

CAPÍTULO SEXTO

EL FUNCIONAMIENTO GENERAL DE LAS CÁMARAS

I. Consideración introductoria	193
II. La convocatoria	193
III. Calendario de trabajos y el orden del día	195
IV. El debate en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. El uso de la palabra	196
V. El quórum de reunión	198
VI. Las votaciones	202
A. Clases de votaciones	202
a. Nominales	202
b. Económicas	203
c. Por cédula o cedulares	204
B. El quórum o validez de las votaciones	205
a. Una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados	205
b. La mitad de los miembros de la Cámara de Senadores	205
c. Mayoría simple	205
d. Mayoría absoluta	206
e. Dos terceras partes	207
f. El 33% de una de las Cámaras	209
VII. Financiamiento	210
VIII. Los órganos y servicios de apoyo del trabajo legislativo	212

CAPÍTULO SEXTO

EL FUNCIONAMIENTO GENERAL DE LAS CÁMARAS

I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

Para que el Congreso de la Unión, sus Cámaras, o en sus recesos, la Comisión Permanente puedan realizar cualquiera de las funciones parlamentarias —legislativa, financiera, administrativa, de control, de orientación política, jurisdiccional, etcétera— son necesarios ciertos requisitos procedimentales que a continuación enunciamos: la convocatoria, el calendario de trabajos, el orden del día, la realización del debate, el quórum de reunión, el quórum de votación, las modalidades de votación, y los recursos económicos, materiales y humanos.

II. LA CONVOCATORIA

Para la Real Academia Española, el término convocatoria se refiere, en una primera acepción, al anuncio o escrito con el que se convoca y, segundo, a lo que convoca. Esta última palabra significa llamar a las personas para que concurran a un lugar o acto determinado.¹

La convocatoria es un documento que contiene la declaración de los titulares de los órganos directivos del Congreso, de las Cámaras o de las comisiones para que los diputados y senadores se reúnan en el lugar, día y hora a tratar un asunto determinado

¹ Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, t. I, p. 564.

o para cumplir simplemente con sus responsabilidades.² Asimismo, como caso excepcional, conforme al artículo 84 constitucional, el Congreso, como una de sus funciones en relación a las faltas absolutas del presidente de la República, expedirá la convocatoria para elecciones presidenciales, cuando previamente hubiese nombrado a un presidente interino para suplir la falta del electo durante los dos primeros años de su encargo, pero sólo es una situación excepcional en el funcionamiento del Congreso que, además, no va dirigida a los parlamentarios, sino al cuerpo electoral, al IFE y, en su caso, al TE.

Las convocatorias de la institución representativa mexicana se publican en el *Diario Oficial de la Federación* y en los periódicos de mayor circulación. En éstas se cita a los miembros de una Comisión—ordinaria o especial—, a los del Congreso—a la Junta Previa para la apertura de sesiones— o a los miembros de una o ambas Cámaras—a sesiones extraordinarias—.

Todo tipo de convocatoria es expedida invariablemente por el presidente de uno de los órganos de la institución representativa y obliga a los parlamentarios que integran al órgano en cuestión a reunirse.

El convocar puede ser una decisión singular o plural, de mayoría o de minoría. Los supuestos de convocatoria expedida por voluntad de un individuo—singular— se presentan en las comisiones de cada una de las Cámaras,³ en tanto que los ejemplos más claros de las convocatorias motivadas por una pluralidad de miembros tiene lugar en el llamado a sesiones extraordinarias, con acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de la Comisión Permanente; en la apertura de los periodos ordinarios de sesiones por ministerio de ley,⁴ y en la Junta Previa a la apertura de sesiones cuando no existe quórum para instalar la legisla-

2 Cfr. Camposeco, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, Miguel Ángel Camposeco, 1984, p. 93.

3 En relación con los artículos 85 y 93 del RIC.

4 De los artículos 6, 7, 23 y 63 de la LOCG se infiere que para la apertura de sesiones se convocará a los miembros del Congreso diez días antes del inicio del periodo.

tura. En este último caso, los presentes —una minoría— conminarán a los ausentes a que concurren.

III. CALENDARIO DE TRABAJOS Y EL ORDEN DEL DÍA

El calendario de trabajos, la cartera de asuntos (artículos 29, inciso j, y 72 de la LOCG) o el programa legislativo (artículo 93 de la LOCG) se integra conforme a criterios de oportunidad política; es decir, se dará preferencia a los negocios que requieren una solución inmediata, de gran importancia (artículo 109 del RIC)⁵ y en los que la institución debe fijar su posición.

La prelación de negocios de cada una de las Cámaras, según prevención constitucional (artículo 65, último párrafo), se ajustará a lo dispuesto por la LOCG; sin embargo, esta ley también nos remite a otra regulación: el RIC. Conforme a sus artículos 30 y 33, para el despacho de los asuntos se formulará el orden del día con antelación de una sesión bajo dos esquemas: las sesiones públicas —ordinarias, extraordinarias o permanentes—⁶ y las sesiones secretas.

