encuentran representados los partidos políticos que ocupan escaños. Ahora, sus funciones son, sobre todo, de naturaleza administrativa.

En cuanto a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, originalmente se integraba por veintinueve miembros y, con las reformas de 1952 y 1974, cambió su integración, pero el RIC en

36 Para abundar sobre el tema de la creación del Partido Nacional Revolucionario y su influencia en el federalismo-centralizador. Cfr: Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Porrúa, 1995, pp. 31 y ss.

37 Los restantes integrantes de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados son los dos primeros lugares de la lista de cada una de las cinco circunscripciones electorales plurinominales, así como el líder de la fracción mayoritaria y los diputados que designe éste (artículo 38 de la LOCG). En la Cámara de Senadores, además de los treinta y dos miembros representantes de los estados y del Distrito Federal, los coordinadores de los grupos parlamentarios integran la Gran Comisión.

esta materia no se ha reformado y continúa señalando dicho número.

A partir de 1979, con la primera LOCG, se estableció que serían treinta y dos miembros más el líder del grupo parlamentario mayoritario.

Después de las reformas constitucionales de 1986, relativas a los sistemas electorales de representación —aumento de diputados de representación proporcional de cien a doscientos—, la oposición ganó terreno. Sin embargo, se dieron contrarreformas que atenúan el avance de las primeras; por ejemplo, antes de dicho año, la Gran Comisión se integraba únicamente con treinta y dos miembros más el líder de la fracción parlamentaria mayoritaria. Pero el PRI no quiso ver disminuido su dominio y modificó esta integración. Actualmente, se integra con los coordinadores de las diputaciones estatales —entidades federativas y Distrito Federal; es decir, treinta y dos miembros— electos por el principio de mayoría relativa, más dos diputados que hayan obtenido los dos primeros lugares en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales; es decir, diez más el líder de la fracción parlamentaria mayoritaria y un número indeterminado de diputados que considere su líder. Lo cual quiere decir que por lo menos se integra la Gran Comisión de la Cámara de Diputados con cuarenta y tres miembros.

Al respecto, para enero 1997, se prevé la instalación de un periodo extraordinario de sesiones en el que se buscará incluir iniciativas de reforma a la LOCG y al RIC sobre el funcionamiento interno del Congreso entre los que se contempla la desaparición de la figura de la Gran Comisión en la Cámara de Diputados.³⁸

La Gran Comisión de la Cámara de Senadores se integra por un senador por cada estado de la República y Distrito Federal; esto es, treinta y dos miembros, más los coordinadores de los grupos parlamentarios que actualmente son tres: PRI, PAN y PRD. Para su funcionamiento, cuenta con una Mesa Directiva

³⁸ Cfr. Chávez, Víctor, "Posibles cambios a la Ley Orgánica del Congreso", *El Financiero*, 18 de diciembre de 1996.

compuesta por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario. Uno de los vicepresidentes, por ministerio de ley, es el coordinador de la primera minoría, los demás son electos por mayoría de votos de los miembros de la Comisión. Lo anterior, en relación con los artículos 38, 91 y 92 de la LOCG, los artículos 72 y 73 del RIC, así como con las reformas al artículo 43 constitucional.

b. *Funciones*

Antes de abordar el tratamiento particular de las funciones de la Gran Comisión de cada una de las Cámaras, es necesario hacer tres precisiones, la primera, tanto la integración como las funciones de dichas Comisiones son idénticas en el texto reglamentario (artículos 72 al 79 del RIC); sin embargo, la LOCG asigna distintas atribuciones a cada Gran Comisión, segunda, que las funciones de gobierno de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados han desaparecido del texto legal orgánico; tercera, que, a pesar de contemplarse en la LOCG facultades de gobierno para la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, en realidad éstas se ejercen por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de dicha Cámara, Comisión creada por acuerdo del pleno, pero aún no prevista por la LOCG.

El derecho parlamentario positivo prevé distintas competencias para cada Gran Comisión; por tal razón, las trataremos por separado.

La Gran Comisión de la Cámara de Diputados es la menos favorecida en cuanto a facultades de gobierno y contaminada de actos que, en el mejor de los casos, corresponden a la directiva del grupo parlamentario mayoritario. Sus dos funciones más importantes vienen muy acorde a su concepción primigenia —representar los intereses estatales y los del Distrito Federal—. La primera función abarca formular opiniones, presentar resoluciones respecto de iniciativas de ley o de decreto relativas a entidades o regiones del país o, incluso, presentar las propias iniciativas. La segunda función de la Gran Comisión es aprobar,

en primera instancia,³⁹ los convenios amistosos entre los estados respecto de sus límites (artículos 46 y 73, fracción IV de la Constitución y artículo 39, fracción II de la LOCG).

Las restantes competencias van de lo intrascendente y demagógico, pasan por la contaminación de atribuciones, para concluir con una remisión indeterminada, que no es exclusiva de México, sino que es un vicio que se da en otros países en cuanto a la creación de normas jurídicas: “las demás que le confiera esta ley y las disposiciones reglamentarias”. El primer tipo, es decir, las “competencias” demagógicas, se contienen en la enunciación: “coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones y de los comités”.

Es evidente que la intervención de un órgano cameral plural en cuanto a nombramientos, que sólo representan al grupo parlamentario mayoritario, no tiene sentido, por ejemplo, en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (artículo 38, fracción IV). Dichos nombramientos debe hacerlos exclusivamente el partido político mediante el grupo parlamentario respectivo, sin la intervención de la Gran Comisión.

En cuanto a la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, en términos didácticos, haremos una clasificación de sus funciones de acuerdo al objeto:

1. Funciones de gobierno: mediante éstas, la Gran Comisión propone las actividades —tiene la facultad de sugerir el programa legislativo—; los instrumentos, mediante la Oficialía Mayor, para el trabajo de Comisiones, y auxilia a la Mesa Directiva de la Cámara en la conducción de las sesiones;

2. Funciones administrativas: la Gran Comisión da trámite a las actividades necesarias para el funcionamiento interno de la Cámara. Las actividades son sugerir nombramientos y remociones de los trabajadores de la Cámara; dirigir los servicios internos de la Cámara, y, por último, propone a los integrantes de las

³⁹ La segunda instancia es el pleno de la Cámara de Diputados, y la tercera, el pleno de la Cámara de Senadores (en relación a los artículos 46 y 73, fracción IV de la Constitución).

Comisiones, al Oficial Mayor y al Tesorero de la Cámara de Senadores, y

3. Funciones de control: la Gran Comisión está facultada para vigilar y revisar las actividades camerales de otros órganos, por ejemplo, fiscalizar los trabajos de la Oficialía Mayor y, en general, los servicios internos de la Cámara. Lo anterior en relación con el artículo 93 de la LOCG y con los artículos 74 al 77 del RIC.

B. *La Mesa Directiva de cada una de las Cámaras*

a. *Su importancia y naturaleza*

La Mesa Directiva de cada una de las Cámaras es un cuerpo colegiado, integrado por parlamentarios electos por mayoría de votos de su respectiva Cámara. Es el órgano rector del pleno de la asamblea deliberativa, lo que implica el ejercicio de funciones de diversa naturaleza; por ejemplo, de coordinación, moderación, representación, autenticación, instrumentación, administración, de aplicación de sanciones, de gobierno e información.

La Mesa Directiva tiene por objeto la conducción de los trabajos parlamentarios, que incluyen actividades dentro y fuera del recinto, antes, durante y después de las sesiones. Su ámbito de actuación es administrativo y, en menor grado, político.

b. *Integración*

La primera Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del periodo ordinario de sesiones se constituye en la junta previa, diez días antes del inicio del periodo. Se integra por un presidente electo por mayoría de votos de los miembros de la Cámara; un número de vicepresidentes en correspondencia a cuantas fracciones parlamentarias o grupos parlamentarios haya en la Asamblea, quienes serán designados por su propio grupo o fracción; también se integra por cuatro secretarios y cuatro prosecretarios electos por mayoría de votos, donde estarán representadas las distintas corrientes políticas de la institución representativa.

