

00761  
14



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

“Reforma al Poder Legislativo  
Mexicano en su Organización  
y Funcionamiento”

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

**MAESTRO EN DERECHO**

Presenta el Licenciado Rafael Pereyra Martínez



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Mi deuda, gratitud y cariño eterno  
a mi Abuelita, Tolentina Pérez;  
así también a  
mi Madre,  
Teresa Martínez;  
mi Esposa,  
Karla Velasco,  
y desde luego a Dios

Mi agradecimiento sincero a los Maestros:  
Dr. Pedro Zorrilla Martínez,  
quien respaldó este trabajo.  
Dr. Armando Soto Flores,  
quien tan acertadamente dirigió esta tesis.  
Y a los distinguidos Sinodales que la revisaron,  
y los que me honran con su participación.  
Dr. Jorge Fernández Ruiz  
Dra Macarita Elizondo Gasperín  
Dr. Raúl Avila Ortíz  
Mtra. Rosa Alba Torre Espinosa  
Dra Odette Rivas Romero  
Dr. Sergio García Jiménez

“REFORMA AL PODER LEGISLATIVO MEXICANO  
EN SU ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO”

INDICE

METODOLOGIA.	7
OBJETIVO GENERAL.	11
HIPOTESIS.	13
INTRODUCCION.	15
CAPITULO I.- ESTUDIO HISTORICO DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO EN SUS ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y FUNCIONALES.	
A)EL ACTA CONSTITUTIVA Y LA CONSTITUCION DE 1824.	19
B) LAS LEYES CENTRALISTAS CONSTITUCIONALES.	22
C) LA CONSTITUCION DE 1857.	25
D) LA CONSTITUCION DE 1917.	37
CAPITULO II.- LA ORGANIZACION LEGISLATIVA JUZGADA A LA LUZ DE LA DOCTRINA.	
A) ENFOQUE CRITICO ESPECIFICO TRADICIONAL.	36
B) ENFOQUE INTEGRAL DE TEORIAS CONTEMPORANEAS.	40
1.- Noción básica	40
2.- Controles interórganos: Legislativo- Ejecutivo.	41
3.- Autonomía Electoral	46
4.- Partidos políticos, representación y ciudadanía	49

C) PROBLEMATICAS DERIVADAS DE LA NUEVA REALIDAD COMPOSITIVA DEL CONGRESO GENERAL MEXICANO.	134
CAPITULO V.- ANALISIS JURIDICO PROPOSITIVO EN LA MATERIA.	
A) ANALISIS CORRECTIVO DE NORMAS ORGANIZATIVAS Y FUNCIONALES CONTENIDAS EN EL CAPITULO II DEL TITULO TERCERO DE LA CONSTITUCION MEXICANA.	148
B) ANALISIS DE NORMAS ORGANIZATIVAS Y FUNCIONALES CONTENIDAS EN LA ANTERIOR LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	155
C) ANALISIS CORRECTIVO DE NORMAS ORGANIZATIVAS Y FUNCIONALES CONTENIDAS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	159
D) APRECIACION DEL RESULTADO DE ESTE ANALISIS.	163
CAPITULO V.I.- ACIERTOS Y DESACIERTOS DE LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE 1999.	
A).INTRODUCCION	165
B) DE LA ORG. Y FUNC. DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.	166
C) DE LA ORG. Y FUNC. DE LA CAMARA DE SENADORES.	178
D) LA COMISION PERMANENTE.	191
E) DIFUSION DE LAS ACTIVIDADES DEL CONGRESO.	193
F) SINTESIS DEL ANALISIS NORMATIVO	194
COMPROBACION DE LA HIPOTESIS.	198
CONCLUSION.	199
BIBLIOGRAFIA.	204
LEGISLACION CONSULTADA.	207

[Redacted text block]

### METODOLOGIA

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Con el objeto inherente de dar el grado máximo posible de confiabilidad a esta investigación, en sus resultados, en sus nuevos postulados y en general en las relaciones cognitivas jurídicas que establece, desde luego, se ha tenido un procedimiento ordenado, metodología<sup>1</sup>; lo cual a su vez establece lo significativo de los hechos y fenómenos jurídico político sociales analizados en esta investigación.

En ese entendido se han agrupado los conocimientos relativos al tema en apartados coherentes, mismos que reflejan en gran medida los métodos específicos que se han utilizado en el desarrollo del presente trabajo, que a su vez son:

El método deductivo, tomando como fundamento algunos principios o conocimientos generales que son aplicables para inferir conclusiones particulares en el área

El método inductivo considerando una serie de fenómenos o conocimientos particulares para llegar a conclusiones generales. Complementamos desde luego ambos métodos, como vías correlacionadas que permiten construir más sólidamente el conocimiento, desde dos diferentes caminos, uno, aplicando el beneficio humano de la abstracción para tener conocimientos más generales en tiempo y espacio, y en la solución de problemáticas generales perceptibles, y, dos, atendiendo las necesidades más elementales y concretas que hacen realizables los ofrecimientos teóricos postuables.

El método comparativo, que en nuestro caso particular se traduce más bien en Derecho comparado, trayendo a colación diferentes sistemas jurídicos nacionales, para la observación de sus desenvolvimientos en las áreas que concretamente nos interesan, sus semejanzas, sus diferencias, sus modos de resolver las problemáticas análogas de los Estados modernos en las áreas que nos atañe estudiar y las tendencias estatales de organización interna de las instituciones contemporáneas, sin perder desde luego de vista el contexto al que corresponden y en una apreciación basada en una realidad sociológica singular

---

Tamayo y Tamayo, Mario El Proceso de la Investigación Científica, 3a. edición. México Fd Limusa 1997, p 113



El método histórico, para comprender la evolución de las instituciones y normas, principalmente las propias o nacionales, pero sobre todo para entender el porqué de dicha evolución, reconociendo nuestra identidad y asimilando la viabilidad de nuestras proposiciones teóricas, como elemento que será una vez más del acontecer histórico.

El método dialéctico, confrontando ideas ya aportadas, para en esa contradicción encontrar, mediante razonamiento fundado nuevos postulados solutivos.

Bien podría considerarse pues, y resumidamente, la ocupación del método sistemático<sup>2</sup>, en el cual prevalecen la coherencia y la combinación de múltiples métodos específicos, como los ya mencionados, y, desde luego, la aplicación del método científico ante la sujeción de criterios objetivos, exposición de hipótesis, estudio exhaustivo de la materia y del tema y la correspondiente comprobación o no de la hipótesis; encuadrado siempre en un marco teórico respaldante.

No obstante, esta investigación no sólo se contrae al campo estrictamente reductivo de un área del Derecho en particular -aún cuando puede tener notoriamente una preminente fuente teórica dogmática- sino que goza de la interconexión<sup>3</sup> subdisciplinaria y disciplinaria en general, ya que por un lado nos auxiliamos es esta tarea de diversas especies del Derecho, como lo son, además del Derecho Constitucional, el Derecho Parlamentario; y por el otro, de campos tales como La Politología.

Las fuentes utilizadas en esta investigación son, primeramente, las de carácter documental, naturales en nuestro ámbito jurídico, pero, además las de carácter hemerográfico, en donde se plasma y recupera la realidad jurídico político social de un Estado. Géneros documentales ampliamente ligados con el objeto de estudio<sup>4</sup>

Para dicha empresa se ha asumido una actitud abierta y comprensiva del problema planteado y se ha considerado todas las posibilidades razonables y alternativas factibles

<sup>2</sup> Ponce de León Armenta, Luis. Metodología del Derecho. México. Ed.Porrúa 1996 p p 72, 73 y 74

<sup>3</sup> Cfr Tamayo y Tamayo, Mario. Op. Cit p 23

<sup>4</sup> Cfr. Luiz Ceivo, Amado y Alcino Beivian, Pedro Metodología Científica. México. ED Mc Graw -Hill. 1980 p 54

de investigación y se ha trabajado con esmero y precisión utilizando los medios informativos jurídicos de que se ha podido disponer.<sup>5</sup>

Este trabajo remonta sus orígenes cognocitivos a la temática y debate abordados precisamente en la clase de Poder Legislativo, de la maestría en Derecho de esta Facultad, en la cual se sembraron magistralmente las semillas de la ocupación analítica y propositiva para conocer, afrontar y ofrecer postulados teóricos que enfrenten la realidad de nuestro Poder Legislativo y den, a la comunidad en general, nuevos planteamientos tanto de conocimiento de dicha Institución como de posible solución a los problemas que en la actualidad presenta.

---

<sup>5</sup> Cf. Wilker, Jorge La Investigación Jurídica Mexico 1995 Ed Mc Graw-Hill 1995, p 24.

[Redacted text]

OBJETIVO GENERAL

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

Se analizará el Poder Legislativo mexicano en sus aspectos organizativos y funcionales: en su evolución histórica, en el Derecho comparado, en cada uno de sus componentes, en su realidad actual; y se propondrán modificaciones a la normativa constitucional y secundaria, para que los signos negativos que resultasen de la exploración mencionada sean subsanados y superados, dando en consecuencia eficiencia organizativa y funcional al Poder Legislativo, necesaria para el progreso social, jurídico, político, económico y democrático del país.

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

### HIPOTESIS

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

[Redacted text]

Existe la necesidad de reformas constitucionales, legales y reglamentarias que subsanen las deficiencias que presenta el ordenamiento jurídico positivo mexicano que regula la organización y funcionamiento del Poder Legislativo mexicano.

[REDACTED]

### INTRODUCCION

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

El Poder Legislativo Mexicano en sus aspectos organizativos y funcionales resulta un tema de controvertido interés debido a los conflictos que se han dado en relación a la actual composición del Congreso General, que se ha traducido en una problemática aplicación de las normas que en ese sentido le regulan, dado que las hipótesis ahí contenidas resultan inaplicables pues la realidad no posibilita su vivificación.

Sin embargo, el enfoque general de estudio ya ha sido abordado con anterioridad, quizás como tarea obligatoria de los teóricos constitucionalistas a través de nuestras "vidas" constitucionales, lo que sin lugar a dudas ha determinado en la mayoría de los casos las reformas que en ese sentido se han hecho al ordenamiento jurídico mexicano.

Alrededor de este tema, se encuentran teorías diversas que permiten tener un enfoque integral de la problemática que implica la organización legislativa, mismas que deben atenderse para alcanzar un más alto nivel de organización estatal, incluyendo el acontecer legislativo.

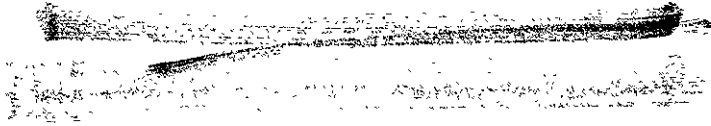
En disciplina científica, resulta de provecho estudiar la organización y funcionamiento básico de Poderes Legislativos de otras latitudes, asimilando los elementos orgánicos y funcionales que los constituyen, para en consecuencia identificar las tendencias organizativas que las distinguen, sin olvidar el entorno institucional y cultural político en el que se desarrollan, para resaltar sobretodo los rasgos que trascienden aún hacia fuera de sus propios sistemas, como encaminamiento hacia tales tendencias solutivas

Ahora bien, siempre es bueno volver a nuestra realidad, conociendo la multiplicidad de factores que dieron origen a nuestra sin precedente situación política nacional y las problemáticas que en consecuencia se han dado con relación a esa nueva realidad social, para finalmente abocarse al estudio jurídico del ordenamiento que regula tal fenómeno legislativo en los aspectos abordados, proponiendo un criterio general de modificación normativa, así como particulares reformas que hagan del ordenamiento jurídico relativo un sistema organizativo y funcional eficiente.



CAPITULO I

ESTUDIO HISTORICO DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO  
EN SUS ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y FUNCIONALES



#### OBJETIVO ESPECIFICO.

Se analizará la evolución histórica del Poder legislativo mexicano en sus aspectos organizativos y funcionales, partiendo de las diversas etapas constitucionales que ha vivido nuestro país: 1824, 1836, 1843, 1857 y 1917 a la fecha.

## A) EL ACTA CONSTITUTIVA Y LA CONSTITUCION DE 1824.

Una vez consumada la Independencia de México, misma que se vió envuelta en un devenir histórico paulatino y gradual, puede afirmarse que como tal, el México independiente consagra formalmente su organización estatal constitucional en el acta constitutiva de 1824.

En efecto, el 31 de enero del propio año, la mencionada acta fue sancionada y, en cuanto a la parte especial que particularmente en esta ocasión atañe, primeramente se estableció la tradicional distinción entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para consecuentemente radicar el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General formado por una Cámara de Diputados, nombrados popularmente, y una Cámara de Senadores en representación equitativa de los Estados de la Federación.

Además de la organización básica mencionada, dicha acta no ofrece complicaciones y mayormente, en la sección que nos corresponde estudiar, establece las facultades legislativas, completándose sólo con cinco artículos dedicados al Poder Legislativo.

La Constitución, fruto del citado proyecto-acta, se promulgó el 4 de octubre del mismo año y en su Título III (Artículos del 7 al 73) regula lo relativo al Poder Legislativo, segmentándose el mismo de la siguiente manera: Sección primera, *de su naturaleza y modo de ejercerla*; Sección segunda, *de la Cámara de Diputados*; Sección tercera, *De la Cámara de Senadores*; Cuarta, *de las funciones económicas de ambas Cámaras*; Quinta, *de las facultades del Congreso General*; Sexta, *de la formación de leyes*; y Séptima, *del tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso General*.

De su base organizativa, es indispensable resaltar, aunque se presente en la actualidad casi como una forma preconcebida, la característica bicameral que hasta nuestros días persiste, misma que encuentra su origen directamente en el sistema constitucional de los Estados Unidos de Norte América, pues como dice Tena Ramírez parafraseando a Zavala: "Los Diputados de los nuevos Estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la constitucion de los Estados Unidos de America, de la

que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores”<sup>6</sup>, y en efecto decimos directamente, porque como lo afirma Burgoa Orihuela: “ El sistema bicameral se implantó en los Estados Unidos de Norte América a ejemplo del Parlamento Inglés... Y opera, como su nombre lo indica a través de dos Cámaras”<sup>7</sup>. Por lo que es en esa región del mundo en que encontramos indirectamente el origen de dicha organización. No obstante de que obviamente si se vertieron argumentos particulares en favor de la misma, y prueba de ello es la postura de José María Luis Mora en el sentido de que dicho sistema bicameral se justifica en tanto para establecer leyes se necesita “lentitud, calma y meditación, y nada de esto es posible por el orden común conseguirlo en una sola Cámara”<sup>8</sup>.

Sin embargo, respecto de la originalidad argumentativa del citado razonamiento es posible una vez más adjudicársela a pensadores norteamericanos, entre ellos Hamilton y demás coautores del “Federalista” y de otros tantos artículos que procrearon el sistema federal de Estado.

Después de señalarse la forma básica en que se integran las cámaras tradicionales, dicha Constitución de 24 “se refiere, por último, al tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso general, siendo de notarse que la apertura de sesiones se efectuaría al día 1o de enero de cada año, y dotando de entonces la obligación del ejecutivo de pronunciar un discurso “análogo a este acto tan importante”<sup>9</sup>. Es importante hacer notar el establecimiento de un órgano que dentro del propio rubro legislativo, tal Carta Magna, hizo y definió como “Consejo de Gobierno”, el cual estaba dotado de atribuciones de controlador de la Constitución además de poder convocar a sesiones extraordinarias al Congreso General mientras este se encontraba en receso, vemos pues en esto último, sin detenernos en la potestad controladora -que es por cierto demasiado importante- el origen o el germen mexicano de la Comisión Permanente, y la denotamos a ésta y a sus gérmenes predecesoras, principalmente hispánica -pues a decir de Carpizo y Madrazo “fue tomada por el constitucionalismo mexicano de la

Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México. México Ed. Porrúa 1996 p 153

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional. México Ed Porrúa 1995 p. 626

Luis Mora, José María Catecismo Político de la Federación mexicana. México Ed Botas 1954 p 540

Sayeg Hela, Jorge El Poder Legislativo Mexicano México Ed Tullas.1991.P51

Constitución de Cádiz<sup>10</sup>, como los originarios modelos, que, influenciados determinantemente por otros Estados, sobretudo los angloamericanos, y concomitante a la espontánea necesidad de la división del trabajo, resultan hoy en día en la base organizativa interna de trabajo del Congreso mexicano: Las Comisiones.

Es pertinente hacer mención que la parte humana política en que se encarnó el Congreso perteneciente a esa época constitucional varió entre republicanos y conservadores, al tiempo de la promulgación de la constitución preponderando los primeros y paulatinamente, en conformidad con el desgaste de la misma Carta, los conservadores.

---

<sup>10</sup> Carpizo, Jorge Madrazo Jorge Derecho Constitucional México UNAM Instituto de Investigaciones jurídicas 1991 p 93

## B) LEYES CENTRALISTAS CONSTITUCIONALES.

La poca vida de la Constitución de 1824, culminó once años después de promulgada y tuvo dentro de múltiples motivaciones el enfrentar en la función ejecutiva al Presidente y al Vicepresidente de la República, en tanto otrora adversarios políticos para la actualizada presidencia de que se tratara, es decir antiguos contrincantes de candidatura, por decirlo así: primer y segundo lugar respectivamente.

Es así, como el 15 de diciembre de 1835 aparecería la primera de las siete leyes que integrarían el nuevo régimen constitucionalista, introduciendo modalidades precisamente de tipo centralista, lo cual se consuma el 29 de diciembre de 1836 con la expedición de las seis restantes leyes, mismas que en su contenido dividía a la República en Departamentos y declaraba a éstos con sujeción al Gobierno General.

En cuanto al Poder Legislativo la tercera ley en comento depositaba el mismo en las dos Cámaras tradicionales, dando a la de Diputados la facultad de iniciar leyes y a la de Senadores la de revisar dichos proyectos para el único efecto de aprobar o no, en su caso, las mismas.

De la desaparición, propiamente dicha, de los Estados que formalmente se habían federado con anterioridad, se perdía por supuesto, y en atención a su origen, la razón de ser de la Cámara de Senadores, es ésta pues una de las primeras alteraciones que en nuestra organización suprema se hizo a la originaria concepción de la forma federal de Estado.

El centralismo que introdujeron las leyes de 36 redujeron considerablemente las facultades de las Cámaras, es así como "al Congreso General incumbía expedir toda clase de leyes, pero en su formación constitucional tenía injerencia el Presidente de la República... (artículo 26, frac. 1, tercera ley)... También podían tener injerencia... Las juntas departamentales y la Suprema Corte, respectivamente, en materia de impuestos

de educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales y administración de justicia (art. 26, fracs. II y III).<sup>11</sup>

Es de destacarse en cuanto organización que los no más de veinticuatro integrantes de la Cámara de Senadores, serían designados "Por las llamadas juntas departamentales, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, del Gobierno en junta de Ministros y de la Cámara de Diputados. Es decir, además de reducirse el número de Senadores de la Cámara, se disponía una forma por demás aristocrática para integrarla, apartada por completo del pueblo y acentuada en la medida que se exigía a aquellos, el tener una renta anual mínima de dos mil quinientos pesos, según señalaba la fracción IV del artículo 12 de la tercera ley comentada"<sup>12</sup>.

Ante todo ello y en una perjudicial consecuencia centralista que incluía la pérdida de territorios del norte, empiezan a visualizarse proyectos para reformar el orden constitucional.

Es así como las bases orgánicas de 1843 simbolizan el clímax centralista y aristocrático de tal época, pues en efecto se agudizan en ella dichos caracteres. Así, "a partir de la promulgación de éstas, los ya muy comunes planes y golpes políticos habrían de sucederse con mayor frecuencia manteniendo en un estado de absoluto desequilibrio, la vida económica, política y social del pueblo mexicano"<sup>13</sup>.

Mariano Otero consideró que la Constitución comentada debía reformarse, en ese contexto de tiempo, por lo que presentó el proyecto de una serie de reformas, el 5 de abril de 1847, en 22 artículos, por lo que el congreso comenzó a discutir el voto particular de Otero y apenas con algunas ligeras adiciones y modificaciones sería sancionado como acta constitutiva y de reformas de 1847. Nada se adoptó en materia legislativa distinto a lo que había consignado ya la carta magna de 24, excepto el regreso al sistema federal que reintegraba a la Cámara de Senadores sus características originales

<sup>1</sup> Burgoa Orhueta, Ignacio. Op. cit. p. 628

<sup>2</sup> Sayeg Helú, Jorge. Op. Cit. p. 58

En la Constitución de 36 se implantó la Diputación Permanente compuesta de cuatro diputados y tres senadores, con facultades similares a las ya mencionadas en la etapa anterior. En las bases orgánicas de 43 la integración de dicha diputación aumentó a cuatro senadores y cinco diputados<sup>14</sup>.

Además de la evolución organizativa legislativa ya mencionada, poco, en comparación con la Carta de 24, ofreció este periodo.

La parte humana y política desde luego residió en las clases acomodadas, sobretodo militares, desde luego conservadoras, pero aún mas pro-monarquistas, que caracterizaron por su preponderancia este periodo.

---

<sup>13</sup> Ibidem p. 60.

<sup>14</sup> Es pertinente señalar que el término diputación para este efecto de lo que hoy es la comisión permanente se remonta en origen a la mencionada Constitución de Cadiz y tambien que dicha acepcion (según información tomada de la INTERNET) es aún utilizada en España, para el mismo efecto e incluyendo como en este apartado historico se expresa, Diputados y Senadores en su conformacion



### C) LA CONSTITUCION DE 1857.

La Comisión de Constitución de 1856 llegó a presentar en julio de ese mismo año el proyecto correspondiente "que, por lo que toca a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, hubo de ofrecer particularidades muy singulares, que darían lugar, desde aquel entonces a innumerables debates en los que se precisara la orientación y el sentido de dicho órgano fundamental del Estado mexicano"<sup>15</sup>.

Dentro de esas particularidades es de suma importancia y de especial pronunciamiento el establecimiento del unicamarismo, conflictuado tópico que por una parte tiene en sus defensores el argumento consistente en "una sana teoría general del sistema de gobierno presidencialista"<sup>16</sup>. Y en sus detractores el razonamiento, vertido precisamente en el año de 1856, en los términos siguientes.

¿Qué ha sido el Senado en nuestro régimen político...?.. No por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionaron nuestras Instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facultad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática a la remora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía .<sup>17</sup>

Así mismo consideraba la Comisión en su dictámen inicial que no le convencían las supuestas ventajas de una segunda Cámara que pudiera llegar a subsanar la precipitación o irreflexión de la primera, argumento último que en múltiples ocasiones justificó y ha justificado la existencia del Senado.<sup>18</sup>

No es sino hasta la presidencia de Sebastián Lerdo de tejada que, por decreto de 13 de noviembre de 1874, formalmente y hasta fecha reciente, queda restaurado el Senado en

<sup>15</sup> Francisco Zarco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857, p. 335. Cit por Sayeg Helu, Jorge op.cit p. 65.

<sup>16</sup> Cfr Sayeg Helu, Jorge op.cit p. 66

<sup>17</sup> Francisco Zarco, op.cit p. 306

<sup>18</sup> Vid supra p. 3

su composición original: dos representantes de cada estado y del Distrito Federal. Todo lo cual fue fruto de una ardua lucha por parte del mencionado Lerdo de Tejada, quien (sin perjuicio de lo que por su parte hicieron otros -como el presidente Juárez), desde el 13 de diciembre de 1857, había propuesto ante el Congreso de la Unión la mencionada reimplantación.

Fueron estos los argumentos de Lerdo para fundamentar tal modificación: "Que en una república federal las dos cámaras sirven para combinar en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo...puede considerarse un bien, como se considera en otros países que la experiencia y práctica de negocios de los miembros de una Cámara modere convenientemente en casos graves, algún impulso excesivo de acción en la otra"<sup>19</sup>.

Respecto del tiempo en que el Congreso legislativo debía sesionar, el texto original de la Constitución de 1857 disponía la existencia de dos periodos ordinarios:

*...El primero comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; y el segundo... comenzará el primero de abril y terminará el último día del mes de mayo.*<sup>20</sup>

Aunque en el proyecto de Constitución se sugirió una vez más la figura de Consejo de Gobierno,<sup>21</sup> la denominación que se consagró para el concepto aludido fue la de Diputación Permanente, misma que al reimplantarse el sistema bicameral se compuso de veintinueve miembros, quince diputados y catorce senadores.

Desde luego, por lo que corresponde a la parte humana y política en que se encarnaba el Congreso, de esta etapa constitucional, osciló entre liberales, mismos que procrearon en mucho los postulados básicos de la Carta de 57 comentada, y los conservadores-promonarquistas, que impusieron un receso en las ideas del constitucionalismo moderno hasta la llamada restauración de la República

<sup>19</sup> Rabasa O. Emilio, El pensamiento político del constituyente de 1856-1857 México Ed. Porrúa 1991 p. 104.

<sup>20</sup> Artículo 62 Constitución Política Mexicana de 1857.

<sup>21</sup> Vid. supra p. 4.

#### D) CONSTITUCION DE 1917.

Instalado en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente de 1916-1917: el 30 de noviembre se eligió mesa directiva, el 1° de diciembre el Primer Jefe, Don Venustiano Carranza, entregó su "Proyecto de Constitución Reformada" y el 6 del mismo mes fue designada la primera Comisión de Constitución, la cual en conjunción con la segunda de la misma especie, aceptaron, modificaron y adicionaron tal documento básico.

Como es sabido la diferencia trascendental que vino a implantar esta Carta Magna fue en lo relativo, básicamente, a las garantías sociales, y de ahí la peculiar aportación que nuestro sistema constitucional ha dado al mundo.

Sin embargo, es de resaltar en materia del Poder Legislativo los siguientes puntos:

"A propósito de la elección de los senadores surgió una interesante controversia en la que tomó parte el diputado Paulino Machorro Narvaez, Presidente de la Comisión Dictaminadora .. donde, la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa"<sup>22</sup>.

Lo anterior tenía como causa final popularizar el Congreso, directa y especialmente al Senado, lo cual se logró al menos teórica y normativamente, deviniendo dicha organización específica en un sin fin de variantes que llegaban hasta días recientes con la elección directa de los Senadores. Desgraciadamente, la tendencia actual es contraria a ese espíritu.

Respecto a la duración del trabajo legislativo por parte del Congreso, originalmente nuestra Constitución vigente consagraba un único periodo de sesiones, ahora bien, es necesario señalar que dicho periodo ordinario de sesiones, que fatalmente se iniciaba el día 1o. de septiembre de cada año y que nunca podía prolongarse más allá de cuatro meses, pues se señalaba la del 31 de diciembre del propio año como fecha límite, debía durar solamente el tiempo necesario que requiriera al congreso el estudio, discusión y

<sup>22</sup> Bagoa Oribuela, Ignacio op.cit. p. 640.

resolución de los demás asuntos constitucionales que le correspondían. No poca importancia significó a este respecto la única reforma que hasta esa fecha se había hecho al artículo 65 de la Constitución el 6 de diciembre de 1977, y por la cual dejaba de atribuírse al congreso general, para dejarla como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de revisar la cuenta pública y votar el presupuesto, que quedaban, constitucionalmente hasta entonces, a cargo de ambos organismos legislativos a la vez. Importante, también, es contrastar los ordenamientos y características actuales sobre esta materia, con los que existieron antaño y que fueron determinantes de los mismos.

Si bien en ese entonces se señalaba un único periodo ordinario de sesiones, éste no era fijo en manera alguna, porque no era forzosa sino potestativa su duración de cuatro meses; nada indicaba que dicho término no pudiera acortarse un tanto por haberse satisfecho plenamente el objeto de su cometido: darlo por terminado antes del 31 de diciembre, teóricamente factible, por más que en la práctica parezca no haberse presentado de hecho una situación similar, y para cuyo caso se encontraba previsto el que si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolvería el Presidente de la República.

Pero si dicha duración podía acortarse, nunca podía prolongarse, al no preverse prórroga alguna al periodo ordinario de sesiones, como sí se estableció en 1857 de acuerdo con la preponderancia legislativa que la Carta Fundamental de aquel entonces reconocía a la única cámara que establecía

El texto original de 1857, como ya se señaló, disponía no solamente dicha posibilidad de prorrogar las sesiones, sino la existencia de dos periodos ordinarios de ellas.

Ello daba, supuestamente, lugar a que el Congreso pudiera hallarse actuando ininterrumpidamente durante todo el año, amenazando así el equilibrio entre los poderes, y al no ser disminuibles los periodos durante los cuales sesionaban las cámaras, deberían estar éstas funcionando, aún cuando ello no fuera necesario. De aquí, precisamente, los argumentos de la segunda comisión dictaminadora del Congreso Constituyente de 1916-1917 al esbozar que

*La organización del poder legislativo como quedó en la Constitución de 1857... fue en realidad un arma terrible del Legislativo y fue algo más, fue un explosivo depositado en la base de nuestras instituciones políticas nacionales; el argumento político en el cual se han fundado las dictaduras para corromper al Poder Legislativo, no sólo en tiempo de Porfirio Díaz, sino también en el del señor Benito Juárez; un grave peligro para el Ejecutivo fueron los artículos que establecieron las relaciones de la Cámara y el propio Ejecutivo. La reunión en sesiones extraordinarias por convocatoria de la Comisión Permanente da a ésta la facultad de tener el congreso reunido de un modo constante.<sup>23</sup>*

El más justo equilibrio de poderes a que siempre hemos aspirado nos ha traído nuevamente, a partir del 7 de abril de 1986, a reintroducir en nuestras prácticas constitucionales aquella que derivaba de dicho sistema de la Constitución liberal del siglo pasado en México, es decir, el establecer dos periodos ordinarios de sesiones anuales para el Congreso de la Unión y reducción del tiempo entre la elección del Presidente y la fecha en la que este tome posesión.

Fue así, como, en ese entonces, se reformaron los artículos 65, 66 y 67; el 65, en el sentido de establecer dos periodos de sesiones anuales: el primero a partir del 1o. de noviembre, y el segundo a partir del 15 de abril de cada año. El artículo 66 se reformaba para señalar que dichos periodos no podían prolongarse más que hasta el 31 de diciembre y el 15 de julio del propio año respectivamente, para cada uno de dichos periodos, es decir que ambos podrían reducirse, pero no prorrogarse, debiendo ser clausurados forzosamente, pudiendo convocarse, en todo caso, a periodos extraordinarios de sesiones en los términos del artículo 67, cuando quedaren importantes asuntos pendientes, reservándose para las fechas entre dichos dos periodos, es decir, durante el tiempo de receso, la práctica de permitirse a los legisladores disponer del tiempo necesario para visitar sus distritos, supuestamente, a fin

<sup>23</sup> Proyecto de Constitución de 1916-1917, al respecto y a manera de comprensión es pertinente profundizar en el estudio del devenir de las atribuciones entre legislativo y ejecutivo mexicanos para asimilar tal

de establecer contacto directo con sus electores y sus regiones, practica no regulada debidamente, que si bien resulta ahora una preocupación necesaria de cada partido, fue durante el siglo fenecido caracterizado por su incumplimiento, en el deber que los mismos tienen con sus supuestos representados, lo cual raya en un vicio mayor tratándose de nuestro contemporáneo sistema general de representación proporcional.

Actualmente, el Congreso debe reunirse ordinariamente, primeramente, el 1 de septiembre y, posteriormente, el 15 de marzo de cada año, no pudiéndose prolongar sino hasta el 15 de diciembre, excepto en la ocasión prevista por el art 83, y hasta el 30 de abril de ese año, respectivamente.

Atendiendo a la naturaleza de las sesiones, éstas pueden clasificarse en ordinarias y extraordinarias, según se trate de las que se llevan a cabo durante el periodo que la propia constitución señala como ordinario: es decir, las que se celebran entre el 1o. de septiembre y el 31 de diciembre de cada año, y aquellas otras a las que se convoca fuera de dicho lapso: entre el 1o. de enero y el 31 de agosto, para tratar de algún o algunos asuntos expresados en la propia convocatoria, y que por ello mismo se califican como extraordinarias.

Desde otro punto de vista, y ya no tanto constitucional sino reglamentario, las sesiones, independientemente de si son ordinarias o no, pueden ser permanentes, públicas y secretas<sup>24</sup>. Permanente, por regla general cuando se trata de un asunto urgente por resolver que obliga a laborar ininterrumpidamente hasta agotarlo, y durante la cual no podrá tratarse ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo relativo, el que será expreso de los miembros de cada cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado. Pública, caracterizada por el libre acceso que a ella se da al público en general, y para lo cual se destina un lugar especial del recinto, llamado "galería", el que debe abrirse antes de iniciarse cada sesión y no debe cerrarse sino hasta que ésta se levante, salvo el caso de desorden. Secretas, son aquellas sesiones en que sólo participan los miembros de las cámaras, quedando excluida la presencia del

---

Reglamento

Art 27 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

público. Este carácter pueden tomarlo las ordinarias y extraordinarias. Así lo indica el reglamento correspondiente. Se establecen todos aquellos asuntos que invariablemente deben presentarse y tratarse en sesiones secretas, y entre los cuales deben señalarse los referentes a acusaciones en contra de los miembros de las cámaras y demás altos funcionarios en general, así como los que se estime deben tratarse reservadamente. A ellos hay que agregar los asuntos económicos de las cámaras y los relativos a relaciones exteriores en general, siendo de destacarse el sigilo en que la ley señala deben ser tratados todos aquellos asuntos que exijan estricta reserva.