El orden de los temas en las sesiones públicas es el siguiente:

1. La aprobación del acta de sesión anterior [con o sin discusión];
2. Los comunicados con la otra Cámara, los de los Poderes de la Unión o de los estados;
3. Las iniciativas de ley, de comparecencia o de creación de comisiones de investigación, entre otras;
4. La consulta sobre probables dictámenes;
5. De memoriales de los particulares;

5 El artículo señala que se atenderán, primero, los negocios que requieren ser votados y, después, a los meramente “deliberativos” o de trámite.

6 Las sesiones ordinarias se efectúan en los días hábiles de los periodos constitucionales —del 1 de septiembre al 15 o 31 de diciembre y del 15 de marzo al 30 de abril—. Las sesiones extraordinarias son las que se llevan a cabo fuera de los periodos constitucionales —del 1 de enero al 14 de marzo o del 1 de mayo al 31 de agosto— o en los días feriados —21 de marzo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, incluso, 25 de diciembre—. Cfr. Ley Federal del Trabajo de 1970. Las sesiones permanentes se acuerdan con ese carácter para tratar un asunto previamente fijado.

6. De los dictámenes sometidos al conocimiento del pleno, y
7. Del libro de registro cronológico de decretos y acuerdos.

El orden del día de una sesión secreta se tiene que aprobar. Este tipo de sesión podrá determinarse a petición de cualquier miembro de la Cámara, con aprobación de la mayoría, o por disposición del presidente de la Cámara o del Ejecutivo federal. Respecto a los temas, el orden del día de una sesión secreta debiera comprender un número limitado de supuestos, pero, a la luz de las prevenciones reglamentarias, son infinitos. Al respecto, se intentó regular taxativamente pero, al malograrse la intención, se fijó como simple enunciación el siguiente listado de supuestos que se conocerán en sesión secreta:

1. El procedimiento de declaración de procedencia y el juicio político;
2. Los oficios con nota de reservados que dirija la otra Cámara, los Poderes de la Unión o los estados;
3. Los asuntos económicos de la Cámara;
4. Los asuntos relativos a las relaciones exteriores, y
5. Los que el presidente de la Cámara considere.⁷

El orden del día en el Parlamento inglés lo determina la fracción parlamentaria mayoritaria, pero se toma en consideración a la oposición. En Francia, el gobierno es quien tiene prioridad para establecer los asuntos que se incluirán en el orden del día. Por último, en Italia lo determinan los propios grupos parlamentarios.⁸

IV. EL DEBATE EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EN LA CÁMARA DE SENADORES. EL USO DE LA PALABRA

El término debate significa, para la Real Academia Española, la controversia sobre una cosa entre dos o más personas, en este

7 Cfr. Camposeco Cadena, Miguel Ángel, "El orden del día", *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, México, Cámara de Diputados, 1990, pp. 35-40.

8 Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, pp. 206 y 207.

caso entre los parlamentarios, y tiene como finalidad dilucidar sobre el asunto que se discute.⁹

La regulación sobre el debate, contenida en el RIC, es la misma para la Cámara de Diputados y para la Cámara de Senadores.

Antes de iniciar las deliberaciones, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva integrará un par de listas, una con los nombres de quienes pidan hablar a favor y otra con los que soliciten hacerlo en contra. De acuerdo con el artículo 114 del RIC, para asuntos económicos, sólo intervendrán tres a favor y tres en contra y, para asuntos de carácter general, leyes o decretos, seis y seis respectivamente.

Cuando nadie pide hablar o algún otro miembro solicita la explicación del por qué se propone el negocio, el proyecto de ley o decreto, el autor de la iniciativa o un miembro de la Comisión que dictaminó explicará los fundamentos en los que se basó para poner a consideración del pleno el asunto. Asimismo, si uno de los inscritos no está presente en el momento de su turno, hablará al final.

En el transcurso de las deliberaciones, el presidente puede interrumpir al orador en turno cuando se pida una moción de orden con el objeto de ilustrar la discusión —leer un documento, que realiza el secretario de la Mesa Directiva—; también, cuando se viole la legislación de la materia; cuando se den agresiones contra alguna persona o institución, y cuando el orador se aparte del asunto tratado.

El autor y los que dictaminaron pueden hablar más de dos veces y los otros miembros sólo en dos ocasiones, todos ellos pueden intervenir hasta por treinta minutos. Si un miembro presente del Congreso es agredido por alusión del orador, el ofendido puede pedir la palabra para contestar durante cinco minutos lo que considere conveniente en tanto que el presidente conminará al agresor a que retire las ofensas o satisfaga al ofendido.

El presidente, al final de la discusión, inquirirá si está suficientemente tratado el asunto; si es así, se procederá a realizar la

9 Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, p. 664.

votación. Si no está colmado o satisfecho plenamente el asunto, continuará la discusión una persona a favor y otra en contra, para después preguntar nuevamente si ha quedado agotado el tema.