Las personas que integran la Mesa Directiva duran en su cargo, en los periodos de sesiones ordinarias, un mes y, en sesiones extraordinarias, el tiempo que se extiendan éstas.

La primera Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se constituye en la junta previa que se lleva a cabo diez días antes del inicio del periodo ordinario de sesiones. Se integra por un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, todos electos por mayoría de votos.

La duración del cargo de los integrantes de esta Mesa es distinta a la de la Cámara de Diputados, pues quienes presiden —presidente y vicepresidente— ejercen su función durante un mes en sesiones ordinarias, en sesiones extraordinarias, para todo el periodo, mientras que sus auxiliares —secretarios y prosecretarios— lo hacen por un año incluyendo sesiones ordinarias y extraordinarias.⁴⁰ Lo anterior en relación con los artículos 21 y 65 de la LOCG y con el artículo 10 del RIC.

c. *Funciones*

En cuanto a las funciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados es necesario tener en cuenta que hablar de éstas es tratar de las atribuciones que, en su conjunto, realiza quien preside —presidente o vicepresidente— la institución representativa —Congreso de la Unión— y las personas que lo auxilian —secretarios o prosecretarios—.

Algunos principios del derecho parlamentario general son recogidos para el funcionamiento de esta Mesa Directiva, por ejemplo:

1. La conducción rotativa de las sesiones entre el presidente y los vicepresidentes. Si consideramos que los vicepresidentes son miembros de los diversos grupos parlamentarios, no sólo es una rotación de forma, sino además de gobierno, pues permite a la

⁴⁰ Cfr. los artículos 16, 21, 22 y 24 de la LOCG relativos a la instalación de la Cámara de Diputados, integración, renovación y duración en sesiones extraordinarias, así como los artículos 61, 65 y 69 respecto de la Cámara de Senadores.

oposición: introducir temas importantes que la mayoría ha olvidado por descuido, ignorancia o de manera voluntaria, y requerir a los parlamentarios ausentes e imponer sanciones. En caso de cualquier inasistencia injustificada, se da la disminución de la dieta. De no asistir durante diez días consecutivos, sin licencia o causa justificada, declarará la renuncia tácita para el periodo que transcurre, entre otras.

2. Otro principio común de derecho parlamentario es la composición plural de la Secretaría. Los suplentes de los secretarios son los prosecretarios, éstos y aquéllos integran la Secretaría. La pluralidad en la Secretaría es importante como garantía de legitimidad tanto de las votaciones nominales y económicas como las realizadas por cédula o cedulares.⁴¹ En las primeras, se llevará la cuenta de quienes votan, el sentido en que lo hacen, la suma de los mismos, la lectura de los resultados y, finalmente, su publicación. En las votaciones económicas, quienes hayan computado los votos presentarán los resultados al presidente. En cuanto a las votaciones por cédula, se debe dar lectura al nombre de las personas votadas, anotarlos y hacer la suma de votos que hayan recibido.

3. Dar trámite a la intervención de las distintas corrientes políticas en actos de proyección nacional. A pesar de las prácticas, usos y legislación de la materia, así como de los medios de la institución representativa mexicana, es casi nula la transmisión íntegra y directa por los medios de comunicación o de difusión de las comparecencias de los funcionarios públicos y, en general, de las sesiones. En este sentido, se ha regulado y se lleva a la práctica la intervención discreta de quince minutos de un legislador por cada uno de los partidos políticos representados en el

41 Las votaciones nominales se refieren a que cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del presidente, se pone de pie y dice su apellido, nombre, y la expresión de "sí" o "no". Las económicas proceden en aquellos casos en que no se den las nominales y cuando no se trate de elegir personas; en éstas, los miembros que aprueben se ponen de pie, y los que no permanecen sentados. Las votaciones por cédula se dan en los casos de nombramiento de personas, para lo cual al presidente de la Cámara se le entrega un pedazo de papel escrito. Las votaciones por aclamación están prohibidas. Cfr. Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema en la Constitución mexicana*, México, Porrúa, 1977, pp. 198-201.

Congreso, previa al informe del presidente de la República, que es transmitido en cadena nacional por radio y televisión.

Lo anterior sucede en la apertura del primer periodo ordinario de sesiones, en tanto que, para el segundo periodo ordinario de sesiones, también habrá una intervención discreta de quince minutos de un legislador por cada uno de los grupos parlamentarios, pero aquí es más discreta la difusión, pues no se transmite por cadena nacional. El objeto de este tipo de participación es fijar la posición de la fracción parlamentaria respecto del periodo de sesiones ordinarias que se inicia.

4. Preservar la libertad de las deliberaciones, la efectividad del trabajo legislativo y la aplicación imparcial de la legislación de la materia —Constitución, LOCG, RIC y acuerdos aprobados por el pleno—. La libertad en las deliberaciones significa que no se debe interrumpir a ningún orador aun cuando critique a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, todo orador debe abstenerse de infringir el derecho parlamentario positivo o injuriar a cualquier persona o corporación.

La efectividad del trabajo legislativo es un tema muy importante e interesante que se ha descuidado en la mayoría de las instituciones representativas.

Para distinguir los elementos de la efectividad en los trabajos camerales debemos acudir a criterios, primero, jurídicos, es decir, que tiendan a la justicia; segundo, económicos, donde los resultados se aproximen a los costos; tercero, políticos, encaminados al beneficio colectivo y oportunidad de resoluciones, y cuarto, criterios técnicos, como la precisión en el lenguaje —sintaxis, semántica y léxico—.

Aunque las Cámaras tienen diferente integración —por la elegibilidad de sus miembros, los sistemas electorales y el número de integrantes— y distintas funciones,⁴² no se justifica que las

⁴² En sus orígenes, la distinción entre Cámara Alta —representante de los intereses de la clase social más acomodada como en Inglaterra, o depositaria de la madurez y experiencia que representaba a los estados de una Federación como en los Estados Unidos de América— y la Cámara Baja —representante del pueblo— tuvo su justificación en el

facultades de la Presidencia y Secretaría, la instalación de la Cámara y las definiciones de grupo parlamentario, entre otras disposiciones, se repitan inútilmente y, en otras, se presentan de forma contradictoria. El procedimiento rotativo de la Presidencia o la integración plural de la Secretaría de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, que son un avance, no se presentan para el caso de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, por lo que se le ha desprovisto de representatividad, y su funcionamiento, así como el de dicha Cámara, se hace de un “sólo color”.

Con las aclaraciones propuestas abordaremos, de manera conjunta, las actividades que en una y otra Cámara realizan las respectivas Mesas Directivas. Podemos distinguir entre actividades propias de sesiones —frecuentes y excepcionales—, antes y después de sesiones, pero siempre dentro del periodo.

Los funciones más conocidas de la Mesa Directiva se llevan a cabo en las sesiones pero, si consideramos que las reuniones de una asamblea deliberativa deben tener un objeto u objetos, es necesario iniciar esta descripción a partir de los trabajos que anteceden a las sesiones.

En orden cronológico, las primeras actividades se efectúan en la Junta Previa: recibir de la Comisión Instaladora las constancias de los candidatos electos expedidas por el IFE o, en su caso, las resoluciones del TE relativas a las impugnaciones. Posteriormente, el presidente de la Mesa Directiva rendirá la protesta constitucional y recibirá la misma de los demás parlamentarios; acto seguido, declarará legítima y legalmente constituida la Cámara (de Diputados o de Senadores) y lo comunicará mediante comisiones a la colegisladora, al presidente de la República, al presidente de la SCJN, a las legislaturas locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Este tipo de actos formales, en cierta forma, ensombrecen otros actos de igual importancia como son, por ejemplo, dar trámite,

grado de evolución o involución de dichas culturas; pero hoy, si se busca un “legislativo” (Parlamento) viable, debe promoverse la integración idéntica de las Cámaras y el equilibrio de funciones, denominado como “bicameralismo perfecto”.

por ministerio de ley, a los proyectos recibidos por la anterior legislatura; la Secretaría debe integrar la cartera de asuntos que reciba la Cámara; imprimir y hacer circular las iniciativas; coordinarse con la Oficialía Mayor y el Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo, y la Presidencia y la Secretaría deben firmar la correspondencia de la Cámara, entre otros.