Al respecto del carácter secreto de las sesiones, la práctica parlamentaria contemporánea mexicana refleja una realidad en que prepondera el carácter publicista de los trabajos congresionales como un insoslayable requerimiento social, que se ve comprobado por la permanente publicidad que los mismos tienen, y que desde un particular punto de vista, tal característica práctica, constituye el más simple pero trascendental hilo conductor a la democracia, mejor que la mayoría de los que se desprenden de un sistema de partidos, por la generalización y acercamiento que, a través de los medios masivos mayormente, se logra hacia el pueblo mexicano.

Por otra parte, la sesión inaugural de cada ejercicio legislativo tiene trascendente importancia y muy particular significado dentro de la política nacional por su especial significado de enclave en la agenda política anual y por las expectativas y controversias de las que siempre se verá rodeado. Tiene lugar el día primero de septiembre<sup>25</sup> de cada año, ya que como se sabe, el Presidente de la República, en esa fecha, establece contacto con el pueblo del cual proviene su mandato, a través del informe que constitucionalmente tiene el deber de rendir ante la representación nacional, a fin de dar a conocer a ésta el estado general de la administración pública del país.

El artículo 69 de nuestra Constitución vigente, en efecto, establece al titular del ejecutivo a obligación de informar al pueblo acerca de la marcha del gobierno que encabeza; mas aunque se ha escogido para ello el día de apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones del congreso de la Unión, parece no ser ya, como antaño,

<sup>25</sup> Art. 6 de la Ley Orgánica del Congreso General Mexicano

los legisladores, los únicos receptores de trascendental acontecimiento público, sino que toda la ciudadanía del país parece participar en él ahora a través de los medios de comunicación masiva, como son la prensa, la radio y sobre todo, la televisión. Se exige actualmente que el referido informe se presente por escrito, obligación que por cierto se presenta como controvertida en la actualidad, respecto de su modificación en cuando a la forma de rendir tal informe, mismo que resulta de fundamental importancia para conocer y analizar la labor desarrollada por el Ejecutivo, actuación de lo más característica en la política mexicana, recuerdese que el nuestro es hasta ahora un sistema presidencialista, donde además de que en torno a el informe se desarrolla la polemica gubernamental del momento, tambien es cierto que como acto historico se ha hecho valer en todos los documentos constitucionales anteriores a nuestra vigente Carta de 1917, sino que ha marcado el sello distintivo de cada uno de los gobiernos que nos hemos dado y constituye, sin duda una de las fuentes más inmediatas para el estudio y decidida comprensión de lo que ha sido y es el desarrollo político de México.

Desde el punto de vista del legislativo, el informe implica el conocimiento oficial que cobran las cámaras, que en dicha sesión se reúnen conjuntamente, sobre la marcha de la administración pública del país, para mejor planear sus actividades y disponer sus actuaciones, mediante el análisis que de él estarán obligadas a hacer, conforme lo establece el artículo octavo de su propia ley orgánica y a través de las diferentes comisiones de trabajo que para cumplimentar debidamente las atribuciones que cada una de las cámaras tiene encomendadas, están obligadas a integrar diputados y senadores.

El comentado informe constituye un tema controvertido que desde luego sera abordado / analizado con posterioridad.

Ahora bien, y tocante al tema de las comisiones, encontramos en ella uno de los tópicos mas controvertidos, sobretodo en lo que cabe a su conformación, siendo desde luego angular su importancia en la organización y funcionamiento del congreso legislativo mexicano, pero por ahora nos abocaremos solo a resaltar tal particularidad



Por último, resta mencionar que la parte humana y política en que se encarna el Congreso durante este último periodo constitucional, el mayor de todos en la historia mexicana, ha desde luego sido vasto, y solo es posible mencionarse los angulares, desde los tres grupos constituyentes: " El de los jacobinos, que giraban en torno al "fogoso" Obregón y que han sido calificado como "las izquierdas". "Las derechas", que rodeaban al reposado Don Venustiano... y una tercera categoría, intermedia, que formó la mayoría equilibradora entre los extremos"<sup>26</sup>. Hasta la actual configuración partidaria presente en el Congreso: PRI, PAN, PRD, PT y PVEM, etc; pasando desde luego por la histórica transformación que tuvo el Revolucionario Institucional a través de la mayor parte del siglo, en la cual por cierto, tuvo la hegemonía política organica-constitucional, hasta antes del 6 de Julio de 1997, fecha histórica en que la composición humano-partidaria se pluraliza, se deja atrás dicha hegemonía y concomitantemente salen a la luz obsolescencia e ineficiencia por parte de las normas organizativas y funcionales, sobre todo endógenas, que formalmente regulan el Congreso, que por supuesto son efecto de falta de previsión en la técnica legislativa que para fines organizativos se caracterizó por "temporalista", es decir adecuada solo a un tiempo, a un tiempo que ya fue rebasado, y es precisamente todo ello el motor de esta investigación.

Sin embargo, y antes de ubicarnos en nuestra realidad histórica, desentrañaremos lo que con anterioridad se ha vertido al respecto a través de la lente doctrinal.

CAPITULO II

LA ORGANIZACION LEGISLATIVA  
JUZGADA A LA LUZ DE LA DOCTRINA

#### OBJETIVO ESPECIFICO.

Se estudiarán las diversas posturas doctrinales que al respecto de los aspectos organizativos y funcionales del Poder Legislativo se han vertido durante las últimas décadas, dividiéndose para tal efecto en dos etapas: una, la correspondiente a un enfoque especificista y tradicional y, dos, la que se ha dado de una manera más general, en un enfoque integral del acontecer legislativo como un todo incluyente de diversos fenómenos sociales, sobretodo jurídico políticos, no solo internos, sino también circundantes al propio Poder Legislativo.

## A) ENFOQUE CRITICO ESPECIFICO TRADICIONAL.

Aunque es en nuestra época cuando, debido a la sin precedente pluralidad de fuerzas políticas partidistas representadas en el Congreso, salen a relucir, como nunca, deficiencias en las normas organizativas y funcionales del cuerpo congresional, ya con anterioridad se venían señalando, con mucho rigor, desaciertos en la regulación organizativa y funcional del Congreso General.

En ese contexto histórico, ya en 1941 Herrera y Laso ponía al Poder Legislativo “contra la nación”, criticando tanto “los vicios constitucionales” como “las prácticas viciosas”<sup>27</sup>.

Por vicios constitucionales refiere a los que se encuentran en la raíz misma, “en el origen del Congreso”, y concreta su inconformidad, dentro de la realidad legislativa de esa época, contra la renovación total del Senado, pues en ese entonces (como en los últimos años) se ordenaba en la Constitución que el Senado se renovara cada seis años; también se inconforma contra la figura jurídico política de los suplentes, argumentando que “nada es mas inútil, que el suplente del diputado y el suplente del senador”<sup>28</sup>; inutilidad que hace extensiva a la tan vituperada Comisión Permanente, señalándola como “la otra institución perfectamente inútil y en consecuencia nociva”.

El abundamiento que hace tocante al tema de la Comisión Permanente de alguna manera esta íntimamente relacionado con el factor de la representatividad y la legitimidad de las decisiones de los reductibles órganos colegiados, como dicha Comisión.

En ese sentido, califica a la Comisión Permanente como “un cuerpo híbrido que tiene funciones en la Constitución que lo hacen peligroso y pernicioso”<sup>29</sup>, pues, “su quórum lo

---

<sup>27</sup> Herrera y Laso, Manuel Estudios políticos y constitucionales México Ed Miguel Angel Porrúa 1986. P126

<sup>28</sup> Ibidem P127

<sup>29</sup> Ibidem P129

forman quince<sup>30</sup>; ocho señoras y señores, pueden resolver sobre el nombramiento de Presidente de la República y decidir sobre la suspensión de garantías individuales!”.

Por lo que corresponde a las, llamadas por él, prácticas viciosas, refiere éstas a las “que cometen nuestros legisladores”, diciendo que las hay verdaderamente edificantes, y , aunque dentro de un enfoque suyo, alude a un aspecto que era de bastante impacto, en los siguientes términos:

“Hace cuarenta años, escribía Woodrow Wilson, de nefasta memoria, un admirable libro titulado *El Gobierno Congresional* y llegaba a esta conclusión. la evolución política de los Estados Unidos del Norte ha traído como consecuencia desvirtuar por completo las funciones del Congreso en forma tal que hoy puede decirse que a este respecto el gobierno de los Estados Unidos es el gobierno de las comisiones irresponsables de ambas Cámaras. Pues entre nosotros, con esta maravillosa invención del bloque (expresión del partido único oficial), resulta que el Congreso ya no es el cuerpo legislativo de la Nación, el gobierno mexicano se ha convertido en el gobierno de un bloque irresponsable, por lo que el Congreso viene a ser despues de una sesión de bloque un verdadero simulacro”<sup>31</sup>.

También es de resaltar la apreciación que hace de “la respuesta del Presidente del Congreso al mensaje Presidencial”, calificándola de “otra práctica viciosa que resulta divertida y hasta pintoresca”.

Al respecto desmembra la historia de este fenómeno jurídico político, señalando que en la Constitución de 1857 “un artículo<sup>32</sup> prevenía que, a la apertura del Congreso asistirá el Presidente de la República y pronunciará un discurso sobre el estado del país; y añáde ese artículo, El Presidente del Congreso le contestará en términos generales”. Para posteriormente señalar: “Se cambió el texto y actualmente dice: a la apertura de sesiones del Congreso el Presidente de la República presentará un informe por escrito. Ya se acabó aquello del discurso! ...¡Ah!, ¡pero como se iba a quedar el presidente del

<sup>30</sup> Recuérdese que para esa época el número de integrantes era de veintinueve  
<sup>31</sup> *Ibidem* PP131 y 132.

Congreso sin contestar!...Y aquí teneis un caso típico de supervivencia constitucional...ya sabemos que el presidente del Congreso le va a decir al Presidente de la República: tu labor es magnífica, eres el estadista más iluminado de este hemisferio, después de Roosevelt"<sup>33</sup>.

Ahora bien, y sin perjuicio del interesante aporte histórico comparativo que deriva de la anterior crítica, es, por una parte, impresionante y agradable denotar como la realidad en ese fenómeno jurídico político ha cambiado, la expectativa respecto del contenido de la contestación aludida ya no es tan predecible o pesimista y es entonces como vemos que hasta los doctrinarios, al estudiar nuestra organización legislativa, tenían preconcebida la idea de la perpetuidad de la hegemonía política orgánica legislativa por parte del partido hasta ahora oficial, lo cual es reprobable, ya que debio a eso las obras doctrinales circundaron en torno a una estructura hegemónica, bien cierto insoslayable, pero por lo mismo sin repercusiones teóricas previsorias, en donde la realidad se adelanta siempre a la teoría nacional, *verbigratia* de lo acontecido en el año de 1997, en que la *praxis* dejó muy atrás tanto a la Ley como a la Doctrina.

Por otro lado, pero del mismo punto, no es de compartirse tal criterio en el sentido de objetar de irrisoria la pretensión sostenida de contestar el informe Presidencial, contestación regulada por la Ley Orgánica del Congreso, y por lo mismo, y aún que se hubiera basado el autor invocado en la no consagración constitucional de la contestación del informe para tacharlo de práctica viciada, es notorio que si "supervivió" tal fenómeno, significa que forma parte de nuestra tradición constitucional, fruto de una *inveterata consuetudo*, y por ello, de cierto modo, inabandonable; es pues, y aunque su naturaleza sea protocolaria, un acto coejecutable que expresa en forma solemne la debida relación entre Ejecutivo y Legislativo, donde éste además vigila limitada pero necesariamente la labor del Ejecutivo, por lo mismo, y concomitantemente a una más precisa regulación, debería señalarse como tal el contenido del informe, de ese manera extensa, no de la forma restrictiva en que la misma Ley señala al referirse al "estado que guarda la

---

<sup>33</sup> Se trata del número 63.

<sup>34</sup> *Ibidem* P133.

administración pública"<sup>34</sup> que es, aunque demasiado amplia e importante y, por más, determinante, parte de las labores del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, y respecto de lo que dice Tena Ramírez<sup>35</sup>, en el sentido de que la opinión del Presidente del Congreso no es la opinión de las Cámaras, si entendemos -en tanto emisión de un individuo- que esto es cierto, también lo es que, como resultado del proceso legal y mayoritario que le dió ese encargo, sí está legitimado para emitir libremente la contestación, con las modalidades que prevé la legislación orgánica y desde luego con un enfoque lo más objetivo posible, por lo que dicha tesis es incontestada, máxime si enfatiza diciendo que tal acto no debe "adquirir trascendencia política"<sup>36</sup>, como si los efectos políticos de un acto cualquiera pudieran ser cabalmente predecibles y, mucho menos, dominables por medio de un implemento teórico o formal cualquiera.

En sí, las críticas transcritas deben ser entendidas como consecuentes a un contexto histórico, jurídico y, aún más, ideológico; mostrándonos, eso sí, lo inveterado de los defectos en nuestra organización legislativa, independientemente de cualquier posición subjetiva que se guarde en juicio al respecto.

Ahora bien, afortunadamente, en la doctrina jurídica y política mundial, incluido México, también se ha abordado el tema de la organización legislativa, desde un enfoque teórico puro, y así mismo, de modo prolijo, a manera de Derecho Parlamentario, sin ausentarse por supuesto el enfoque politológico. Gama teórica que estudiaremos para desentrañarle sus elementos destacables, en tanto criterios contemporáneos de implementación organizativa estatal.

<sup>34</sup> Art.69. Constitución Política Mexicana.

<sup>35</sup> Tena Ramírez, Felipe Derecho Constitucional Mexicano, México Ed Porrúa 1987 P284

<sup>36</sup> Idem.

## B) ENFOQUE INTEGRAL DE TEORIAS CONTEMPORANEAS.

### 1.- Noción básica.-

Como se anticipó, el siguiente apartado corresponde a la apreciación teórica integral de la problemática que implica la organización legislativa, misma que en ese sentido ha sido estudiada desde diversos enfoques enclavados en un desentrañamiento abstracto del fenómeno legislativo en su amplia concepción incluyente de elementos sociopolíticos genéticos y periféricos y en tanto institución mundial política contemporánea, así el enfoque del Derecho Constitucional, el del Derecho Parlamentario y el de la Ciencia Política.

Básicamente, el Derecho Constitucional sirve de estructura teórica para el abudamiento cognoscitivo del Derecho Parlamentario, en tanto uno de los órganos tradicionales que son objeto de estudio de aquel constituye, de una manera especializada, la finalidad sistematizadora del último tipo de estudios, por lo que en la tecitura jurídico política estas dos áreas de estudio se ven implicadas.



## 2.- CONTROLES INTERORGANOS: LEGISLATIVO-EJECUTIVO.

Buena introducción, aunque un tanto preconcebida, es la de señalar que mucho de lo que constituye "la directriz" en los estudios acerca de la organización legislativa está constituida por la teoría de la división de poderes, que, a decir de Berlín Valenzuela, se encontraba ya precedida por la separación efectiva de los mismos, señalando que "tal separación surgió y se desarrolló para preservar la libertad y evitar el abuso del poder, enmarcada en una rivalidad de centros de mando que propendían a asumir la soberanía y organizar el Estado conforme a los intereses sociales existentes, o en términos de Ferdinand Lasalle, conforme a los factores reales de poder"<sup>37</sup>, todo lo cual resultó en los dos grandes regímenes políticos constitucionales modernos: el Parlamentarismo y el Presidencialismo, en los que la Asamblea Legislativa es una de las ramas del poder del Estado, empero su presencia y grado de participación es distinta.

Abunda el citado autor diciendo que "en la actualidad la aplicación del citado principio ha dado lugar a diversos tipos de regímenes, como son: El de concentración o confusión de Poderes, el de separación rígida de Poderes y el de la colaboración de poderes"<sup>38</sup>, lo cual nos refleja en mucho lo que es materia de la problemática que mayormente se presenta en lo relativo a las organizaciones legislativas, siendo los puntos controvertidos, precisamente, la colaboración, la confusión, la separación, la concentración, de poderes todos ellos, radicado desde luego, dichos tópicos, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

Recalcando, esencialmente, el origen de lo controvertido en el tema general que aquí se aborda se encuentra en la cantidad y en la calidad de funciones que se atribuyen en el ordenamiento jurídico positivo tanto al Poder Legislativo como al Poder Ejecutivo con el cual se correlaciona para equilibrio, derivado este del contrapeso que se efectúe con tal distribución de potestades, así como del criterio organizativo que se adopte para el

---

<sup>37</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. Las funciones parlamentarias entre regímenes presidenciales y parlamentarios. Derecho Parlamentario Iberoamericano. México. Ed Porrúa 1987. P 65

<sup>38</sup> Ibidem. P 66

funcionamiento general de cada uno de ellos, y para lo cual aquí la mirada analítica se enfocará, desde luego, en el Poder Legislativo, el mexicano.

Ahora bien, nuestro sistema gubernamental, se ha caracterizado por presidencialista, teniendo como modelo básico al estadounidense, sin embargo, nuestro caso nacional, no ha encontrado, digámoslo así, una identidad aparentemente tan estable como la americana, que al menos en la superficie refleja un claro y permanente juego de fuerzas entre Legislativo y Ejecutivo, pero conservando siempre la supremacía de éste último; en cambio, en nuestro país, durante nuestra actual vida constitucional, al menos antes del 6 de julio de 1997, prevaleció siempre - contundentemente- el poder del Ejecutivo sobre el del Legislativo, haciendo de ese juego de fuerzas mencionado, sólo una simulación de juego; sin embargo, posterior a la fecha arriba indicada, la simulación parece haber llegado a su final y por lo mismo, la prevalencia del Ejecutivo, en las materias que incumben a este y al Legislativo por mandato constitucional y legal, han notoriamente disminuído, por lo que sólo le resta a aquel las prerrogativas que le están estrictamente concedidas por la ley, ya que aquellas facultades de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo, por muy numerables y determinadas que sean, constituyen en la realidad política y jurídica consecuente una aparente pasividad por parte del Ejecutivo, baste recordar el tópicó del presupuesto que es -por económico-determinante; así pues, la tendencia política orgánica de correlación de fuerzas entre esos dos Poderes, se ha dementado, ganando en cambio impulso la tendencia de mayor poderío al Legislativo, encontrándonos en este punto de tiempo, quizás, en uno de los mejores de equilibrio, de ese tan invocado equilibrio de Poderes.

Sin perjuicio de lo que ya se comentó, se deriva también, acorde a esa tendencia, una seria expectativa de alejarnos del Presidencialismo acercándonos cada momento más al Parlamentarismo, sin recaer precisamente en la fórmula exacta de Parlamentarismo, sino tal vez una forma híbrida, que implique básicamente un mayor control político y jurídico del Legislativo sobre el Ejecutivo.

En una investigación detallada, Jesús Orozco Henríquez, desglosa la evolución de las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo en México y en una de sus

apreciaciones señala que “se puede afirmar que durante las recientes tres décadas, y de manera especial los pasados tres lustros, aquel proceso de continua concentración de facultades en el Ejecutivo se ha venido revirtiendo y la mayoría de las reformas constitucionales han buscado beneficiar a las demás ramas del poder...Es así como me referiré a las características de esas reformas recientes que han buscado fortalecer al Legislativo...siendo también necesario desarrollar controles intraorgánicos y los interorgánicos en favor del Legislativo sobre el Ejecutivo para erradicar cualquier vestigio de uso de poder”<sup>39</sup>.

Lo anterior denota como la creación de normas organizativas congresionales tuvieron como premisa, en el tiempo a que alude Orozco Henríquez, el fortalecimiento del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, en tanto control político administrativo, lo cual quizás se llevo al cabo en un ánimo de “legalismo” gubernamental que legitimara la creación de leyes a instancia del ejecutivo ante el notorio reforzamiento del Legislativo, no pudiéndosele adjudicar en consecuencia debilidad ante el Ejecutivo, quien era y ha sido en realidad, hasta época reciente, el creador de las leyes, sin embargo, tal reforzamiento, lo mas probable es que no hubiera sucedido de predecirse la contundente pluralización del Congreso y mas aún de la Cámara de Diputados.

En concordancia con la referida premisa es interesante como el mismo autor no solamente hace énfasis en tal pretensión, sino que, con un carácter determinante, señala que “la evolución del Congreso se aprecia a través... de las reformas a su organización y funcionamiento a efecto de vigorizarlo”<sup>40</sup>.

No obstante, tales facultades, intraorgánicas e interorgánicas, eran ya señaladas por Karl Loewenstein, con el nombre de “controles”, destacando en las del último tipo (controles inteórgano), el control de la asamblea frente al gobierno y el control del gobierno frente a la asamblea.

<sup>39</sup> Orozco Henríquez, Jesús. “Facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo” Problemas actuales de Derecho Constitucional, México III UNAM 1994 P280  
Idem

Es de resaltarse, la importante y trascendente aseveración que hace el propio Loewenstein al expresar: "En la realidad política, el interjuego y la interacción entre el gobierno y el parlamento constituyen el meollo del proceso del poder"<sup>41</sup>, para de ese grado tomar en consideración la problemática interorgánica legislativo-ejecutivo.

En seguida, y relacionado con el carácter funcional, que es uno de los aspectos a estudiar en esta investigación, Loewenstein señala que antes de entrar al análisis de los controles interórganos "debe ser hecha una referencia a otro punto de vista de decisiva importancia histórica y política. Para poder llevar a cabo debidamente la función que le ha sido asignada, cada detentador del poder debe de estar libre no solo de intervenciones directas, sino también de cualquier presión indirecta no prevista en la constitución, y que puede ser ejercida sobre él por otros detentadores del poder o por fuerzas operando fuera del proceso constitucional. Esta situación de hecho es aquí designada como "independencia funcional"<sup>42</sup>.

Respecto a la independencia funcional del poder legislativo, podemos derivar (de la independencia funcional del parlamento -así estudiada por Loewenstein) los siguientes aspectos:

- 1.- La eliminación de la influencia gubernamental (ejecutivo) en la elección de los miembros de la asamblea.
- 2.- La eliminación de la preponderancia del ejecutivo en el proceso legislativo.
- 3.- La eliminación del control gubernamental sobre las sesiones del Congreso.
- 4.- La eliminación de la influencia gubernamental sobre la gestión parlamentaria.
- 5.- La eliminación de la posibilidad de una presión gubernamental sobre los miembros del parlamento durante el ejercicio de su mandato.
- 6.- La eliminación de requisitos de tipo económico y otras limitaciones de elegibilidad del diputado
- 7.- La prohibición de detentar simultáneamente el mandato parlamentario y determinados cargos profesionales

<sup>41</sup> Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Madrid Ed Ariel Derecho 1986. P 253

<sup>42</sup> Ibidem P.254

La mayoría de estos puntos parecerían de innecesaria mención, por aparentemente preconcebidos, sin embargo, y sobretodo de facto, gran parte de los requerimientos funcionales enunciados resultan en la práctica inobservados. Por lo que resulta entonces, todavía recomendable, basar un criterio de funcionalidad con base en los anteriores detalles.

En ese entendido, cabe reafirmar el necesario robustecimiento del Legislativo respecto del Ejecutivo, en seguimiento de las ya mencionadas intenciones históricas de dotar de más independencia funcional al Poder Legislativo, propio de la evolución constitucional democrática.

### 3.- AUTONOMÍA ELECTORAL.

Por otro lado, cabe señalar que todo "lo nuevo" que ha sucedido en la organización del Poder Legislativo Federal mexicano, no hubiere sido posible sin la inserción de una modalidad democrática llamada autonomía electoral.

A decir de Ernesto Villanueva, por autonomía electoral "Puede entenderse el ejercicio privativo de autoridad con plenas facultades administrativas y jurisdiccionales que, sin sujeción jerárquica establece en la Constitución y las Leyes de un Estado para sus organismos electorales... los cuales tienen la atribución de garantizar y proteger el registro de la ciudadanía, la libre participación de los sufragantes, la honestidad de los escrutinios y el funcionamiento competitivo de los partidos y organizaciones políticas"<sup>43</sup>.

Como es notorio tal concepto resulta bastante complejo en su contenido, y aunque en la práctica no había resultado, para el caso mexicano, consagrado en una sola Institución, la misma se ha realizado e institucionalizado, subrayando, puede decirse que sin ella, como resultado de las diversas reformas que se vinieron dando en materia política electoral, no estaríamos ante la realidad política legislativa que actualmente nos concurre. Como es sabido, el Instituto Federal Electoral, constituye la parte institucional y orgánica de tal autonomía electoral.

Caso contrario es el del otrora Tribunal Federal Electoral, participe aprobado de la transición política estatal mexicana, que una vez legitimada su autonomía, corrió un camino a la inversa al ser integrado al Poder Judicial, lo cual constituye un serio revés al criterio general de autonomía que se había intentado. Quedaba por comprobar si tal incorporación judicial constituiría un elemento progresista en la democracia mexicana o si por el contrario denotaría un serio retroceso en las instituciones democráticas nacionales; si bien la prueba de fuego en tal sentido fueron las elecciones federales del año 2000, parece ser que su existencia y la naturaleza de su actuación estará sometida

---

<sup>43</sup> Villanueva Villanueva, Ernesto. Autonomía electoral en Iberoamérica. México Ed Triana 1994 PP 23 y 24

todavía a más pruebas que demuestren su adaptación plena y su identificación probada con el sistema político electoral mexicano, como si lo ha podido comprobar el Instituto Federal Electoral, al cual posiblemente favorece su menor participación en resolución de controversias. En todo caso, cada una de sus particulares actuaciones, el nivel de operatividad y la claridad y convencimiento en la fundamentación de las mismas, serán sus parámetros de pervivencia e institucionalidad histórica.

Pero, ahora bien, la autonomía electoral no solamente repercute en una mejor organización político estatal sino que se infiltra hasta la estructura misma de esa organización, ya que de prorrogarse una situación política que desatienda esos factores y esas normativas de poder, no solamente carece de eficiencia, sino de eficacia y efectividad, que se traduce en la desobediencia cívica, o sea la ingobernabilidad.

Ya Arbós y Giner explicaban que la gobernabilidad "Es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así, el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo"<sup>44</sup>

Así pues, podemos asegurar, que la realidad político electoral mexicana a más de ser un resultado del trabajo de los grupos de presión es mayormente un efecto necesario en el cual debíamos caer si se pretendía permanecer en un Estado de Derecho, por lo que uno y otro factor, creado y espontáneo, vinieron finalmente a echar a andar un mecanismo cinérgico de subsistencia del orden social.

Algunos autores, han englobado este tipo de fenómenos en una corriente occidental, como parte de una evolución general de los sistemas de gobierno que existen en esta parte del mundo, así por ejemplo Bertrand Badie y Guy Hermet, señalan que "la dinámica occidental... se distingue por el establecimiento gradual de relaciones nuevas y evolutivas entre los gobernantes y los gobernados. Estas relaciones se inscriben en regímenes de gobierno que se distinguen cada vez más del aparato estatal y que en

<sup>44</sup> Arbós y Giner, citado por Ernesto Villanueva Ibidem, P. 31

nuestros días le proporcionan la única legitimidad exterior a el mismo del que pueda presumir: es decir, la legitimidad democrática. La fuente de este desarrollo se encuentra en antiguos mecanismos, aunque apenas hace poco desembocó en la prioridad de los regímenes respecto del Estado en el nivel de la legitimación intelectual del poder<sup>45</sup>.

Lo anterior trae a colación un elemento no considerado comúnmente en el estudio de este tipo de fenómenos políticos, el elemento intelectual, este desde luego va ligado como origen de otros factores derivados, como lo son el civismo y el activismo político, factores todos ellos que, sin lugar a dudas, no habían alcanzado el grado evolutivo que se tiene en la actualidad, debido en gran parte a los sistemas sociales de educación y a los torrenciales sistemas de información contemporáneos.

Ahora bien, no es permisible soslayar en este estudio integral el factor de poder que por excelencia se presenta en la mayoría de los sistemas políticos nacionales del mundo y que juega, como ya lo hemos dejado entrever, un papel determinante en nuestra vida política mexicana, se trata desde luego de los partidos políticos.



#### 4.- PARTIDOS POLITICOS, REPRESENTACION Y CIUDADANIA.

Como es sabido, el medio común de asequimiento del poder gubernamental en casi todo el mundo es el que sólo posibilitan los partidos políticos.

Estos, han llegado a ser la parte que media entre el elemento humano y el elemento rector del Estado, a excepción de los países en que se permite directamente la postulación a los ciudadanos para puestos de representación popular, que es demasiado raro. Sin la participación del ciudadano en un partido es imposible que pretenda desempeñar un cargo público, es decir, formar parte del elemento rector del Estado, del Gobierno.

El problema de la representación constituye un factor esencial en el problema general que se intenta abordar, pues, ante una realidad "deficiente", donde cada vez resulta aún más imposible la reunión material de los ciudadanos de un pueblo para ejercer el voto directo, los partidos políticos resultaron, y aprovecharon de manera deliberada, ser el cauce posible de la misma en la intención democrática de un Estado.

García-Pelayo, abordando el tema de la representación democrática y parafraseando a F. J. Conde, señala: "lo representado es una realidad imperfecta, puesto que carece de presencia; se trata por tanto de una realidad deficiente, de una realidad simplemente incoada, más bien de una posibilidad que de una realidad, de modo que la esencia de la representación radica en actualizar y elevar al plano político, convirtiéndola en unidad de acción, a esa realidad deficiente"<sup>45</sup>.

No obstante tal representación ha derivado no en el ejercicio de la acción política del pueblo, sino de la acción política de élites de poder, investidas de la figura de los partidos políticos, alejándose en consecuencia, y contradictoriamente, de la idea auténtica de democracia

---

<sup>45</sup> García-Pelayo, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Madrid, Ed. Alianza, 1984, P. 173 y ss.

Es por ello que resulta contundente la afirmación que, ahora en su obra "El Estado de Partidos", hace el mismo García Pelayo:

"Si los diputados son representantes de la nación, lo son sólo por la mediación y mediatización de los grupos en tanto que exponentes parlamentarios de los partidos, en los que reside, en realidad, la representación de la soberanía nacional; aunque las votaciones sean nominales, el sentido de ellas ha sido -salvo los casos excepcionales- decidido en cada grupo y, por consiguiente, se trata de un voto de grupo, es decir, de partido, aunque formalmente expresado por cada uno de sus componentes; por consiguiente, desde el punto de vista estructural y funcional, el parlamento se ha transformado en una cámara de partidos y solo por mediación y mediatización, en una Cámara de diputados o de senadores"<sup>47</sup>.

Como efecto de lo ya señalado, han llegado a polarizarse gobierno y sociedad civil, ante la barrera, infranqueable para muchos, de los partidos políticos.

Sin embargo, y ante la inminente realidad de su existencia y persistencia, sólo queda ayudar a evolucionar lo que ya hay y que parece no dar marcha atrás, si los partidos son supuestamente los medios de persecución de la democracia posible, para que un Estado de Derecho pueda entenderse como cabal los partidos también tienen que ser democráticos, es decir: "que funcionen, se organicen y estructuren democráticamente"<sup>48</sup>.

Como se decía, esta es una situación político social inminente, que hasta ha originado el tipo de Estado prevaleciente: el Estado de partidos; y coincidentemente Cárdenas Gracia reflexiona: "Están ahí y debemos hacerles frente. Tenemos dos vías: una consiste en dejarlos obrar libremente en su interior y exterior; la otra pide una regulación jurídica de sus actividades, tanto las intrapartidistas, como las extrapartidistas. La primera vía puede producir el peligro partidocrático, en el que los partidos, cuando existe un sistema de partidos consolidado se convierten en canales de participación con poderes omnímodos, dueños de la vida política estatal en detrimento de los ciudadanos

<sup>47</sup> García-Pelayo, Manuel. El Estado de Partidos. Madrid, Ed. Alianza 1986 P. 95

<sup>48</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos, Mexico

y sus derechos y los demás grupos... La otra vía también tiene riesgos cuando las Instituciones Políticas nos son democráticas, cuando el Estado no es un Estado de Derecho: La regulación jurídica puede servir para eliminar a los enemigos, para impedir el libre juego democrático. La segunda vía sólo es factible en un Estado de Derecho Democrático y no en otro"<sup>49</sup>.

Ahora bien, la regulación jurídica mencionada, en qué términos, de qué forma, en qué sentido debe implementarse, porque a decir de Pedro de Vega García: "La incorporación de los partidos a los modernos ordenamientos constitucionales, no hace más que trasladar a la órbita de la regulación jurídica las contradicciones y conflictos que, ideológica y políticamente subyacen en la confrontación entre el Estado Liberal de Derecho y el Estado Social de Derecho"<sup>50</sup>.