Por otro lado, un secretario de Estado, el jefe del Departamento Administrativo (Distrito Federal), el procurador general de la República, un director o administrador de un organismo descentralizado o de una empresa de participación estatal mayoritaria o un director de un organismo desconcentrado pueden concurrir a los recintos camerales a iniciativa propia, a solicitud del Ejecutivo federal, a petición de los miembros de la Cámara —una cuarta parte de los diputados o la mitad de senadores— o a invitación del presidente de una Comisión para informar sobre cualquier asunto de su competencia que vaya a debatirse. Cuando se haya solicitado la presencia de un funcionario público en el pleno de una de las Cámaras, éste tendrá, primero, el uso de la palabra para exponer con fundamentos no sólo legalistas, sino, además, razonables —de beneficio social, equitativos e igualitarios— la posición de la APF en torno al asunto que motiva su presencia. Posteriormente, los miembros de la Cámara intervendrán conforme a la lista de inscritos pero, si alguno de los que pidieron hacerlo a favor de la posición de la APF quiere ceder su turno al funcionario público, éste hará uso de la palabra. Asimismo, no sólo habrá intervenciones en pro o en contra, ya que también se podrá inquirir sobre cuestiones relativas a la materia de competencia del funcionario y respecto al objeto de su comparecencia (artículos 95 al 134 del RIC).

Tanto en los debates en la Cámara de los Comunes como en los de la Cámara de los Lores británica, los parlamentarios no leen sus discursos, sino, simplemente como referencia, revisan sus notas, sobre todo, cuando tienen que detallar ciertos asuntos.¹⁰

V. EL QUÓRUM DE REUNIÓN

Conforme al texto constitucional a partir de 1993, el quórum de reunión, es decir, el número mínimo necesario para que sea

10 Cfr. *Parliament*, 2ª ed., Londres, HMSO, 1994, pp. 60, 61 y 65.

válido cualquier tipo de acto de cada Cámara es en cada una de ellas más de la mitad del número total de sus miembros¹¹ (artículo 63 constitucional): doscientos cincuenta y un diputados¹² y sesenta y cinco senadores,¹³ respectivamente. Sin embargo, el quórum de reunión de las Cámaras en sesión conjunta, tratándose del Colegio Electoral para nombrar a un presidente de la República interino o sustituto, es de las dos terceras partes del número total de sus miembros, es decir, trescientos treinta y tres diputados y noventa y seis senadores, y de igual forma se establece para la Comisión Permanente cuando ésta nombra a un presidente provisional: veinticinco de treinta y siete miembros (artículos 84 y 85 de la Constitución).

En otros asuntos de singular importancia, no se exige un quórum de reunión superior al de mayoría absoluta (50% más uno); por ejemplo, para suspender las garantías (artículo 29 constitucional); hacer desaparecer los poderes de un estado (artículo 76, fracción V); y para la erección de un nuevo estado (artículo 73, fracción III, inciso 5). Lo anterior, se puede justificar en función de la celeridad que se requiere para solucionar determinados conflictos. Sin embargo, demasiada flexibilidad en el quórum, es decir, un número muy inferior, permite excesos de poder de las fracciones políticas o la perpetuación de decisiones de una mayoría parlamentaria.

La presencia de los parlamentarios, en el momento de votar, es muy cercana a la totalidad de los miembros que integran una y otra Cámara. Esto se debe, entre otras causas, a la disciplina político-partidista, a la amenaza legal de considerar como inasis-

11 Regulado de igual manera en la Constitución de 1824 y en la de 1836. Sin embargo, con la reforma de 1874 a la Constitución de 1857 y en el texto original de la de 1917 se estableció un quórum de reunión de más de la mitad del total de los miembros de la Cámara de Diputados y de las dos terceras partes para la Cámara de Senadores. *Cfr. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4ª ed., México, Porrúa, Cámara de Diputados, 1994, t. VII, pp. 403-408.

12 Desde 1986, la Cámara de Diputados se integra con quinientos miembros en total, trescientos, electos por el sistema de mayoría relativa y doscientos, por representación proporcional.

13 Con la reforma del 3 de septiembre de 1993, la Cámara de Senadores se integra ciento veintiocho miembros.

tencia el no votar y, en consecuencia, la pérdida de la dieta correspondiente del día, o bien, a que quizá el presidente de la Mesa Directiva mande publicar el nombre del parlamentario faltista en el *Diario Oficial de la Federación* (artículo 50 del RIC), ordene al tesorero no pagar las dietas conforme a los días que dejaron de asistir (artículos 64 constitucional¹⁴ y 203 del RIC) o que se declare tácitamente su renuncia para que concurra en ese periodo y lo haga hasta el inmediato.¹⁵

En 1963, con el establecimiento del entonces régimen de diputados de partido, se adicionó un cuarto párrafo al artículo 63 constitucional relativo a la responsabilidad penal, para quien, habiendo sido elegido diputado o senador, no se presente sin causa justificada a desempeñar el cargo dentro del plazo de los treinta días siguientes a la instalación. Las sanciones que se establecen son, conforme a dicho artículo 63 y al 408 del Código Penal, primero, que se considere que no aceptan el cargo y, segundo, la suspensión de sus derechos políticos¹⁶ hasta por seis años.

Por otro lado, la sanción para el partido político que haya postulado candidatos para diputados o senadores, y que acuerde con los electos que no se presenten a desempeñar sus funciones será la pérdida del registro determinado por el Consejo General del IFE (artículos 66 y 67 del COFIPE).