Las actividades de la Mesa Directiva en sesiones se inician con la lectura, por parte de la Secretaría, del orden del día que puede ser complementado por quien presida —presidente o vicepresidente— dicha Mesa, para lo cual se toma en consideración la opinión de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Dentro de los puntos que deben tratarse, la Secretaría dará cuenta de la cartera de asuntos. Una vez fijados, dará inicio la discusión conforme a las listas elaboradas por el presidente de la Mesa Directiva, con el nombre de los individuos que pidan la palabra a favor y en contra; en este caso, se consideran las siguientes situaciones:

1. Cuando la participación de los parlamentarios es copiosa, el presidente, en el momento en que lo juzgue conveniente, nombrará a los que han hecho uso de la palabra y a los que la tienen pedida, con el objeto de inducir al pleno a reflexionar si el asunto se ha discutido suficientemente, y

2. Si la intervención de los miembros de la Cámara —diputados o senadores— es mínima, una vez que se hayan agotado los oradores, el presidente de la Mesa Directiva mandará inquirir si el asunto está lo suficientemente tratado. Si la respuesta es afirmativa, se procederá a votar; pero, si éste no es el caso, se permitirá la participación de un orador en pro y otro en contra, para después repetir la pregunta: “¿el asunto está lo suficientemente tratado?”

Dentro de las discusiones, el presidente puede permitir la interrupción del orador u oradores cuando otro miembro solicite una moción de orden a causa de que el orador vierta injurias, se aparte del tema, infrinja el reglamento o cuando algún otro parlamentario quiera ilustrar la discusión.

El presidente, *motu proprio* o por moción suspensiva interpuesta por algún miembro de la Cámara, podrá suspender las sesiones a causa de haberse superado el tiempo de sesión fijado por el RIC, dar preferencia a otro asunto, o por graves desórdenes internos en la Cámara o por falta de quórum.

Para la realización de votaciones nominales, la Presidencia es el lugar de referencia, ya que éstas inician de su lado derecho y el presidente será el último en votar. En votaciones económicas, nombrará a cuatro escrutadores para que cuenten los votos y después recibirá la suma de estos y, en votaciones por cédula, depositará en una urna los documentos que le entreguen y posteriormente certificará el contenido de los votos.

Después de las sesiones, el presidente debe firmar las resoluciones⁴³ que haya emitido la institución representativa y, en su momento, participar en nombre de la Cámara —de Diputados o de Senadores— en las ceremonias en las que intervengan los titulares de los Poderes de la Unión.

El presidente tiene funciones dirigidas al óptimo desarrollo de los trabajos camerales, por ejemplo, requerir a los faltistas para que asistan; declarar la renuncia tácita del parlamentario ausente durante diez días consecutivos sin causa justificada ni licencia previa; mandar llamar al suplente; solicitar el auxilio de la fuerza pública para preservar la inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios, y autorizar las licencias pedidas por los legisladores para separarse del cargo.

Por lo que toca a la Secretaría, tiene las siguientes obligaciones: preguntar, a petición de presidente, si el asunto está lo suficientemente discutido; leer los documentos que ilustren la discusión, y pasar lista para verificar el quórum. En el momento de las votaciones, debe cumplir con diversas actividades de acuerdo con la LOCG y el RIC: dar lectura a las adiciones o las modificaciones propuestas a los proyectos de ley o decreto; en las votaciones

43 Todo tipo de leyes o decretos que contengan, por ejemplo, reformas, modificaciones, adiciones, nombramientos, licencias, sentencias que destituyan e inhabiliten a funcionarios o levanten la inmunidad parlamentaria.

nominales, anotará el nombre de quienes votan y el sentido en que lo hacen —en pro o en contra—; en las votaciones económicas, verificará el número de votos, y en las votaciones por cédula, un secretario dará lectura al documento, otro anotará el nombre de los votados y los dos secretarios restantes constatarán el sentido de los votos, harán la suma de los mismos y publicarán el resultado.

La Secretaría, al igual que la Presidencia, desarrolla dentro de las sesiones funciones orgánicas; por ejemplo: verificar la legal elaboración de las actas de sesiones, es decir, escritas, firmadas e insertadas en el libro correspondiente. Por último, lleva el libro de leyes y decretos, vigila la impresión y distribución del *Diario de los Debates* de la Cámara (de Diputados o Senadores) y forma las resoluciones. Lo anterior en relación con los artículos 17, 22, 24, 27 a 29, 62, 66, 68, 71 y 72 de la LOCG y con los artículos 20, 21, 25 y 26 del RIC.

C. Las comisiones

a. Concepto e importancia

Dentro del órgano legislativo, propiamente deliberativo, que es un gran colegio de parlamentarios constituido por la totalidad de los miembros del Congreso de la Unión, se integran a su vez distintos colegios o corporaciones de parlamentarios denominadas comisiones,⁴⁴ las cuales tienen por objeto el despacho de los diversos negocios y la realización de las funciones propias de la institución representativa.

Por resolución del pleno de cada Cámara, el número de comisiones podrá aumentar o disminuir de acuerdo a las necesidades de la institución. Sin embargo, se considera que, por su misma naturaleza, algunas comisiones aunque con distintos nom-

⁴⁴ Particularmente en México, las reglas generales, que determinan el número de miembros de cada Comisión ordinaria, fijan que no será superior a treinta miembros y que los parlamentarios no podrán pertenecer a más de tres Comisiones. Cfr. artículo 47 de la LOCG.

bres deben invariablemente estar presentes durante varias legislaturas.

La integración de las comisiones se realiza principalmente conforme a tres principios, el primero, de proporcionalidad o dependiendo del número total de parlamentarios por cada fracción parlamentaria, el segundo, de pluralidad o “cuidando [de que] se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios” (artículo 47 LOCG) y, el tercero, de oportunidad política; por ejemplo, la mayoría “concede” a la oposición la preeminencia en comisiones que legitimarán las decisiones del gobierno y de la mayoría parlamentaria.

En teoría, las comisiones realizan el trabajo técnico legislativo, la primera actividad política y la fiscalización de Ejecutivo. Sus funciones son importantes y, con cierto grado de realismo, sobre todo lo son en el ámbito orgánico. Sin embargo, las iniciativas del Ejecutivo, con ayuda de la mayoría parlamentaria, que a su vez es mayoría en Comisiones, son aprobadas la más de las veces, anulando cualquier intento de la institución representativa de participar como verdadero creador de normas jurídicas, relegándolo a simple legitimador de decisiones.

Lo anterior trae como consecuencia, en muchos de los casos, tomar resoluciones por la simple razón de ser mayoría sin atender al bien colectivo; por ejemplo, la aprobación de la Ley al Impuesto al Valor Agregado del 29 de diciembre de 1978, con su última reforma de 1995, y la reciente Ley de Ingresos para 1997, en donde es obvio que se establecen algunos impuestos desproporcionales, inequitativos, e inconstitucionales.⁴⁵

b. Las comisiones en la Constitución

La Constitución hace mención a distintas comisiones parlamentarias de diversa naturaleza: de comunicación entre una y otra

⁴⁵ Al respecto, el artículo 31, fracción IV, consagra la garantía de igualdad relativa a que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal (reforma del 25 de octubre de 1993), del estado y municipio, de manera “proporcional” y “equitativa”.