Así, y en concatenamiento de los razonamientos vertidos, en una rápida inferencia, se deduce que es en la Legislación secundaria en la que deben plasmarse tal regulación, sobre todo en la procesal, que en gran parte fue lo que se realizó con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero al respecto cabe hacer un señalamiento: que, quienes debemos participar, de alguna manera, en la regulación de ese tipo de fenómenos jurídico políticos, somos también la sociedad civil, de tal modo que los ordenamientos que resulten no sean tan benefactores de la partidocracia.

No es óbice señalar que la democracia interna de los partidos, como un recomendable principio que debería regir nuestro sistema político y electoral, si debería ser consagrada constitucionalmente, a manera de dar ese rango al mandamiento que ello implique, para que la observancia del mismo fuera efectiva y para que en caso contrario las consecuencias fueran atacadas a través de algunos de los medios de control constitucional que nuestra Carta tiene establecidos en favor de los gobernados.

---

<sup>49</sup>CE. 1991 P 10

<sup>50</sup>Ibidem

<sup>51</sup>De Vega García, Pedro. "Estado social y Estado de partidos". Problemas actuales de Derecho Constitucional. México, IJ UNAM 1994 P 401

Solo así, incluyendo la participación de la sociedad civil en las actividades de regulación jurídico política, se podría hacer efectivo ese concepto que constituye un parteaguas en la historia la organización política de las naciones: la ciudadanía.

El ámbito y grado de ejercicio de los derechos de los ciudadanos se encuentra desde antaño, quizás inmediatamente al surgimiento del concepto, en el sin igual chispazo libertario democrático de la Revolución Francesa, restringido, pues ante procedimientos dificultados de acceso a la representación popular por parte de los mismos, ligado a una falta de conocimiento de los modos de eficaz participación activa, el ideal de ciudadanía no se realiza ni un poco.

En esa tectura encontramos un postulado de John Rawls, donde establece su concepto de "conocimiento público" como condición de la cooperación social de los individuos para los fines que estan contenidos en el concepto de la ciudadanía, así, asienta lo siguiente:

"En cuanto se impone esta condición (del conocimiento público) la concepción política adopta un amplio papel, como parte de la cultura pública. No sólo están incorporados sus principios primordiales en instituciones políticas y sociales, sino que la derivación de los derechos de los ciudadanos, de sus libertades y oportunidades, también contiene una concepción de los ciudadanos como libres e iguales... los ciudadanos toman conciencia de esta concepción y se educan conforme a ella, se les dota de una manera de percibirse a sí mismos que de otra forma no obtendrían. Llevar a efecto la plena condición de conocimiento público equivale a materializar un mundo social en el que puede aprenderse el ideal de ciudadanía y esto puede inculcar un verdadero deseo de llegar a ser esa clase de persona"<sup>51</sup>

Estas pretensiones cívicas, tienen su fundamento social en el desengaño de la sociedad civil respecto de la simulación democrática que se vive en países partidocráticos, en el sentido de que los partidos no son precisamente la voluntad popular, ni mucho menos; así, la identificación entre pueblo y gobierno resulta a final de cuentas una utopía que deviene en la desconfianza del pueblo hacia sus instituciones gubernamentales, factores

<sup>51</sup> Rawls John Liberalismo político, México FCE 1995 P 86

que en conjunto no propenden al progreso de la nación, si es que se puede hablar de nación cuando no hay identidad ideológica entre los integrantes de una sociedad; de ahí que, la pretendida democracia, resulta objetivamente inalcanzable, si todos estos elementos político genéticos se desatienden, si se es indiferente ante los mismos.

De ahí, que algunos autores señalen la pérdida de la fe en la democracia, y recuérdese que sin ésta las organizaciones legislativas serían un mito, y en esos términos, Rafael Bielsa, expresa que "La frecuencia con que se escribe en defensa de la democracia, se explica por el hecho de que ciudadanos conscientes y sinceros, en nuestro país (como en muchos), han perdido en general su antigua fe en la democracia de los partidos... Estos decensos de la moral cívica no se producen súbitamente, sino que son la consecuencia necesaria de una crisis de educación moral, que empieza en el propio hogar, continúa en ciertas escuelas y culmina en el ejercicio de la función pública, en sus diversos órganos y poderes, desde luego en mayor grado en los poderes políticos"<sup>52</sup>.

En ese contexto es verdaderamente determinante la educación, en su sentido más amplio, que implica el inculcamiento de valores humanos, pero también como decíamos con anterioridad, el de una cultura constitucional, una cultura democrática, una cultura cívica, una cultura política, de "Conocimiento público."<sup>53</sup>

Ahora bien, y una vez que ahondamos en los elementos genético políticos de las instituciones estatales representativas, como es el caso del Poder Legislativo, conviene preferirnos al enfoque futurista que respecto de nuestro Congreso General se ha vertido en diversas obras.

En ese enfoque, encontramos diversas terminologías y conceptos que tienen en común una visión rectificadora del acontecer legislativo mexicano.

Así, José Ramón Cossío Díaz, correlaciona la materia del Poder Legislativo con la Planeación, señalando que a través de ella se puede lograr una "democratización de

<sup>52</sup> Bielsa, Rafael Democracia y República. Buenos Aires. Ed. Palma 1985 PP 174 y 175.

<sup>53</sup> Id. supra. Página anterior

nuestras sociedades" o en su defecto y a la inversa un aumento del autoritarismo en ellas.

Aclara el mismo autor: "Entender que la planeación no es solamente un elemento técnico, sino que es el gran puntal del desarrollo de un país, entendido como mecanismo plural de toma y ejecución de decisiones, con la finalidad de alcanzar un estadio común, es trasladar el enfoque de los aspectos meramente economistas y reduccionistas, hacia uno auténtico, en donde se ha tratado desde los ángulos político, económico, social y, sobre todo y en su más amplio sentido, democrático<sup>54</sup>.

Todo lo cual, constituye, por el ánimo de la convergencia de las instituciones de poder, una intención loable, que sólo encuentra su ineficacia en la realidad social estatal, y a la verbigracia del caso mexicano, que en las recientes épocas se ha visto moldeado por una serie de planes cuyos resultados dejan mucho que desear, recayendo entonces en ese enfoque economista y reduccionista del que pretende alejarse Cossío Díaz en su postulado, lo cual se agrava si entendemos que esta convergencia de intereses formalizados en un plan se contrapone a la autonomía de los Poderes, a la separación de los mismos, a la teoría misma de la división de Poderes, que es donde encuentra fundamento y orden el equilibrio de los mismos, lo cual no es posible si de antemano éstos se supeditan a un plan que sobrepuesto a la norma fundante haga inútiles los mecanismos de frenos y contrapesos que siempre deben de estar consagrados en la Carta Magna.

Por otro lado, y de un modo incluyente, Cárdenas Gracia, propone un mecanismo de "diseño" para que en casos como el mexicano, de transición política estatal, se construya eficientemente un nuevo orden jurídico por medio de un proyecto de la transición.

Así, y como origen de este tipo de medidas, señala dentro de uno de los procesos de transición, el proceso evolutivo, de lo cual cabe resaltar su siguiente apreciación:

---

<sup>54</sup> Cossío Díaz, José Ramon "Poder Legislativo y Planeación en México". Memorias del Primer Congreso Interamericano de Derecho Constitucional. III UNAM 1987. P 905.

La transición que es el paso del régimen no democrático o no plenamente democrático a otro que si lo es, en donde se discuten nuevas reglas del juego político, que son esencialmente jurídicas, es decir, construcción de un nuevo orden jurídico, se puede imaginar en... Los escenarios por evolución: Las transiciones clásicas, envuelven considerable continuidad de estructuras, élites y prácticas. Las transiciones dilatadas de Gran Bretaña, Estados Unidos, Suecia o Suiza, que consistieron en la extensión de los derechos políticos a la totalidad de la sociedad civil, es decir una liberalización paulatina que fue acompañada de una democratización. Samuel Huntington ha pensado que México podría transitar a la democracia en un contexto evolutivo."<sup>55</sup>

Así y en seguimiento concluye que: "Del adecuado diseño, de las posibilidades que brinda para la estabilidad, funcionalidad, eficacia y justicia del sistema político, depende el éxito de la transición y su posterior consolidación, no es por tanto gratuito ni inocente insistir en nuevo orden constitucional. Si el actual no se modifica por otro más estable, eficiente y justo, el cambio en el poder del partido dominante por otro poco significa en términos de las reglas del juego político para la democracia. El nuevo institucionalismo viene a confirmar el papel relevante de las instituciones y normas, algo que los abogados siempre hemos sabido pero que otros científicos sociales han puesto en cuestión por mucho tiempo: el valor político de lo jurídico."<sup>56</sup>

Palabras las inmediatamente anteriores, muy acertadas en su razonamiento y que denotan la necesidad de cambios normativos, no sólo constitucionales sino legales y hasta reglamentarios, que devengan en una organización legislativa más eficiente es lo que aquí se propugna, y, sin perjuicio de la estabilidad y justicia que el mencionado autor señala, aquí más bien se pretende, y para lo cual dedicaremos un segmento analítico jurídico, un ordenamiento jurídico positivo que de certidumbre en la organización, eficiencia en esta y en las funciones que se deriven de ella, y sobre todo legalidad de las actuaciones legislativas en un permanente cause de Derecho, que corrobore nuestro pretendido Estado de Derecho.

<sup>55</sup> Cárdenas Gracia, Jaime "Diseños Constitucionales para la Transición". Problemas Actuales de Derecho Constitucional Mexico IJUNAM 1994 PP 70 y 71

Es por todo ello y ya que, como dice González Oropeza, "tradicionalmente han sido en los Poderes Legislativos en donde se encausan los intereses que se consideran más representativos en la sociedad, organizaciones, etnias y demás sectores"<sup>57</sup>, es que reparamos ante el aspecto organizativo y funcional de nuestro Poder Legislativo Federal, para que, en coadyuvancia de ese necesario proyecto nacional de transición, propugnemos por un ordenamiento jurídico positivo que propicie la eficiencia de nuestras instituciones legislativas y abandone los defectos que en la actualidad le aquejan y que impiden la buena marcha de nuestra administración estatal, lo cual es incompatible con la pretensión de mejorar día a día nuestra organización nacional suprema, que lo es nuestro Estado mexicano.

Para finalizar este segmento, cabe asimilar del mismo lo siguiente: Las atribuciones actuales o potenciales del Poder Legislativo deben tener siempre como premisa el equilibrio de Poderes mediante la correlación respetuosa e inteligente de los mismos, características que teniendo como objetivo fundamental la eficiencia deben ser infiltradas en nuestro ordenamiento jurídico positivo; en el cual, también debe propugnarse por una más efectiva participación de la sociedad civil, en la que el ideal de ciudadanía sea más posible de realizarse; contexto en el que es importante atender jurídicamente, en esa supraordinación de nuestro orden constitucional, la democratización de los partidos políticos, en tanto factores determinantes del Poder Público, a manera de identificar más a la sociedad con el gobierno y en consecuencia lograr un Estado más eficiente; ideas éstas que deben ir evolucionando en su consagración jurídica, para lo cual un buen comienzo es mejorar la organización y el funcionamiento derivado de nuestro Congreso General, mediante la corrección y adecuación de nuestras leyes a nuestra actual realidad política legislativa mexicana, teniendo como guía una normatividad más adecuada que se ajuste, en lo posible, a cualquier época en la cambiante realidad político social, de la cual, por cierto, debe partirse en el análisis, para comprender el objeto y fin de nuestra regulación jurídica política, a modo de darle congruencia entre uno y otro, norma y realidad. No obstante, resulta pertinente mediar en ello el análisis

<sup>57</sup> Ibidem, P. 53

<sup>58</sup> González Oropeza, Manuel. "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?". Memorias del



de la manera en que se organiza y funciona el Poder Legislativo en otras repúblicas, a manera de ilustración y comprensión del fenómeno como uno de carácter mundial, para posteriormente, y con nuevos horizontes de conocimiento, concretarnos en nuestra realidad y en nuestra norma jurídica correspondiente.

Es no sólo la existencia, sino la autenticidad, de los procedimientos democráticos, tanto en los partidos como en las instituciones públicas, garantía no solo de la vida democrática y de la más auténtica representatividad, sino incluso garantía de la supervivencia efectiva de los partidos políticos y de la eficiencia y objetividad funcional de las instituciones públicas, principalmente de las electivas, en que sus disfunciones no son sino un reflejo de la medida de tal inobservancia, la que propicia que las actuaciones de los funcionarios de este género no sean ni auténticamente independientes ni necesariamente objetivables.

CAPITULO III  
ORGANIZACION LEGISLATIVA Y  
FUNCIONAMIENTO  
EN EL DERECHO COMPARADO

## OBJETIVO ESPECIFICO.

Se analizaran los Poderes Legislativos de España, Estados Unidos de América e Italia, en sus aspectos organizativos y funcionales básicos, para trascender, en relación a nuestro justo contexto estatal posibilitante, las tendencias de organización y funcionamiento como procedimientos solutivos de fenómenos controvertidos comunes a esa institución republicana en el mundo y a nuestro país.

## A) PODER LEGISLATIVO EN ESPAÑA.

En planteamiento parlamentarista y para estudiar los órganos de las Cámaras Legislativas españolas, la doctrina española parte de la idea de que "el Parlamento es hoy un complejo orgánico y está compuesto de elementos organizativos internos establecidos para permitir y facilitar el desarrollo de las actividades parlamentarias"<sup>58</sup>. Lo cual desde luego coincide con el objetivo de esta investigación, en tanto preocupación de que esos elementos organizativos determinan en gran medida el desarrollo de las actividades propias de los órganos legislativos.

María Dolores Oller Sala afirma, en ese sentido, que "las Cortes españolas, al igual que todos los parlamentos, son un órgano complejo, en la medida en que está formado por una pluralidad de órganos, de centros de decisión, que gozan de una relativa autonomía. Algunos de estos órganos no sólo tienen una importancia interna, sino también una proyección exterior. Entre tales órganos parlamentarios cabe señalar, por su relevancia y porque constituyen además los órganos rectores de cada Cámara: al Presidente, la Mesa y la Junta de Portavoces"<sup>59</sup>.

Ignacio Torres Muro, nos ofrece -en homóloga investigación destinada al estudio de los órganos de gobierno de las Cámaras- un estudio detallado acerca de la organización de las Cortes españolas en relación a los órganos de gobierno y nos dice que las Cámaras tienen una estructura organizada sobre la base de un principio igualitario de tipo tendencialmente policéntrico, cuyos miembros son iguales, al menos técnicamente hablando.

El mismo autor propone para el estudio de dichas Cámaras partir de la distinción entre órganos rectores y órganos representativos de los grupos parlamentarios.

<sup>58</sup> Rubio, José. El Parlamento y la Representación Política. I Jornadas de Derecho Parlamentario. Madrid 1985 p. 168

<sup>59</sup> Oller Sala, María Dolores. Los órganos de dirección de las cámaras. Estudios de Derecho parlamentario Universidad Complutense. Madrid 1986 p. 87

Así pues en el desarrollo de este específico estudio comparado, o sea del caso español, partiremos de tal distinción, básica para asimilar el Poder Legislativo español.

Los órganos rectores se caracterizan porque -habiendo sido elegidos por el pleno de la Cámara, lo que los distingue de los servicios de la misma desde el momento en que ellos y ésta pueda decirse que existe una relación de confianza de tipo político y no administrativa tienen atribuidas competencias en aquellos campos en los que es precisa una labor de impulso de la actividad de las asambleas sin definir el sentido político de la misma, lo cual es ciertamente difícil pero no imposible de delimitar.

Los órganos a los que nos referimos, en este, el caso español, son los Presidentes y las Mesas.

Los órganos de representación de los grupos, se caracterizan principalmente porque sus miembros son mandatarios de los mismos y tienen como labor la de exponer los intereses de aquellos de manera que, a través de la negociación, se puede llegar a acuerdos que permitan un funcionamiento más fluído de las asambleas.

Las potestades que asumen habitualmente son de programar los trabajos, servir de cauce para la designación de los miembros de las comisiones. Los órganos de este tipo son las Juntas de Portavoces.

Las diferencias entre ambos tipos de órganos de dirección pueden resumirse en que: a) Mientras Presidente y Mesa no son una representación proporcional de las fuerzas presentes en la Cámara, en la Junta de Portavoces esto sí se consigue; b) Mientras que la Mesa debe actuar aplicando normas reglamentarias, la Junta lo hace con un mayor margen de libertad, tomando "desiciones políticas"; y c) Mientras que los miembros de la Mesa deben superar tal condición para servir a la Cámara en General, los de la Junta de Portavoces pertenecen a ésta precisamente para exponer los puntos de vista de su grupo.

Refiere el citado autor que "ambos tipos de órganos contribuyen al mejor funcionamiento de las Cámaras, ya que mientras los primeros (Presidente y Mesa) ejercen sus funciones al servicio de los intereses objetivados por el Derecho Parlamentario, que es imprescindible que influyan en el desarrollo de los trabajos de las asambleas, el segundo (Junta de portavoces) hace presentes en el Proceso Legislativo las legítimas demandas de los diferentes grupos -y del gobierno- de manera que, mediante acuerdos entre los mismos se llegue al resultado final de su integración en instrumentos que permiten que los trabajos de las Cortes se desarrollen fluidamente."<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Torres Muro, Ignacio. Los órganos de Gobierno de Las Cámaras Legislativas: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario español. Madrid. Ed. Publicaciones del Congreso de los Diputados. 1987. p p 25,26 y 27

## 1.- EL PRESIDENTE.

Ya entrando en los elementos organizativos, y partiendo del orden expuesto, tenemos que los reglamentos españoles adoptan la postura de favorecer a las mayorías en la elección del Presidente de cada Cámara, esto, con el fin de que no se demore dicha elección, aunque no haya acuerdos sobre su personalidad y, sobre todo porque no se considera necesario recoger en normas inflexibles un deseo: Que sea el elegido de toda la Cámara.

No obstante, lo anterior ha provocado inconformidades por parte de algunos doctrinarios que afirman que con este tipo de prácticas mayoritarias puede caerse en el problema de crear presidencias "partidistas" o que, en cierto grado, queden situadas por encima de los grupos enfrentados, no forzando dichos reglamentos a un acuerdo.<sup>61</sup>

La Constitución española establece que el Presidente de cada Cámara, al igual que el resto de los componentes de la Mesa son, elegidos por ellas, más concretamente, por sus respectivos plenos (artículo 72,2 de la Constitución española, relacionado con los artículos 36,2 del reglamento del Congreso y 5,1 del reglamento del Senado).

Dentro de las funciones presidenciales al Presidente (de cada Cámara) le corresponde ser el portavoz de la Cámara; el artículo 32 del reglamento del Congreso afirma que el Presidente "ostenta la representación de la Cámara", lo cual a su vez es repetido por el reglamento del Senado; en ambos reglamentos pues, el Presidente ostenta la representación individual de la Cámara. Esto no es incompatible con la representación que el artículo 30,1 otorga a la Mesa, pues en este último caso se trata de la representación colegiada de la Cámara. sin embargo del artículo 32,1 del reglamento del Congreso se desprende que es el Presidente quien normalmente ostentará la representación en vez de la Mesa, todo lo cual es robustecido aún más, cuando el artículo 37,1 del reglamento del Senado, afirma que el presidente no sólo es el portavoz de la Cámara sino también su representante nato.

---

<sup>61</sup> Capo Giel. Consideraciones sobre los nuevos reglamentos de las Camaras en sus aspectos organizativos. Anuario de Derecho político Barcelona 1983 p 112.

Otra función de los Presidentes de las Cámaras es la de dirección de trabajos, ya sea como Director de los debates del Pleno o como órgano de coordinación del resto de las actividades que tienen lugar en las Cámaras.

Enseguida tenemos, derivada de los artículos 37,9 del reglamento del Senado y 32,2 del reglamento del Congreso, la función de "velar por la observancia del reglamento, de la cortesía y de los usos parlamentarios" y "cumplir y hacer cumplir el reglamento, interpretándolo en casos de duda".

Relacionado a lo anterior, y como función separada, los Presidentes de las Cámaras están en la posibilidad de convertirse en fuente de Derecho, creando normas jurídicas en el caso de que existan lagunas reglamentarias, robustecida tal función por los artículos 32,2 del Reglamento del Congreso y 37,8 del Reglamento del Senado.

Por otra parte, está la función de la disciplina parlamentaria, que permite que la Cámara desarrolle sus trabajos sin perderse en debates inútiles superando momentos de grave conflicto.

Así mismo y como máxima autoridad de las Cámaras, el Presidente tiene todos los Poderes Administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.

Los reglamentos españoles de 1982, al no ocuparse expresamente del tema de la duración del mandato en el caso del órgano presidencial, establece para el mismo una continuidad que sólo se rompe con la constitución de nuevas Cámaras.

Como excepciones a esa regla general, tenemos:

El artículo 13 del reglamento del Senado recoge un caso de renovación de la Mesa durante la Legislatura: "Una vez constituido definitivamente el Senado, si como consecuencia de la incorporación de nuevos senadores aumentase en más de un 15% el número de miembros existentes en aquel momento, podrá procederse a la elección de



una nueva Mesa", pero hecha esta salvedad, basada en los diferentes orígenes de los miembros del Senado: unos elegidos por el cuerpo electoral y otros por Asambleas de las comunidades autónomas, el reglamento no ha previsto, que, después de la constitución definitiva de la Cámara, se renueve la Mesa hasta que no se elija un nuevo Senado.

En el Congreso la nueva elección de Presidente debe producirse "cuando las sentencias recaídas en los recursos contencioso-electorales supusieran el cambio en la titularidad de más del 10% de los escaños" artículo 36,2 del reglamento del Congreso, caso que sólo podría ser el producto de un fraude electoral importante.

No obstante lo anterior y por regla general, para el Congreso sólo se prevé la elección definitiva de la Mesa y para el Senado se prevé la elección de una Mesa interina y, posteriormente la elección de la Mesa definitiva en el momento de la Constitución decisiva de la Cámara, aún cuando en la práctica ésta se constituye directamente de forma definitiva,

Tanto en el Congreso como en el Senado la elección presidencial tienen lugar inmediatamente antes de la elección de los restantes componentes de la Mesa, mediante votación secreta por papeletas

No obstante que se desprende que la duración del cargo presidencial es correspondiente a la de la legislatura, resulta pertinente señalar que, en caso de vacante ausencia o imposibilidad, le sustituyen, de acuerdo a los artículos 33 del reglamento del Congreso y 40 del reglamento del Senado, de manera provisional los vicepresidentes, por su orden".

El Presidente de cada una de las Cámaras Legislativas españolas es a decir de Torres Muro, "un hombre de las Cámaras", lo cual no podía ser de otro modo debido al sistema político-constitucional en que se inscribe, sistema del que la autonomía del Parlamento es una de las piedras angulares, autonomía garantizada por una serie de normas de la

Constitución español. La elección del Presidente, como la del resto de la Cámara, responde a los deseos de los miembros de la Cámara.

Es así como se manifiesta cierta tendencia hacia la consideración del Presidente de la Cámara como hombre de la mayoría complementaria y, por tanto, del gobierno emanado de dicha mayoría<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Cf. García Morillo El régimen constitucional español. Barcelona. 1982. p. 93

## 2.- LA MESA.

Con la Constitución española de 1837 y la entrada al régimen parlamentario, los reglamentos de 1838 no permiten todavía hablar de la Mesa como órgano de gobierno, sin embargo, en el Congreso aparecen por primera vez varios vicepresidentes, configurándose un órgano amplio (según su artículo 11) compuesto por un Presidente, cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios. Posteriormente y a principios ya de este siglo<sup>63</sup>, en el Congreso las nuevas normas recogen más competencias a la Mesa: unas en relación a los actos electorales, otras con las propuestas que impliquen aumentos del gasto público, presentación de los dictámenes de las presentaciones y suplicatorios. En el Senado, la Mesa tiene como novedades: la atribución de ciertas competencias que la relacionan con el gobierno: poner en su conocimiento las vacantes en el personal, recibir la solicitud de que un proyecto de ley sea examinado por una Comisión "Ad hoc" y remitir a las secciones las proposiciones de Ley para que nieguen o autoricen su lectura.

La crisis del régimen republicano provocó la quiebra de todo el Sistema y el paso de unas cortes "centro de la vida política" a otras que no lo eran, pues en este caso la Mesa aparece con mínimas competencias de recepción y tramitación de escritos; así por ejemplo el artículo 31 del reglamento de 1927 disponía: "podrá cualquier asambleísta presentar por escrito a la Mesa una propuesta sobre cualquier asunto de interés. El Presidente de la Asamblea dará conocimiento de la misma al Ministro a quien compete, y si éste estimase que debiera tomarse en consideración, se devolverá a la Mesa para que la curse a la sección que corresponda". También, se desprende que la Comisión de Gobierno interior estaba integrada por los nueve individuos de la Mesa y el Presidente, con lo que se producía la fusión entre Mesa y órgano de administración.

El resurgimiento del nuevo Parlamento se dió con el cambio del sistema político y con los nuevos reglamentos de 1977, que en este caso, atribuyeron a las mesas bastantes competencias, sobre todo en el senado, en cuyo reglamento quedó consagrada como un verdadero órgano rector, dada la debilidad en la Cámara Alta de la Junta de Portavoces

<sup>63</sup> Villazolla, Tomas. "La Reforma del reglamento del Congreso de los Diputados de 1918". Revista del Instituto de Ciencias Sociales. No. 21. 1973

No obstante, y con los reglamentos de 1982 la Mesa en las Cámaras goza de más fuerza aún.

Oller Sala considera que la Mesa de la Cámara "tiene por misión principal descargar al Presidente de trabajo, asesorándolo y compartiendo con él las complejas tareas de dirección de la Asamblea, fundamentalmente las de programación, las registrales y las de índole administrativa, dejando para la presidencia de la Cámara las funciones propiamente de dirección de los debates.

Aunque el artículo 72,2 de la Constitución determina su estructura al establecer que las Cámaras elegirán sus respectivos presidentes, así como los demás miembros de las Mesas, nada dice el precepto sobre las características de tales órganos ni sobre el carácter de las relaciones que deban mantener con su Presidente respectivo.

En cuanto a la organización interna, según el artículo 30 del reglamento del Congreso la Mesa es el órgano rector de la Cámara y ostenta la representación colegiada de ésta en los actos a que asista, y añade que el Presidente dirige y coordina su acción. En un tono similar, el artículo 35,1 del reglamento del Senado, califica a la Mesa como el órgano rector del Senado que actúa bajo la autoridad y dirección del Presidente.

La misma Oller Sala afirma que "si a estas disposiciones unimos lo previsto en el artículo 72,3 de la Constitución que determina que los presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y las facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes, parece lógico concluir o que la Mesa de cada Cámara se halla en una situación de completa subordinación a su presidente, que goza de las más importantes competencias como órgano unipersonal e independiente, o que, cuando menos existe una contradicción entre lo establecido por el texto constitucional y lo programado por los reglamentos acerca de su colegiabilidad"<sup>64</sup>.

El carácter de órgano rector que se otorga por los reglamentos de las Cámaras a sus respectivas Mesas les confiere una característica determinada que conlleva interesantes

---

Op. C.: P. 97.

consecuencias políticas: La necesidad de que tengan cabida en ellas representaciones de los grupos políticos más importantes presentes en las Cámaras, para garantizar así su presencia en la dirección colegial de las mismas y evitar así que la mayoría parlamentaria pueda imponer mecánicamente sus propios criterios a la hora de organizar sus propios trabajos parlamentarios, en lo cual influye el sistema de elección adoptado para cubrir los puestos de la Mesa.

La principal característica de este órgano es que se trata de un Colegio que reúne a todas las autoridades de la Cámara; esto es, al Presidente, a los vicepresidentes, a los secretarios.

La elección de la Mesa en cada una de las Cámaras se produce en tres fases sucesivas: primero se elige al respectivo Presidente, después a los vicepresidentes y finalmente a los secretarios. La elección se realiza mediante papeletas y en votación secreta.

El sistema elegido tanto para la elección de los vicepresidentes como de los secretarios es un sistema electoral "mayoritario corregido", esto es, "un sistema de voto limitado que tiene consecuencias parecidas a las de representación proporcional, posibilitando que en la Mesa esté representada la composición plural de la Cámara. Sin embargo, debido al bajo número de integrantes de la Mesa, especialmente en el Senado, tal proporcionalidad queda en parte desvirtuada... en virtud del sistema de voto limitado imperante, para el Congreso los Diputados escribirán un sólo nombre en la papeleta, resultando elegidos los candidatos mejor situados para cubrir los cuatro puestos de vicepresidente y los otro cuatro de secretario, en dos elecciones sucesivas (art. 37,1 RC). El mismo sistema se emplea en el Senado, con las siguientes peculiaridades: En vez de cuatro sólo son dos los vicepresidentes a elegir, y en la elección de los secretarios los Senadores podrán escribir dos nombres en la papeleta, y no uno sólo como en el Congreso, con lo cual se reduce la proporcionalidad en relación a la Cámara Popular, acentuándose, por contra, el principio mayoritario (arts. 8 y 9 RS). La representación de las minorías habría quedado mayormente garantizada si la elección de los vicepresidentes y de los secretarios hubiese sido en cada Cámara conjunta. Además ha de tenerse en cuenta que según como sea el juego de las mayorías la

posibilidad de una representación plural en la Mesa se materializará o no según existan o no acuerdos políticos previos a la elección del órgano entre las distintas fuerzas parlamentarias. El mandato de la Mesa de cada Cámara dura lo que la Legislatura, según se desprende de lo que expresamente afirma el RC para la previsión de vacantes en el ínterin (art. 38 RC). Aunque el RS nada prevé al respecto, ha de entenderse que en caso similar deben también regir estas normas como normas generales<sup>65</sup>.

Los actuales reglamentos españoles disponen pues que la composición de la misma sea, en el Congreso: Presidente, cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios; y en el Senado: Presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios.

El gran número de competencias que se atribuyen a la Mesa en los nuevos reglamentos del Congreso y del Senado, determina para clasificar las mismas de acuerdo a los siguientes criterios:

Por razón de la materia.

Recoge aquellas potestades que pueden considerarse como de gobierno interior, así como las de administración, económicas y presupuestarias.

Poderes disciplinarios que aparecen, en apoyo a los presidenciales, cuando la situación llega a ser grave, exigiendo sanciones de mayor importancia

Dirección de los trabajos, ya sea como programación, distribución de los mismos entre los diferentes órganos o en el orden de los debates.

Facultades de calificación y admisión de escritos.

Y las facultades propiamente normativas.

Por razón de la toma de decisiones.

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, pp 97 y 98

Ya sea porque este órgano tome un acuerdo determinado, por sí mismo; cuando está en manos del mismo la resolución de un asunto.

O bien en su actividad propositiva, es decir proponer a otro órgano -normalmente el pleno- que tome un determinado acuerdo.

O cuando la Mesa es solamente oída por otro órgano: El Presidente, esto, antes de tomar una decisión.

#### Por potestades discrecionales o regladas.

Criterio que simplemente atiende a la naturaleza discrecional o regulada de la potestad. Última naturaleza que se presenta con mayoría. Unos con base en la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, como por ejemplo la de admisión de interpelaciones cuando versen sobre los motivos o propósitos de la conducta del ejecutivo en cuestiones de política general; y otros, por la aplicación de normas jurídicas, como cuando debe decidir el carácter orgánico o no de un proyecto legislativo.

Sin perjuicio de los criterios clasificatorios enunciados, podríamos enlistar ciertas funciones básicas, en su calidad de órgano rector de las Cámaras:

El órgano rector queda encargado de todas aquellas competencias que no estén atribuidas a un órgano específico

Es la Mesa la que recibe todas las declaraciones de voluntad que se producen en las Cámaras: ante ella renuncian los Parlamentarios a su cargo, a ella van dirigidos los escritos de constitución de un grupo parlamentario, mociones de confianza y censura, preguntas e interpelaciones.

Sus miembros forman parte de la comisión de reglamento, conceden las licencias para no asistir a las sesiones y distribuye las tareas entre los secretarios.

Indica el número de Diputados de cada grupo que deberán formar parte de las Comisiones, da traslado al Ministerio Fiscal de las conclusiones de una Comisión de Investigación, se informa del cumplimiento de los planes del trabajo de éstas y fija el número de Senadores que formarán parte de las Comisiones Mixtas.

Se ocupa también de la publicidad de los trabajos de las Cámaras, requiere al Tribunal de cuentas para que envíe informes y solicita comparezcan los miembros del gobierno también para informar.