En caso de no existir quórum en la junta previa de instalación del periodo ordinario de sesiones, los presentes inaugurarán el periodo y llamarán a los ausentes para que concurran;¹⁷ en

14 El contenido del artículo 64 constitucional es de naturaleza eminentemente reglamentaria y no constitucional.

15 Los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose a los suplentes, sin que esta circunstancia haga perder al diputado o senador propietario su condición de parlamentario (artículo 63 de la Constitución).

16 De acuerdo con el artículo 35 constitucional, son derechos políticos: votar en las elecciones populares, poder ser votado para los cargos de elección popular, asociarse individualmente para tomar parte en los asuntos políticos del país, tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional y ejercer el derecho de petición.

17 Dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la reunión, con la advertencia que, en caso de no hacerlo, se entenderá que no aceptan el cargo de diputado o senador,

consecuencia, a pesar de no haber quórum, se realizan ciertos actos que cuentan con validez total. Al respecto, en caso de no haberse determinado la legal elección de los parlamentarios,¹⁸ y permitir que intervengan en actos deliberativos puede generar un quórum ficticio, ya que los participantes cuya elección se anule en su momento sirvieron para cumplimentarlo. Sin embargo, la legislación concede validez a dichos actos.

Respecto al quórum de reunión en la Cámara de los Comunes británica, no es necesaria la presencia de un número determinado de miembros, pero el mínimo es de cuando menos cuarenta parlamentarios. Mientras que en la Cámara de los Lores el mínimo es de tres pero, cuando se trate de actas y legislación delegada, se requiere cuando menos el voto de treinta miembros; es decir, la presencia de este número de lores. Cuando no se satisfaga dicho quórum, los asuntos se dejarán para la siguiente sesión.¹⁹

El quórum de reunión o de asistencia para que sesione el Congreso Nacional chileno es una tercera parte de sus miembros en ejercicio (cuarenta integrantes de la Cámara de Diputados de un total de ciento veinte y dieciséis en el Senado de aproximadamente más de cuarenta y siete en total).²⁰ Es un número bajo, pero entendible desde el contexto histórico chileno, pues la función principal de las Cámaras es la legitimación de los actos del presidente de la República.

llamándose también a los suplentes para que se presenten a la brevedad posible. Si estos últimos no se presentasen, en un plazo igual, se declarará vacante el escaño parlamentario y se convocará a nuevas elecciones. Si se trata de diputados de representación proporcional, las vacantes serán cubiertas por candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva (artículo 63, en relación con el 77, fracción IV de la Constitución).

18 El artículo 18 de LOCG hace mención únicamente a los diputados, pero consideramos que en ambas Cámaras se puede presentar esta situación.

19 Cfr. *Parliament*, pp. 60, 61 y 65.

20 Cfr. Fundación Friedrich Naumann, *Constituciones políticas de América Latina*, Bogotá, 1995, vol. I, pp. 73 y 75.

VI. LAS VOTACIONES

El quórum de votación es el número mínimo de miembros que se requiere para que las resoluciones tomadas por una asamblea deliberativa sean válidas. Los criterios para fijar los quórum se ubican en dos contextos, uno de eficiencia gubernativa, y el otro, de preservación del poder del grupo en el gobierno. Bajo el primer criterio, el número de miembros mínimo necesarios para tomar decisiones válidas obedece a la importancia de la resolución; por ejemplo, reformas constitucionales o la urgencia de resolver —declaración de guerra—. En tanto que en el segundo criterio se busca que los actos del gobierno —elaboración de leyes, reformas legales, determinación de impuestos, de egresos, ratificación de nombramientos, entre otros— estén al alcance de la aprobación de la fracción parlamentaria mayoritaria que, en nuestro actual caso, se identifica con el Ejecutivo.

La institución representativa mexicana se rige por distintos tipos de quórum, que van desde una cuarta parte del total de miembros, pasan por un 33% de los integrantes de una Cámara pero, por regla general, son de mayoría absoluta de los miembros presentes y, por último, el quórum de votación más alto que es de dos terceras partes de los miembros presentes. Al respecto, en una interpretación ligera, se podría creer que es más alto un quórum de mayoría absoluta de miembros presentes que el 33% de los integrantes de una Cámara; sin embargo, en términos numéricos, podría presentarse en la Cámara de Diputados que ciento veintiséis miembros representan una mayoría absoluta de miembros presentes y ciento sesenta y cinco, el 33% de los integrantes de la Cámara, y en la de senadores treinta y tres y cuarenta y dos miembros respectivamente.