Cámara (artículo 77, fracción II); de continuidad y vigilancia de los trabajos parlamentarios; la Comisión Permanente, que funciona durante los recesos del Congreso (artículo 78); las Comisiones de Investigación que tienen por objeto indagar sobre el desenvolvimiento de la APF paraestatal⁴⁶ (artículo 93, en relación con el 90); la Comisión de Vigilancia que revisa el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, y que fiscaliza la gestión financiera de la APF (artículo 74, fracción II), y, por último, se hace mención de forma general a las comisiones de las Cámaras, ya sean creadas por la ley, el reglamento o por acuerdo del pleno (artículo 79, fracción III).

c. Composición y estructura de las comisiones

Particularmente, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados se integra por diecisiete diputados, que fungirán o serán parte de ésta durante toda la legislatura (tres años). Su primera función es proponer una terna a la Cámara de Diputados para que nombre al contador mayor. Posteriormente, debe cuidar el buen funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda.⁴⁷ Este último sirve de apoyo a la Cámara de Diputados para examinar las cantidades gastadas; las partidas respectivas del Presupuesto de Egresos de la Federación; así como la justificación en los gastos hechos (artículo 74,

⁴⁶ Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, las instituciones nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas integran la APF paraestatal (artículo 1 de la LOAPF). Mientras que la APF centralizada se integra por las Secretarías de Estado, departamentos administrativos (artículo 90 constitucional) y Presidencia de la República (artículo 1 de la LOAPF). En la práctica y en relación con los artículos 53, 89 y 90 del RIC, se han creado Comisiones de Investigación para indagar sobre cualquier asunto de interés público; pueden solicitar documentos, archivos, copias y tener conferencias (entrevistas) con los secretarios de Estado, con los jefes de departamento administrativo y directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal (en relación con el artículo 77, fracción II de la Constitución).

⁴⁷ Su antecedente es el Tribunal de Cuentas, que funcionó en la Nueva España desde principios del siglo XVII hasta la independencia y, durante el siglo XIX, funcionó de manera irregular. Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, "Historia del sistema jurídico mexicano", *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, t. I, pp. 68 y 69.

fracciones II y IV, en relación con el artículo 111 de la Constitución).

En relación a lo anterior, se ha manifestado la tendencia en diversos países por crear un órgano con autonomía técnica y económica plena, con facultades para la revisión efectiva del gasto público y determinar, si es el caso, la responsabilidad de los funcionarios públicos. De dicha tendencia no escapa México, ya que, con la reciente iniciativa (1996) del presidente Ernesto Zedillo, se fusionará la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y lo más factible es la supresión de la Comisión de Vigilancia, con el propósito de establecer un órgano auxiliar del Congreso de la Unión: la Auditoría Superior de la Federación, cuyos miembros serán propuestos por el presidente de la República y el Senado ratificará los nombramientos.

Conforme a la importancia que les reconoce la legislación de la materia (LOCG y RIC), los grupos parlamentarios y los parlamentarios, en particular son la base para integrar las comisiones. En primer término, para la Cámara de Diputados se establece un parámetro general como máximo de treinta miembros y un mínimo de tres para participar en Comisiones (artículo 47 de LOCG). Mientras que para la Cámara de Senadores no existe tal disposición o prevención.

Para el presidente, los vicepresidentes, los secretarios y prosecretarios de ambas Cámaras existe la restricción, durante su cargo, de no integrar Comisión ordinaria o especial (artículos 84 de la LOCG y 84 del RIC).

El RIC prevé en su artículo 79 que, cuando no haya especificación del número de miembros que integran una Comisión, ésta se compondrá de tres miembros. Sin embargo, esta disposición resulta en cierta forma innecesaria, porque más adelante reconoce que podrá aumentarse por acuerdo expreso de la Cámara.

Asimismo, existen comisiones que tienen su integración fija y sujeta a prescripción normativa de acuerdo al siguiente listado: la Comisión Permanente —treinta y siete miembros—; la Comisión de

Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados —diecisiete diputados—; la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias —veinte—; la Comisión de Presupuestos y Cuenta —cinco individuos, artículo 80 del RIC— en donde, además, en algunas de éstas el parlamentario necesita cubrir varios requisitos. Al respecto, en algunas ocasiones se pide el respectivo currículum y no podemos ignorar la habilidad, aptitudes y conocimientos que en especial tienen algunos parlamentarios para determinadas materias.⁴⁸

Los grupos parlamentarios, en función de su representación en la Asamblea, influyen en la integración de las comisiones, en ocasiones priorizando la participación de sus colegas en determinadas comisiones, en relación a su objetivo como partido político. Habrá partidos que, por su identificación particular con una sección o faceta de la sociedad, canalicen su intervención a esas áreas; por ejemplo, el trabajo, la ecología, la fiscalización presupuestaria, la seguridad pública, entre otras, situación que no sólo se presenta en México, sino también en Parlamentos y Congresos de otros países.

Por lo que hace al funcionamiento interno de las comisiones, el artículo 83 de la LOCG, en su parte relativa a la Cámara de Senadores, indica que contarán con un presidente, un secretario y los vocales que autorice la Cámara. Mientras que el RIC, para ambas Cámaras, señala exclusivamente la figura del presidente de la comisión.

d. Clases

Las comisiones pueden clasificarse de acuerdo a los siguientes criterios; primero, por su creación: por ministerio de ley y por acuerdo del pleno; segundo, por su permanencia, para toda la legislatura —ordinarias— o transitorias —especiales— en tanto

⁴⁸ Cfr. Moreno Collado, Jorge, “Las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados”, *Revista de Administración Pública RAP*, México, INAP, núm. 92, agosto de 1996, p. 154.

se resuelve el objeto por el cual fueron creadas, tercero, por la materia que conocen: **administrativistas**,⁴⁹ de gobierno cameral, de funcionamiento interno, de estudio y consulta respecto al régimen y prácticas parlamentarias, de investigación, jurisdiccionales, y cuarto, por el número de integrantes —determinado, determinable e indeterminado—.

De acuerdo con los artículos 70 del RIC, 42 y 74 de la LOCG, las Cámaras pueden aumentar, disminuir o subdividir el número de comisiones que tanto la ley como el reglamento tienen contempladas. En consecuencia, “el número y tipo de comisiones es muy variable en cada Asamblea Legislativa, pues está determinado por varios factores de orden histórico, sociológico, político y cultural[...]”.⁵⁰ Pero aun así, existen ciertas comisiones que, por su naturaleza o regulación, no dejan de existir por el “simple acuerdo” del pleno; por ejemplo, la de Hacienda, la de Relaciones Exteriores, la de Presupuesto y Cuenta Pública, la de Gobernación, entre otras, que independientemente de su denominación, por la misión del Estado, deben invariablemente integrarse, así como la Comisión Permanente (artículo 78 constitucional) que también debe funcionar con independencia del acuerdo del pleno de las Cámaras.

Las comisiones, en cuanto a su tiempo de duración, se distinguen en:

1. **Comisiones permanentes u ordinarias.** En la Cámara de Diputados, los integrantes de las mismas son designados por el término de un año, con excepción de los integrantes de las Comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, de Dictamen Legislativo, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. En la de Senadores,

49 Aplicamos este calificativo de forma analógica, porque las comisiones tienen especial inclinación hacia el conocimiento de una materia de la administración pública. “Administrativista. Adj. Dícese del jurista que se dedica con preferencia al estudio del derecho administrativo”. *Cfr.* Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, p. 44.

50 Moreno Collado, Jorge, “Las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados”, p. 153. El autor lo aplica a un contexto más amplio, relativo a una apreciación histórico-sociológica del papel de las comisiones en el derecho comparado.

los nombramientos duran toda la legislatura, y los integrantes de la Comisión Permanente, para un receso del Congreso.

2. **Comisiones especiales o transitorias.** En ambas Cámaras son de investigación y jurisdiccionales: las primeras se crean para conocer el funcionamiento de la APF paraestatal, aunque de hecho también para cualquier asunto de interés público, y las segundas conocen sobre la probable responsabilidad de los servidores públicos.

Respecto a la materia que conocen, existen los siguientes tipos de comisiones:

1. **Administrativistas o administrativas.** Tienen por objeto de estudio una materia de la administración pública; así, Agricultura y Ganadería; Silvicultura y Recursos Hidráulicos; Comercio; Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Ecología y Medio Ambiente; Cultura; Ciencia y Tecnología; Pesca; Turismo; Trabajo y Previsión Social, entre otras.