Rubro aparte es el de las funciones compartidas, dentro de las cuales cabe señalar, como tales: en el Congreso, la programación de las líneas generales de actuación de la Cámara y la fijación del calendario de actividades del Pleno y las Comisiones para cada periodo de sesiones, así como la coordinación de los trabajos de los distintos órganos parlamentarios, todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces (art. 31.1.6 Reglamento del Congreso). También con la audiencia de la Junta de Portavoces, la fijación del número de Diputados de cada grupo parlamentario que formarán parte de las distintas Comisiones (art. 40.1 del Reglamento del Congreso). Proponer al pleno que acuerde la creación de Comisiones distintas de las previstas por el Reglamento, así como su disolución (art. 50.1 y 3 del mismo reglamento). Antes de iniciarse el debate en Comisión, proponer también al Pleno que se avoque a la aprobación final del proyecto o proposición de ley en el caso de que se hubiera concedido competencia legislativa plena a una Comisión (art. 149.1). Acordar con la Junta de Portavoces que se celebre sesión en día distinto del habitual (art. 62.2). Y en el Senado: una vez oída a la Junta de Portavoces, la fijación, junto con el Presidente del orden del día del Pleno (art. 71.1 del Reglamento del Senado). Proponer al Pleno, una vez oída a la Junta de Portavoces, que acuerde que un proyecto o proposición de ley sea aprobado por una Comisión, con plena competencia legislativa; así como, de igual forma y en cualquier momento proponer al Pleno la observancia del procedimiento ordinario (art. 130).

En la fase de debate y votaciones, la Mesa del Congreso es la única que puede acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en el reglamento, con carácter



general (art. 91.1 del Reglamento del Congreso). Para el caso del Senado, varios son los artículos que tratan sobre la prórroga o reducción de plazos, y según ellos, la Mesa interviene unas veces sola (art. 135.6 de su reglamento) y otras veces de acuerdo con el Presidente o iniciativa de la Junta de Portavoces (art. 113.2).

Otras funciones son: en el Congreso y a iniciativa del gobierno, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, la Mesa puede acordar que un asunto sea tramitado por el procedimiento de urgencia (art. 93.1 del reglamento del Congreso); una vez oída la Junta de Portavoces puede proponer al Pleno que acuerde que un proyecto o proposición de ley tomada en consideración se tramite directamente y en lectura única (art. 150.1 del Reglamento del Congreso); así mismo la Mesa y la Junta de Portavoces deberán ser oídas para que el Presidente pueda ordenar los debates y las votaciones por artículo, materias o grupos de artículos o de enmiendas y para la fijación de antemano del tiempo máximo del debate de un proyecto (art. 118.2 del mismo reglamento); de acuerdo con el Presidente, la Mesa puede decidir el cierre de una discusión y tiene por otra parte la responsabilidad de la congruencia, armonía y calidad de los textos aprobados por el Pleno por lo que puede acordar el retorno del texto a la Comisión para que se subsanen, en su caso, defectos y se proceda a una nueva redacción. En el Senado, la Mesa puede acordar, a iniciativa propia o a petición de un grupo parlamentario o de 25 Senadores, que un asunto sea tramitado por el procedimiento de urgencia (art. 133.2 del reglamento del Senado); y en cuanto al cierre de las discusiones el art. 126 del mismo reglamento, sólo exige que el Presidente, en quien reside esta facultad, consulte a la Mesa.

Sin perjuicio de lo anterior y a diferencia de lo que habitualmente ocurría en el derecho Parlamentario tradicional, en el cual se reservaban -casi exclusivamente- a las Mesas funciones de carácter administrativo o presupuestario, reduciéndolas a órganos asesores del Presidente, se considera que la actual reglamentación organizativa y competencial legislativa española se atribuye a las Mesas de ambas Cámaras como órganos colegiados, una serie de competencias que deben ejercer colectivamente, con lo que se tiende a fortalecer sus poderes y a que tengan cierto peso específico en el desarrollo del trabajo parlamentario, especialmente en la fase previa al debate. A fin de

garantizar la imparcialidad del órgano a sus miembros -incluido el Presidente- se les reconoce el derecho de intervenir en el debate, pero obligándoles a abandonar el sillón de la Mesa y a ocupar su escaño. Así mismo se les reconoce el derecho de voto en las votaciones nominales públicas; lo anterior de acuerdo a los artículos 86 del reglamento del Congreso y 96,2 del reglamento del Senado.

Por otra parte, son pocas las normas que los reglamentos de 1982 dedican al funcionamiento de la Mesa, dejando este campo a lo que pueda resultar de las costumbres parlamentarias, lo que, si bien dota de una mayor flexibilidad al sistema, en ciertos casos supone una disminución de las garantías de los afectados por las decisiones de este órgano.

No obstante podemos mencionar que los artículos 35,1 del Reglamento del Congreso y 37,2 del Reglamento del Senado ponen en manos del Presidente tanto la convocatoria como la dirección de sus reuniones, potestades que, junto a las normas que dicen que "dirige y coordina la acción de la Mesa" y que ésta "actúa bajo la autoridad y dirección de su Presidente" pueden llevar a la creencia de que el diseño de los reglamentos es el de una Mesa subordinada a aquel.

### 3.- LA JUNTA DE PORTAVOCES.

Aún cuando, con notoria generalidad, se considera en la doctrina española a la Junta de Portavoces de las Cámaras Legislativas como “el órgano de representación de los grupos parlamentarios”, ha habido quien<sup>66</sup> indica que “no se trata de un órgano sin dependencia respecto a su origen, sino en el que están representados intereses muy completos, defendidos por los portavoces, que actúan a la vez como miembros de la misma y como intermediarios entre ella y las demandas de sus grupos. Aquí radican sus peculiaridades, aquellas que llevan en principio a discutir su carácter de órgano del Parlamento, ya que es dudoso si nos encontramos ante uno de éstos o se trata simplemente de una Junta de Representantes de los grupos Parlamentarios, y del gobierno, con la adición de algún otro miembro más”.

El origen histórico de la Junta de portavoces está en los contactos informales que el Presidente -abrumado por las responsabilidades que las normas le atribuían- comenzó a mantener a mediados del siglo pasado con los notables de las Cámaras, que a veces tenían un puesto en la misma Mesa, pero que por regla general prefirieron mantener su estatus de Jefe de Partido con todas las consecuencias y, a la vez, participar en las tareas de dirección del Parlamento. El campo en donde este proceso fue más claro es en el de las decisiones sobre el programa de los trabajos, y, en concreto, el orden del día, mismo que se transformó en un instrumento político, de manera que las decisiones de programación dejaron de ser acuerdos para “el buen orden de los trabajos”, pasando a convertirse en decisiones de mayor importancia con fuerte contenido y significación políticas, en las que todos -y desde luego los grupos parlamentarios- estaban interesados en participar. La institucionalización de estas tendencias es lo que ha dado lugar a los órganos tipo Junta de Portavoces, que una vez creados -y debido al peso que les supone estar compuestos por los líderes de la Cámara de que se trate- tienden, casi siempre, a convertirse en importantes centros de poder dentro de la misma.

La Junta de Portavoces, difiere, en cuanto naturaleza jurídica, de la Mesa y del Presidente, en que no está prevista constitucionalmente, a pesar de ser un órgano

<sup>66</sup> Montero y García Morillo. El Control Parlamentario. Madrid 1984, p.47.

común en los distintos ordenamientos parlamentarios europeos, en los que aparece con otras denominaciones (Conferencia de Presidentes en Francia e Italia, Conferencia de Decanos en Alemania, etc.). Su aparición guarda una estrecha relación con la penetración de los partidos políticos a través de los grupos parlamentarios en la vida de las Cámaras, penetración cuyo exponente más acabado lo constituyen precisamente estos nuevos órganos parlamentarios, que con una entidad propia reúnen a los portavoces de los grupos existentes en el seno de las mismas. Su carácter fundamental es el de ser mecanismos esencialmente políticos, cuya potencialidad de actuación en la vida parlamentaria se halla determinada por las relaciones existentes entre los distintos partidos presentes en la escena política.

Derivado de lo anterior ha habido quien incluso considere con bastante razón que "dicho órgano puede incluso asumir en la práctica verdaderas funciones de sustitución de las Cámaras y representar el auténtico sentir de éstas. De esta suerte las Juntas de Portavoces se convierten en instrumentos ágiles para ordenar e impulsar los trabajos parlamentarios. Además, las JP sirven de enlace entre las instancias más directamente políticas del Parlamento (los partidos políticos) y los órganos de dirección (Presidente y Mesa), y en ellos participa por lo general una representación del Gobierno. De esta forma se institucionaliza la negociación entre las fuerzas políticas presentes en las Cámaras y el Gobierno, a través éste de sus representantes o de los miembros de la mayoría, a la vez que se unifican los trabajos de los distintos órganos parlamentarios y se vincula la actividad del legislativo y del ejecutivo. Por ello, las Juntas de Portavoces constituyen un lugar adecuado para un diálogo Gobierno/mayoría parlamentaria y oposición"<sup>67</sup>.

Dentro de sus funciones básicas están: la de poner en contacto a los órganos de Gobierno constituidos en la Cámara con los de los grupos políticos, de manera que tiene como finalidad primordial la de servir de enlace entre las instancias más directamente políticas del Parlamento y los órganos de dirección de éste (Presidente y Mesa), para garantizar la participación conjunta a la hora de adoptar una decisión sobre cuestiones

---

Olier Saia, María Dolores. La Junta de Portavoces, instrumento político de negociación. Anuario de Derecho Político. Universidad de Barcelona. pp. 131 y ss

de especial relieve. Ejemplo de esto es la asistencia de altos cargos parlamentarios que asumen, a veces, el carácter de representantes de la Mesa en la Junta de Portavoces a fin de coordinar la labor de ambos órganos. Así también se puede mencionar, hacen más fáciles los acuerdos entre los grupos políticos, siendo a la vez uno de los sitios en donde el Presidente ejerce las funciones de mediador. Puede también referirse como lugar de encuentro entre el gobierno mayoría y la oposición a fin de que en el secreto que rodea a las reuniones de la Junta se llegue a los acuerdos necesarios. Si bien es cierto no es el único mecanismo a través del cual se producen estos contactos, en el campo parlamentario español conserva una gran trascendencia desde el momento en que es allí donde tiene lugar el proceso de negociación que es fundamental para el buen funcionamiento de las Cámaras.

Los grupos parlamentarios tienen un líder que impone a los miembros del mismo la disciplina necesaria para la defensa eficaz de los intereses que representan en las Cámaras, pero que también se ocupa de defenderlos ante los órganos de gobierno del Parlamento.

Forman parte de la Junta de Portavoces, como miembros de pleno derecho, los portavoces de los distintos grupos parlamentarios, que se reunirán, de forma colegiada, bajo la presidencia del presidente de la Cámara de que se trate (art. 39.1 del Reglamento del Congreso y art. 43.1. del Reglamento del Senado). El Reglamento del Congreso prevé de forma expresa que a sus reuniones puedan acudir suplentes en lugar de los portavoces de los grupos.

A las sesiones de la junta de Portavoces del Congreso deben obligatoriamente asistir, además de un vicepresidente, uno de los secretarios de la Cámara y el secretario general, en un deseo de maximizar el aspecto coordinador de la propia Junta. Así mismo pueden tomar parte de las decisiones y acompañar a los portavoces o a sus suplentes un miembro de cada grupo que, no obstante, carecerá de derecho al voto, al igual que los anteriores (art 49.3 del reglamento del Congreso). En el caso del reglamento del Senado, se prevé la necesidad de que a las reuniones asistan, sin

derecho a voto, hasta dos representantes de los grupos territoriales de un mismo grupo parlamentario, designados por su portavoz (art. 43.2).

Es importante constatar que a las reuniones de las Juntas de portavoces (del Congreso como del Senado) puede asistir un representante del gobierno, pues así lo prevé el reglamento del Congreso y en su caso el del Senado, cuando establece que de las reuniones de este órgano se dará cuenta al gobierno, a fin de que si lo estima oportuno pueda enviar un representante, que podrá estar acompañado por persona que le asista. En la junta de Portavoces el gobierno tiene voz pero no voto y carece también de facultad para convocarla.

La Junta de Portavoces no tiene intervención directa en la programación del trabajo de las Comisiones, sino tan sólo en la programación del pleno, y, con el carácter de necesaria sólo en el Pleno del Congreso, en donde el orden del día necesita el acuerdo de la misma.

La Junta se reúne por convocatoria del Presidente de la Cámara (arts. 39.1 del Reglamento del Congreso y 17.1 del Reglamento del Senado) en el caso del Congreso, la presidencia no monopoliza la convocatoria puesto que ésta puede ser a iniciativa suya o a instancia de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara.

En términos generales se puede afirmar que mientras la Junta de Portavoces del Congreso es considerada como un órgano decisor en ciertos supuestos, la del Senado aparece como un órgano meramente consultivo.

Las competencias de la Junta de Portavoces pueden agruparse dentro de dos órdenes: Facultades en la programación de los trabajos parlamentarios y facultades en la organización de los debates y tareas del Parlamento.

Podemos citar dentro del primer grupo, como ejemplos: en el Congreso el orden del día en el Pleno será fijado de acuerdo con el Presidente y la Junta de Portavoces, lo cual

tiene carácter vinculatorio, no en cambio para el caso del Senado, donde si bien es cierto la Junta de Portavoces será oída por el presidente cuando éste fije, de acuerdo con la Mesa, el orden del día del Pleno, esto carece de sentido vinculatorio.

En el segundo grupo, podemos citar, por ejemplo: que el Presidente del Congreso necesita el acuerdo de la Junta de Portavoces para dictar una resolución con carácter general en el ejercicio de su función interpretativa del reglamento (art. 32.2 del reglamento del Congreso); y en el Senado, según el tema objeto de la interpretación, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, puede adoptar criterios de urgencia (art. 172 del Reglamento del Senado).

En resumen de todo lo anterior, puede verse -por tanto- dos tipos de tareas diferentes, asumidas por órganos especialmente preparados para las mismas: cuando se trata de aplicar las normas reglamentarias y hacerlo imparcialmente, o cuando la decisión tiene escasa trascendencia política -al ser un asunto de orden interior-, el Presidente y la Mesa tienen atribuidos dichos Poderes porque se pretende que en el ejercicio de los mismos deben prevalecer los intereses institucionales. Por el contrario, cuando lo que está en juego es la orientación política de los trabajos de las Cámaras, cuando se trata de tomar decisiones sobre asuntos de fondo, son los órganos que representan a los grupos parlamentarios los que toman la iniciativa y resuelven finalmente en un sentido u otro, porque si lo que debe prevalecer es la opinión de la mayoría éstos son los que aparentemente la expresan de una manera más nítida.

Sólo a manera de ejemplificación podríamos referirnos a la programación de los trabajos parlamentarios, donde se distingue el Programa a largo plazo del orden del día. En el primero -de importancia política mucho menor puesto que rara vez se cumple y no pasa de ser una declaración de buenos propósitos o un intento de ordenar mínimamente las actividades de un periodo de sesiones- destaca la importancia de la Mesa, que en ambos reglamentos decide sobre el mismo, aún cuando oyendo a la Junta de Portavoces. Respecto al orden del día el panorama cambia completamente y entran en juego otros órganos de la Cámara, principalmente la Junta de Portavoces.

ESTA TESIS NO SE EN  
 TRABA EN LA BIBLIOTECA

Es precisamente dentro de las funciones compartidas que cabe señalar: en el Congreso, la programación de las líneas generales de actuación de la Cámara y la fijación del calendario de actividades del Pleno y las Comisiones para cada periodo de sesiones, así como la coordinación de los trabajos de los distintos órganos parlamentarios, todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces (art. 31.1.6 Reglamento del Congreso) También con la audiencia de la Junta de Portavoces, la fijación del número de Diputados de cada grupo parlamentario que formarán parte de las distintas Comisiones (art. 40.1 del Reglamento del Congreso).

En síntesis se puede decir que las Cámaras españolas cuentan con unos fuertes órganos rectores: Presidente y Mesa, ésto al menos en la hipótesis normativa ya que la práctica parlamentaria conduce a una organización en la que el Presidente es el centro de poder más importante.

No obstante dicha practica, existen fuertes contraposiciones teóricas-doctrinales en la concepción de la calidad y cantidad de la participación que deben tener los multitudinos órganos en su interrelación institucional, así tenemos que Ignacio Torres Muro señala: "son absolutamente necesarios unos órganos rectores imparciales, que sean capaces de defender las áreas de autonomía parlamentaria cuya existencia es básica para el buen funcionamiento de las Cámaras. Presidencia y Mesa deben dejar, por tanto, la dirección política de los trabajos de las cortes en manos de las Juntas de Portavoces sencillamente para que los titulares de aquellos órganos puedan alcanzar la necesaria independencia. Las ventajas de dicha alternativa son muy variadas, pero sobretodo se centran en dotar de una mayor eficacia -dado que es ejercida por un órgano indudablemente imparcial- a la función de defender las normas reglamentarias lo que, a la larga, si éstas responden al respeto de las minorías que parece básico, supondrá alcanzar una situación en la que los trabajos parlamentarios se desarrollen sin ningún tipo de problemas, puesto que cuando estos surjan todos los grupos acudirán sin recelos a la presidencia y a la mesa para resolverlos, confiados en su imparcialidad. Podría objetarse que esta solución resulta demasiado formalista y que, precisamente para conseguir el equilibrio entre los intereses de los grupos mayoritarios y las minorías, los órganos rectores deben tener la posibilidad de participar responsablemente en la



dirección política de los trabajos, aun no estando sometida dicha participación a normas jurídicas en sentido estricto, sino a usos sociales o reglas de cortesía, que están mucho más de acuerdo con la flexibilidad propia de las relaciones que se producen dentro del Parlamento. Algo hay de cierto en ello, pero no conviene olvidar que las Cámaras españolas no tienen precisamente una larga tradición que haya venido produciendo poco a poco verdaderas convenciones capacitadas para sustituir a las normas escritas... Se trata, en el fondo, de volver a colocar cada cosa en su sitio. De aproximar lo más posible los órganos "institucionales" o rectores al modelo ideal del Derecho Parlamentario y de convertir en públicas y ajustadas a la situación política de base, las decisiones sobre el fondo de los trabajos de las Cortes, devolviendo a la Junta de Portavoces el protagonismo perdido con una reforma reglamentaria que refuerce su posición en el conjunto de los órganos de gobierno y acantone a Presidente y Mesa en tareas verdaderamente institucionales, despojándoles de aquellos aspectos de su configuración actual que tienden a alejarlos en exceso de lo que se entiende por modélico en este campo".<sup>68</sup>

Sin embargo, y contemporáneamente, por el otro lado se observan posiciones como las del entonces Presidente del Congreso, Gregorio Peces-Barba Martínez, que, en sus "reflexiones sobre el Parlamento", establece: "No se puede negar que es difícil en una sociedad en la cual el Estado de los partidos es la forma moderna de la democracia, y éstos, a través de los grupos parlamentarios, están muy presentes en el Parlamento. La autonomía del Parlamento solamente se puede conseguir a través de la potenciación de los órganos propios del Parlamento. La potenciación del Presidente y de la Mesa hay que hacerla -y no estoy trabajando para mí, porque yo voy a dejar de ser Presidente- porque es buena. Es bueno que el fortalecimiento de los órganos propios del Parlamento sea el único cauce y que se realice plenamente, para que ese principio de las mayorías y de respeto a las minorías se consiga, para que el Parlamento pueda cumplir todas sus funciones"<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Torres Muro, Ignacio. *Op. cit.* pp.344 y 345.

<sup>69</sup> Peces-Barba Martínez, Gregorio. *Reflexiones sobre el Parlamento*. Estudios de Derecho Parlamentario Madrid. Ed Universidad Complutense. 1986 pp 218 y 219

#### 4.- COMISIONES.

José Luis Paniagua Soto, dedica especial estudio a este tema y afirma que “el sistema de comisiones ha venido a dar solución y es la respuesta a las demandas legislativas de la sociedad, que reclama de sus parlamentos una gran producción legislativa, aunque para tal fin se halla dado una mayor opacidad al sistema”.<sup>70</sup>

Prosigue el citado autor expresando que el sistema de Comisiones en el Parlamento español puede recibir mayor o menor espacio en función de las relaciones que mantenga el Presidente de la Cámara con los Presidentes de las Comisiones. El Presidente de la Cámara es clave y llave de diversas formas de establecer el parlamentarismo.

Al amparo de los reglamentos legislativos españoles, “si políticamente es importante para los grupos parlamentarios obtener presidencias de Comisión, esta importancia no se correlaciona directamente con una operatividad muy efectiva, si de lo que se trata es de potenciar el papel de las minorías, ya que las atribuciones más importantes (fijación del orden del día, elaboración del calendario, calificación de proyectos, etc.) recae en otros órganos, en los que las Comisiones no tienen incidencia y en los que por el contrario, el presidente de la Cámara puede desempeñar un papel importante; en el reglamento de 1982, además, el presidente recibe la facultad de presidir las comisiones cuando lo considere oportuno, ejerciendo así directamente la función del titular en la ordenación del debate y de las votaciones ( arts 42.2 del Reglamento del Congreso y 37.3 del Reglamento del Senado). Con estos mecanismo de reserva en manos de la mayoría, a través del presidente de la Cámara -y para casos de verdadera necesidad- desde 1982 se han distribuido presidencias a grupos de la oposición, y algunas de evidente importancia, siguiendo en esto el modelo de la Cámara de los Comunes”.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Paniagua Soto, José Luis. El sistema de Comisiones en el Parlamento español. Estudios de Derecho Parlamentario. Madrid Universidad Complutense 1986 p 113

<sup>71</sup> Ibidem pp 124 y 125

No obstante de que en cada una de las Cámaras Legislativas españolas llegan a recibir diferente denominación un mismo tipo de Comisión, éstas se pueden clasificar en: generales, legislativas y de investigación.

Las primeras (generales) se caracterizan porque duran toda la legislatura, son pues permanentes y no participan en el procedimiento legislativo ni de fiscalización: en el Congreso.- Comisión de reglamento, de estatuto de los Diputados y de peticiones. En el Senado.- Comisión de gobierno interior, de incompatibilidades, de suplicatorios y de reglamento.

Las legislativas, pueden ser a su vez y por su duración, permanentes o especiales, ya sea que duren toda la legislatura o se disuelvan al finalizar el objeto que dió lugar a su formación.

Desde luego, dentro de ellas se incluyen las más tradicionales Comisiones, sin ser esto detrimento de la trascendencia de las funciones contenidas en ellas, p. ej. Torres Muro afirma en su investigación "Derecho Parlamentario Comentario bibliográfico", que una de las "funciones de las Cortes que ha provocado una verdadera avalancha de estudios es la de aprobar los presupuestos generales del Estado... Existe toda una serie de estudios que permite reconstruir con una relativa facilidad el proceso de debate de la que, sin duda, es la ley más importante que pasa por las Cámaras todos los años"<sup>72</sup>

Las Comisiones de investigación y no legislativas llenan este grupo, incluidas las especiales no legislativas y las permanentes no legislativas; p. ej: Comisiones especiales de problemas autonómicos y regionales, de derechos humanos y de asuntos iberoamericanos y, por el otro lado, la Comisión de Control del ente público, del defensor del pueblo y del Tribunal de Cuentas.

Por su parte, las Comisiones de investigación, como se desprende del artículo 76.1 de la Constitución española, pueden ser monocamerales o bicamerales, recibiendo en este

---

<sup>72</sup> Torres Muro, Ignacio Derecho Parlamentario Comentario Bibliográfico Est. de Derecho Parlamentario Madrid Ed Universidad Complutense 1987, p 231

último caso la denominación de conjuntas. Las primeras son creadas por acuerdo del Pleno de la Cámara de que se trate sin que se requiera de una mayoría cualificada. La iniciativa puede provenir tanto del gobierno como del interior de las propias Cámaras. En este último caso, cuando la iniciativa tenga un origen parlamentario, difiere en las soluciones adoptadas en cada Cámara. Así si en el Congreso destaca el mayor número de sujetos legitimados para ejercer la iniciativa (la Mesa, dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los Diputados); en cambio, son menos rígidos los requisitos que se exigen en el Senado, ya que pueden ejercer la iniciativa 25 Senadores que no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario.

No obstante, es evidente que la mayoría no tiene derecho a obtener la formación de una Comisión de Investigación, sólo se le reconoce la facultad de proponerla, y será necesario el acuerdo de la mayoría para que esa iniciativa pueda prosperar.

Resulta pertinente destacar el carácter extraordinario de las Comisiones de Investigación, toda vez que existe una notoria correspondencia entre poderes extraordinarios y Comisiones de este tipo; no obstante, en el Derecho español dichos poderes se concretan en las facultades de requerir, con carácter obligatorio la comparecencia de cualquier ciudadano español o extranjero residente en España, incluyendo a las personas jurídicas (que comparecerán por medio de su representante legal) y a los funcionarios. Las Comisiones de investigación carecen de los Poderes de instrucción que contempla la ley de enjuiciamiento criminal.

Ahora bien, el hecho de que no se les hayan atribuido estos poderes a las Comisiones de Investigación no quiere decir que no puedan en modo alguno llegar a valerse de ellos. El artículo 109 de la Constitución permite que las Cámaras y sus Comisiones puedan recabar el auxilio de las autoridades gubernativas y judiciales. Por lo tanto, es perfectamente regular que la Comisión de Investigación, con base en este precepto constitucional, recabe la ayuda del juez para lograr datos que no están en condiciones de conseguir por medio de sus propias atribuciones".<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Murillo de la Cueva, Pablo Lucas. Las Comisiones de Investigación de las Cortes. Estudios de Derecho Parlamentario. Madrid: Universidad Complutense 1986, pp. 163 y 164.

En cuanto a su funcionamiento, las Comisiones Permanentes -que se especifican con denominación propia en los reglamentos (arts. 46 a 49 del reglamento del Congreso y 49 del Reglamento del Senado) se constituyen en el plazo de 10 días desde la constitución de las Cámaras (arts. 46.3 y 53.1 respectivamente). El resto de las Comisiones que puedan crearse, bien por disposición de las Cámaras o bien por disposición legal, deberán tener en cuenta estos plazos, por analogía, salvo que se especifiquen otros distintos.

Las sesiones de Comisión se realizan por convocatoria de su presidente con el acuerdo del presidente de la Cámara (art. 42.1 del Reglamento del Congreso y 61 del Senado) bien por iniciativa de sus propios presidentes o por iniciativa de dos grupos parlamentarios o un quinto de sus miembros (en el caso del Congreso) o un tercio de sus miembros (en el caso del Senado).

Los presidentes de las Cámaras reciben la facultad de convocar y presidir las Comisiones cuando lo consideren conveniente (arts. 42.2 y 37.3 respectivamente), además, el Presidente del Senado, en consideración a las exigencias del trabajo de la Cámara, puede armonizar y ordenar las convocatorias de las Comisiones (arts. 613 de su propio Reglamento).

## 5.- EL CONTROL PARLAMENTARIO.-

García Morillo, afirma que "la Constitución Española recoge nitidamente la distinción entre el control parlamentario de la acción gubernamental y las eventuales consecuencias, entre ellas las sancionadoras, del control. No cabe, por consiguiente, sobre la base del ordenamiento constitucional español, identificar el control parlamentario de la acción del Gobierno con la exigencia de la responsabilidad política, ni incluir a esta última como elemento constitutivo del control. Tal cosa solo podría hacerse, a la vista del esquema de relación fiduciaria Parlamento-Gobierno vigente en la Constitución, excluyendo al Senado de la función de control. Y ello no es posible, por cuanto la propia Constitución asigna al Senado la función de controlar la acción del Gobierno.

Entendemos, en consecuencia, que la única noción del control parlamentario del Gobierno admisible en ordenamiento constitucional español es la que configura al control como una actividad de verificación de la acción del ejecutivo y de influencia sobre ella. Actividad que puede generar consecuencias diversas, entre las que se cuenta la exigencia de responsabilidad política del Gobierno, pero siendo ambos, control y exigencia de responsabilidad, fenómenos no solo conceptualmente distintos e independientes, sino también jurídicamente escindidos *ope constitutione*, que asigna los respectivos cometidos a órganos distintos: el control a ambas Cámaras y la exigencia de la responsabilidad política al Congreso de los Diputados. La combinación de ambos elementos, por su parte, conforma la estructura compleja de la función de garantía constitucional que el ordenamiento constitucional encomienda, en su conjunto, a las Cortes Generales en cuanto que representantes del titular de la Soberanía<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> García Morillo, Joaquín Aproximación a un concepto del control parlamentario Est. de Derecho Parlamentario

## B) PODER LEGISLATIVO EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

El Congreso de Estados Unidos se compone, como es sabido de dos cuerpos: la Cámara de representantes (House of Representatives) y el Senado (Senate).

La Constitución americana señala en su artículo 1º las condiciones de elegibilidad para ser Representantes y Senadores.

Para ser Representante son requisitos: tener 25 años cumplidos, ser ciudadano de los Estados Unidos, desde 7 años atrás y residir en el estado en donde se quiere ser elegido. Para ser Senador: tener 30 años cumplidos, ser ciudadano de los Estados Unidos desde 9 años atrás y residir en el estado en el que se quiere ser elegido.

El mandato dura, en la Cámara de Representantes, 2 años; y en el Senado, 6 años, siendo renovado el cuerpo Senatorial cada 2 años.

El número de mandatos no está limitado, es decir, se da la reelección; más del 90% de los Representantes obtienen su reelección, y por su parte más del 77% de los Senadores.

Desde la ley de 1929 hay 435 Representantes, cuyas circunscripciones deben hallarse "razonablemente" en igual número de población y de acuerdo a un censo realizado cada 10 años con obligatoriedad institucional. Además de esos Representantes hay 5 Delegados que tienen voz pero no voto: Los Delegados del Distrito de Columbia, de la Samoa Norteamericana, de las islas vírgenes y de Guam y el Resident Commissioner de Puerto Rico. Aunque no votan en sección plenaria, si pueden votar en Comisión.

Por su parte cada estado está representado como entidad y envía, sin importar el tamaño y la población, dos Senadores a Washington.

Carlos María Bidegain expresa que “la Cámara de Representantes experimenta casi todos los inconvenientes que caracterizan a los cuerpos grandes y ello se pone de manifiesto en distintos aspectos del procedimiento y de las prácticas legislativas. Mientras que en el senado impera la más amplia libertad de debate, en la Cámara baja se ha hecho indispensable limitar el tiempo dedicado a la discusión, fijando términos breves para los discursos y los debates”.<sup>75</sup>

James Q. Wilson señala, en referencia a la organización del congreso, que las reglas del mismo son “frecuentemente implícitas, pero su organización está muy jerarquizada -y lo sigue estando a pesar de las reformas provocadas por el escándalo de Watergate. La contradicción es sólo aparente: mientras más funciona una institución con reglas habituales, más necesaria se hace una jerarquía. No por no ser todopoderoso, esta jerarquía deja de tener una importancia fundamental en la manera en que los miembros del Congreso podrán cumplir sus funciones. Sin embargo, esta jerarquía ha perdido parte de su importancia: por ello, no es seguro que el Congreso se haya vuelto más democrático o eficaz”.<sup>76</sup>

La jerarquía organizativa referida se da en los siguientes órganos:

El Speaker, el Presidente *pro tempore*, el Leader de la mayoría senatorial y los Presidentes de Comisión.

<sup>75</sup> Bidegain, Carlos María El Congreso de Estados Unidos de América. Buenos Aires Ed de Palma p.55

<sup>76</sup> Wilson, James El Gobierno de los Estados Unidos. México. Ed Limusa pp 93 y ss



## 1.- EL SPEAKER

La personalidad más importante en el Congreso, ubicada en la cima de la pirámide camaral, es precisamente el Speaker. Por tradición, se trata de un representante elegido por la totalidad de los representantes, pero con bases estrictamente partidarias, lo cual justifica que sea siempre un miembro de la mayoría. La elección se da durante un *caucus* (reunión plenaria) del partido mayoritario. En consecuencia el Speaker es al mismo tiempo Presidente de la Cámara Baja y Jefe del Partido Mayoritario.

Riddick señalaba así, que "aparte de la fijación de posiciones políticas, en la sesión inaugural del congreso, los *caucus* proceden a organizarse, mediante el nombramiento de sus propios magistrados; pero el cometido fundamental de estas asambleas de grupo es la designación de los funcionarios del partido en el Congreso. El primero de ellos es, en la Cámara, el propio Speaker. Es decir, que el Partido, considerando que el puesto clave en la legislatura va a ser el presidente que para la Cámara se elija, prepara su candidatura con especial cuidado. Con frecuencia esta designación es enormemente reñida y da lugar a grandes discusiones y compromisos; pero una vez acordada por el partido que tiene mayoría, la designación es definitiva y la elección por la Cámara una pura formalidad"<sup>77</sup>.

En relación a su importancia, incluso se llega a considerar que el Speaker es, después del Presidente de los Estados Unidos, el hombre más poderoso en ser elegido.