A. *Clases de votaciones*

a. *Nominales*

Las votaciones nominales son las resoluciones emitidas, a título personal, por cada uno de los miembros de la institución repre-

sentativa. Las mismas tienen por objeto aprobar proyectos de ley —en lo general y por artículos—, satisfacer la petición de por lo menos cinco parlamentarios o cuando, en las votaciones económicas, la diferencia entre los que aprueban y desaprueban no exceda de tres votos. Se inician por el lado derecho del presidente de la Mesa Directiva; el miembro en turno dirá, de pie en voz alta, su nombre completo y el sentido de su voto: sí o no. En el momento en que se produzcan las afirmaciones, un secretario anotará el nombre de quien se pronunció por el sí, en tanto que otro secretario inscribirá a los que se manifiesten por el no. Cuando se considere que han participado todos los miembros presentes, si falta alguien por votar, se inquirirá un par de veces, si no falta nadie, votarán los secretarios y el presidente. La Secretaría computará los votos, dará lectura a los nombres de quienes aprobaron y los que reprobaron, así como el número total de votos para el sí y para el no y, finalmente, se publicarán los resultados (artículos 147 y 148 del RIC).

b. *Económicas*

Las votaciones económicas deben su nombre a la brevedad del tiempo que se emplea para su realización. Por exclusión, se llevan a cabo para tomar resoluciones o acuerdos ajenos a los nombramientos —por cédula— o a la aprobación o no de leyes —nominales—. Su realización procede de la siguiente forma: en primera instancia, se pide que quienes aprueben se pongan de pie y quienes reprobren permanezcan sentados pero, a petición de cualquier parlamentario en caso de duda, continúa una segunda instancia. En ésta, el presidente nombra, dentro de los que votaron a favor, a dos miembros para que cuenten los votos que se emitieron en ese sentido y lo mismo se hará con dos de los que votaron en contra. Al final, los cuatro escrutadores, en presencia de los secretarios, comunicarán al presidente el resultado de la votación. Si los miembros de la Mesa Directiva están conformes, se publicarán los resultados. Cabe hacer notar que, en caso de haber un margen de tres votos entre el sí y el no, procederá la votación nominal (artículos 149 al 152 del RIC).

c. Por cédula o cedulares

Las votaciones por cédula tienen por objeto el nombramiento de personas para desempeñar cierto cargo o comisión dentro de la institución representativa,²¹ en el Poder Judicial federal²² o en la APF.²³ Se denominan cedulares, en razón de los instrumentos que se emplean para la manifestación del voto; esto es, un documento que trae inscrito el nombre de por quién se vota.

El procedimiento para la votación por cédula se desarrolla de la siguiente forma:

1. Cada uno de los parlamentarios —diputados y senadores, cada uno en su respectiva Cámara— entregará al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara la cédula o documento con la inscripción de la persona por quién vota;

2. El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, sin mayor trámite, depositará la papeleta en una urna colocada a la vista de todos los presentes;

3. Un secretario irá sacando, de una en una, las cédulas e inmediatamente después de sacar una, dará lectura al nombre o nombres de las personas que aparecen en ésta y así sucesivamente;

4. El presidente y demás secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara constatarán el contenido de las cédulas y, en su momento, podrán reclamar errores en la lectura de las mismas, y

5. Por último, se hará la suma de votos y se publicarán los resultados. Todo lo anterior conforme a los artículos 153 y 154 del RIC.

21 Para el nombramiento de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara, de los de las comisiones y comités, del oficial mayor, del tesorero de la Cámara, del contador mayor de Hacienda y demás empleados de ésta.

22 De las temas propuestas por el Ejecutivo federal, nombra a los ministros de la SCJN; de las temas propuestas por la SCJN, designa a los magistrados electorales del TE, y nombra a dos consejeros de la Judicatura Federal.

23 Ratificación del procurador general de la República, el nombramiento de consejeros electorales del IFE y la designación de un presidente de la República con el carácter de interino, provisional o sustituto.

B. *El quórum o validez de las votaciones*

a. *Una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados*

Para el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 93 constitucional, que consiste en la creación de comisiones indagatorias o de investigación para el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, y tratándose de la Cámara de Diputados, se exige un número mínimo de miembros equivalente a la cuarta parte del total de la Cámara; es decir, ciento veinticinco diputados. Al respecto, dicha facultad se ubica particularmente en un ámbito informativo, pero, de acuerdo con la doctrina del control de los actos del Ejecutivo en el derecho parlamentario, nosotros la identificamos como un acto de control.²⁴

b. *La mitad de los miembros de la Cámara de Senadores*

En torno a la facultad de investigación y de control que contempla el artículo 93 constitucional, descrita en el apartado anterior, y la facultad de gobierno y de control, así como jurisdiccional prevista en el artículo 122 relativa a la remoción del jefe de gobierno del Distrito Federal, si éste genera un perjuicio a los Poderes de la Unión o afecta el orden público en el Distrito Federal, se podrá presentar la solicitud de la misma con el voto mínimo favorable de la mitad del total de miembros del Senado,²⁵ es decir, sesenta y cuatro integrantes.

c. *Mayoría simple*

La mayoría simple es el quórum más remoto y menos deseable, ya que sólo puede presentarse en la junta previa; es decir, diez

²⁴ Si se desea profundizar en este tema, *cf.* Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, México, INAP, 1996, pp. 95, 96, 202, 203, 215 y 222.

²⁵ *Cfr.* *Diario Oficial de la Federación*, del 21 de agosto de 1996.

días antes de la inauguración del periodo ordinario de sesiones, y se genera a raíz de la inasistencia de más de la mitad de miembros de una y otra Cámara, tomando en consideración que, para la apertura del periodo ordinario de sesiones, se reúnen conjuntamente las dos Cámaras.