2. **De gobierno cameral.** En la Cámara de Diputados, son la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y, formalmente, la Gran Comisión. En la Cámara de Senadores, la Comisión de Gobernación (1ª y 2ª sección), la Gran Comisión, y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

3. **De funcionamiento interno.** En la Cámara de Diputados, la Comisión de Dictamen Legislativo —en secciones—; en la Cámara de Senadores, la Comisión de Estudios Legislativos —en secciones— y, en sesión conjunta de las Cámaras, las tres comisiones de cortesía que se integran para acompañar y recibir al Ejecutivo federal cuando concurra al recinto parlamentario.

4. **De estudio y consulta respecto al régimen y prácticas parlamentarias.** En la Cámara de Diputados, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y en la Cámara de Senadores, la Comisión de Reglamentos y Prácticas.

e. Un caso especial: las comisiones legislativas, el dictamen y el voto particular

Según el texto legal, en la Cámara de Senadores, la Comisión de Estudios Legislativos realizará, conjuntamente con las comisiones ordinarias, el estudio y dictamen de las iniciativas de ley o decreto, en tanto que en la parte relativa a las comisiones de la Cámara de Diputados, la ley no vincula el trabajo de la Comisión de Dictamen Legislativo y el de las comisiones circunscritas al ámbito de la APF.

Si consideramos que las Comisiones de Estudios Legislativos y de Dictamen Legislativo actúan conjuntamente con las comisiones administrativistas, se presentan dos situaciones, por un lado, se genera una carga excesiva para estas comisiones y, por otro lado, se crea un monopolio que puede ocasionar ineficacia y manipulación de dictámenes. Además, la suposición relativa a que hay actividades conjuntas es irreal, ya que propiamente son sucesivas; esto es, la Comisión de Estudios Legislativos y la de Dictamen Legislativo en su respectiva Cámara se dividen en ramas o secciones para estar presentes en la formulación de dictámenes de las comisiones administrativistas, ya que resulta imposible que una comisión se reúna con cada una de las comisiones restantes para estudiar un negocio.

En un órgano “legislativo” propiamente deliberativo, se crean comisiones ordinarias de dictamen legislativo que ejercen su competencia conforme a su denominación (artículo 48 de la LOCG) y, particularmente, comisiones que tienen por objeto dictaminar proyectos de ley o decreto —de Estudios Legislativos y Dictamen Legislativo: artículos 44, 75 y 80 de la LOCG—. En consecuencia, se causa una duplicación de trabajo que se puede evitar suprimiendo estas últimas y creando un Consejo de asesores permanente, que auxilie a las comisiones adscritas a la APF.

El dictamen es formulado por la Comisión que conoce de los asuntos, de acuerdo con la materia. Para emitir su resolución, observa los estudios específicos que existan, las necesidades

particulares de las personas a quienes se aplicará la norma jurídica, los sujetos encargados de aplicar la legislación, entre otros.

El dictamen debe ajustarse a la forma prevista por el artículo 87 del RIC; una parte expositiva o justificativa del por qué se legisla y la forma en la que se legisla. La segunda parte es propiamente el texto de la norma; proposiciones claras, sencillas y ordenadas ya sea en libros, títulos, apartados, capítulos, secciones, bases, incisos, fracciones, artículos, párrafos, o de cualquier otra forma.

Después de la parte técnica, en general jurídica y en especial legislativa, se pasa plenamente a una primera fase política,⁵¹ de consensos, de contienda de intereses opuestos y de resoluciones. La dictaminación del negocio debe ser aprobado por mayoría de votos y, en caso de empate, el presidente de la Comisión cuenta con voto de calidad.

Con independencia de cómo haya sido aprobado el dictamen, con o sin necesidad del voto de calidad, se pueden presentar votos particulares en torno al negocio que se conoce; es decir, los integrantes de la Comisión o cualquier parlamentario inconforme con el dictamen podrán exponer consideraciones propias respecto de una determinación adoptada por la mayoría de la Comisión, los primeros, durante el estudio y formulación del dictamen, los segundos, siempre que lo presenten por lo menos un día antes de iniciar el debate en el pleno. Lo anterior en relación con los artículos 44, 48, 75 y 80 de la LOCG.

f. Funcionamiento de las comisiones de la Cámara de Diputados y la de Senadores

Tanto para la descripción, el conocimiento como para la explicación de las actividades de las comisiones habrá que tomar en cuenta lo señalado por la LOCG, el RIC y la legislación especializada. En este último caso es, por ejemplo, el Código Federal de Instituciones Procedimientos Electorales (1990), la

51 Si es una facultad exclusiva, la segunda y última fase política importante se presenta en el debate y votación del pleno de la Cámara. En este orden de ideas, en facultades concurrentes habrá más fases.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (1976), la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978), la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos (1982), la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal (1995), la Ley sobre la Celebración de Tratados (1992), Ley de Amnistía (1994), Leyes de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, la Ley de Planeación (1983), la Ley General de Deuda Pública (1976), Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 29 de diciembre de 1978, la Ley Reglamentaria de la Fracción XVIII del Artículo 73 Constitucional en lo Referente a la Facultad del Congreso para Dictar Reglas para Determinar el Valor Relativo a la Moneda Extranjera del 27 de diciembre de 1982, el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal,⁵² por lo menos, ya que, si consideramos que las comisiones ordinarias⁵³ ejercen sus funciones de acuerdo a su denominación que se encuentra en correspondencia con las materias de la APF, habrá que atender a la Ley Orgánica de la APF (1976), a la Ley Federal de Entidades Paraestatales (1986), a la Ley General de Bienes Nacionales (1982) y así sucesivamente ubicar a cada una de las comisiones dentro del ámbito de competencia de la APF.

En consecuencia, el tema de las comisiones es singularmente desbordante al objeto de este trabajo, por lo que se trata en términos generales, destacando los aspectos más sobresalientes.

El RIC enuncia el supuesto general de cinco días, sin puntualizar si serán hábiles o naturales, para que las comisiones estudien y dictaminen los negocios que les remite de acuerdo a su competencia la Mesa Directiva de su Cámara. Cabe señalar que, si el asunto es urgente, deben reunirse los miembros de la Comisión en

⁵² Cfr. Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1994, pp. 193-214.

⁵³ Bajo la nociva, errónea y caduca concepción, que asocia a la institución representativa con funciones únicamente legislativas, la LOCG establece que las comisiones ordinarias son en su gran mayoría de dictamen legislativo, cuando lo más saludable para un Estado es el control entre funcionarios de uno y otro poder —Legislativo y Ejecutivo—. Por lo que las comisiones deberían ser preferentemente de vigilancia sin dejar de ser de dictamen legislativo.

días no comprendidos en el periodo ordinario de sesiones; es decir, de descanso habitual —sábados y domingos— y días festivos.

Se genera incertidumbre cuando los asuntos no son urgentes, si tomamos en cuenta que los días hábiles para los parlamentarios son mínimos, ya que éstos sesionan generalmente —en pleno— tres veces a la semana y durante cuatro horas, y en realidad no todos están presentes en la sesión, sino en el momento de la votación.

Si los cinco días a los que hace mención el RIC son hábiles y continuos, de lunes a viernes, el tiempo para conocer un asunto y resolver sobre éste es mínimo, ya que los legisladores no son peritos en la materia, requieren de informes, documentos y de las comparecencias de funcionarios, que muy probablemente no los remitan ni asistan dentro de esos cinco días. Sin embargo, entendemos el bien intencionado espíritu del legislador al determinar un tiempo breve, ya que éste es un medio de exigir probidad en el desempeño de las funciones de la Comisión.

El tiempo genérico de cinco días puede ampliarse a petición de la Comisión dictaminadora, siempre que lo solicite a la Mesa Directiva de su Cámara. De manera paralela, la Constitución, en el artículo 72, inciso I, fija un tiempo de un mes para que se dictamine sobre una iniciativa, pero éste se dirige, en primera instancia, al autor de la iniciativa facultándolo a presentarla en la otra Cámara y, de manera tangencial, debe significar una sanción a la Cámara, para que deje de conocer del asunto. Para evitar dicha sanción, y, por antonomasia, dirigir eficientemente los trabajos camerales, el presidente de la Mesa Directiva debe estar atento al trabajo de las comisiones.