El Speaker tiene una gran diversidad de poderes: otorga (o no) la palabra cuando un parlamentario la pide en alguna sesión; juzga la legalidad de los procedimientos parlamentarios y decide si hay quorum o no; puede votar para desempatar de contar los sufragios además de contar y anunciar los votos, decide que Comisión examinará un proyecto de ley, y que enmienda es aceptable cuando corresponde realmente a la proposición examinada, designa a los miembros de las Comisiones temporales y a los representantes que participan en las Comisiones de Conferencias encargadas de hallar

<sup>77</sup> Riddick Incidentes en la designación del candidato a la *Speakership*, cit. por Fraga Iribarne en "El Congreso de los Estados Unidos", p. 185

un término medio entre las versiones de una misma proposición de ley, a menudo muy diferentes en la Cámara y el Senado.

De la práctica congresional se desprenden además las siguientes características en la función del Speaker:

Aún cuando, supuestamente, se espera imparcialidad en su desempeño, mayormente utiliza su poder para ayudar a que se apruebe la legislación favorecida por su partido.

Al ayudar a su partido, el Speaker cuenta, además, con ciertos poderes formales importantes:

Decide quien será el primero que hablará en el hemisiciclo de la Cámara; determina si una propuesta es relevante y está relacionada con el asunto de que se trata; decide (con sujeción a ciertas normas) los comités a los que se asignarán los nuevos proyectos de ley; influye en la forma en que las leyes son votadas y designa los miembros de los comités especiales y selectos.

Desde 1975 el Speaker ha podido nombrar los miembros del comité de normas, que desempeña un papel importante en la consideración de leyes.

Al lado de los anteriores, el Speaker tiene también ciertos poderes informales: controla algunos cargos de patrocinio en el edificio del Capitolio; así mismo, controla la asignación de espacios extra para oficinas.

No resultaría correcto dejar de mencionar que contrapuesto al líder de la mayoría, que como vimos casi siempre se identifica con el Speaker, se encuentra siempre el líder de la minoría, que es desde luego elegido por el partido con presencia minoritaria; fácil de deducir en la realidad institucional bipartidista estadounidense

## 2.- EL PRESIDENTE *PRO TEMPORE*.

El Speaker no tiene en realidad equivalente en el Senado. El Vicepresidente de los Estados Unidos es, por derecho, Presidente del mismo; en sus frecuentes ausencias es remplazado por el Presidente *pro tempore*, quien carece prácticamente de influencia, pues el debate sigue el procedimiento por "consentimiento unánime", mediante la informal conversación entre los *Leaders* de la mayoría y de la minoría; recuérdese, para tal efecto, que al hablar de mayoría y minoría en el Congreso estadounidense, se está hablando siempre de dos partidos, nada más, desde luego, el republicano y el demócrata.

Marie-France Toinet, hace más explícito el punto, de la siguiente manera: "El partido mayoritario elige uno de sus miembros -habitualmente a la persona con mayor antigüedad- para que sea *presidente pro tempore* del Senado. Se trata habitualmente de una posición honorífica, requerida por la Constitución, de modo que el Senado cuente con un funcionario que presida cuando el vicepresidente de los Estados Unidos (de acuerdo con la constitución, presidente del Senado) está ausente. De hecho, tanto el presidente *pro tempore* como el vicepresidente asignan la aburrida tarea de presidir a un senador más joven"<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Toinet, Marie-France, El sistema político de los Estados Unidos. México: Ed Fondo de cultura, p 252

### 3.- EL LEADER DE LA MAYORIA SENATORIAL.

Leader de la Mayoría Senatorial no significa presidente del Senado, significa que fue elegido por el partido mayoritario para que dirija permanente y realmente los trabajos legislativos, sobretodo políticamente.

Wilson afirma que "si hay una fuente de poder preminente en el Senado, pertenece al líder de la mayoría. Esto es particularmente cierto cuando son los demócratas quienes tienen la mayoría, ya que el leader demócrata es al mismo tiempo Presidente de la Democratic Conference (conferencia demócrata o caucus), del Steering Committee (Comité Director encargado de los nombramientos en Comisión) y del Policy Committee (Comisión Política). No sucede lo mismo con los republicanos, donde el leader -también elegido por la Conferencia- no es Presidente de los diferentes órganos del partido. Mucho mejor que encarnar y realizar un programa político (papel que corresponde más al Speaker, especialmente cuando el Presidente y la mayoría de los representantes pertenecen a partidos diferentes), su papel consiste en mantener, tanto como sea posible, la unidad del partido".<sup>79</sup>

La tarea principal del líder de la mayoría consiste en planear los trabajos del senado, habitualmente en consulta con el líder de la minoría. El líder de la mayoría tiene el derecho de hablar primero en cualquier debate en el hemisiciclo. Un líder de la mayoría con una fuerte personalidad y habilidad política adquiere también mucha influencia en la sustancia de lo que se trate en el Senado.

También conviene mencionar que al lado del partido es notoria la presencia del llamado *whip*, elegido por cada partido y que ayuda a los líderes del mismo a mantenerse informados acerca de cómo piensan los miembros del partido, a reunir a todos ellos cuando se va a efectuar una votación importante, tratando de mantener control acerca del modo en que probablemente se producirá la votación en un tema controvertido, para tal objetivo, cuenta dicho Senador con la ayuda de otros del mismo tipo.

---

<sup>79</sup> *Op. cit.* p 94

Así mismo y una vez más al lado del líder senatorial, se encuentra un *Policy Committee*, compuesto aproximadamente por una docena de Senadores que ayudan al líder del partido en la planificación de los asuntos del Senado, eligiendo las leyes que recibirán más atención y en qué orden.

Según Toinet, "la clave consiste en lograr un equilibrio ideológico y regional -asunto delicado- en cuanto al aspecto relacionado con la selección de los líderes del partido, la formación de Comités importantes y la asignación de senadores recientes a los comités. Los Liberales y los Conservadores de cada partido combaten acerca de la elección de los líderes de la mayoría y de la minoría".<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Op. cit. P. 252

#### 4.- LOS PRESIDENTES DE COMISION.

Otrora más poderosos, los Presidentes de Comisión han perdido una buena parte de su autoridad desde las reformas derivadas del escándalo Watergate. En otro tiempo, llegaron a ser verdaderos dictadores cada uno de su Comisión. Podían convocar a “su” Comisión y controlar las situaciones dadas; nombraban a los colaboradores de la Comisión, rodeándose desde luego de un equipo incondicional; así mismo designaban a los presidentes de las subcomisiones y podían recuperar en cualquier momento lo que habían dado, reservándose con mucha frecuencia la subcomisión más importante. Tenían prioridad para interrogar a los testigos, durante los llamados hearings, así como distribuir los turnos de palabra; cuando el proyecto de ley llegara a la Asamblea eran dueños de la dirección del debate, lo que le daba gran libertad si tenían el conocimiento de los recursos del procedimiento; formaban parte de las Comisiones de conferencia.

El conjunto de estos poderes no ha desaparecido, pero dos modificaciones han quebrantado profundamente el poderío absoluto de los presidentes de Comisión: por una parte, ya no controlan el debate en sesión plenaria, y, por otra, las subcomisiones, que antes dependían de las Comisiones, han adquirido su independencia; así, se dice que “en lugar de algunos dictadores por Cámara, casi cada parlamentario es también un pequeño dictador, y así el Congreso se ha vuelto ingobernable, sensible a las sirenas de los intereses particulares, o a las obsesiones de cada parlamentario”.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Ibidem p 95

## 5.- LAS COMISIONES.

Manuel Fraga Iribarne, en su estudio "El Congreso de los Estados Unidos", nos dice que "la ausencia de un gabinete que organizase un sistema parlamentario como el inglés, llevó, desde fecha muy remota, a la aparición de un predominio característico de las Comisiones Legislativas en el Congreso Americano, a lo que Wilson llamó acertadamente el Gobierno Congresional. Parece ser que el sistema es incluso anterior a la Independencia y que se estableció inmediatamente en las legislaturas estatales. Su número empezó muy pronto a proliferar en el Congreso de los Estados Unidos: en 1825, la Cámara de Representantes contaba ya con 25; por lo demás, con la particularidad de que se superponían al Sistema Inglés de Comisión de toda la Cámara. Lo cierto es que en el sistema congresional norteamericano las Comisiones son lo más importante. Como ya observaron Bryce y Boutmy, cada Cámara está fragmentada en una serie de pequeñas legislaturas, que tienen *full power* sobre cualquier *bill* que les sea sometido, con tal de respetar simplemente el título y la materia a que se refieran, mientras que el Pleno se limita prácticamente a aceptar lo que las Comisiones le proponen, sin alterarlo sustancialmente. Bryce llega a comparar su actitud con la de los comicios romanos ante el magistrado que les proponía una nueva ley: *uti rogas*, o antigua, pero sin discusión. desde luego, cualquier *bill* carece de probabilidad de prosperar contra la voluntad de la Comisión, la cual para ello no tiene más que "enviarlo al palomar" (pigeon holling), es decir, dejarlo dormir el sueño de los justos, sin dictaminarlo jamás."<sup>22</sup>

En la actualidad, existen cuatro tipos de Comisiones: Permanentes, De Conferencia, Especiales y Conjuntas.

Las Comisiones Permanentes (Standing Committees), poseen una competencia jurisdiccional relativamente bien definida desde la reorganización legislativa de 1946 (Legislative Reorganization Act). Están encargadas de preparar el trabajo legislativo y de dar forma a las proposiciones de ley según les parezca. En 1985 había 17

<sup>22</sup> Fraga Iribarne, Manuel. La reforma del Congreso de los estados Unidos. Madrid. Ed Cultura Hispanica 1951. p. 205.

Comisiones en el Senado y 22 en la Cámara. Pero todas están divididas en múltiples subcomisiones: 90 den el Senado y 141 en la Cámara de Representantes.

Las Comisiones de Conferencia (Conference Committees), son provisionales, en principio por algunos días, y se reúnen, con un mismo número de Senadores y de representantes, el tiempo suficiente para puntualizar un texto común en caso de que las propuestas de ley adoptadas por las dos Cámaras no sean estrictamente parecidas.

Las Comisiones Especiales ( Select or Special Committees), son provisionales, pero a veces sobreviven a numerosas reuniones parlamentarias, así, existen un *Permanent select committe on intelligents* en la Cámara; y el *Select Committe on etics* en el Senado. Con frecuencia, estas Comisiones tienen derecho a investigar un problema preciso e ilimitado, pero en general no cuentan con la autoridad necesaria para presentar proposiciones de ley.

La existencia de estas Comisiones debe estar confirmada por el Congreso recién elegido. Ha sucedido que la renovación se dificulte; p. ej. antes de ser definitivamente sustituida en 1976, la Comisión de actividades interamericanas de la Cámara pasó varios años seguidos por votaciones muy apretadas para su renovación

Las Comisiones conjuntas (Joint Committees), son Comisiones Comunes a ambas Cámaras, que reúnen en igual número a senadores y Representantes. estudian problemas específicos, en general de orden administrativo, y se encargan de coordinar la política del Congreso; existe, p. ej., una Comisión para la impresión de los documentos legislativos o para la administración de la biblioteca del Congreso (Library of Congress).

En general, el número de Comisiones (sin contar las Comisiones de conferencia -que son las realmente provisionales-) permaneció mas o menos constante en el último cuarto del siglo. En cambio, el número de subcomisiones ha aumentado considerablemente desde 1974. Había 180 Comisiones y subcomisiones en 1945 (antes



de la reorganización del Congreso), 299 en 1975 y 294 en 1985. La cantidad promedio de subcomisiones, en cuyas labores el Senador común debe participar, es de 11.5.

Puede darse el hecho de que una Comisión cambie de estatuto; p. ej. no fue sino hasta junio de 1984 que la Comisión especial sobre los asuntos indígenas del senado se hizo permanente.

En cuanto a la importancia de cada una de las Comisiones, las Comisiones más prestigiosas son aquellas que responden a una prerrogativa propia de la Cámara en cuestión, en donde encontramos -para obviar nuestros orígenes- grandes símiles con nuestro sistema de Comisiones mexicano, p. ej. las Comisiones financieras en la Cámara de Representantes y la de política extranjera en el Senado, son de las más destacadas o pretendidas. Sin embargo, y por su dinámica característica de este país, algunas Comisiones pueden perder o ganar prestigio, p. ej. la de Relaciones Exteriores (Foreign Relations), que hasta la guerra de Vietnam era la Comisión más prestigiosa, fue desde entonces una como cualquier otra.

Las asignaciones a una Comisión y los cambios de Comisión dependen ampliamente del *Leader Ship* de las Cámaras, que en ambos casos está asistido por un Comité Director (*Policy and Steering Committee* demócrata o *Committee on Committees* republicano). Las decisiones deben ser ratificadas en cada Cámara por el *caucus* demócrata o por la *conference* republicana, o sea las reuniones plenarios de cada partido. Los votos son secretos. La democratización del proceso de nombramiento surgió en 1974-75 y ha facilitado la renovación de los miembros del Congreso. La distribución partidaria en el seno de las Comisiones refleja con mucha exactitud la de la Cámara en cuestión.

Hasta 1974, la antigüedad de cada legislador era la que determinaba el papel del mismo en cada Comisión, quién había sido reelecto el mayor número de veces consecutivas se convertía en Presidente de la Comisión, lo cual era una práctica aceptada pero no una obligación legal. Sin embargo, desde 1974-75 los Presidentes de Comisión son designados de la misma manera que los demás miembros de Comisión (con excepción del Presidente de Comisión de reglas, que es nombrado por el Speaker). No obstante, la

antigüedad constituye aún el factor real de poder que determina tales posiciones (*Seniority sistem*, también conocido sarcásticamente como *Senility sistem*).

En cuanto a las prácticas relacionadas a la vida en las Comisiones<sup>83</sup>, y aún cuando los miembros del partido mayoritario pueden, en teoría, ocupar la totalidad de los asientos de las Comisiones, en la práctica “solamente” ocupan la mayoría de los mismos, especialmente la presidencia, y permiten al partido minoritario contar con el resto de los asientos. El número de éstos varía desde seis hasta cincuenta.

“A principios de 1970 el Congreso se descentralizó y democratizó todavía más en sus operaciones, mediante una serie de cambios que algunos miembros consideraron como una “Carta de derechos” para representantes y los Senadores, especialmente aquellos que tenían poca antigüedad. Estos cambios fueron hechos en buena medida por el comité demócrata, pero como los demócratas estaban en mayoría, los cambios en realidad pasaron a convertirse en normas del Congreso. En la Cámara, los cambios importantes incluyeron las provisiones acerca de las normas escritas para los comités... Con independencia de las normas bajo las que funcionan, muchos comités clave tienen, debido a sus miembros o a su liderazgo, un colorido político distintivo, que debe ser reconocido si se ha de comprender porqué el Congreso actúa como lo hace... No sólo son distintas las coloraciones políticas de los comités congregacionales, sino también lo son sus funciones y sus estilos de operación. . El comité al que sea asignado determina en forma importante el tipo de función que desempeñará un representante o un senador”.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Cabe aún mencionar, que algunos autores, se refieren a estas como comites, por su más cercana traducción literal, no obstante, resulta pertinente referirse a ellas como comisiones, por ser este último el término manejado en nuestro país, homologable al concepto de Committees estadounidense.

<sup>84</sup> Toinet, Marie France. *Op. cit.*, pp. 257, 258, 259 y 261

## 6.- SERVICIOS EXTERNOS DEL CONGRESO.

Dentro de este rubro, se engloban: la Corte legislativa de cuentas, la Oficina Presupuestaria del congreso, los Servicios de Investigación del Congreso, la Oficina de Evaluación Tecnológica, el Diario de Debates y la Imprenta Nacional.

Corte Legislativa de Cuentas (General Accounting Office), es el organismo al cual el Congreso encarga, nada menos, que el control financiero de la administración (y, por lo mismo, sobre el cual cabe especial atención en este análisis por la tarea mencionada). Sus miles de empleados se encargan de determinar si el Gobierno Federal ha utilizado correctamente cada dólar de los que se le asignan. Audita a los legisladores en lo individual o en Comisión, examinando los gastos después de haber sido efectuados. Así, se ha dado a la revisión de gastos (en toda clase de documento justificativo) o a vigilar el funcionamiento del gobierno en sus operaciones financieras.

Se dice que la última de las modalidades, tuvo su origen cuando, en época de la guerra de Corea, el Congreso comenzó a preocuparse del porque de las ganancias exageradas de las industrias de defensa y entonces autorizó a la *General Accounting* a examinar dichas cuentas. En ello, la GAO encontró, a la par, límites a su función en los intereses de Estado o de seguridad nacional. No obstante, y fuera de esos ámbitos, la *General Accounting* cobra fuerte importancia en tanto controladora de la correcta aplicación del presupuesto.

Oficina Presupuestaria del congreso (Congressional Budget Office), es el órgano encargado de estudiar las diferentes opciones presupuestarias, las implicaciones económicas del presupuesto y el costo de las políticas previstas. Fue creada en 1974 y ha llegado a ser -por su misma naturaleza- de gran importancia y trascendencia en el trabajo congresional. Se caracteriza en principio por su apoliticidad y goza de seria reputación cuenta con un millar de empleados. Junto a la oficina anterior, influyen -al parecer de manera objetiva- en la política económica gubernamental.

Servicios de Investigación del Congreso (Congressional Research Service), no es sino el centro de documentación del Congreso, y por lo mismo su principal función es la de informar a los miembros del Congreso sobre los mas diversos temas, responde a mas de 200,000 peticiones de información al año.

Oficina de Evaluación Tecnológica (Office of Technology Assesment), es la que estudia y aprecia las políticas y los programas de tecnología en que el Estado se interesa. Fue creada en 1972.

Diario Congresional (Congressional Record); este atiende a la obligación constitucional consistente en que "cada camara llevara un diario de sus debates y lo publicara de cuando en cuando, exceptuando las partes que a su parecer deben permanecer en secreto" ( art.1o, sec.5).

Imprenta Nacional (Government Printing Office), es en cierta forma la Imprenta nacional, que imprime y vende a costo todas las publicaciones gubernamentales federales, no obstante se halle bajo control del Congreso.

## 7.- RELACIONES INTERCAMARALES Y PODERES.

James Q. Wilson, expone que "las dos Cámaras son de igual importancia lo cual es un hecho raro en las democracias modernas, en sumo grado, la cámara Alta tiene más prestigio -tal vez hasta más poderes-...sin embargo, la Cámara de representantes debió haber sido, según la opinión de los mismos padres fundadores más poderosas que el Senado, ya que ella representaba "al pueblo", se puede encontrar la prueba de ello en el hecho de que el *power of the purse* -la facultad de examinar las leyes de finanzas y la de ser el primero en atribuir los créditos- le estaba reservado. Y sin embargo el Senado, no obstante ser menos democrático, es hoy en día el más poderoso".<sup>85</sup>

Siguiendo tal exposición, encontramos como factores de dicha preminencia:

La extensión del mandato, que es mayor para los senadores (seis años) que para los representantes (dos años), lo cual provoca una mayor fuerza a los senadores para su reelección y les permite ser también mejores legisladores.

La cantidad de los senadores (100) que conduce a no limitar el debate senatorial es difícil, demasiado, callar a un senador demasiado prolijo y es generalmente el senado el que retrasa la aprobación de una ley. Prolongar el debate atrae la atención porque "dramatiza" y atiende con detalle los grandes problemas que llegan a su conocimiento.

Y el llamado "localismo", derivado de la exigencia de que los candidatos a la diputación habiten en la circunscripción electoral donde desean presentarse.

Por otra parte, los privilegios constitucionales de la Cámara de Representantes son en realidad menores en comparación con los del Senado. Si bien es cierto que la Cámara tiene la iniciativa en materia financiera, el Senado tiene derecho a intervenir e incluso modificar y enmendar a su gusto presupuestos y atribuciones de crédito, así mismo, es imposible que los desacuerdos entre ambas Cámaras se solucionen fuera de conferencia, a la que senadores y representantes asisten en igual número.

---

<sup>85</sup> Op. cit. pp 103 y ss

El mismo Wilson, señala que “no basta con que la Constitución reconozca un poder al Congreso para que éste goce en realidad del mismo: durante muchas décadas el legislativo estadounidense se inclinó frente a la presidencia (defensa común) o frente a las instituciones rivales de los estados (bienestar general), dejando caer en desuso prerrogativas que le estaban reconocidas por los textos constitucionales. El límite de los poderes del legislativo está mucho más allá de la Constitución: más bien se le pueden asignar las dificultades internas del Congreso -funcionamiento inadecuado a la realidad presente, diversos bloqueos del proceso legislativo, desigualdades de representación, mayorías incoherentes, falta de programa... el Congreso ha intentado reformarse en varias ocasiones, pero sin éxito. De esa manera, durante los años que siguieron al escándalo de Watergate el proceso presupuestario fue apretado y clarificado, las Comisiones reformadas y los poderes de los presidentes de la Comisión limitados; la totalidad del funcionamiento legislativo se hizo más abierto. A pesar de ello muchas cosas quedaron ocultas: Desde el “filibusterismo” hasta la indisciplina partidista, muy pronto los hábitos y procedimientos antiguos volvieron a cobrar vigencia”.<sup>86</sup>

Existen los llamados poderes explícitos (enumerated powers), que son los que enumera la Constitución estadounidense (artículo primero, secciones ocho y nueve), mismos que son pocos e incluso vagos; se pueden clasificar, sin embargo, en poderes de política interior, de política exterior y de enmienda constitucional.

Dentro de los poderes de política interior:

Los poderes presupuestales y fiscales, derivados de los siguientes párrafos constitucionales: el Congreso tendrá la facultad de establecer y percibir tarifas, derechos, impuestos directos e indirectos, de saldar las deudas de los estados Unidos...; las tarifas, derechos e impuestos serán uniformes en todo el territorio de los Estados Unidos (art. 1º, sec. 8, apdo. 1) ninguna suma será extraída del Tesoro, si no es en virtud de una apertura de créditos para una ley; de vez en cuando será publicada una cuenta regular de todas las entradas y gastos públicos (sec. 9, apdo 7).

<sup>86</sup> Op. Cit., pp. 106 y ss

Aún cuando la palabra presupuesto no aparece en la Constitución, el último apartado transcrito la hace posible. Como es común a otros países, las intromisiones presidenciales han reducido particularmente la autoridad del Congreso en esas materias, no obstante y como lo hemos visto en informaciones hemerográficas de meses recientes, tal función congresional ha retomado, al igual que en otros estados, renovadas fuerzas.

Poderes comerciales, derivados del mandato “el Congreso tendrá la facultad de reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados y con las tribus indias” (sec. 8 apdo. 3).

Poderes de nombramiento y de impedimento. poderes compartidos con el presidente de ese país; en el nombramiento se da tal situación y el Senado “da su opinión y consentimiento” sobre las proposiciones presidenciales para los miembros del gobierno, jueces federales, embajadores y altos funcionarios.

En lo referente a la revocación, el Congreso no dispone de poderes tan amplios como el Presidente, pero posee un arma contundente: el *impeachment*. Consiste éste en el proceso de inculpación que debe ser adoptado por mayoría simple en la Cámara de representantes y el senado se constituye entonces en Corte Alta, bajo la presidencia del *Chief Justice*, y debe dar su veredicto por mayoría de dos tercios. Luego entonces se entiende como un impedimento.

Poder electoral el Congreso puede manifestarse si, durante la elección del presidente y del vicepresidente la mayoría electoral no se define.

A partir de 1967 el Congreso interviene en la designación de un nuevo vicepresidente, en caso de no disponibilidad.

En cuanto a los Poderes de política exterior, el Congreso tiene la facultad de declarar la guerra (art 1º, sec. 8, apdo 11) y el Senado, por su parte, tiene la facultad de

ratificación de los tratados, esto con mayoría de dos tercios, una vez firmados por el Presidente.

Y en cuanto a las enmiendas constitucionales, que pueden ser propuestas por un voto adquirido por mayoría de dos tercios en las dos cámaras, son compartidas dichas potestades con los estados de la federación. El Congreso precisa el modo de adopción de los estados, así como la fecha límite de la adopción.

Por otra parte, se encuentran los llamados Poderes Implícitos (Implied powers), derivados del apdo. 18 de la sección 8 del artículo 1° en mención, que establece que el Congreso tiene la facultad "de elaborar leyes que sean necesarias y aptas para asegurar la puesta en práctica de los poderes aquí arriba enumerados y de todos los que, por esta Constitución, están confiados al gobierno de los Estados Unidos o a alguno de sus servicios o de sus funcionarios".

Los poderes claramente atribuidos al Congreso se han acrecentado por la noción de poderes implícitos, derivados de los primeros y definidos en su caso por la Suprema Corte.

El género amplio del que mayormente se derivan a la realidad los poderes implícitos es el derivado del apartado 1 de la sección 8 del artículo 1° de la Constitución, que establece "ocuparse de la defensa común y velar por el bienestar general de los Estados Unidos.

Finalmente, también se habla de ciertos poderes consuetudinarios; dentro de los cuales destacan el poder de investigación, que a su vez está dentro de los llamados inherentes, y los poderes de orden judicial.

Los primeros son aquellos mediante los cuales el Congreso puede crear comisiones especiales para realizar investigación acerca de un problema determinado y cuyo resultado debe ser legislativo.



Los de orden judicial, consisten en que el Congreso puede citar a testigos para comparecer (subpoena) ante sus comisiones. Este mandato puede ser *duces tecum*: el testigo debe presentar los documentos que se le exijan.

En este mismo orden, las comisiones disponen de un instrumento que les permite reprimir cualquier rebeldía por pequeña que sea; así, el llamado "ultraje al Congreso" (Contempt of Congress): si un testigo finge, puede ser objeto de una multa o condenado a prisión hasta por un año; si un visitante interrumpe el buen funcionamiento del Congreso o lo obstruye físicamente, puede ser detenido o condenado en tales términos.

De acuerdo con Richard Watson, las reformas que a la organización del Congreso estadounidense se hicieron den la década de los 70, sirvieron para corregir algunos abusos derivados del carácter "privado" que tenían las Juntas de Comité (o de comisión) y el secreto de la votación, haciendo en consecuencia más transparente y responsable dichas tareas.

Continúa el autor, explicando que "la legislación referente a los gastos de campaña, aprobada en años recientes, ha contribuido mucho a aclarar la situación financiera con respecto a las elecciones. Así mismo, las nuevas disposiciones promulgadas que afectan a los miembros del Congreso (exigiendo que los legisladores revelen plenamente el estado de sus finanzas personales e imponiendo ciertas restricciones a sus ingresos independientes) hacen que algunas personas y grupos les sea más difícil que antes poner en deuda a los miembros del Congreso. También en los años 70 se han revelado los procedimientos de las dos Cámaras del Congreso. Las reuniones de comité incluyendo aquellas en las cuales se retocan los proyectos de ley, lo mismo que las Juntas de los Comités de Conferencias tienen lugar cada vez con más frecuencia en sesiones abiertas, los votos nominales de los comités permanentes son más accesibles al escrutinio y así mismo se ha eliminado el secreto del voto con escrutador en la Cámara. De manera que la luz, no la sombra, ha venido a caracterizar a muchos de los procedimientos del Congreso".<sup>97</sup>

<sup>97</sup> Watson A. Richard Democracia Americana. Logros y perspectivas. México. Nonaga, Ed. 1989. p 168

Prosigue el citado autor, afirmando que la creación de subcomités adicionales, además de las reglas que limitan el número de presidencias y membresías que un miembro individual puede desempeñar, han permitido conferir más cargos a los miembros nuevos. Los cambios de reglas que proporcionan a los subcomités más personal y presupuesto y así mismo brindan más autonomía al presidente del comité general, han redundado también en beneficio de los miembros ordinarios del Congreso.

Concluye su exposición, diciendo que "la situación de los líderes de partido y los comités democráticos de la Cámara de Representantes se han fortalecido considerablemente en años recientes. Las facultades adicionales conferidas al Presidente de la Cámara (incluyendo la de remitir proyectos a los Comités, la de presidir el recientemente creado Comité Directivo y de Políticas y nombrar a muchos de sus miembros, y la de elegir a los miembros demócratas del Comité de Reglas)."<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, pp 368 y 370

## 8.- PROCESO PRESUPUESTAL.

Es precisamente bajo este rubro, que James Q. Wilson, en un ánimo de especificidad y explicitud, nos dice que “la tarea más importante del congreso es el exámen y la adopción de la ley de finanzas. La Constitución le ha confiado, y nada más a él, “el poder de la bolsa” (the power of the pourse). En efecto, el artículo 1°, sec. 8, apdos. 1 y 2, dispone que “el Congreso tendrá facultad: para establecer y recabar contribuciones, impuestos, derechos y consumos, para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los estados Unidos...”.

El congreso siempre ha considerado que su prerrogativa constitucionalmente definida consistía en elaborar el presupuesto y no sólo en aceptar o rechazar las proposiciones del ejecutivo, como sucede en otras democracias occidentales. El Presidente, en efecto, no tiene función constitucional en los procedimientos presupuestarios: en el siglo XIX, sencillamente no intervenía en la elaboración de las leyes de finanzas. El Estado era rico gracias a la venta de tierras y a que percibía los derechos de aduana; por ello el Congreso no tenía la necesidad de aplicar, por lo menos directamente, impuestos impopulares. La primera guerra mundial modificó de manera inevitable este estado de opulencia. Los presupuestos federales rebasaron, por algunos años, la barrera de 20% del PNB, y el presidente en un alarde de coherencia a petición expresa del Congreso, debió intervenir en lo sucesivo en el proceso presupuestario. Estaba obligado a presentar un presupuesto al Congreso, con el apoyo de una administración especialmente creada (Bureau of the Budget), que debía llevar la lista de las medidas específicas adoptadas por el Congreso y aconsejar al mandatario respecto a su efecto en el presupuesto federal. La actividad federal no dejó de aumentar con el *new deal* y la eminencia de la guerra. En 1939 Franklin Roosevelt logró que el Congreso aprobara una medida que reforzó el papel del ejecutivo; así el Despacho del presupuesto quedó ligado estrechamente a la Casa Blanca. Roosevelt utilizó la presentación del presupuesto para dirigir el programa presidencial. El Parlamento no tuvo más remedio que ceder y, en lo esencial, apenas pudo reaccionar a las proposiciones presidenciales; teniendo incluso la capacidad de modificarlas no lo hace más que en detalle. La iniciativa de Nixon para tomar una medida adicional, en 1970 sirvió para amplificar el

proceso: el despacho del presupuesto se convirtió en la oficina de la administración y del presupuesto (Office of Management and Budget); bajo las órdenes del presidente, funcionaba como un pivote de todas las actividades federales y su misión consistía no tanto en establecer un presupuesto vuelto presidencial sino en defenderlo -del Congreso y de los Ministerios-... Sin embargo Richard Nixon exageró en su acometida contra las prerrogativas de los parlamentarios -o de lo que quedaba-. No sólo se negó a gastar ciertos créditos específica y especialmente asignados por el Congreso... Cuando en 1973 el Congreso intentó poner fin a los bombardeos en Camboya, Richardson, entonces ministro de defensa, declaró que si los créditos eran negados, el gobierno no duraría en continuar los bombardeos con fondos asignados para otros fines de defensa. Al advertir que una de sus prerrogativas esenciales se le escapaba, envalentonado por la debilidad del mandatario, el Congreso se atrevió a reafirmar sus derechos y sometió a votación -después de rechazar el veto presidencial- la ley sobre el presupuesto y la utilización de créditos (Budget and impontment Act) de 1974. El objetivo consistía en devolver al Congreso, sino la iniciativa, al menos el control del presupuesto, poniendo límite a procedimientos aberrantes y dotándose de medios técnicos. La manera en que el Congreso planificaba los gastos federales era tan puntillosa como fantasiosa, pues los diferentes elementos del documento presupuestario eran estudiados autónomamente por decenas de comisiones y de subcomisiones, las cuales trabajaban acerca de tópicos tales como el límite de la deuda. En adelante, una nueva comisión de presupuesto creada en cada Cámara debía proponer objetivos globales sobre los que se pronunciaría el Congreso. Además, éste pudo hechar mano de los recursos técnicos que finalmente le permitieron estar informado, y creo la *Congresional Budget Office*.

En cuanto a la organización de los órganos que intervienen en dicho proceso, podemos decir que la presidencia establece las grandes orientaciones presupuestarias según las propuestas de la Oficina de la Administración y del Presupuesto (Office of Management and Budget), que no sólo coordina las proposiciones y prepara el proyecto, sino que resiste a las presiones, traduce en números las órdenes presidenciales y defiende el proyecto. Toda ley requiere de créditos y los obtiene en dos fases. la Comisión especializada precisa y autoriza los fondos que juzga necesarios para que la ley sea aplicada, en condiciones normales, la autorización es sometida a votación por el

Parlamento. Se trata de una especie de compromiso en la ejecución de la ley que debe ser comunicado a las comisiones presupuestarias antes del 15 de mayo anterior a la adopción del presupuesto. Pero esto de ninguna manera quiere decir que habrán de liberarse los créditos, se necesita una asignación de créditos que figurará en el meniconado presupuesto y que será examinada no por las Comisiones especializadas de ambas Cámaras sino por su Comisión de asignación de créditos. En dicho proceso, participan, como es notorio, determinadas comisiones: presupuestarias, fiscales y de asignación de créditos.