Los presentes instalarán el periodo y conminarán a los ausentes a que concurren; es decir, que los únicos actos válidos que pueden adoptar los asistentes son, primero, instalar el periodo y, segundo, llamar a los faltistas a que concurren.

d. *Mayoría absoluta*

En la función legislativa, los quórum de votación siguen la regla general de la mayoría absoluta²⁶ de los miembros presentes, en relación con el número mínimo para sesionar —más de la mitad del total de miembros—; es decir, que por lo menos deben votar ciento veintiséis diputados y treinta y tres senadores en su respectiva Cámara para aprobar un proyecto de ley o decreto. Igual regla procede para que la Cámara de origen apruebe las modificaciones hechas por la Cámara revisora de los proyectos de ley. En tanto que para las modificaciones formuladas por el Ejecutivo federal, deben ser aprobadas por mayoría absoluta de los miembros presentes de ambas Cámaras. Y, cuando no haya acuerdo entre las Cámaras sobre las modificaciones o la totalidad de un proyecto de ley, se observará este quórum para publicar parcialmente una ley o decreto (artículo 72 constitucional).

En cuanto al nombramiento de funcionarios públicos, sólo una de las designaciones requiere un quórum de votación de mayoría absoluta, pero lo importante es que éste va en función del quórum más alto de asistencia; el de dos terceras partes del total de los miembros del Congreso o de la Comisión Permanente (doscientos diez del Congreso o trece de la Permanente). El caso es el relativo a cuando se erige el Congreso o la Comisión Permanente en

²⁶ Por regla general, y siempre que no haya prevención específica, se exige un quórum de la mayoría absoluta de miembros presentes. *Cfr.* artículo 158 del RIC.

Colegio Electoral para el nombramiento de presidente de la República interino, provisional o sustituto (artículos 84 y 85 constitucional).

e. *Dos terceras partes*

El quórum de dos terceras partes se exige para actos que requieren alto grado de legitimación y amplio consenso²⁷ en la institución representativa. Este tipo de quórum se emplea para funciones de distinta naturaleza, ya sean jurisdiccionales, legislativas o administrativas. En este orden de ideas, se necesita el quórum de las dos terceras partes:

1. Para la función jurisdiccional del Congreso de la Unión:

- a) Tratándose del juicio político (artículo 110 constitucional), para dar su resolución, se requiere de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de Diputados —por lo menos ciento veintiséis diputados— y de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores —un mínimo de cuarenta y tres senadores—;
- b) En el procedimiento de declaración de procedencia (artículo 111 constitucional), la Cámara de Diputados decide si ha o no lugar a proceder penalmente contra el funcionario por mayoría de votos de sus miembros presentes. Y, además, para la responsabilidad penal del presidente de la República, la Cámara de Senadores resuelve con el voto favorable de dos terceras partes de miembros presentes.

2. En cuanto a la función legislativa, si el presidente de la República desechara parcial o totalmente un proyecto aprobado por las Cámaras, éste lo devolverá a la Cámara de origen con las observaciones que le hiciera. El Congreso de la Unión, para superar el “veto presidencial”, debe aprobar nuevamente el

²⁷ El artículo 159 del RIC enuncia que el quórum de votación de las dos terceras partes de miembros presentes se requiere para todos los asuntos de urgente resolución.

proyecto con el voto de las dos terceras partes del número total de votos, en relación con el artículo 72 de la Constitución. Y, de acuerdo con el artículo 135, para aprobar reformas a la Constitución será necesario un quórum de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados —por lo menos ciento sesenta y siete diputados— y de la Cámara de Senadores: un mínimo de cuarenta y tres senadores.

3. En el nombramiento de determinados funcionarios públicos:

- a) Para el caso de la designación de los nueve consejeros electorales del IFE, se requiere de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, de la Comisión Permanente; es decir, por lo menos ciento sesenta y siete diputados o trece miembros de la Permanente (artículo 41, fracción III de la Constitución);
- b) Para el nombramiento de un gobernador provisional, a propuesta del Ejecutivo de la Unión, se requiere de la aprobación de las dos terceras partes de miembros presentes del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente (artículo 76, fracción V constitucional);
- c) Para el nombramiento definitivo de un ministro de la SCJN, con duración de quince años (artículo 96 constitucional), o de un interino para sustituir por más de un mes pero hasta por dos años a un ministro titular (artículo 98 constitucional), se requiere también de la aprobación de las dos terceras partes de miembros presentes del Senado, y
- d) Para el nombramiento de los magistrados electorales del TE, propuestos por la SCJN, se requiere el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta, de la Comisión Permanente (artículo 99, fracción IX de la Constitución).