Las comisiones ordinarias,⁵⁴ durante los recesos⁵⁵ del Congreso, tienen la obligación circunstancial, mas no necesaria, de trabajar

54 En la afirmación “comisiones ordinarias”, en sentido estricto, debe contemplarse la Comisión Permanente. Sin embargo, hacemos una distinción porque ésta realiza sus funciones únicamente durante los recesos del Congreso.

55 El primer receso va del 16 de diciembre al 14 de marzo, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo, ya que será del 1 de enero al 14 de marzo y, el segundo receso, del 1 de mayo al 31 de agosto.

sobre los asuntos de su competencia; es decir, que este deber surge a partir de dos situaciones de realización incierta (contingente) que, al no presentarse, no hacen surgir la obligación.

El primer supuesto se origina con los negocios recibidos durante el periodo ordinario de sesiones, que no se hayan estudiado o concluido ni emitido su respectivo dictamen. Se deberá dar seguimiento durante el receso, de acuerdo al plazo genérico de cinco días o su ampliación, según acuerde el presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente a partir de los razonamientos expuestos por la Comisión dictaminadora.

El segundo supuesto se presenta cuando la Comisión Permanente, a través de su presidente, remite a las comisiones los negocios que se presentan durante el receso, de acuerdo a su materia de competencia, sobre los cuales éstas deben estudiar y dictaminar.

En cuanto a la forma en que se desenvuelven los trabajos de las comisiones, habrá que considerar las destacadas e importantes funciones del presidente de la Comisión que, en primer término, se erige como coordinador —impuesto o electo democráticamente— con la posibilidad de establecerse como líder de la Comisión. Entre sus facultades destaca, por ejemplo, convocar a los miembros de la Comisión a reuniones para despachar los asuntos de su incumbencia. Merece la pena aclarar las circunstancias de cómo se puede presentar dicha convocatoria, primero, a partir del conocimiento que tenga el presidente de la Comisión de un asunto, éste debe convocar *motu proprio* a los miembros de la Comisión, y segundo, precedida del acuerdo de la mayoría de los integrantes de la Comisión, el presidente recordará el acuerdo de la fecha de convocatoria.

El presidente de la Comisión es responsable de los expedientes que le turne el presidente de la Cámara o el presidente de la Comisión Permanente. También, en votaciones con empate, tiene voto de calidad. Es representante de la Comisión, por ejemplo, para solicitar de las dependencias, entidades públicas, instituciones u organismos principalmente de la APF información, documentos, archivos o la comparecencia de funcionarios públicos y

presentar una queja al presidente de la República ante la negativa de dichos funcionarios (artículos 77, fracción II, y 93 de la Constitución).

Las comisiones, para el conocimiento de los negocios de su competencia, cuentan con facultades que a su vez es necesario entender como deberes. Por una parte, existe la prerrogativa de solicitar documentos e informes a los funcionarios públicos de la APF y la obligación de éstos de proporcionarlos, siempre que no se trate de asuntos que deben conservarse en secreto.⁵⁶ Respecto a este último punto, sería conveniente en México especificar de uno en uno los temas que serán guardados en sigilo, para terminar con la incertidumbre, vaguedad y relativismo que causa una enunciación así. Tal listado sí se presenta, por ejemplo, en España en la denominada Ley de Secretos Oficiales de 1978, que regula la facultad de las Cámaras para conocer siempre de las informaciones sobre materias reservadas o secretas.⁵⁷

Antes de iniciar el estudio de cualquier negocio, los miembros de la Comisión deben comunicar al presidente de su Cámara o al de la Comisión Permanente si tienen un interés particular sobre

56 La sesión será secreta cuando se trate de las acusaciones contra los miembros de las Cámaras, contra el presidente de la República, los secretarios de despacho, gobernadores de los estados o ministros de la SCJN, conforme al artículo 33 del RIC. Sin embargo, si consideramos que se han incluido nuevos sujetos de responsabilidad política y penal, deben ser éstos los actualmente previstos por los artículos 108, 109 y 110 de la Constitución. Asimismo, serán secretos los asuntos puramente económicos, de relaciones exteriores, los enviados con nota de reservados dirigidos por la otra Cámara, el Ejecutivo, las legislaturas locales o los gobernadores del estado y, en general, los que considere el presidente de la Cámara.

La enunciación “los asuntos que deben conservarse en secreto” no determina en qué casos no serán públicos, además, crea un subjetivismo digno de pensamientos pesimistas; por ejemplo, que un funcionario decida que debe permanecer en secreto un peculado (robar al erario federal), un cohecho (aceptar dádivas de particulares para hacer o dejar de hacer su trabajo), tráfico de influencias, nepotismo (preferir a sus parientes para las concesiones o empleos públicos), despotismo (abuso de superioridad, poder o fuerza en el trato con las demás personas), entre otros. *Cfr. Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, México, PAC, 1994.*

57 *Cfr. Sáinz Moreno, Fernando, “Secreto e información en el derecho público”, Estudios sobre la Constitución española, Madrid, Civitas, 1991, t. III, pp. 2,951 y 2,976.*

el asunto, para que este último nombre a quienes los sustituyan exclusivamente en el despacho del negocio en cuestión.

En el análisis de los asuntos, en la mayoría de las ocasiones, la Comisión se reúne sin la presencia de personas ajenas a la institución representativa, es decir, que generalmente la reunión se realiza con los miembros de la Comisión y de otros parlamentarios de forma individual —con voz pero sin voto—, o de forma colectiva, a través de la Comisión correlativa de la otra Cámara⁵⁸ simplemente para que una informe a la otra⁵⁹ —conferencia entre Comisiones— y, con menor frecuencia, asisten funcionarios públicos⁶⁰ (artículo 90 de la RIC), grupos de interés, peritos o cualquier persona que pueda aportar información (artículo 54 de la LOCG).

La LOCG prescribe que las comisiones, por acuerdo de la mayoría de sus miembros, tendrán “reuniones de información” pero, si hacemos una interpretación con ayuda del reglamento y adoptando una posición de pragmatismo⁶¹ político, concluiremos que no necesariamente se reunirán todos los integrantes de la Comisión para informar (a los medios de comunicación, a asociaciones interesadas, a la población en general o a la propia APF) respecto del avance de sus trabajos, ya que con uno de los integrantes de la Comisión que informe será suficiente (artículo 121 del RIC).

Para emitir un dictamen, sería necesario que la Comisión considere, además del conocimiento especializado sobre la mate-

58 Este supuesto es independiente de las comisiones creadas de manera conjunta por las dos Cámaras del Congreso. *Cfr.* artículo 46 de la LOCG.

59 Para mayor comprensión de la idea expuesta, habrá que contrastar el artículo 90 del RIC y el 46 de la LOCG.

60 De conformidad con el artículo 53 del RIC y, con mayor amplitud, el artículo 93 de la Constitución, los funcionarios públicos que tienen la obligación de informar al Congreso y, por analogía a sus órganos (comisiones), son los siguientes: los secretarios de Estado, jefes de los departamentos administrativos, los directores y administradores de organismos descentralizados, de empresas de participación estatal mayoritaria y el procurador general de la República.

61 Método filosófico según el cual el único criterio válido para juzgar de la verdad de toda doctrina científica, moral o religiosa se ha de fundar en sus efectos prácticos. *Cfr.* Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, p. 1,652.

ria, un cuidadoso manejo de los instrumentos óptimos para legislar:

En primer término el lenguaje, atendiendo a criterios de claridad, concisión y brevedad. Para ello, habrá que redactar con apropiado uso de la sintaxis y precisar con definiciones prescriptivas el sentido semántico de las palabras para evitar indeterminaciones.