Las Comisiones presupuestarias proponen al Congreso un panorama general del presupuesto, que traducen en una resolución presupuestaria (budget resolution) en la cual se fijan ingresos, gastos globales y niveles de desequilibrio considerados "razonables" y que no tienen valor obligatorio sino indicativo, mismo que supuestamente debe ser aprobado por las Cámaras el 15 de mayo. Antes del 15 de septiembre las dos comisiones deben tener elaborada una segunda resolución, en función de las leyes propuestas; una vez aprobada esta resolución es ejecutoria: los legisladores deben respetar los límites fijados y, en consecuencia, modificar ingresos y gastos en un proceso de conciliación que debe estar terminado el 15 de septiembre.

Dentro de las comisiones "fiscales", tenemos a la Comisión de Finanzas del Senado y a la Comisión de Vías y Medios de la Cámara de Representantes, que como se desprende, tienen a su cargo las cuestiones fiscales y elaboran las proposiciones de impuestos sobre las que se pronunciarán las dos asambleas. Son también de su competencia los créditos que se otorgan para solucionar los problemas de asistencia social. Las cuestiones fiscales requieren de un alto nivel de conocimiento por parte de los legisladores, quienes se especializan en ellas y obtienen así una gran autoridad sobre sus demás colegas; en consecuencia estos proyectos son la mayoría de las veces poco enmendados.

Las Comisiones de asignación de créditos, contrapuestas de alguna manera a las Comisiones Presupuestarias (motivado esto por el origen de las últimas en la reforma de 1974), determinan los montos exactos en dólares que se pondrán a disposición de las

administraciones (recuérdese que las Comisiones Presupuestarias deciden en cuanto a los objetivos presupuestales). La función de las mismas se ve limitada en relación a que no tienen ingerencia en créditos como seguro social.

La Comisión está subdividida en trece subcomisiones -para ambas Cámaras- que cubren un campo de actividad determinado y funcionan en forma totalmente descentralizada, cada subcomisión es especializada en la preparación de una ley de asignación de créditos para un sector específico de la administración. Así estas subcomisiones establecen subcomisiones privilegiadas con los servicios, y en este punto del proceso presupuestario, pueden volver a establecer los créditos cancelados por la oficina de Administración y Presupuesto. Las proposiciones se someten a la Cámara correspondiente y pasan por las mismas etapas que cualquier otro proyecto de ley, sin embargo, el gobierno no puede esperar si los créditos no han sido aprobados a tiempo para el 1° de octubre inicio del año presupuestario. En la experiencia este objetivo rara vez es alcanzado, pero como es notorio -y por necesidad-, tales circunstancias han sido siempre superadas mediante mecanismos más bien -y finalmente- de tipo político práctico.

## 9.- MENSAJES PRESIDENCIALES.

La sección tercera del artículo segundo de la Constitución de los Estados Unidos de América establece que "El presidente informará periódicamente al Congreso sobre el estado de la unión y recomendará a su consideración aquellas medidas que él estime necesarias y convenientes", añadiendo que "podrá en ocasiones extraordinarias convocar ambas Cámaras o a cualquiera de ellas separadamente; y en caso de que las Cámaras no estuviesen de acuerdo con relación de la fecha de clausura, el presidente podrá fijarla según lo juzgue conveniente".

Afirma Fraga Iribarne que "los presidentes débiles generalmente se limitan a enviar sus mensajes por escrito; pero los presidentes fuertes de los últimos tiempos, prefieren leerlos en persona ante las dos Cámaras reunidas, y a veces radiados a la nación, lo que les da una fuerza plebicitaria fenomenal. En el primer caso, el mensaje escrito se envía a un Comité y es tramitado de modo similar a la legislación; en el segundo, las dos Cámaras se reúnen en el salón de los representantes, asistiendo además los miembros del gabinete".<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Op. cit. p. 153.

### C) PODER LEGISLATIVO EN ITALIA.

A decir de Andrea Manzella, "el punto crucial" sobre el que se mide el grado de intersección y diversidad dialéctica entre las dos formas de organización política del pueblo italiano está en la configuración y en el papel de los grupos parlamentarios<sup>90</sup>.

Dentro de los dos días siguientes a la primera sesión en la Cámara de Diputados, y tres en la de los Senadores, deberán declarar, cada uno, de cual grupo parlamentario quieren formar parte. El número mínimo para constituir un grupo dentro de la Cámara de Diputados es de 20 y en la de los Senadores de 10. Pero tanto en una como en la otra, se pueden hacer excepciones. En efecto las respectivas presidencias pueden autorizar la constitución de un grupo con un número menor de integrantes al requerido, siempre que , en la Cámara de Diputados, se trate de un partido organizado en el país que haya presentado con la misma contraseña en, por lo menos 20 colegios, listas propias de candidatos y que éstas hayan obtenido por lo menos una curul en un Colegio o al menos 300,000 votos válidos en total, y, en el Senado, deberá concurrir con el registro de partido organizado en el país la presentación de candidaturas con la misma contraseña, en, por lo menos, 15 regiones y la conquista de por lo menos cinco de ellas. Todavía en la Cámara de Diputados existe la preocupación de garantizar la correspondencia entre reagrupaciones parlamentarias y partidos en el "grupo mixto"; esto es una especie de grupo "omnibús" en el que se escriben los Diputados que no quisieron adherirse a alguno de los grupos existentes o que no alcanzan un número suficiente para formar otro entre ellos. En estos casos, el reglamento dispone que los órganos directivos del grupo mixto deben formarse de manera que se reflejen los diversos componentes políticos del grupo.

---

<sup>90</sup> Manzella, Andrea El Parlamento México. Ed Instituto de Investigaciones Legislativas . Congreso de la Unión, 1987 p 31 y ss



## 1.- ORGANOS DIRECTIVOS DE LOS GRUPOS .

Los órganos directivos de los grupos parlamentarios son: el presidente, el vicepresidente y los Comités.

No se ha previsto ningún control sobre los procedimientos de los grupos de los órganos directivos, sólo se requiere que se den a conocer a las presidencias de las Cámaras a fin de que éstas puedan identificar a los miembros del Parlamento autorizados para el ejercicio de los poderes atribuidos por los reglamentos a los presidentes de los grupos.

Con la reforma del reglamento de 1971 se quiso reconocer la necesidad real de una Cámara organizada por grupos y para los grupos; hoy estos grupos tienen poder de designación y de sustitución de los componentes de las comisiones, así como lo tienen para los oficios de presidencia de las cámaras, para las Comisiones Consultivas sobre la legislación delegada, para las Comisiones de Vigilancia, para la Comisión Judicial, para los procedimientos de acusación y para las mismas juntas de elecciones.

Los grupos concurren a formar con sus presidentes el órgano parlamentario por excelencia: "la conferencia de los presidentes de grupos", a la cual está signada la tarea de programar las labores parlamentarias.

Destaca la figura del orador del grupo, el Diputado o el Senador que hace declaraciones recapitulares obligatorias para todo el grupo, permitiendo así una limitación sustancial de las intervenciones en las discusiones.

En la Cámara de Diputados, los presidentes de grupo pueden hacer valer por sí solos, toda una serie de poderes de procedimiento que de otra manera sólo podrían ser accionados por un número mínimo de diez Diputados.

Los grupos pueden oficialmente "adoptar" un proyecto de ley, con el efecto de obligar a la Comisión a la cual ha sido asignado a iniciar el examen del mismo dentro del mes siguiente, (art. 76 del reglamento de la Cámara de diputados y 79 del de Senadores).

Todas estas posibilidades de intervención privilegiada de los grupos, esta configuración como verdaderos sujetos colectivos de actividad de las Cámaras los colocan sobre un terreno que, es rigurosamente parlamentario, autónomo de los vínculos formales compartidos que pudieren estar detrás de los grupos.

## 2.- LA CONFERENCIA DE LOS PRESIDENTES.

Se dice que “a imagen y semejanza de la *Conférence des Présidents* francesa surgió en Italia, a principio de la década de los cincuenta la *Conferenza dei Presidenti di gruppi parlamentari*. En ella participan el Presidente de la Cámara, los de los grupos parlamentarios y, en la Cámara de Diputados, los de las Comisiones, cuando son invitados a ello, sin olvidar al representante del gobierno que siempre tiene algo que decir a la hora de programar las tareas de la Asamblea”<sup>91</sup>

Tosi afirma que la *Conferenza* “es uno de los órganos que mejor revelan la progresiva incidencia de los grupos político en el trabajo de la Asamblea, ideado para resolver muchos de los problemas debidos a la lentitud del procedimiento y el eventual obstruccionismo de un grupo político”<sup>92</sup>.

Con la reforma de 1971 éste órgano ganó fuerza al ser reconocida en el Senado, donde funcionaba al margen del Reglamento, y al consolidarse en la Cámara de Diputados.

De ella puede decirse que es, junto al Presidente, la pieza de la dirección de los trabajos en el Parlamento italiano; en ello influye el hecho de que al lado del presidente se encuentra el *Ufficio di Presidenza*, especie de Mesa también llamada Despacho de la Presidencia, con modesta posición y funciones, permaneciendo en consecuencia más robusta la presidencia.

La actividad de programación de las labores parlamentarias es de importancia esencial para garantizar la efectividad y coherencia de la acción gubernamental.. la previsión y la sucesión temporal de las intervenciones legislativas, su coordinación y rapidez son decisiones estratégicas que .. tienen más valor que las decisiones sobre los contenidos”<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Torres Muro *Op. Cit.* p 239

<sup>92</sup> *Ibidem* p 240

<sup>93</sup> Mancilla, Andrea *Op.Cit.* p 271

### 3.- LOS PRESIDENTES DE LAS CAMARAS.

De manera formal en el Senado e informal en la Cámara de Diputados, el Presidente de cada una de ellas desarrolla tareas preparatorias de la conferencia de los jefes de grupo; así, e incluso anterior, los presidentes de ambas Cámaras emiten la primera convocatoria a la organización de los grupos parlamentarios.

No obstante, son quizás de mayor importancia las tareas posteriores.

Dentro de estas últimas, una vez aprobados los programas y el calendario, los presidentes forman el orden del día de la asamblea sobre la base de los programas y calendario aprobados.

En el Senado como en la Cámara de Diputados, los presidentes pueden, en forma autónoma, modificar el calendario cuando existen términos constitucionales que deban cumplirse. Por ejemplo la aprobación del balance estatal.

Corresponde al Presidente de la Cámara de Diputados, en acuerdo con el Presidente del Senado, controlar la regularidad de la redacción de los balances de los partidos, ayudándose por revisores oficiales de cuenta designados, en reunión conjunta, por la conferencia de los Presidentes de grupos de las dos Cámaras.

Con los reglamentos de 1971, se sustrajo a la asamblea toda aplicación de sanciones y se remitió tal potestad a los presidentes de cada Cámara, sin embargo las sanciones graves son aplicadas, aún que siempre a propuesta del presidente, por el Despacho de la Presidencia (especie de Mesa: Ufficio in presidenza).

Además de dichos poderes disciplinarios, el Presidente goza de potestades de policía (aclaradas por la norma y la doctrina italianas como diferentes), en todo atentado indirecto y eventual de contemplarse; pueden así, incluso solicitar el auxilio de la fuerza pública.

En el caso de demora en la aprobación de los programas y el calendario por parte de la Conferencia, el presidente del Senado tiene la facultad de proponer "un esquema de trabajos para el periodo de una semana" (art. 54,4 del Reglamento del Senado). Por su parte, el presidente de la Cámara de Diputados solo puede anunciar el orden del día hasta que aquellos sean aprobados.

Por lo antes mencionado, se dice que "se ha puesto el acento sobre la clave "presidencialista" del Reglamento del Senado"<sup>64</sup>, por encima del correspondiente a la Cámara de Diputados.

"Aún esta sensible diferencia de poderes, no parece incidir sobre la figura general de uno y otro presidente de asamblea. En efecto, aunque de gran importancia para el buen funcionamiento de la organización de los trabajos, la suma de los poderes presidenciales en materia ya no sirve, para responder a la vieja pregunta sobre el presidente de la asamblea. ¿hombre de la mayoría u hombre *super partes*?"<sup>65</sup>.

Sin embargo, es tal la trascendencia que los presidentes han tenido en la historia de las Cámaras legislativas italianas que incluso se llegó a considerar, en el *Novissimo Digesto Italiano*, como "una de las fuentes del Derecho Parlamentario"<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> *Ibidem* p.110.

<sup>65</sup> *Idem* p 111

<sup>66</sup> *Novissimo Digesto Italiano* Torino, 1965. p 424

#### 4.- LA MESA O DESPACHO DE LA PRESIDENCIA.

Torres Muro nos dice que tal órgano "surge con las reformas de 1971, dentro de una tendencia generalizada a reforzar los poderes de los grupos parlamentarios, e impone, la presencia de todos ellos en la Mesa, para lo cual "antes de proceder a las votaciones...el presidente promueve los oportunos acuerdos (art 5,3 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

En el Senado tal norma no existe aunque como compensación a quienes defendieron se adoptara, en las reuniones del *Consiglio di Presidenza* en las que éste sanciona con medidas de disciplina parlamentaria a los miembros - casi su única función de alguna trascendencia- deben participar los presidentes de los grupos que no tengan ningún representante en el mismo.

La del reglamento de la Cámara ha sido fuertemente criticada por un sector de la doctrina porque contradice el principio general de la proporcionalidad al primar a los grupos pequeños y su aplicación práctica plantea dificultades. Otros han intentado limitar su importancia afirmando que se trata de una *prescrizione di tendenza* que no invalidaría unas elecciones en las que no alcanzase dicho resultado"<sup>97</sup>.

Ya en la norma , encontramos, en efecto, que, seguidas de las potestades sancionadoras mencionadas en el caso de presidente, al ser de tipo grave, las mismas son, a propuesta del presidente, aplicadas por el despacho de la presidencia. No obstante, se dice, que es difícil que una propuesta del presidente sea rechazada, por las relaciones de estrecha colaboración que ligan este colegio con el presidente o por la característica composición no proporcional del despacho. Las anteriores sanciones pueden ser: en la Cámara de Diputados, la censura para participar en los trabajos parlamentarios por un periodo de 2 a 15 días de sesiones; en el Senado por un periodo no mayor a 10 días de sesión. Las deliberaciones adoptadas por el despacho de la Presidencia se comunican a la asamblea y en ningún caso pueden ser objeto de discusión.

---

<sup>97</sup> Op.Cit p 173

## 5.- LAS COMISIONES.

Presentes en toda organización legislativa, las Comisiones italianas (26 permanentes y otras eventuales) se desenvuelven de la siguiente manera:

Una vez aprobado el programa, ésta se convierte en obligatoria para las comisiones de la Cámara de Diputados con la simple comunicación a sus respectivos presidentes (art.23,3 del Reglamento de la Cámara de Diputados) para los cuales, una práctica reciente establece reuniones semanales preestablecidas. En el Senado en cambio, es el mismo Reglamento el que estipula la reunión de los presidentes de las Comisiones con el presidente "para establecer las modalidades y los tiempos de los trabajos de las mismas Comisiones, en coordinación con la actividad de la Asamblea ( art.53,4 del Reglamento del Senado).

Por tanto, si la programación es meramente indicativa para el Senado, eso significa que el presidente de la Comisión solo vislumbra desde lejos tal fuente de formación de la orden del día; en cambio, y ante la clara sujeción de las Comisiones diputacionales y de sus respectivos presidentes al programa general, la observancia del mismo es incluso supervisada, y en su caso requisada, por el Despacho de la presidencia de la Cámara de que se trate.

En el caso de que no se alcance el acuerdo programático en la Conferencia, en el Senado existe el pleno poder del presidente de Comisión para convocar y formar el orden del día (art.29 de su reglamento). Lo mismo ocurre en la Cámara de Diputados (art 26,2 de su respectivo reglamento).

"Las comisiones no tienen una competencia potencial concedida por la Constitución, sino que lo que la Constitución concede a la Cámara es la capacidad para delegar en unos órganos de la misma y proporcionarles en representatividad su potestad legislativa"<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Paniagua Soto, Juan Luis. Estudios de Derecho Parlamentario. Madrid. Ed Universidad Complutense 1987. p 134

#### D.- REFLEXIONES TEORICAS DERIVADAS.

Una vez estudiadas, especialmente en sus razgos organizativos y funcionales básicos, los anteriores Poderes Legislativos, resulta pertinente desprender aquellos razgos trascendentes que asemejan las tendencias organizadoras institucionales en el derecho comparado y, en su caso, también las que diferencien.

Basados principalmente en el orden en que han sido expuestos tales poderes, encontramos que no obstante el diferente carácter de cada uno de ellos: dos de corte parlamentarista y uno de corte congresional -incluído en el tipo de régimen presidencial-, España e Italia y Estados Unidos, respectivamente, los elementos organizativos son determinantes en el funcionamiento de cada uno de ellos, y una vez dados reflejan el mayor o menor grado de institucionalización (de tareas "propias" y objetivables) o, en su caso, de politización (de intereses partidistas) de los quehaceres legislativos, y en ello, el grado de eficiencia competencial legítima.

Distinguimos por ejemplo que la doctrina se refiere a "complejidad orgánica", "complejidad de la organización interna establecida para permitir y facilitar el desarrollo de las actividades parlamentarias", y en todo ello los referentes son los órganos directivos y los objetivos funcionales Wilson habla por ejemplo de "organización jerarquizada" y refiere que ésta es "de importancia fundamental en la manera en que los miembros del Congreso cumple con sus funciones."<sup>99</sup>

Tenemos no obstante, en esta, nuestra fuerte realidad partidocrática, el complejo dialéctico o incluso paradoja: funcionar-hacer política.

Así, en el caso español, notamos tal esición de fines en la partición: presidente mesa vs Junta de portavoces.

En su faceta funcional, vemos en España a un presidente de cámara fuerte. representa, dirige los trabajos, vigila la observancia de los reglamentos, crea normas en lagunas

---

<sup>99</sup> Vid Supra.



reglamentarias, tiene, antes que la mesa, los poderes administrativos y de policía, etcétera.

La mesa de las Cámaras, en ese entendido, secundan las funciones del presidente, a ella se dan poderes mas bién complementarios de los de presidencia, lo cual no es poco; por el contrario, España puede considerarse como Legislativo de Mesa "fuerte", lo que sucede es que finalmente y de alguna u otra manera esta supeditado funcionalmente, en la mayoría de los casos, a funciones del presidente. No obstante sostiene fortaleza de las que junto al presidente, como parte éste de dicho colegio, le fueron dadas en los principio de los setenta. Epoca en que, como se desprende del estudio, se dió una tendencia de robustecer los órganos rectores de los países analizados, sus equivalentes a Presidente o Mesa.

En ese robustecimiento común, una constante es el reclamo de los partidos políticos en verse representados en el colegio rector, más claramente los partidos minoritarios. Italia ofrece en su reglamentación un ejemplo de lo anterior cuando establece la exigencia de representación de todos los grupos parlamentarios; no obstante, y en los tres países, pero más en España, surge desde luego el congruente reclamo de la proporcionalidad en la composición, ahí tenemos por ejemplo a Torres Muro que afirma: "los grupos deben estar representados en proporción a su importancia numérica... la dirección política de las Cámaras debe corresponder a las mayorías, teniendo los grupos minoritarios que reconocer que su menor representatividad les obliga a gozar de un status distinto"<sup>100</sup>. En Italia, el reclamo es menor quizás por su diferente ideosincracia política sistémica: Manzella afirma que "la regla que precede a la constitución de los grupos parlamentarios es la indiferencia al partido político que está detrás", lo cual deriva, en esa lógica de pensamiento, en participaciones más institucionales, más parlamentarias que partidistas; Por su parte, Estados Unidos y su bipartidismo, revelan, como lo hemos visto, un respeto de *facto* y tradicional a la participación minoritaria, que en el caso sería simplemente el partido contrario, respeto que, en este caso concreto, legitima y da supervivencia al sistema mismo. En consecuencia el reclamo a favor o en contra de la proporción se convierte en "ruido" en los sistemas polipartidistas partidistas

---

<sup>100</sup> Los Organos de gobierno. Op.Cit. p.173

de raigambre, en las que los intereses de partido se anticipan a la organización institucional funcional.

Ante el empuje de los partidos, en su manifestación de Junta de Portavoces, por ganar potestades en detrimento de la Mesa y el Presidente incluido, se dan posiciones como la de Peces-Barba que propugna por "la potenciación de los órganos propios" de las Cámaras.

Estados Unidos no fue la excepción a la tendencia de robustecer los órganos rectores de las Cámaras en detrimento de las comisiones, otrora super poderosas; sin embargo y debido, por un lado, a que la dialéctica fue distinta: deducción del poder de las comisiones y no de la asamblea, y, por el otro, a su régimen presidencial, es notorio aún el poder del equivalente de presidente en las Cámaras; No obstante podemos, por una parte, notar que el carácter partidista antifuncional que podría tener, p.ej. el Speaker, en los trabajos congresionales, se objetiva e institucionaliza en órganos tales como la *General Accounting Office* o el *Congressional Budget Office*, que son organismos externos y por lo mismo autónomos en sus funciones y aún más, así referido en la doctrina, apolíticos; cuentan, eso sí, para tales efectos con millares de trabajadores que siendo profesionales en su ramo objetivan muchas funciones dirigidas en su origen funcional por el Speaker. Sin embargo, y aún cuando tales características hacen menos necesario el adelgazamiento de los poderes de las figuras presidenciales, ante las notorias muestras de poder por parte del Congreso estadounidense hacia el ejecutivo federal, se puede pronosticar, a mediano y largo plazo, el acrecentamiento de prácticas que se acerquen a las de tipo parlamentarista, sin necesidad de que se formalice en la adopción de un régimen de este tipo como tal.

En Italia por su parte, la tendencia robustecedora de un colegio rector para cada Cámara fue en efecto adoptada, el *Ufficio di Presidenza* lo demuestra, sin embargo, es notoria la preminencia de su presidente sobre ella. No obstante, la misma es necesaria si se entiende la mencionada multiplicidad de representaciones grupales que tienen que estar presentes en los órganos rectores y su consecuente necesidad de mayor control sobre ellos a través de variadas potestades.

El grado de injerencia del presidente sobre su mesa deviene entonces ante nuestro entender como referido por la necesidad real que tenga el mismo de controlar objetivamente los trabajos inherentes; lo mismo se puede decir de la representación en las mesas por parte de las minorías partidistas. Si por razones de funcionalidad (práctica) se necesita de la presencia de los partidos minoritarios presentes en la Cámara, entonces deviene necesaria su incorporación, pero de ninguna manera atentando contra los más elementales principios de la proporcionalidad. La preeminencia del presidente debe ser en razón sólo del orden y la oportunidad. La participación de las minorías debe no solamente ser en la composición, sino también en la aiternancia de la presidencia, referida esta última también por la proporcionalidad.

Finalmente, el papel de las Comisiones, determinante influencia del modelo Anglo-americano, ha destacado en los modelos estudiados como un elemento de organización y funcionamiento básico; no obstante, su presencia resulta más bién de carácter aplicativo, y se ve bastante influenciada -desde el momento mismo de su composición o incluso en su coordinación- por la intervención de la figura presidencial.

El aspecto funcional de su origen, que lo es la racional división del trabajo, se ve afectada por las potestades intervencionistas que los presidentes pueden tener -en su creación o laboración- sobre de ellas; Si bien son plausibles, p.ej., las rectificaciones que en la década de los 70 sufriera en materia de "transparencia" el sistema de comisiones estadounidense, es por el contrario demeritante el debilitamiento que, fuera de ese rubro, sacudió a esa característica fundante de dicho Congreso.

Como derivados de equipos de trabajo, los productos de las Comisiones deben ser respetados enteramente y posibilitar su presentación a la asamblea, para que sea ésta la que decida acerca de su viabilidad o aprobación. La representación proporcional posible debe también regir la composición de las mismas.

Por último, el proceso presupuestal se manifiesta como complejo e incluso problemático en los países estudiados, natural si se entiende que las cuestiones financieras siempre van acompañadas de un tono conflictuante.

No obstante cabe destacar la presencia de organismos especializados en tópicos como éste, que, como ya hemos asentado, objetivan e institucionalizan las intervenciones que en ese sentido tienen los poderes legislativos de las repúblicas. Desde luego el caso estadounidense, aunque de ninguna manera salvado de las vicisitudes mencionadas y acorralado muchas de las veces por la inoportunidad, resulta, a pesar de ello, digno de mencionar como un claro ejemplo que al menos en su organización y funcionamiento formales pretenden la eficiencia en sus objetivos, p.ej., en este caso, para eficientar sus finanzas estatales, donde echan mano de centenas de especialistas que, puestos en fases distintas y contrapuestos técnicamente, son por lo mismo y a su vez sujetos a frenos y contrapesos en sus actividades; aplicando con todo ello, y al menos en la fase técnica -que es la mayor y la que tiene mas trascendencia, la tendencia general de “despartidizar” las funciones que son inherentes a cada Legislativo en el mundo y velar por la eficiencia de los trabajos que por ley y por naturaleza constitutiva le son asignados a cada uno de ellos.

Trasciende pues: El reforzamiento de las mesas, en tanto órgano colegiado en el cual se representen proporcionalmente los partidos políticos para la dirección de los trabajos legislativos. La adecuación de la figura presidencial a un contexto de sana participación, supraordinable a los demás miembros de la Mesa sólo en la representación institucional de la Cámara, en la coordinación general -no específica- de los trabajos camarales y en los poderes de orden y de oportunidad de los trabajos. Un mayor respeto a las tareas de las Comisiones, como vía natural de producir con eficiencia, supeditando sus resultados legislativos a la asamblea en general y no a un órgano específico. Así como la necesidad de auxiliarse de organismos especializados y éticos en el desarrollo de los quehaceres técnicamente trascendentes. Y, en todo ello, siempre la observancia del principio de proporcionalidad en la integración de cada uno de los órganos, rectores o de trabajo.

CAPITULO IV  
ANALISIS DE  
LA REALIDAD POLITICA LEGISLATIVA  
MEXICANA.

## OBJETIVO ESPECIFICO.

Se adentrará en el análisis de la realidad social y política que envuelve al acontecer del Poder Legislativo, no como un fenómeno aislado sino como aquel en el que confluye una multiplicidad de factores sociales en general, para entender las causas que originaron nuestra realidad socio-política actual, incluyendo la organización plural que en el presente caracteriza al mencionado Poder, así como para reflexionar acerca de la realidad social y política futura, expresando sobre qué otros factores habría que poner atención en esos rubros.

## A) PRECEDENTES SOCIALES INMEDIATOS.

Para asimilar la realidad política mexicana, es recomendable analizar cuáles han sido los factores sociales que han precedido nuestra actual situación política, vinculada desde luego al Poder Legislativo, como sin igual consagrante de la expresión nacional democrática.

En ese sentido, se asentarán y estudiarán precedentes que son importantes porque son angulares en nuestra reciente historia y desde luego inmediatos porque no reparan en todos aquellos factores que a través de los siglos tiene nuestra nación y más aún tampoco en los que sucedieron en más de setenta años de nuestra vida constitucional, sino que partimos de 1988 como uno de los ángulos en los cuales se encuadra nuestra nueva etapa social y política.

Así, y a manera de economía en la redacción, después del triunfo del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones federales de 88, la dubitabilidad del proceso electoral y la frustrada pretensión de cambio en el régimen gubernamental por parte de un notorio y participativo sector cívico-político nacional, fue perceptible en el ambiente una nueva realidad social que se vislumbraba al futuro como germen de reformas a la organización estatal en su aspecto más dinámico.

En esos términos, la prensa nacional expresaba:

'Más allá de la imagen personal, y de la reivindicación de una forma democrática de quehacer político, debe estar el proyecto para una sociedad mexicana del siglo XXI. Esta es en pocas palabras la gran tarea a la que deberá dedicarse la unidad de izquierda surgida en torno a la corriente democratizadora. No es tarea fácil. Implica avanzar con liderazgo personal, pero sin incurrir en personalismos, promover la democratización de la sociedad sin conformarse con la democracia formal y señalar los defectos y peligros del neoliberalismo tecnocrático sin limitarse a las definiciones negativas. Todo esto no puede menos que recordarme algo que dijo Luis Cabrera en una conferencia sobre la Constitución de 1917. "Madero murió por haber preferido ser

demócrata a ser revolucionario. Carranza murió por haber preferido ser revolucionario antes que demócrata". Hoy, la gran fuerza que se anunció con las sorpresas electorales del seis de julio tendrá que ser, al mismo tiempo, demócrata y revolucionaria. Tener una sola de las dos caras representa limitar sus alcances reivindicativos o condenarse, irremediabilmente a ser instrumento de nuevas luchas fratricidas. La sociedad civil reclama participación democrática, los grandes sectores marginados demandan mayor justicia social, igualdad de oportunidades y satisfacción plena de sus necesidades elementales. La nación exige para satisfacer las demandas de la sociedad civil y los sectores marginados la plenitud de su soberanía, la defensa de su integridad territorial<sup>101</sup>.

Desde luego, este tipo de conflictos sociales se resienten aún más cuando la economía del país determinado es deficiente, cuando los individuos que forman parte de la población no alcanzan a satisfacer sus necesidades familiares de una manera relajada, lo que ocasiona la inconformidad con el sistema gubernamental vigente, máxime si este es objeto de acusaciones de deshonestidad, en sentido amplio, por lo que ante la falta de rectitud y eficiencia por parte del gobierno en turno, el pueblo, motor de un sistema democrático, propugna por cambios en la organización estatal y esto desde luego afecta el sistema jurídico nacional implicando en él como instrumento o como objeto de reformación organizativa, en cuyas especies se encuentra la organización legislativa gubernamental.

Ahora bien, todas esas inquietudes de la sociedad nacional no pueden soslayar la planeación en sus pretensiones, misma que sólo puede verse formalizada en los medios que posibilita el elemento gubernamental del Estado.

Es así como ya se señalaba en el 88, que "para hacer viable esa alternativa democrática y revolucionaria" era necesario que se diera una serie de condiciones fundamentales, dentro de las cuales encontramos "La restructuración del aparato político opositor en torno a una organización estable con metas y plataformas comunes bien identificadas en

---

<sup>101</sup> Javier Cabrera. Los mexicanos del s'glo XXI. Uno país uno P. 2 de la "Páginauno" 7 de agosto de 1988



el corto y mediano plazo... El mantenimiento de la movilización popular... La definición de un proyecto político, económico y social en términos positivos, no sólo como contraposición al proyecto tecnocrático del neoliberalismo. Este proyecto nacional requiere para su configuración el análisis de aspectos controvertidos pero esenciales como: El sistema productivo en el campo, el desarrollo de un sector productivo nacional, la reordenación de la distribución de la riqueza social en el marco constitucional y la satisfacción de necesidades básicas para todos los mexicanos en materia de salud, habitación, trabajo, educación y recreación, reorientación del uso de los recursos naturales estratégicos y una reafirmación de los principios de política exterior”<sup>102</sup>.

Es notorio pues que las “tendencias de nuestra sociedad”, se delineaban ya desde entonces “cada vez más como un organismo social moderno, demandando una conducción orgánica de la economía y de la insurgencia de los nuevos sujetos sociales. Avanza la demanda de una creciente participación social ante la ausencia de opciones y espacios políticos. El entero organismo social busca una dimensión de la institucionalidad que les permita a los grandes sectores hoy marginados por el Estado corporativo, el acceso a la mediación política”<sup>103</sup>.

Así entonces, podemos asimilar el caldo de cultivo idóneo para lo sucedido con posterioridad.

1996, “Las economías latinoamericanas se mueven aún en un contexto de vulnerabilidad y necesitan consolidar sus reformas estructurales para mantener su crecimiento: CEPAL.. El análisis de la CEPAL toma como base los procesos de ajuste emprendidos por las naciones latinoamericanas tras la crisis de los años ochenta y los resultados obtenidos. En la mayoría de los casos, la estabilidad ha dependido de elevados déficit de balanza de pagos, financiados con capitales volátiles que se retiran ante cualquier circunstancia que genere desconfianza de los inversores -subraya el texto- al referirse a la fuerte crisis que sufrieron el año pasado México y Argentina”.<sup>104</sup>

<sup>102</sup> Javier Cabrera Idem

<sup>103</sup> Alfonso Vadillo O:rganos políticos de la sociedad civil. Uno más uno, P. 3 de la “Páginauno” 7 de agosto de 1988.

<sup>104</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe “Vulnerables aún las economías de América

1996, fue el año de la reforma política del Estado que posibilitó en formalidad y legalidad cambios en la dinámica organizativa estatal mexicana, misma que como ya observamos, no llegó sin antes haber transcurrido la serie de fenómenos prácticos a los que ya hemos aludido con anterioridad, desde luego los puntos básicos en la reforma tendieron hacia los tópicos del sistema electoral y del de partidos.