4. En actos de naturaleza administrativa o de trámite:

- a) Para la creación de nuevos estados en los límites de los existentes, es necesario el voto favorable de por lo menos

- ciento sesenta y siete diputados y cuarenta y tres senadores (artículo 73, fracción III, inciso 5 constitucional);
- b) Para que la Comisión Permanente convoque al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, se necesita el voto de por lo menos trece de sus miembros (artículo 79, fracción IV, constitucional), y
 - c) Para conceder licencias o aceptar renunciaciones de los ministros de la SCJN, se requiere de idéntica votación, respecto de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente (artículo 98 de la Constitución).

f. *El 33% de una de las Cámaras*

La facultad prevista en el artículo 105 constitucional, fracción II, incisos a) y b), reformado el 31 de diciembre de 1994 y el 22 de agosto de 1996, señala que un 33% del total de los integrantes de una Cámara —mínimo ciento sesenta y cinco diputados o cuarenta y dos senadores— podrán recurrir a la SCJN para que ésta conozca de las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso General, que se consideren contrarias al texto constitucional. Y, además, exclusivamente el 33% de los senadores podrán interponer, además, la acción de inconstitucionalidad contra tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano que sean contrarios a la Constitución. Al respecto, conforme a la misma fracción constitucional, las acciones de inconstitucionalidad podrán plantearse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la ley o del tratado internacional. Su finalidad es anular la norma cuestionada. Esta disposición entró en vigor el 20 de junio de 1995.²⁸

El ejercicio de la anterior facultad implica una forma de control de la oposición sobre la mayoría parlamentaria, aunque en menor

²⁸ Cfr. Cossío D., José Ramón, “Comentario al artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 7ª ed., México, Porrúa, UNAM, 1995, pp. 1,043 y 1,051.

grado en la Cámara de Senadores por su actual composición, ya que en esta Cámara la oposición no cuenta con cuarenta y dos escaños, sino con menos.

En Chile, el quórum de votación genérico, determinado en el artículo 53 de su Constitución de 1980, es un quórum de mayoría simple, el cual está regulado en el Reglamento de las Cámaras. Asimismo, existe un quórum especial para las acusaciones contra el presidente de la República,²⁹ ya que se exige las dos terceras partes del total de los miembros en el Senado. Para las acusaciones contra ministros de Estado, generales, intendentes, gobernadores y demás altos funcionarios se exige una mayoría simple; es decir, más del 50%, pero de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, aunque también se rompe con el principio de mayoría simple en la acusación que formula la Cámara Baja ante la Cámara Alta, pues se pide un quórum de votación de más del 50% del total de los miembros del Senado. Lo anterior conforme al artículo 48 de la Constitución chilena.³⁰

VII. FINANCIAMIENTO

El Congreso de la Unión requiere para su funcionamiento de las contribuciones de los residentes en el territorio nacional (artículo 31 de la Constitución y 4 del CFF). Por ello, entre otras finalidades, se encuentra facultado para establecer los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto (artículo 73, fracción VII de la Constitución). Asimismo, la Cámara de Diputados fijará los montos correspondientes a cada una de las actividades, planes y programas del gobierno federal.

Particularmente, cada una de las Cámaras tiene la potestad de dictar resoluciones económicas con independencia no sólo de la otra Cámara, sino incluso del Ejecutivo federal; es decir, este

²⁹ Las causales son: "actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes". Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, "El sistema constitucional chileno", *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 305.

³⁰ Cfr. *ibidem*, pp. 304 y 305.

último no tiene injerencia en la determinación del presupuesto del Congreso en su conjunto y, de forma particular, cada una de sus Cámaras se lo asigna de acuerdo a la propuesta de sus órganos internos. En la Cámara de Diputados, es el Comité de Administración quien lo determina, mientras que en la Cámara de Senadores, surge de la Comisión de Administración.³¹ En ambos casos, los proyectos serán anuales y su aprobación sujeta al voto de la mayoría de los miembros presentes.

Para el ejercicio del presupuesto, mensualmente el secretario de la Cámara respectiva, previa integración de la Comisión o Comité de Administración y del Contador Mayor de la Cámara, remitirá al tesorero³² las cuentas por pagar; es decir, las dietas de los parlamentarios, salarios de los empleados de la Cámara, gastos administrativos, de representación, de mantenimiento de inmuebles, de adquisición de bienes muebles, de gastos especiales, entre otros.

El tesorero de la Cámara respectiva es el único sujeto autorizado para recibir de la Tesorería de la Federación los caudales correspondientes al Poder Legislativo y, en su momento, pagar las cantidades sobre los rubros antes referidos. Exclusivamente éste será responsable de informar sobre su gestión a la Contaduría Mayor de Hacienda y al Comité o Comisión Administrativa respectiva.

Para el control de los recursos de cada una de las Cámaras, a través de su Comisión³³ o Comité de Administración,³⁴ se vigilará el desempeño del tesorero de la Cámara, para que a su vez rinda cuentas periódicamente a la Cámara respectiva o a la Comisión Permanente durante los recesos del Congreso.

31 *Cfr.* artículos 57 y 81 de la LOCG.

32 El tesorero descontará de las dietas las cantidades que correspondan a los días que faltaron los parlamentarios, conforme a la resolución del presidente de la Cámara o de la Comisión Permanente.