El segundo instrumento es la estructura lógica del proyecto. Aquí tiene que atenderse a la armonía con las demás normas jurídicas; es decir, evitar las contradicciones y que en las remisiones a otras normas se puntualicen⁶² los casos en que se aplican supletoriamente o por analogía.

En tercer lugar, sería necesario tres grupos de asesores comunes para todos los miembros del Congreso mexicano de consulta obligatoria. El primer grupo debería poseer conocimientos sólidos sobre filosofía del derecho, filosofía política y economía. El segundo grupo se integraría por especialistas en lenguaje y gramática. Por último, el tercer grupo, amplios conocedores del derecho positivo mexicano en general.

Por último, el cuarto instrumento podría ser el uso de personal, programas y equipo de informática con el objeto, primero, de mantener bajo control la actualización de las normas jurídicas relacionadas con las que se lleguen a crear, modificar, adicionar o abrogar; segundo, facilitar la búsqueda de repeticiones, contradicciones y remisiones y, tercero, economizar en tiempo de legislación costos pecuniarios o económicos a los sujetos que se aplica la norma —particulares y autoridades básicamente— y a los aplicadores del derecho —Ejecutivo y Judicial, principalmente—.

En atención a los anteriores planteamientos, el procedimiento por el cual se llega a la formulación del dictamen debe contener

⁶² La razón más importante por la que se defiende el positivismo jurídico (derecho escrito) es por la seguridad o certeza que éste proporciona; sin embargo, por vicios (“políticos” y ontológicos) de quienes legislan (Ejecutivo y Legislativo básicamente), las remisiones indeterminadas y las contradicciones niegan la principal defensa de esta corriente de estudio.

una parte expositiva donde se plasmen los objetos y hechos concretos que se hayan considerado, las reflexiones y finalmente las conclusiones que, en este caso, serán los objetivos que se pretendan alcanzar.

En la tesitura de las metas, la segunda parte es el proyecto de ley o decreto; es decir, las proposiciones claras, breves y sencillas —artículos—, que es necesario ubicar en orden lógico —definiciones, obligaciones, deberes, derechos, competencias, reconocimientos, sanciones, vigencia espacial y temporal— y formal —libros, tratados, capítulos, secciones, partes, artículos, incisos, bases, párrafos, entre otros—.

El dictamen debe ser aprobado por mayoría de votos de los miembros de la Comisión. En caso de empate, el presidente de la misma cuenta con voto de calidad. Se podrá, a su vez, emitir un voto particular; es decir, exponer consideraciones propias respecto de una determinación adoptada por la mayoría. Posteriormente, se mandará a imprimir lo aprobado por la mayoría y el voto particular, para hacerlos circular al resto de los miembros de la Cámara.

En términos reglamentarios, no existe la obligación ineludible para que las comisiones de dictamen expongan, en sesiones del pleno de la Cámara, los elementos —datos y estudios— y razonamientos que les sirvieron para llegar al dictamen. Sin embargo, surge esta obligación bajo dos supuestos: el primero, a petición de cualquier miembro de la Cámara, y segundo, cuando nadie pida la palabra en contra del dictamen.

Independientemente de la exposición a que hacemos mención, los miembros de la Comisión pueden intervenir más de dos veces, el sentido en que lo harán —en pro o en contra— irá en función de cómo hayan votado. Además, en los artículos con más de una proposición, la Comisión que dictaminó debe señalar cada una de éstas.

En la Cámara de los Comunes británica, funcionan tres tipos comisiones: la Comisión de toda la Cámara, las comisiones permanentes y las comisiones especiales. Las comisiones, en

dicho país, no tienen gran importancia a diferencia de otros, ya que son los plenos de las Cámaras quienes realizan la mayor parte del trabajo parlamentario.

Las comisiones permanentes pueden solicitar la comparecencia de personas y no sólo de altos funcionarios. Integradas por parlamentarios, cuya función es discutir sólo los detalles de las anteriores materias, esto se realiza después de que haya conocido la Comisión plenaria. Estas últimas no son de investigación, sino de debate, sus sesiones son públicas, pueden participar en ellas, como miembros, los ministros del gobierno, además de que siempre están presentes en todas las legislaturas.

También existen comisiones especiales, que fueron importantes durante el siglo XIV hasta la mitad del XVI. Su función es de investigación; son creadas para asuntos específicos; su integración puede ser de dieciséis a cincuenta parlamentarios tanto de los partidos mayoritarios como los de la oposición con base en las cualidades personales que requiere el asunto en turno y a que éstos manifiesten su voluntad para pertenecer a las mismas; asimismo se auxilian de asesores expertos.

En el siglo XVII, quien tenía ese papel era la denominada Comisión Plenaria; es decir, la integrada por toda la Cámara. A la misma, actualmente pueden integrarse cualquier parlamentario, y dura toda la legislatura. Conoce de proyectos de ley y de asuntos financieros, por ejemplo, del presupuesto, de los impuestos, pero también pueden tener por objeto proyectos que afecten disposiciones de carácter fundamental, así como proyectos urgentes. En general, todas las comisiones no tienen facultad para presentar una iniciativa de ley, ni para conocer de asuntos políticos y administrativos.

Por lo general, en esta Cámara no se realizan exposiciones, sino que se discute algún asunto importante sometido a su consideración; sin embargo, la primera situación tiende a cambiar en el sentido de que sí se realicen exposiciones.⁶³

⁶³ Cfr. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, pp. 258 y 259. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas políticos actuales*,

En el Congreso norteamericano, existen las comisiones permanentes u ordinarias. Al respecto, la Cámara de Representantes cuenta con veintidós comisiones, mientras que el Senado con diecisiete. Asimismo, existen trescientas subcomisiones.⁶⁴

D. *Los grupos parlamentarios o fracciones parlamentarias*

a. *Antecedentes*

El grupo parlamentario, fracción parlamentaria o grupo político es el conjunto de diputados o de senadores que se encuentran relacionados entre sí por su afiliación partidaria o por su vinculación política, el cual ejerce influencia en las Cámaras del Congreso de la Unión

Esta figura tiene su origen, de hecho, en Inglaterra durante el siglo XVII pero, formalmente, fue reconocida en Francia en este siglo XX, considerada de gran importancia para la vida de toda institución representativa.

Los grupos parlamentarios son, para algunos, el antecedente de los partidos políticos y antecesores del Partido Conservador y del Liberal británico; sin embargo, nosotros no los podemos comparar

pp. 40, y 42-46. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, pp. 301 y ss. 347 y ss. Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, p. 434. Valencia Carmona, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*, pp. 135 y 136. *Parliament*, pp. 23 y 36. Roberts, Geoffrey K., "Sistema de partidos y Parlamento en Gran Bretaña: 1992", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 82, octubre-diciembre de 1993, p. 271. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 242, y *Derecho parlamentario*, pp. 240 y ss.

⁶⁴ Cfr. Cruz Ferrer, Juan de la, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, vol. II, pp. 984 y 985. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, p. 476. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, pp. 297 y 311. García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, pp. 350, 351, 401 y 402. Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1980, pp. 196, 199 y 211. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, pp. 401 y 503. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, pp. 78-81 y 86.

con los actuales partidos políticos, ya que los primeros durante el siglo XVII y hasta mediados del XIX simplemente fueron asociaciones esporádicas de parlamentarios con afinidad política.

Los partidos políticos evolucionan a partir de esta época, debido a las reformas electorales.⁶⁵ En México, los grupos parlamentarios fueron regulados por la Constitución a partir de 1977.⁶⁶

b. *Su naturaleza jurídica*

La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios o fracciones parlamentarias se encuentra en el artículo 70, tercer párrafo de la Constitución, al establecer que éstos se determinarán por el vínculo con un partido político. Al respecto, sólo se señala que los parlamentarios de la Cámara de Diputados podrán agruparse con base en su afiliación partidaria pero, de hecho, también lo hacen los senadores tal y como sí lo contempla la LOCG en su artículo 95.

c. *Formación*

De acuerdo con la LOCG, en su artículo 31, para integrar un grupo parlamentario en la Cámara de Diputados se requiere cuando menos de cinco diputados y, en la Cámara de Senadores, un mínimo de tres senadores de la misma afiliación partidaria. Además de este requisito, es necesario realizar ciertos trámites ante la Mesa Directiva de la Cámara respectiva; por ejemplo, elaborar el acta donde se manifieste la decisión de los diputados o de los senadores de constituir un grupo; así como el nombre del diputado o senador, dependiendo de la Cámara, que haya sido elegido como coordinador del grupo.