Para el PRI y el PAN, los términos de la reforma del Estado tenían que ser "discutidos y acordados por los partidos políticos, porque en un sistema de democracia representativa como el nuestro, "ellos son el canal natural de participación de los ciudadanos". el PRD tiene una posición opuesta. Considera que la participación de organizaciones ciudadanas no sólo es viable en este proceso, sino necesaria<sup>105</sup>.

Ahora bien por lo que toca a la parte electoral, aunque hubo respetables consideraciones en torno a lo que había faltado de consagrar jurídicamente con la reforma electoral como: "El plebiscito, el referéndum, las candidaturas independientes, la fórmula para diseñar la lista plurinominal del senado, la representación de los pueblos indios, la integración del Padrón Electoral, así como las garantías de acceso a los medios en tiempos de campañas.. mecanismos de gran necesidad para la democracia"<sup>106</sup> Lo cual fue expresado por el Diputado Federal Raúl Ojeda, quien abundó diciendo que "No hay ni debe haber obstáculo superior a la necesidad de avanzar en la reforma democrática del Estado, un gran proceso que supone la transformación de nuestro sistema político para acabar con las prácticas derivadas del autoritarismo, la negligencia y la corrupción.

Por su parte, y en ese mismo año de 96, el entonces consejero ciudadano José Woldenberg, afirmó que "En México la pluralidad llegó para quedarse y por eso resulta imposible imaginar que las próximas elecciones no serán competidas, además la reforma electoral recientemente aprobada coadyuvará a que la lucha por el poder se

---

Latina La Jornada P. 47 de Economía

<sup>15</sup> Mireya Cuellar, La reforma debe ser discutida por los partidos, La Jornada P 9 de el País 15 de agosto de 1996.

<sup>16</sup> José Alberto López, "Aún pueden incluirse temas en la reforma electoral" Idem

realice de manera pacífica... al ser aceptada por todos la reforma, permitirá la transición democrática de manera institucional”<sup>107</sup>.

A pesar de todo, un año después, en el mundo entero, pero sobre todo en los países en desarrollo “Cerca de mil millones, sin trabajo... A pesar de la expansión del comercio mundial y los avances macroeconómicos alcanzados en la última década, el problema del desempleo sigue en aumento en forma alarmante: Organización Internacional del Trabajo... el número de desempleados en las naciones en desarrollo, es casi incalculable: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico... Esta situación es producto de los drásticos recortes presupuestales que se han realizado en muchos países y de las políticas neoliberales que se centran más en el aspecto monetario que humano: Organización de las Naciones Unidas... Varios expertos reconocieron que el desempleo creciente no sólo es consecuencia de las altas tasas de crecimiento poblacional, sino también de las políticas neoliberales que han tenido un fuerte impacto en la región”<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Georgina Salderna. “Con la reforma habrá elecciones más competitivas”. Ibidem. P 10.

<sup>108</sup> Organización Internacional del Trabajo. Notimex. “Aumenta en forma alarmante el desempleo en el mundo”. P. 7 de economía Uno más uno. 7 de julio de 1997.

## B) 6 DE JULIO DE 1997. EL DETONADOR CIVICO POLITICO.

"El candidato perredista es virtual triunfador de la elección para jefe de gobierno del D.F ... al conocer las tendencias irreversibles, el abanderado del PRD, quien fue felicitado anoche por el presidente de la República, afirmó que gobernará para el pueblo y que será la misma sociedad la que dicte los lineamientos de su administración. . "Hoy hemos ganado la ciudad de México y nos preparamos para el 2000", aseguró en referencia a la última elección presidencial de este siglo en México, Cárdenas Solórzano planteó la creación del estado de Anáhuac, así como cambiar el modelo neoliberal por otro productivo, soberano, con equidad distributiva, justicia social y ambiental sustentable, así como construir una sociedad socialmente incluyente... El último corte informativo de los resultados preliminares del IFE en las elecciones para Diputados Federales arroja las siguientes tendencias: PRI. 36.4%: PAN. 28.2%: PRD. 26.5% .. Para senadores: PRI. 35.8%: PAN. 28.4% y PRD. 26.6%."<sup>109</sup>

Esta fue en sustancia, la noticia que se extendió en todos los encabezados de la prensa escrita, desde luego, la información, por lo mismo de su frescura, era anticipada a cualquier resultado oficial, sin embargo este no varió en mucho del conteo extraoficial, mismo que reflejaba un explosivo e imprecedented fenómeno en la política nacional que desde luego se manifiesta y se inserta en la organización del poder legislativo federal mexicano: la desaparición de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en el sistema político nacional.

Ahora bien, la desaparición mencionada, del monopolio de la posesión de las instituciones políticas gubernamentales significativas, no sólo influye en la organización partidaria, sino que sus efectos también hacen mella en la organización legislativa, cuya regulación había sido creada teniendo como guía la hegemonía política ya invocada, en una pretensión de perpetuidad en el poder, en este caso federal, por lo que derivado de ese enfoque organizativo viciado en su causa final, los problemas jurídicos políticos organizativos que sobrevendrían serían de una variedad considerable y sobre todo de

<sup>1</sup> Luis Gutierrez "Cumpliré, ofrece Cuauhtémoc". Uno más uno P 1. 7 de julio de 1997.

serios replanteamientos normativos organizativos, constitucionales, legales y reglamentarios.

Así, y en asimilación de todo lo antes esgrimido en este capítulo, en esa gama de múltiples factores sociales que provocaron esta explosión política, la dirigencia del PRI, en esta capital admitió "que el electorado emitió un voto de castigo en contra del tricolor y no en favor del PRD"<sup>10</sup>. Por su parte, el Presidente de la República "Dijo que el cambio de México tiene rumbo claro, la confianza y el apoyo de los mexicanos, y afirmó que porque se tienen instituciones sólidas, que se renuevan para responder a los retos, conducimos el cambio con la certidumbre de que así seguiremos construyendo la grandeza de nuestro México"<sup>11</sup>.

Instituciones y renovación, es el binomio clave en el cambio cívico político mexicano. La institución de instituciones el Gobierno, incluido el Poder Legislativo, y su renovación la reorganización de sus órganos.

---

<sup>10</sup> José Quintero - Javier Ramírez. "El Castigo benefició a PRD - Campa". Uno más uno. P 1. 9 de julio de 1997.

<sup>11</sup> Hilario Monroy. "Lejos de temer al cambio lo hemos promovido - Zedillo". P 3 de Política Nacional. Uno más uno. 5 de julio de 1997.

### C) PROBLEMATICAS DERIVADAS DE LA NUEVA REALIDAD COMPOSITIVA DEL CONGRESO GENERAL MEXICANO.

Como ya se ha venido esbozando con anterioridad, el hecho de que en las citadas elecciones de 6 de julio de 1997 surgiera una plural composición del Congreso Legislativo, por lo que toca al origen partidario de los legisladores radicados, trajo consigo una serie de controversias de tipo jurídico políticas en la integración del Congreso General, especialmente en la organización interna de la Cámara de Diputados y en el funcionamiento de ésta misma en relación a dicha conformación.

De manera anticipada y sólo ejemplificativa, se pueden mencionar los siguientes puntos controvertidos: La instalación del Congreso General y la apertura de sesiones, el informe presidencial, la asignación y conformación de las Comisiones, la Gran Comisión, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, el presupuesto de egresos y la ley de ingresos y los permisos de salida al extranjero para el presidente de la República, independientemente de que en el devenir de esta investigación salgan a la luz del análisis otros problemas normativos, aun así, es de notarse que con los puntos mencionados se vislumbran suficientes conflictos jurídicos y políticos, teóricos y prácticos, derivados de normas constitucionales, legales o reglamentarias, y que ponen en incertidumbre las expectativas del resultado de nuestra organización estatal, es decir la funcionalidad de nuestra máxima organización, que es la estatal, o sea: la eficiencia de nuestro Estado, reflejada en su elemento Gobierno, y para el aspecto que nos ocupa, mas concretamente, en sus instituciones de representación popular.

No siendo óbice la anterior enunciación introductoria, explicitaremos la temática abordada, en el orden propuesto:

La instalación del Congreso fue objeto, el 1° de septiembre de 1997, de un problemático contratiempo, pues unas horas antes de la misma, se rumoraba y casi constataba la inasistencia por parte de los legisladores priístas, quienes argumentaban que la convocatoria a dicha sesión inaugural no era válida, debido a que se había girado una

segunda convocatoria para otra fecha, que era la que ellos reconocían, mientras los partidos de la oposición le desconocían valor alguno a esta última.

Finalmente, dicha sesión inaugural se llevó a cabo en un ambiente de sin precedente tensión a la vez que se rompía con toda una tradición en la que el Gobierno Federal, principalmente Legislativo y Ejecutivo, mostraban en un tiempo anterior su unión y cooperación como reflejo de la hegemonía política partidista nacional.

El Informe presidencial<sup>12</sup>, tema íntimamente ligado al anterior, y que, sin duda alguna, en gran parte fue motivo del contratiempo inaugural mencionado, también fue especial materia de conflicto en la organización legislativa, con relación desde luego al ejecutivo, toda vez que, lo que se manejaba, era, en general, como debía presentarse el Informe y, en especial, quien debía contestar, en el acto solemne, el mismo.

Finalmente, el Informe se presentó de acuerdo a la costumbre, en forma verbal, y quien contestó el mismo fue un Diputado de la oposición, fenómeno práctico legislativo que no se había dado con anterioridad.

Este año, la prensa divulgó que: “Los panistas salieron al paso de diversos rumores en el sentido de que si los Diputados priistas pretenden que sea Arturo Núñez quien responda el informe presidencial, sería “vetado” y su lugar lo ocuparía precisamente el panista Medina Placencia. De acuerdo con esas versiones fue el diputado perredista Muñoz Ledo quien se anticipó a descalificar la posibilidad de que Núñez responda al documento.<sup>13</sup> Ernesto Zedillo rendirá esta noche su 4° informe de gobierno... será una de las ceremonias más austeras en la historia, sin vallas en el recorrido, ni verbena popular, ni besamanos, con pocos invitados especiales.<sup>14</sup> El solemne acto republicano que consiste en dar a conocer a la ciudadanía el estado que guarda la administración pública... se ha transformado varias veces y de muchas maneras hasta convertirse en un verdadero día del Presidente, fecha que marca un hito y traza paradigmas en el calendario cívico nacional... Zedillo ha preferido más la austeridad que el derroche de los

<sup>12</sup> Mandato del Artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>13</sup> Venegas, Juan Manuel. La Jornada. 18 de agosto de 1998.

días primero de septiembre, porque ha sido testigo del boato y la apariencia que caracterizaron durante muchos años los informes presidenciales al grado de que ahora, para creer en ellos, es necesario no parecerse a ellos... hagamos del día del informe el día de la reflexión nacional<sup>115</sup>. El coordinador de la fracción priísta y desde ayer Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Arturo Núñez Jiménez, adelantó que su respuesta al informe presidencial será de carácter protocolario, lo más general porque explicó que en el periodo de sesiones habrá reuniones específicas para analizarlo en detalle con todos los grupos<sup>116</sup>. Durante muchos años el informe presidencial fue una oportunidad única para el lucimiento excesivo de la figura del Presidente. La pasarela que se organizaba después del informe era la ratificación de la centralidad política del Presidente y del resto de los actores políticos respecto del nuevo Tlatoani. Hoy en día las cosas han cambiado mucho. Antes del 4° informe del Presidente Zedillo, los partidos políticos expresaron sus puntos de vista y, cuando menos los de la oposición no fueron nada indulgentes con la política del gobierno... De acuerdo con la legislación del Congreso de la Unión, en los días subsiguientes los diputados y senadores se dedicaron al análisis detallado del contenido del informe, llamando a los encargados de las diversas Secretarías de estado para explicarles sus dudas si fuera necesario. Lo ideal, sin embargo, sería que fuera el mismo Presidente de la República el que tuviera que acudir durante varios días consecutivos ante los congresistas para explicar punto por punto su informe.<sup>117</sup> El 4° informe presidencial ha sido calificado como el último informe. Tal es el pesimismo de algunos sectores de la opinión pública.<sup>118</sup> (Desde luego esta última apreciación resulta exagerada, sin embargo denota la apreciación de debilitante respecto a una institución y sobre todo el devenir de un sistema, en este caso, el organizativo y funcional legislativo mexicano).

Por otro lado, la Gran Comisión, que ha sido por tradición el órgano interno más importante y destacado de la Cámara de Diputados, simplemente no llegó a

---

<sup>114</sup> Guzmán, Jaime. Uno más uno. 1° de septiembre de 1998.

<sup>115</sup> Benítez Torres, César. Uno más uno. 1° de septiembre de 1998.

<sup>116</sup> Monroy, Hilario. Álvarez, Joaquín. Idem.

<sup>117</sup> Carbonel, Miguel. Uno más uno. 6 de diciembre de 1998.

<sup>118</sup> Olmedo, Raúl. Idem.



conformarse, porque la realidad compositiva del Congreso no pudo actualizar las hipótesis que al respecto están establecidas en la Ley Orgánica del Congreso General<sup>119</sup>, es decir, los supuestos sobre los cuales se debían de llevar a la realidad tal Comisión no se dieron y por tanto dejaron un vacío en cuanto a funciones importantes dentro de la organización camaraí, actuando en consecuencia la legislatura más bien de facto que de Derecho para subsanar tal vacío funcional.

La Comisión de Régimen Interno y concertación política, independientemente de que, como en todas las comisiones de mayor importancia, en su integración se visumbraron y realizaron problemas, en un estricto sentido jurídico, en un rigor interpretativo de la Ley Orgánica del propio Congreso<sup>120</sup>, no era posible integrarla conforme a Derecho, sin embargo, dicho obstáculo, mismo que desglosaremos con posterioridad, no fue tal en la práctica parlamentaria, ya que al final de cuentas dicha Comisión se integró como resultado de la repartición general de Comisiones, lo cual, si bien es cierto es acorde con la marcha expedita de las funciones del Legislativo, también lo es que significa inobservancia de la Ley.

La ley de ingresos y el presupuesto de egresos, materia, la última, de conocimiento exclusivo de la Cámara de diputados<sup>121</sup>, hasta el momento se visumbra como uno de los grandes topes que la administración pública federal tendrá que afrontar, ya en la información hemerográfica nacional se ha abordado el tema y se le ha dado seguimiento del desarrollo de la problemática que ha circundado en precedencia a este fenómeno en el ámbito político orgánico-partidista mexicano, y es también ahí donde podemos en retrospectiva - en un sencillo estudio de Derecho Comparado - observar cómo se ha presentado, evolucionado y solucionado dicho problema en Estados Unidos de América, todo lo cual resulta eficaz para los fines de analizar este tipo de conflictos con un enfoque más amplio.

De la observación de la realidad social que habían presentado los periódicos nacionales en el seguimiento del desarrollo del potencial conflicto entre el ejecutivo y la Cámara de

<sup>119</sup> Artículos 38, 39, 40 y 41 de la propia Ley Orgánica.

<sup>120</sup> Artículo 45. Ley Orgánica del Congreso.

Diputados por motivo de la asignación de presupuesto de egresos y legislación de ingresos de la federación, para 1988, como problemática de la nueva realidad legislativa, podemos recordar, en una síntesis, lo siguiente:

“El secretario de agricultura, ganadería y desarrollo rural, Francisco Labastida Ochoa, aseguró que México puede crecer rápidamente por lo que no hay que hacer recortes a los presupuestos<sup>122</sup>. El sector privado apoyó la decisión del Jefe del Ejecutivo de que se elabore un proyecto de presupuesto de egresos austero, pero solicitó que las partidas sean bien canalizadas a áreas prioritarias para el desarrollo económico del país, como son: La educación, salud y creación de infraestructura<sup>123</sup>. Ernesto Zedillo pronunció un discurso ante el gabinete y dijo que ante el deseo expreso de los partidos de oposición por cambiar las circunstancias económicas y la innegable posibilidad que tienen de realizar modificaciones sustanciales o de plano rechazar los proyectos de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos; el jefe del Ejecutivo enfatizó que el gasto no puede ser un listado de las necesidades insatisfechas pues se excederían abrumadoramente los recursos disponibles y advirtió que su gobierno no aceptará poner en riesgo la recuperación económica nacional<sup>124</sup>. Por su parte al entregar la presidencia de la mesa directiva de la Cámara de Diputados al priísta Eduardo Bernal Martínez, Muñoz Ledo afirmó que el presidente Zedillo no puede pensar en un manejo racional del presupuesto si no hay diálogo entre el ejecutivo y el legislativo, la falta del diálogo, precisó, no la quiero ver como una ruptura pero puede complicar las cosas son dos poderes autónomos, reiteró que sería muy conveniente que el mandatario inicie un diálogo directo con los legisladores tal como lo ofreció porque agregó que si cree que con funcionarios menores o secundarios se evitará la comunicación directa entre los Poderes, quiero decirle que se equivoca<sup>125</sup>. Juan José Hinojosa, asegura que es importante legislar con oportunidad para buscar una salida a un eventual colapso del presupuesto de ingresos y egresos (sic), en caso de que lo rechaze el bloque opositor... las opciones: Dar partidas provisionales, para lo cual habría que modificar la

---

<sup>121</sup> Artículo 74 Constitución General.

<sup>122</sup> Jorge Reyes Estrada Uno mas uno, 1º de Octubre de 1997.

<sup>123</sup> Lourdes Sierra Arenas Idem

<sup>124</sup> Marco A. Mares Idem

<sup>125</sup> Izuel Camacho, Alejandro Benitez Uno mas uno 2 de Octubre de 1997.

Constitución o poner en marcha la proposición panista de que continúe el presupuesto de este año mientras se llega a un acuerdo, menciona la necesidad de que el mandatario dialogue con el bloque opositor de manera conjunta o por separado lo cual no implica cancelar su equipo de trabajo el cual tiene que utilizar mucho talento para ir disminuyendo las discrepancias...Ahora viene el gran debate porque los dos anteriores: El informe y comisiones tenían más de forma que de fondo, el debate del presupuesto es sin duda el más importante porque se trata de mucho más que un libro de ingresos y egresos, es un programa de gobierno<sup>126</sup>. Según el perredista Porfirio Muñoz Ledo, el Presidente Ernesto Zedillo le reiteró en tres ocasiones que sí va a hablar con los Diputados "Ya me dijo hasta como, pero será cuando regrese" de su viaje por Europa<sup>127</sup>. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público inició el diálogo institucional con el Congreso de la Unión con vistas a la integración de un presupuesto consensado para 1988 . . Gustavo Ortiz Martínez explicó que el encuentro de estos dos viernes es de dos tiempos: Uno, que la ley manda tener listo el presupuesto para principios de noviembre, cuya fecha límite es el 15, y dos, que es una discusión que sirve para construir una política que trascienda el corto plazo y permita llegar a consensos básicos dijo que por lo pronto ya se cuenta con un programa de mediano plazo que es el pronafide, que tiene elementos fundamentales para la integración del presupuesto y además es el marco macroeconómico actual<sup>128</sup>. El presidente Zedillo les manifestó a sus más cercanos colaboradores que el proyecto de presupuesto que se enviará a la Cámara de Diputados tendrá que proponerse hacer más con menos y ser congruente con los ingresos fiscales, de otra manera se tendría que aumentar de nuevo la deuda pública interna y externa en relación con el tamaño de la economía, se deterioraría significativamente la cuenta corriente de pagos, volvería a crecer la inflación y se interrumpiría el crecimiento económico<sup>129</sup>. El secretario de hacienda y crédito público aclaró que los debates son producto de la nueva modernidad democrática, "Es una realidad y no debemos alarmarnos" expresó, por lo que afirmó que ello será un factor de confianza para el capital extranjero<sup>130</sup>. Hay una discusión muy intensa con las autoridades pero no se le ve

<sup>126</sup> Margarita Vargas Vidales, Idem

<sup>127</sup> David Romero Uno mas uno 4 de Octubre de 1997

<sup>128</sup> Hilario Monroy Idem

<sup>129</sup> Ibidem 5 de Octubre

<sup>130</sup> Ibidem 10 de Octubre de 1997

al gobierno intención para flexibilizar su programa económico, aseveró ayer Ramírez Cuellar, secretario de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados<sup>131</sup>. El subsecretario de Hacienda y Crédito Público Martín Werner advirtió que si en el ejercicio presupuestal se sacrifican recursos fiscales, se conduciría al país por la puerta efímera de aumentar más el consumo interno; lo que se traduciría en una dependencia en exceso de recursos del exterior<sup>132</sup>.

Lo cual denota un considerable transtorno en la administración gubernamental, que debe ser solucionado con prudencia, intentando que tal problemática perjudique al pueblo mexicano, ya que como podemos ver, en la reciente historia estadounidense, este tipo de conflictos, directa e indirectamente, afecta a la población.

Así, los periódicos nacionales señalaron respecto de la controversia política organico-partidista que se vivió en el sistema constitucional norteamericano en el otoño de 1995 por motivo de presupuesto e ingreso gubernamental estadounidense, lo siguiente:

"Washington, 31 de octubre (Reuter).- La Casa Blanca y los republicanos se enfrentaron hoy por el presupuesto y el límite de endeudamiento después de que el portavoz del presidente Bill Clinton advirtiera que el gobierno se vería obligado a suspender pagos. El gobierno dijo que la suspensión ocurriría si el gobierno no eleva el límite de endeudamiento, tema directamente ligado al presupuesto republicano que Clinton ha prometido vetar... El presidente de la Cámara de representantes Newt Gingrich y el líder del Senado Bob Dole indicaron que están dispuestos a conversar con Clinton, pero que el presidente no ha tomado ninguna medida para que se celebren conversaciones. "El Presidente no me ha llamado, no he hablado con el Presidente desde hace varias semanas" dijo Gingrich... y restó importancia a una carta del secretario del tesoro Robert Rubin de la semana pasada en la que le solicitaba que elevara el límite de endeudamiento al menos temporalmente.. añadió: "Hasta que el problema sea suficientemente serio como para obtener la atención (de Clinton) no creo que deba preocuparme por la carta del secretario". Tanto la Cámara baja como el Senado

<sup>131</sup> Ibidem, 12 de Octubre de 1997.

<sup>132</sup> Ibidem, 14 de Octubre de 1997

adoptaron la semana pasada dos versiones diferentes de un plan republicano para recortar impuestos, reducir el aumento del gasto de atención médica y equilibrar el presupuesto en siete años. Las dos versiones del proyecto deben ser reconciliadas entre las dos cámaras antes de que una propuesta final sea enviada a Clinton. Mc Curry dijo que no hay motivo para creer que la versión final sea más aceptable para Clinton... y sugirió que se preste atención a la propuesta para equilibrar el presupuesto presentada en julio por el presidente. Pero el jefe de la Comisión Presupuestaria por parte del Senado Pete Domenici dijo que la propuesta de Clinton no ha obtenido ni un solo voto demócrata<sup>133</sup>. El presidente Bill Clinton enfrenta esta semana una prueba legislativa que ayudará a los republicanos a medir su determinación en las difíciles negociaciones por el presupuesto que comienza en el mes próximo. El punto en cuestión es si cumplirá su amenaza de vetar un proyecto para aumentar el límite de la deuda estadounidense si este contiene disposiciones que Clinton considere inaceptables. Dijo un asesor de la Casa Blanca "El Congreso tiene la obligación de impedir que el gobierno entre en situación morosa". El presidente William Clinton advirtió a los republicanos que vetará el proyecto de ley de presupuesto aprobado esta madrugada por la cámara de representantes, que pretende poner en marcha el Gobierno Federal, en quiebra técnica desde el martes pasado, pero se mostró dispuesto a negociar con el Congreso para encontrar un Plan que permita equilibrar el presupuesto. Washington, 20 de noviembre.- más de 700,000 de los 800,000 empleados del sector público regresaron hoy a sus labores luego del acuerdo logrado ayer entre la Casa Blanca y el Congreso para equilibrar el presupuesto federal, con lo que se puso fin a seis días de paralización gubernamental. El presidente Clinton aceptó ayer la iniciativa de los republicanos, de mayoría en el Congreso que prevé equilibrar el presupuesto federal en 7 años en lugar de los 10 que proponía el actual gobierno demócrata. A cambio Clinton obtuvo la promesa de los republicanos, de que se abstendrán de buscar recortes significativos en los gastos del seguro médico (Medicare), educación y otros programas de asistencia pública"<sup>134</sup>.

<sup>133</sup> REUTER El Universal, 1 de Noviembre de 1995

<sup>134</sup> REUTER Uno más uno, 21 de Noviembre de 1995

De lo anterior se desprende la trascendencia de este tipo de fenómeno jurídico político y de lo cual aprendemos que lo que se tiene que evitar es: el daño social y económico.

Apriorísticamente, la Cámara de Diputados dejó ver se año, a través del bloque opositor, la restricción general de que sería objeto el programa económico anual, lo cual, si, por una parte, refleja un mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión o simplemente un equilibrio que no se había dado, también pudo constituir un problema para la administración del País, o sea para llevar las riendas de nuestra nación, por ser el manejo de los fondos económicos, incluidos origen y fin, recaudación y destinación, álgidos en el progreso de un país, lo cual no significa que la administración tenga una política económica correcta, sino que lo anterior puede ser rápido pretexto para el fracaso económico estatal, que tiene como principales víctimas a la gran mayoría del pueblo mexicano, que constituye la masa proletariada y también la desempleada. El ala derecha cambió finalmente su postura.

En diciembre de 1998, en que las cosas al interior del Congreso se habían estabilizado en cuanto a su sin precedente composición plural y en el que las crisis financieras mundiales sirven de justificación a las problemáticas económicas nacionales y en consecuencia a sus procesos presupuestarios y recaudatorios; la prensa ha transmitido lo siguiente: "El Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Ángel Gurría, presentará el 13 de este mes ante el pleno de la Cámara de Diputados los criterios generales de política económica y el paquete presupuestal para 1999. Y será hasta el día 19 cuando el funcionarios comparezca para responder a las inquietudes de los legisladores sobre el paquete económico del próximo año. Mientras, en San Lázaro, circuló ayer un informe especial en el que la SHCP, acepta que la restricción al gasto programable ha limitado la capacidad del Estado para atender cabalmente funciones estratégicas. Advirtió que es necesario incrementar el gsto en 120 mil 940 millones de pesos en 1999 -para pasar de 834 mil 767.4 millones de pesos a 955 mil 708.1 millones de pesos. . Destacó que el de este año, ha sido el gasto más bajo de los últimos 18 años. En el documento de 102 páginas titulado *Algunos aspectos del gasto público*, que la secretaría de hacienda envió a la Cámara de Diputados en octubre pasado, admitió que en esta administración, el nivel del gasto programable se ha ajustado a las

de "no constituirse en un factor de inestabilidad macroeconómica. Esto ha impedido atender de manera cabal, según el documento elaborado por la Secretaría de egresos de esa dependencia las prioridades nacionales en términos del desarrollo de infraestructura, de la inversión en Educación, salud y combate a la pobreza extrema, así como en las funciones de procuración e impartición de justicia, seguridad pública y defensa de la soberanía. Los mexicanos tenemos ahora la opción de revertir estas tendencias, fortaleciendo los ingresos tributarios... planteó Hacienda a los Diputados... Admite la secretaría de Hacienda y Crédito Público que existe un vacío legal en torno al procedimiento que debe seguirse en el supuesto de que el Congreso de la Unión no apruebe en tiempo y forma las iniciativas de presupuesto de egresos y de ley de ingresos para 1999. Sin embargo, el calendario oficial no se puede modificar y según informó el vocero de la SHCP, será el próximo día trece cuando el gobierno federal presente ante el legislativo el proyecto económico para el año entrante, apenas 2 días antes del límite del 15 de noviembre que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Marco Provencio explicó que el vacío legal referido se conoce y se sabe de la necesidad de resolverlo, pero agregó que hay consenso entre los partidos políticos representados en la Cámara para darle una solución, aún cuando no se ha determinado cómo se hará... El funcionario de Hacienda explicó que la aprobación del paquete económico para el año entrante depende de la voluntad política de los participantes, es decir, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y por supuesto de los partidos políticos representados en el Congreso.<sup>135</sup> Hoy estará aquí el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito público, José Angel Gurría para la representación de la iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 1999. Es decir, como todos los años, esta es una importante reunión entre las autoridades hacendarias y la Cámara de Diputados que, constitucionalmente es la única facultada para aprobar o rechazar el presupuesto. (Transcurrida la mayor parte de la sesión) contra lo que se suponía o más bien a lo que estamos acostumbrados, los Diputados guardan el orden... al final de su mensaje, Gurría señala: "en suma, proponemos un programa económico responsable que proteja el crecimiento, el empleo y el gasto social"... Gurría retornará a San Lázaro los días 24 y 26 para responder a los cuestionamientos que, con dos días de antelación, le habrán hecho llegar a su despacho

<sup>135</sup> Octavio Ochoa, Jorge Uno más uno, 5 de noviembre de 1998.

los legisladores. Una nueva modalidad para evitar las preguntas-sorpresa que anteriormente caracterizaban a estas presentaciones. No obstante lo anterior, cuando el titular de la SHCP regrese al Palacio Legislativo ya no encontrará ese ambiente tan tranquilo que hoy vivió. Esa será otra historia.<sup>136</sup> El PRD opinó que el proyecto tiene “enormes insuficiencias”, porque aunque se hable de austeridad, ello se traduce sólo en menor inversión y gasto social. Denunció que el presupuesto tiene características esenciales como el incremento a la extrema pobreza... Arturo Núñez, dijo que se analizará en detalle la propuesta económica del ejecutivo... Los Diputados del blanquiazul, coincidieron en expresar... que la escalada de impuestos provocará que los ciudadanos mantengan resistencia... El Presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, el perredista Ricardo García Sainz, expresó que no debemos prejuzgar lo presentado por el Ejecutivo federal. Dijo que hay que ver con “objetividad” las propuestas para analizarlas y realizar la tarea de estudiarlas y, en su caso, aprobarlas.<sup>137</sup> En la iniciativa de ley de ingresos el gobierno plantea obtener ingresos por 960 mil 486 millones de pesos, de los cuales 693 mil 840 millones corresponden a ingresos del gobierno federal y 262 mil 646 a ingresos de organismo y empresas bajo control presupuestal directo. Los impuestos tributarios se inscriben dentro de los más de 693 mil que corresponden a los ingresos del gobierno federal”.<sup>138</sup>

Desde luego que aquí lo que se pretende es reflexionar acerca de la problemática que se ve contenida en el tema aludido, la que parece permanente en tanto no se de un mejoramiento sustancial del apartado normativo que ordena tal fenómeno económico.

Los permisos de salida al presidente de la República para el extranjero<sup>139</sup>, constituyen otro punto de controversia, que va ligado al anterior, y comparte las mismas repercusiones, ya que en mucho depende el progreso económico de un país de las relaciones exteriores que éste mantenga, pero sobre todo fomento, con otros países. En los primeros días de su gestión, el actual Congreso, a instancia de su bloque opositor, negó el permiso correspondiente para que el presidente pudiera viajar a Canadá en

<sup>136</sup> González Pérez, Roberto, Uno más uno, 14 de noviembre de 1998

<sup>137</sup> Cardona, Rafael, (la plana) Uno más uno, 14 de noviembre de 1998.

<sup>138</sup> Indepem, 15 de noviembre de 1998.

<sup>139</sup> Artículo 88 Constitución General



visita oficial, es otro fenómeno práctico que tampoco tenía precedente en la historia de nuestra actual vida constitucional, por lo que habría que intentar dar un nuevo enfoque normativo a dicho fenómeno sin demeritar en consideración al legislativo pero tampoco maniatando al ejecutivo en su aspecto administrativo.

CAPITULO V  
ANALISIS JURIDICO PROPOSITIVO  
EN LA MATERIA

#### OBJETIVO ESPECIFICO.

Se analizarán, desde el punto de vista jurídico, artículos, constitucionales , legales y reglamentarios que dan muestra de la obsolescencia que los mismos presentan en la actual realidad organizativa y funcional del Poder Legislativo. proponiendo por ello cual sería la manera de superar la misma, a través de una mejor y más adecuada redacción que aquí se aporta, pudiendo recomendarse incluso su derogación; sin embargo, aunque en menor grado, se mencionarán también los artículos cuyo contenido es acertado.

A) ANALISIS CORRECTIVO DE NORMAS ORGANIZATIVAS Y FUNCIONALES CONTENIDAS EN EL CAPITULO II DEL TITULO III DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En seguida, se analizarán artículos constitucionales relacionados con el tema de investigación, resaltando la parte que para tal efecto interesa, destacando sus aciertos y desaciertos, para que, en el último de los casos, se intente corregir los mismos, proponiendo para tal efecto una redacción más correcta.