33 Dará cuenta mensualmente del ejercicio del presupuesto. *Cfr.* artículo 81, inciso c) de la LOCG.

34 El Comité dará cuenta trimestralmente a la Cámara de Diputados del ejercicio del presupuesto. *Cfr.* artículo 57 de la LOCG.

Cabe mencionar que, independientemente de los recursos que recibe la institución representativa a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, a iniciativa de parlamentarios activistas, en el rubro de divulgación, se creó el 15 de junio de 1995 el Patronato de la Enciclopedia Parlamentaria de México,³⁵ bajo este supuesto se invitó a miembros de la sociedad a participar en dicho Patronato, con el objeto de promover el financiamiento de investigaciones para elaborar la Enciclopedia mencionada, apoyar el programa editorial y eventos académicos; acorde a las tendencias actuales, el Congreso mexicano se nutre principalmente del financiamiento público y, en menor medida, del social y privado.

VIII. LOS ÓRGANOS Y SERVICIOS DE APOYO DEL TRABAJO LEGISLATIVO

La tarea de auxiliar y dar apoyo en materia jurídica a determinada persona como grupo data del siglo XI, ya que durante esa época existieron personas que prestaban sus servicios profesionales a los reyes.³⁶

En la actualidad, en diversas instituciones representativas, existen dos tipos de asesores de los representantes populares: los permanentes y los temporales. Los primeros dan apoyo independientemente de la afiliación partidaria del parlamentario, sobre todo, en cuanto a temas relativos a la técnica legislativa denominados, por ejemplo, en España como “letrados” de las Cortes Generales. Existen, además, otro tipo de asesores, los denominados asesores políticos, figura última que se presenta en el Congreso de la Unión, cuya función es asesorar a cada una de las fracciones parlamentarias, y a los diputados y senadores en particular; sin embargo, son trabajadores de confianza que prestan sus servicios de manera temporal.

³⁵ Cfr. Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Legislativas, *Patronato y Consejo Editorial de la Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, 1995, p. 11.

³⁶ Cfr. González, Ma. del Refugio, “Letrado”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1984, t. VI, pp. 38 y 39.

Por otro lado, conforme a los artículos 22 y 68 de la LOCG, existen en cierta forma asesores permanentes, pero no del todo, ya que sólo la Mesa Directiva de cada Cámara cuenta con la asistencia de un Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo, cuyas funciones las determinará el RIC. Pero esta última regulación nada dice al respecto, por lo que, seguramente, entre otras cosas, los trabajos que se iniciarán en 1997 considerarán la reforma del RIC o la elaboración de reglamentos para cada una de las Cámaras, con el propósito de mejorar el proceso legislativo³⁷ o toda la actividad parlamentaria.

En relación a este último punto, en la Legislatura del estado de Veracruz existe una oficina denominada Cuerpo Técnico de Apoyo. Sin embargo, a nivel federal se considera necesario un cuerpo de asesores expertos en diversas materias, que se constituya como órgano del servicio civil del Congreso; de esta forma se agilizarían los estudios y dictámenes de las iniciativas de ley, y los diputados y los senadores tendrían mayores posibilidades para elaborar sus propias iniciativas.³⁸ Sobre este punto, en el 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 a estas últimas y creando un consejo de asesores permanentes, que auxilie a las comisiones.

A nivel federal, como en la mayoría de los estados, sólo existen asesores temporales en las diversas comisiones de las Cámaras y personal que auxilia tanto a los miembros de las comisiones como

³⁷ Cfr. Chávez, Víctor, “Posibles cambios a la Ley Orgánica del Congreso”, *El Financiero*, 18 de diciembre de 1996.

³⁸ Cfr. Rodríguez Lozano, Amador, “La reforma del Estado y el Congreso de la Unión: una visión desde el Senado sobre el fortalecimiento del Poder Legislativo en México”, *Revista del Senado de la República*, México, Senado de la República, núm. 3, abril-junio de 1996, pp. 18 y 19.

al pleno en general en las labores administrativas o legislativas, los cuales dependen preferentemente de la Oficialía Mayor de la Cámara respectiva. Si se creara la figura del asesor permanente, también podría ser su tarea elaborar informes; dirigir los servicios documentales; aportar disposiciones de derecho interno, así como de derecho comparado; recomendar bibliografía;³⁹ impartir cursos de derecho parlamentario de forma permanente, entre otras.

Además, de los anteriores, la Cámara de Diputados cuenta con otros órganos y servicios de apoyo del trabajo legislativo, entre éstos, el Comité de Biblioteca e Informática; el de Asuntos Editoriales; y el Instituto de Investigaciones Legislativas (artículo 57 de la LOCG). En la Cámara de Senadores, aunque no lo menciona la Ley Orgánica, existen ciertos órganos de similar naturaleza.

Por último, la Secretaría, los presidentes y los secretarios de cada Cámara realizan algunas funciones de apoyo (artículos 29 de la LOCG, y 21 y 25 del RIC).

³⁹ Cfr. Gorzalo, Manuel, “Los letrados y los servicios de información de las Cortes de España”, *Revista Parlamentaria*, Costa Rica, Asamblea Legislativa, vol. 1, núm. 3, diciembre de 1993, pp. 43 y ss.