⁶⁵ Cfr. Morales Arroyo, José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 65 y ss. Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Concha Cantú, Hugo Alejandro, "Comentario al artículo 70", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, pp. 752 y ss. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, pp. 139-142.

⁶⁶ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Concha Cantú, Hugo Alejandro, "Comentario al artículo 70", p. 752.

Los coordinadores del grupo formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que existe formalmente en la Cámara de Diputados y, de hecho, también en la Cámara de Senadores y, además, éstos serán los portavoces ante la Mesa Directiva de su respectiva Cámara (artículo 45 de la LOCG).

d. *Su regulación*

La regulación de los grupos parlamentarios o fracciones parlamentarias se encuentra en el artículo 70, tercer párrafo de la Constitución y en los artículos 8, 31 a 37, 94 y 95 de la LOCG.

e. *Funciones*

A través de los grupos parlamentarios, en general, se establece el orden del día; la manera en que se realizarán las intervenciones en los debates; el horario de las actividades parlamentarias, y la designación de los miembros de las comisiones, entre otros.⁶⁷

De acuerdo con el artículo 8 de la LOCG, en la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias (1 de septiembre), un legislador, representado a su partido político, grupo o fracción parlamentaria podrá intervenir antes de que el presidente de la República rinda su informe. Asimismo, los grupos parlamentarios, a partir de 1996, están facultados para proponer al consejero presidente y a ocho consejeros electorales del IFE, pero será la Cámara de Diputados o, en sus recesos, la Comisión Permanente quien apruebe los nombramientos con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes (artículo 41 constitucional).⁶⁸ Y, para integrar la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, se tomará en cuenta la necesidad de que estén repre-

⁶⁷ Cfr. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, pp. 37 y 40. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Grupos parlamentarios", *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados (en prensa). Escamilla Hernández, Jaime, "Partidos políticos y sistema electoral en el régimen parlamentario inglés", *Alegatos*, México, Universidad Autónoma de México, núm. 20, enero-abril de 1992, pp. 74 y 75. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, p. 254.

⁶⁸ Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, del 21 de agosto de 1996.

sentadas todas las fracciones parlamentarias. Por último, éstas tienen derecho a tomar asiento en las curules que les correspondan, así como el disfrute de espacios dentro de los edificios destinados para la realización de las sesiones.

f. *Importancia*

La importancia de los grupos o fracciones parlamentarias radica en ser considerados como formas de organización que realizan tareas propias de la Cámara, coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo, garantizan la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas y facilitan la participación de los parlamentarios —diputados y senadores— en sus diversas actividades.

En resumen, los grupos parlamentarios son considerados como importantes órganos de apoyo de la institución representativa.⁶⁹

g. *Las actuales fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión*

En el periodo de 1994 a 1997, en la Cámara de Diputados existen cuatro fracciones parlamentarias: PRI, PAN, PRD y Partido del Trabajo, y en la Cámara de Senadores, sólo las tres primeras.

La fracción priísta en la Cámara de Diputados hasta 1997 se constituye por trescientos diputados, la panista, por ciento diecinueve, la perredista, por setenta y un y la peteísta, por diez diputados. En la Cámara de Senadores hasta 1997, el grupo parlamentario del PRI se constituye por noventa y cinco senadores, el del PAN, por veinticuatro y el del PRD, por nueve senadores.

En varios países, a diferencia de México, se encuentra regulado, además de los grupos parlamentarios, el Grupo Mixto, el cual se integra por parlamentarios que, por un lado, no quieren pertenecer a determinado grupo por su afiliación política y, por

69 Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, pp. 139-142.

otro lado, por aquéllos que se hayan salido de un grupo parlamentario,⁷⁰ que no pierden ciertos derechos, mientras que en México, sólo se habla de diputados o senadores sin partido.

En el Parlamento inglés, existen varios grupos parlamentarios: Conservador, Laborista, Liberal-Demócrata, Escocés, Galés, Unionista del Ulster, Unionista Democrático, Unionista Popular del Ulster y Socialdemócrata. A partir de las elecciones generales de 1992, trescientos treinta y seis comunes pertenecen al Partido Conservador, que ha ganado por cuarta ocasión consecutiva y con mayoría absoluta, y que, en su mayoría, está integrado por personas del sector privado. Doscientos setenta y un comunes pertenecen al Partido Laborista, integrado por personas provenientes del sector público y de los sindicatos; asimismo, veinte miembros pertenecen al Partido Liberal-Demócrata; nueve, al Unionista del Ulster, y los quince escaños restantes pertenecen a cinco partidos de menor importancia. Al respecto, este país se ha caracterizado, a pesar que en 1922, 1923 y 1929 operó un tripartidismo, por tener en la práctica un marcado bipartidismo; sin embargo, formalmente éste no así, ya que se permite la existencia de otros partidos políticos, pero estos últimos quedan casi totalmente excluidos de la actividad política, por lo que Giuseppe de Vergottini señala que lo correcto es hablar de un sistema bipolar.⁷¹ De tal manera, en este país siempre se da el monopolio alternado del poder entre dos partidos. En un principio, la lucha por éste se dio entre el Partido Conservador y el Partido Liberal, sólo que en la actualidad el segundo ha pasado a un tercer término, representado escasamente por veinte curules, ocupando el Partido Laborista un lugar preeminente. Lo anterior hasta el año 1997 o antes de este año, si se da la disolución anticipada del Parlamento.⁷²

Una de las causas que ha facilitado la existencia del bipartidismo en el Parlamento británico ha sido, sin duda, el acuerdo de los dos partidos más importantes en cuanto situaciones fundamentales o

⁷⁰ Cfr. Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados y Porrúa, 1996, p. 122.

⁷¹ Cfr. Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, p. 436.

⁷² Cfr. Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, p. 254.

principales. De tal forma, cuando se da la alternancia del poder, no se producen cambios radicales que puedan afectar gravemente la situación económica, política y social de la Gran Bretaña, sino que se produce con estabilidad; sin embargo, sí se afecta el sistema de representación, al quedar millones de electores sin la oportunidad de que sus representantes manifiesten su opinión en temas trascendentales.⁷³

En Estados Unidos, existe el grupo parlamentario Republicano y el Demócrata. En Francia, el Socialista (PSF), Unión para la República (RPR), Unión para la Democracia Francesa (UDF) y Comunista (PCF). En Italia, Demócrata Cristiano, Socialista, Demócrata Social, Republicano, Comunista, Liberal, Radical, entre otros. En España, Socialista Obrero Español (PSOE), Popular (PP), Izquierda Unida (IU), Convergencia y Unión (CIU) y Partido Nacionalista Vasco (PNV). En Canadá, Quebec, Nacionalista de Quebec, Reforma, Unión Nacional, Crédito Social y Nuevo Partido Democrático.⁷⁴ Por último, en Chile, existe el Partido Demócrata Cristiano, Renovación Nacional (RN), Unión Democrática Independiente (UDI), Partido por la Democracia (PPD), Comunista (PC), entre otros.⁷⁵

⁷³ Cfr. Escamilla Hernández, Jaime, "Partidos políticos y sistema electoral en el régimen parlamentario inglés", pp. 76-78.

⁷⁴ Cfr. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, pp. 75 y ss. y 79 y ss. Ramírez, Manuel, *Sistema de partidos en España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 133 y ss. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, pp. 215 y 225.

⁷⁵ Cfr. Gutiérrez Bernedo, Hernán, "Análisis comparativo del sistema de partidos y las elecciones generales en Chile 1989", *Revista Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, núm. 93, enero-marzo de 1991, pp. 81-105.