Artículo 63.- Este artículo regula la apertura de sesiones, requiriendo que para tal efecto concurran "más de la mitad del número total" de los miembros de cada una de las cámaras, requisito que no hace más que reflejar el carácter cuantitativo democrático de nuestras instituciones políticas contemporáneas, por lo mismo congruente y adecuado, sin embargo, para el caso de ausencia de la parte restante, sea el número que fuere, los reunidos en el día señalado por la Ley deben "compeler a los ausentes a que concurran dentro de los 30 días siguientes" con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá que no "aceptan su encargo", al respecto, cabe señalar que, salvo las individualizadas y muy bien fundamentadas justificaciones personales, la naturaleza de la función del legislador exige una entrega y una disciplina que no admite excusas, por lo que en ese sentido, es demasiado el tiempo de espera que se le da a los ausentes que actualizan la hipótesis mencionada, máxime si se repara en que el tiempo ordinario del primer periodo es de tres meses y medio y el segundo de un mes y medio, por lo que si se le resta al primer tiempo treinta días, sólo queda dos meses y medio para los trabajos legislativos en el primer caso, y para el segundo caso sólo quince días, más aún, todo ello, si se tomara en cuenta el plazo que posteriormente se le da a los suplentes para que concurran, que es de treinta días también, reducción que a final de cuentas afecta al pueblo de México, por la de por sí deficiente confección en las leyes, que se agrava ante la premura de tiempo

Por lo tanto, es de proponerse que el plazo a que alude el artículo 63 para la espera de los legisladores ausentes, mismo que se utiliza para el caso de la espera de los suplentes respectivos, y para todo aquel en que se hace extensiva dicha norma de

tiempo, sea modificado y que en su lugar se establezca como plazo constitucional el de quince días, que beneficia en los aspectos ya referidos en el párrafo anterior.

Artículo 64.- El sentido disciplinario de este artículo es correcto en normatividad y debe ser efectivo en la práctica para que no se pague la dieta correspondiente al día en que falten injustificadamente los legisladores.

Artículo 66.- Este numeral establece que "el segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año". Al respecto, cabe señalar que esta medida restrictiva de tiempo, complementaria del artículo 65, que dice que el segundo periodo de sesiones ordinarias empezará el 15 marzo de cada año, representa una sobrelimitante a las actividades parlamentarias, por lo que, debido a la variedad de perjuicios que ello representa, incluídos los comentarios vertidos respecto del artículo 63, debería modificarse tal limitante de tiempo y en su lugar establecer como límitel segundo periodo de sesiones el 30 de junio del año de que se trata, lo cual sería uniforme con el primer periodo de sesiones que ya cuenta con ese lapso de tiempo para llevarse a cabo.

Artículo 69.- Este artículo regula el fenómeno jurídico político del informe presidencial, limitándose en ese sentido a declarar que "a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país".

Al respecto, y con base en la experiencia que en relación a este fenómeno se presentó en la anterior apertura de sesiones del Congreso, cabe hacer las siguientes reflexiones: Es clara la Ley en ese apartado al expresar los dos puntos angulares de dicho acto, uno. Que el Presidente de la República debe asistir a la apertura de sesiones del primer periodo, y dos: Que debe presentar un informe por escrito respecto del estado de la administración pública. Sin embargo, en relación al primer punto no establece consecuencia jurídica en el caso de que el Presidente de la Nación no asista a ese acto

inaugural, y en relación al segundo apartado, y contrario a la costumbre nacional, no señala que la presentación del mencionado informe deba ser de manera verbal.

En ese contexto, y concatenado a lo que en la opinión pública prevalece, es de proponerse, por un lado, que el Presidente de la República tenga responsabilidad para tal acto solemne, y aunque sea formalmente se adicione el sentido obligatorio de la asistencia; por otro lado, y toda vez que se trata de una *inveterata consuetudo*, sería mejor, en atención a la pretendida democracia, que se estableciera literalmente la modalidad verbal en la presentación del informe presidencial, para lo cual, su ley orgánica y reglamento del Congreso precisarían en detalles; ahora bien, no es pertinente, de acuerdo al grado de civismo y urbanidad que detentan algunos legisladores, establecer aún el derecho de réplica para los mismos en relación con el informe citado, sólo es oportuno reglamentar la contestación del mismo de una manera más detallada y preventiva, que no traiga consigo contratiempos como los que se han presentado en pasadas aperturas de sesiones<sup>143</sup>, en relación precisamente a quien debía contestar el informe; pero en todo caso, el Presidente de la República debería tener la obligación de escuchar las intervenciones programadas de cada uno de los grupos parlamentarios.

Así pues, en su parte relativa, dicho artículo debería tener la siguiente redacción: A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá obligatoriamente el Presidente de la República y presentará un informe verbal y escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Artículo 74.- De este numeral es pertinente sacar a colación su fracción IV, que regula constitucionalmente la participación de la Cámara de Diputados en materia de Ley de Ingresos y Presupuesto de egresos de la Federación, ésta última exclusiva en facultad de dicha Cámara; son de resaltarse en esos términos, los siguientes puntos:

En su tercer párrafo, dicho artículo regula las famosas partidas secretas, limitando las mismas sólo a las que se "consideren necesarias", y es precisamente esa terminología en relación la que agrava un factor que de por sí es totalmente relativo. Por lo que sin

<sup>143</sup> 1° de septiembre de 1997

problematizarnos con la vaguedad de dichas palabras, se debe eliminar dicho párrafo del ordenamiento constitucional, ya que si la finalidad de someter al examen y aprobación de un órgano distinto el presupuesto de la administración pública es dar a conocer el destino correcto de los recursos económicos, estas partidas van en contra de ese principio.

Por otro lado, el último párrafo de la citada fracción IV del mismo artículo, establece la posible prórroga a la presentación tanto de la iniciativa de Ley y el proyecto de Presupuesto, como de la cuenta pública, señalando que se "se podrá ampliar" dicho plazo "cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente", pero ¿cuándo se estaría ante una solicitud "suficientemente justificada"? y ese "podrá ampliar" que menciona la Ley, ¿hasta cuándo se entiende que es posible, cuál es su límite?. Tal posible ampliación resulta, digámoslo así, una "ampliación de potencialidad amplísima", es decir, que este segmento normativo es susceptible de provocar una incertidumbre social, jurídico y política, ilimitada formalmente, o sea, sin restricciones legales de tiempo, por lo que aquí se encuentra entonces una deficiencia normativa que puede acarrear muchos problemas en la práctica jurídico-política orgánico-constitucional.

Ante tal situación y previendo aún algún contratiempo que por la trascendental naturaleza del fenómeno se hubiere de dar, es de proponerse la modificación del párrafo en comento, para subsanar los dos puntos aludidos con anterioridad, naturaleza de la solicitud y aprobación de la misma, teniendo como premisa fundamental el apartamiento de cualquier tipo de incertidumbre que la prórroga de acuerdo a la norma vigente pudiera dar, de ahí que si bien es cierto debe existir una posible prórroga, ésta debe estar limitada en cuanto a tiempo, es decir debe tener un término exacto, por lo que aquí se recomienda que sea de quince días, así, en caso de que se actualizara la hipótesis de prórroga, se entregarían dichos documentos a más tardar el treinta de noviembre, dando en consecuencia, y aún así, tiempo suficiente, para el exámen, la discusión y la aprobación por parte de la Cámara de Diputados, segmentos señalados por el primer párrafo del citado artículo, a efecto de que tanto la Ley como el presupuesto correspondientes sean oportunos para regir al año que les corresponde. En segundo

punto, y ligado a lo anterior, la ya comentada "suficiente justificación" debe desaparecer, para no dar lugar a una simple y rotunda negativa por parte del legislativo cuando éste sea fuerte o una arrebatada autorización cuando el mismo legislativo sea débil ante el presidente de la República.

De todo lo anterior es oportuno recomendar la siguiente redacción en la parte relativa:

Sólo se podrá ampliar hasta por quince días el plazo de presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, mediando solicitud debidamente motivada del Ejecutivo ante la Cámara o la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que sustenten su petición".

Artículo 78.- Este numeral trata acerca de la existencia y composición de la Comisión Permanente. Esta es producto de una larga evolución histórica y aunque esencialmente ha tenido como constante la función de convocar a sesiones extraordinarias al mismo legislativo, también ha tenido otras de diversa índole pero supertrascendentes, por ejemplo aprobar la suspensión de garantías, nombrar Presidente en caso de ausencia, etcétera; ahora bien, concomitantemente a esa evolución ha variado el requisito numérico de composición de la misma: con la Constitución de 24, en su modalidad de Consejo de Gobierno, lo componían la mitad de los miembros del Senado; siete integrantes en las tempranas épocas centralistas de nuestra vida nacional, posteriormente nueve; desde 1874 veintinueve, lo cual es retomado por la Carta de 17, hasta que mediante reforma de agosto de 1987 se establece el señalamiento de treinta y siete miembros para su composición<sup>141</sup>, sin embargo cabe señalarse que es tal la crítica que se le hace a la composición numérica, lo que resultó precisamente en la reforma mencionada, que desde "escasos diez meses de promulgarse nuestra Carta fundamental... se proponía que la Comisión Permanente se integrara no con veintinueve sino con cuarenta y cinco miembros"<sup>142</sup>. En ese contexto, y en atención al carácter

<sup>141</sup> Cfr. el tema en: Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, PP. 433-443. Burgos Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. PP. 720-727. Sayeg Helú, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano. PP. 199-211. Entre otras obras

<sup>142</sup> Sayeg Helu, Jorge. Ibidem P. 201.



expectativas de pluralidad partidaria compositiva del Congreso, que se modifique tal composición numérica y se aumente el requerimiento de miembros para tal efecto, dando en consecuencia un órgano colegiado por lo menos cuantitativamente más representativo, como lo sería si la Comisión Permanente se integrara con cincuenta Diputados y veinticinco Senadores, setenta y cinco legisladores en total, que resultaría en un funcionamiento más responsable y participativo, por que no son -de ninguna manera- de poca monta las funciones que la ley le encomienda, baste citar<sup>143</sup>: prestar su consentimiento para el uso de la fuerza pública, recibir -en su caso- la protesta del Presidente, acordar la convocatoria a sesiones extraordinarias, su poder de ratificación o no a la designación de Procurador General de la Republica, así como de Ministros, empleados superiores de Hacienda, jefes superiores del Ejercito, Armada y Fuerza Aerea, etc; y conceder licencia al Presidente de la Republica e incluso nombrar interino, solo por citar los que facilmente saltan a la vista; traduciendo también en una más justa representación de cada cámara, recuerdese que son 500 los componentes diputacionales y solo 128 los Senadores, por lo que al menos se acercaría a una mejor proporción; así también, ante la inminente pluralidad en que empieza a entrar el sistema político legislativo, se facilita en consecuencia dar proporcional cabida a las minorías representadas en el Congreso, esto último sobre todo por que ante mayor número de elementos se posibilita una más real proporción, lo cual no se respeta si la conformación mencionada subsiste como se encuentra ahora en su regulación, ya que al pretenderse dar cabida a las minorías partidarias representadas en las Cámaras, lo que se provoca es romper con el principio de igualdad, dándosele un trato privilegiado a esas minorías, pues al final resultan, debido mayormente a un número reducido en el requerimiento de integrantes, con igual participación la supuesta mayoría y la supuesta minoría, basta para asimilar este fenómeno ejemplificar el número de diecinueve integrantes que actualmente se le requiere a la Cámara de Diputados para la conformación de la Comisión en estudio: Si entendemos que son quinientos los diputados, y en un caso hipotetico, pero con base en la apertura política institucional se esta dando en nuestro sistema de representación "popular", hubieren de presentarse en la realidad cinco "pequeñas" minorías, que en total suman sus integrantes el diez por ciento del total de los legisladores de esa camara, y dos mayorías, que desde luego conforman el noventa

---

<sup>143</sup> Art. 79 constitucional

Por ciento restante, en consecuencia de la pretendida representatividad de esas minorías habrían de designarse de ellas por lo menos cinco diputados para integrar la Comisión en comento y por supuesto catorce diputados de las dos mayorías, lo que vendría a darnos que cinco diputados representarían al diez por ciento y solo catorce al noventa por ciento restante, todo lo cual aritmética y lógicamente resulta incongruente. Para el mismo caso hipotético, pero con la modificación propuesta, no serían catorce los representantes del noventa por ciento sino cuarenta y cinco, cuarenta y cinco de cincuenta, lo cual cambia las cosas pues, aún dándosele cabida a las mencionadas minorías, la preponderancia de la mayoría se ve mejor reflejada, lo cual es justo, recuérdese que el principio de igualdad aristotélica es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

La mencionada incongruencia se da en la realidad legislativa cuando por igual tienen injerencia a través de sus representantes los partidos políticos minoritarios que las fracciones numéricamente prevalecientes.

B) ANALISIS DE NORMAS ORGANIZATIVAS Y FUNCIONALES CONTENIDAS EN LA ANTERIOR LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL.

Enseguida se transcriben los apuntamientos que, en su momento oportuno, se propusieron como reformatorios no abrogatorios de la anterior ley orgánica, sin detrimento del detallado análisis de que será objeto la nueva Ley Orgánica del Congreso mexicano.

Artículo 4°.- Este numeral debía desde luego cambiar en su contenido, acorde a lo propuesto para los artículos 65 y 66 constitucionales en el apartado anterior. Acerca de los periodos de sesiones.

Artículo 8°.- Su contenido se adecúa a lo que para el efecto del Informe Presidencial se establezca en el artículo 69 constitucional, mismo que ya fue analizado con anterioridad. Sin embargo en su tercer párrafo regula lo concerniente a la contestación del informe y aunque señala que la misma debe ser en "términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto", también debía literalmente limitarse en cuanto a tiempo -señalándose para tal efecto quince minutos que es uniforme al tiempo de las intervenciones de los legisladores a las que alude en su segundo párrafo dicho artículo- y en cuanto a forma- precisándose la naturaleza de la intervención.

Artículo 15.- Este numeral regulaba la figura de la Comisión Instaladora, cuyas funciones eran sumamente trascendentes para dar seguimiento a las actividades del Legislativo en sus etapas de transición electoral, y mandaba depositar en cinco Diputados tal encomienda, número restringido que una vez más denotaba necesidad de ser ampliado en concordancia con los aspectos aritméticos proporcionales que ya se han abordado en puntos anteriores.

Los artículos de esta Ley que se refieran a las funciones de Colegio electoral por parte de la Cámara de Diputados, debían ser modificados en concordancia con los avances

jurídicos electorales que han sido consagrados por diversas reformas, especialmente la de 1996.

Artículo 21.- Este numeral rezaba acerca de la integración de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Mesa que la realidad condujo a que se conformara con base a un acuerdo previo donde la Presidencia de la misma se iba rotando entre cada uno de los partidos representados en la Cámara por un periodo de un mes cada uno a través de un elemento de la misma fracción. No pudiéndose soslayar la realidad aludida, misma que si lo había hecho respecto de la Ley: quedando en la humillante inobservancia en múltiples ocasiones, y derivando ello en prácticas congresionales ilegales e ilegítimas, tal fue el caso de la integración y vida de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, misma que en la realidad legislativa, jugó un papel determinante en el acontecer sustancial de la Cámara de Diputados, llegando inclusive a ser el órgano de mayor influencia en el desenvolvimiento de la Cámara.

Los fundamentos de tal apreciación son los siguientes: El artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso establecía que “La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política la integrarán los Diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos Diputados del grupo mayoritario”. La Gran Comisión, que en esta Legislatura no se constituyó por que las hipótesis constitucionales y legales no se actualizaron, tenía, por mandato del artículo 39, fracción IV, de la Ley Orgánica del Congreso, la función de “Nombrar a los diputados de la mayoría que formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política”. El órgano facultado por la ley para nombrar la mitad de los integrantes de la Comisión de Régimen Interno simplemente no existe. Y en consecuencia esta Comisión, como tal, tampoco podía ni debía, conforme a derecho, existir; a su vez, la hipótesis normativa en la que basa su existencia tampoco se actualizó, no se vivificó.

No obstante, y como es de dominio común, esta Comisión estuvo “viva” e influyente como nunca en la organización y funcionamiento legislativo, donde se presentó, en parte por disposición de la caduca prescripción orgánica, como más que una Comisión (en su concepción más pura de órgano especializado de trabajo), transmutándose en un real

órgano rector sin tener la naturaleza de tal. Las funciones prácticamente rectoras de dicho órgano deberían de haber sido - junto a las de la Gran Comisión- simplemente condensadas en las de la Mesa Directiva, misma que goza de las características de representatividad que se pretendería en la Comisión de Régimen Interno por parte de los partidos políticos, pero con la diferencia de tener una mayor potencia de objetivar e institucionalizar el trabajo por su organización y funcionamiento de tipo más democrático.

Por lo tanto y en una pretendida armonización de esos dos factores: realidad y ley, se proponía:

Debe respetarse el carácter de elección por mayoría y votación por cédulas a la que alude *in fine* el primer párrafo del mencionado artículo 21, no es viable estar supeditado a las circunstancias políticas partidarias representativas de la época de la que se trate para establecer un procedimiento expreso sólo para tal ocasión y dejando a la incertidumbre como ha de realizarse en la siguiente, el procedimiento debe desde luego estar asentado en la Ley, ahora bien, si lo que se pretende es garantizar la participación directiva de los diversos partidos representados en la Cámara y que tienen mayormente la posibilidad de no alcanzar a ocupar la presidencia de la mesa directiva de atenerse a la elección por mayoría, entonces debe establecerse una condición consistente en que por lo menos presidirán cada uno de los partidos que no puedan ganar una elección, por mayoría y para tal efecto, un periodo mensual al año, así, se satisface ese requerimiento de las fracciones que temen no presidir la Mesa directiva, pero a la vez se observará la Ley, sencilla razón que no ha sido ejecutada y que va en detrimento, la inobservancia, de nuestro pretendido Estado de Derecho.

Nunca debe olvidarse que por lo que corresponde a la Cámara de Diputados, se está tratando de quinientos legisladores, motivo suficiente para entender porqué se debe de aumentar el número de integrantes de los diversos órganos rectores que funcionan tanto en la Cámara mencionada como en el Congreso General.

En esa tectura, también debía de aumentarse el número de secretarios y prosecretarios que integraban la Mesa directiva; factor que una vez más coadyuvaría en una mejor

composición aritmética proporcional de los órganos colegiados y que, como lo hemos dejado ver, facilita una más real proporción.

Así, y en los puntos relativos, el artículo 21 debió tener la siguiente redacción: "La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integrará con un Presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios de los partidos políticos haya en la Cámara, ocho secretarios y ocho prosecretarios y será electa por mayoría y en votación por cédulas, sin perjuicio de que por lo menos un mes al año deberá presidir la Mesa un representante de cada partido que no hubiese ganado conforme a la regla general, misma que se supeditarán a esta condición en el tiempo que sea acordado y en su defecto al final, pero antes de terminar, cada año de sesiones."

Artículo 38.- Este numeral trataba acerca de la Gran Comisión y tenía como característica que el contenido hipotético que manejaba en su redacción, simplemente no se realizó, lo que denotó su inutilidad, pues se refería al caso de la existencia de una mayoría absoluta de Diputados pertenecientes a un mismo partido político, como prelegitimados para integrar la mencionada Comisión, esto es, un artículo establecido exprofeso para el partido que tenía la hegemonía del poder, misma que al no darse cabalmente, rompe con los esquemas de la hipótesis comentada, es así que a presuntas cuentas, respecto este órgano, legalmente previsto, se afirmó en esta tesis "debe desaparecer de la norma en la cual se encuentra consagrada su regulación, ésta resulta obsoleta".

Artículo 39.- Este artículo enumera las atribuciones de la Gran Comisión, de las cuales podemos decir, en consecuencia de lo inmediatamente esgrimido con anterioridad, debieron ser reubicadas y depositadas en las atribuciones de la mesa directiva, de la cual ya se ha hablado.

Artículos 40 y 41.- En congruencia con los razonamientos vertidos en este contexto, estos numerales resultaban vanos al desaparecer del ordenamiento legal la figura de la Comisión Permanente, pues trataban acerca de su instalación y residencia.

C) ANALISIS CORRECTIVO DE NORMAS ORGANIZATIVAS Y FUNCIONALES CONTENIDAS EN EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo 1°.- Este numeral debe, desde luego, cambiar ya que sólo se refiere a “un periodo de sesiones ordinarias, que comenzará el 1° de septiembre y no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre”, disposición que a todas luces es vetusta y deja sin observancia la norma constitucional de dos periodos de sesiones ordinarias, a la que alude principalmente los artículos 65 y 66 de nuestra Norma Fundamental .

Debe por lo tanto, simplemente adecuarse a la normativa relacionada a los periodos de sesiones, en el sentido ya abordado con anterioridad.

Artículo 2°.- El contenido del presente, referente a la Comisión instaladora, debe a su vez concatenarse con los presupuestos ya vertidos en relación a dicho órgano: incluyendo desde luego su integración. Así mismo, la segunda parte debe adecuarse a la nueva realidad de colegiatura electoral, pues todavía se refiere al antiguo autocolegio electoral.

Artículo 3°.- Este precepto constituye un mecanismo funcional de inicio de actividades legislativas en la renovación del Poder, dando la posibilidad cuando no hubiere quorum, de que los presentes señalen “día y hora para la nueva junta, convocando a los que no hubieren asistido”.

No obstante cabe un mejoramiento funcional, en dos sentidos: uno, precisando que la nueva junta sea antes del 30 de agosto (la primera es el 15 según dicho artículo), pues no menciona límite al respecto, y, dos, en relación al quorum, igualar la fórmula del mismo en el caso de la Cámara de Diputados a la del Senado, pues para el primero establece “más de la mitad de los presuntos diputados de mayoría” y para el segundo establece simplemente “dos terceras partes de los presuntos senadores”. Así pues e igualando el tratamiento, la fórmula para quorum sería de dos terceras partes, indistintamente, par diputados y senadores.

Artículo 4° a 7°.- Deben simplemente ajustarse a la realidad, en tanto que mayormente tratan cuestiones de calificación electoral.

Artículo 11°.- Este numeral que consta de dos partes, debe, en la primera, que establece la “participación de la declaración de constitución al Presidente de la República y a la Suprema Corte”, debe ser menos ceremonial y más comprometedor, no solamente participando tal declaración, sino notificando, en tanto relación jurídico política de los Poderes de la Unión; en la segunda, que establece las comisiones de “acompañamiento” del Presidente desde y hacia su residencia, debe, en serio rigor autonómico de los poderes, ser cambiada y en su lugar establecer mejor, el deber institucional de los notificados para asistir a dicha ceremonia.

Artículo 13.- Debe adecuarse a los criterios vertidos en el apartado referente a la ley orgánica.

Artículo 14.- Debe ajustarse a los nuevos elementos y sistemas representativos, p. ej. todavía se refiere a diputados de partido.

Artículo 15.- Habla del Presidente y de los Vicepresidentes de cada Cámara. Debe en consecuencia complementar lo expuesto en el apartado propositivo relativo a la ley orgánica, principalmente al artículo 21 de éste último.

Artículo 65.- Al ser este el punto reglamentario de partida en la normación de las comisiones, debe consagrarse ahí mismo el principio de proporcionalidad posible en la composición de las mismas; por lo que aunado a lo ya prescrito (“para el despacho de los negocios se nombrarán ... comisiones...”), debe establecerse: “las cuales deberán componerse, en lo posible, con respeto a los más elementales principios de proporcionalidad, de plural representación política”.

Artículo 72 y s.s.- Hablan acerca de la Gran Comisión y por tanto son aplicables los criterios ya referidos al respecto; procede su derogación.



Art.146 y s.s.- Referidas a las votaciones, deben ajustarse a las nuevas modalidades tecnológicas que ya funcionan.

Art.171.- La composición de la Mesa de la Comisión Permanente a que se refiere este artículo debe también crecer (la regla ha sido la misma crece numéricamente el Congreso pero no sus órganos), recuérdese la trascendencia de las funciones de este órgano, mismas que de alguna manera y finalmente son determinadas por su mesa, así pues, de un vicepresidente y cuatro secretarios, debe pasar a ser de dos vicepresidentes y ocho secretarios, además desde luego del respectivo presidente; se hace extensivo el criterio de proporcionalidad partidista en la integración de éste, como en los demás órganos colegiados. Cabe referir que es tal la importancia de ésta y de su integración -mientras más proporcionada mejor, que, por ejemplo, en la constitución de la actual asamblea puso en jaque de incertidumbre toda la organización legislativa por un interés meramente partidista, que finalmente y por sus falta de solidez no pudo sostener.

En su última parte, previene que de los cuatro secretarios, "dos deberán ser diputados y dos senadores"; en consecuencia de lo antes propuesto cambia tal situación y, de los ocho secretarios propuestos, "cinco deberán ser diputados y tres senadores", más o menos proporcional al criterio de integración general ofrecido.

Art.185.- Congruente a los preceptos "ceremoniales" propuestos a modificar, la última parte de éste artículo debe eliminarse, habla de las ya mencionadas comisiones de "compañía" al Presidente de la República. No obstante el resto anterior del artículo, y por conservación de los más elementales principios de anfitrión, debe permanecer; se refiere a la recepción del mismo.

Art.198.- Este numeral se refiere al tesorero de cada Cámara y establece será nombrado a propuesta de la Gran Comisión, por lo que se hace extensiva una vez más que, al igual que todas las demás funciones legalmente atribuidas a dicha Comisión, tal propuesta debe residir en la Mesa directiva, misma que jugará entonces un papel

funcional determinante, fundado en una composición representativa proporcional en la que se institucionalicen los diversos criterios partidistas.

#### D) APRECIACION DEL RESULTADO DE ESTE ANALISIS PROPOSITIVO.

Como se ha dejado asentado, son varios los artículos, constitucionales y legales, que requieren ser reformados, y - hasta aquí- se han analizado los que, por decirlo así, requieren necesaria y emergentemente una modificación que repercuta en la organización y funcionamiento del Congreso General y especialmente de la Cámara de Diputados.

Lo que sin duda alguna refleja este análisis es la necesidad de adecuación entre la norma y la realidad legislativa, desde diversos puntos de vista, ya sea porque dichas normas pertenecen a épocas en que nuestra vida constitucional gozaba de poco tiempo en su existencia o porque simplemente la realidad legislativa actual, de una manera desarrolladora, desvirtuó los postulados normativos de los ordenamientos organizativos del Congreso.

Así pues, este trabajo resulta, junto al análisis de la nueva ley orgánica, detallado en adenda, una seria invitación a la restructuración organizativa y funcional del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dando pauta a la inserción de los postulados que aquí se manejan, incluyendo las reformas específicas que se proponen.

De la observancia de esta invitación teórica, de los postulados aquí contenidos y de las reformas jurídicas aquí propuestas puede depender y puede resultar en una mayor eficiencia por parte de nuestra organización legislativa.

CAPITULO V.I  
LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO  
DE LA UNION DE 1999:  
ACIERTOS Y DESACIERTOS.

## A) INTRODUCCION.-

Vasta es la cantidad de investigaciones que carecen de una clara conexión con la realidad que estudian, ausentándose en ellas el factor relevancia, y destinándose por lo mismo al olvido bibliográfico del producto; sus hipótesis no pueden (y me refiero a las llamadas ciencias del hombre), por tanto, ser, en todo o en parte, confirmadas o comprobadas en la realidad, como acierto cognitivo de la investigación en el momento de su realización, empero a la vez son invulnerables por la realidad. Este trabajo goza, por el contrario y en su base, de la certitud en su diagnóstico y -antes- del riesgo mencionado.

Como es revisable, esta tesis basa su existencia sustancial en cinco capítulos de distinta naturaleza cada uno: histórico, descriptivo sistemático, de derecho comparado, sociopolítico y analítico propositivo, siendo cada uno respecto de los demás susceptible de independencia y subsistencia particular; así p.ej. el de derecho comparado bien constituye un estudio que por si mismo sirve de ilustrativo cognitivo para un estudioso del derecho comparado, en la nación y fuera de ella. No hay pues estricta dependencia respecto de ninguna de ellas, mas si necesidad teórica, congruencia y armonía. Es así que este capítulo se dedica a dar estricta cobertura de la materia de estudio, ubicando y entrelazando la parte propositiva, una de las cinco partes iniciales, con la dinámica del derecho nacional, pues no obstante que el capítulo anterior, dedica solo una tercera parte (de esa quinta parte) de su contenido al estudio propositivo de la Ley orgánica del Congreso General mexicano, esta fue modificada y por tanto merece -desde luego- actual tratamiento, sin que ello conlleve un cambio en la hipótesis y objetivos del trabajo, como dejaremos claro.

El condenable y ya histórico secuestro de que fue objeto la Universidad Nacional provocó que las instancias universitarias que tenían a su cargo la tramitación de la tesis, formalmente entregada para revisión y examen semanas antes del despojo de las instalaciones, suspendieran de hecho el seguimiento que de oficio debía llevarse a cabo; no obstante lo anterior, la consecución del fin natural se retomó en su oportunidad, con el propósito de que el mismo no se viera desvirtuado ni se deje cabo suelto.

Para los efectos pretendidos, y una vez reconocidos los caminos por andar, en este capítulo estudiaremos, por separado, los apartados normativos referentes, por un lado, a la Cámara de Diputados, y por otro, a la Cámara de Senadores; empero, y en lo necesario relacionaremos algunos aspectos que son formalmente comunes para ambas Cámaras pero cuya manifestación es enteramente distinta en la redacción normativa, en la norma misma; en ello, pondremos al descubierto lo que en concordancia con la postura de la tesis en general resultan elementos o figuras no acertadas o disfuncionales, sin dejar de reconocer los que por el contrario se manifiesten, a la luz de esta tesis, como acertados.

## B) DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

Bajo este título se inscribe la parte reformativa que afecta directamente a la Cámara de Diputados.

En seguimiento sistemático del articulado normativo de referencia, así como de la secuencia natural en la organización y funcionamiento reales de dicha Cámara, la primera figura novedosa que salta a la vista es la de la Mesa de Decanos que sustituye a la Comisión Instaladora en la tarea de conducir los procedimientos durante la sesión constitutiva de una nueva legislatura; esta Mesa está formada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, todos ellos Diputados electos y designados para tal efecto con base en un criterio de antigüedad legislativa.

En dicho criterio, concretado en el artículo 15.2, se refleja por lo menos una ambigüedad y una imprecisión. La primera (que no aparece en el caso del Senado), al expresar que, ya que la Mesa se integra por Diputados con mayor antigüedad en la responsabilidad de Legislador Federal, "en caso de presentarse antigüedades iguales, la presidencia se establecerá en favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de legislaturas", y, en su caso, a los de mayor edad; resulta al parecer poco útil o de difícil actualización el supuesto de que teniendo antigüedades iguales se pueda tener la posibilidad de que uno haya pertenecido a más legislaturas, (en el caso del Senado se pasa directamente de la antigüedad igual a la mayor edad); por otro lado, la imprecisión radica en que en su composición se estará "procurando reflejar la pluralidad de la composición de la Cámara": Este aspecto procuratorio dejará sin duda inseguridad para dicho fin de reflejo plural.

En gran parte, esta figura nace para dar certidumbre a la constitución de la Cámara, sin que se dependa de la filiación partidista como en el caso de la Comisión Instaladora; no obstante esta buena intención se vuelve azarosa p. ej. en el caso fortuito de que los de mayor antigüedad o, en su caso, de mayor edad, pertenezcan a un mismo partido y puedan llegar a boicotear dicha constitución. Es así, que se señala que esa "procuración" de reflejo de pluralidad no garantiza lo contrario, debe de alguna manera darse obligatoriedad a la misma.

Enseguida, y a primera vista, se manifiesta la importante presencia de la Mesa Directiva, esta se integra con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, que duran en sus funciones un año y que pueden ser reelectos (artículo 17.1).

Hemos notado, en el estudio de Derecho comparado la importancia de la potenciación de las Mesas directivas; no obstante, en el caso mexicano esta potenciación es, más que real, aparente, sobre todo en la Cámara de Diputados, como veremos en seguida.

Queda finalmente a elección de la Cámara por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes (sistema de elección reiterado en la ley que evita algunas prácticas viciosas de “desbandada” que se han dado en la actualidad) dicha Mesa directiva, mediando para tal fin una lista con los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos (artículo 17.2). Es importante asentar que dicha lista surge de los grupos parlamentarios, cuyos coordinadores no pueden integrar la Mesa (arts.17.4 y .5).

Punto de incertidumbre en la conformación de la Mesa directiva es el que se expresa en el art. 17.7 en el caso en que, en su renovación, no se alcance la mayoría calificada requerida para tal efecto la “Mesa continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes con el fin de que se logren los “entendimientos” necesarios”. ¿Y si no se logran los “entendimientos” necesarios?.

Según el artículo 20 de la propia Ley “la Mesa directiva conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno, garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley”. Empero, según el artículo 21, la Mesa “se reunirá por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos”; lo cual, aunque sólo establece el mínimo obligatorio, resulta potencialmente disfuncional de la atribución natural de conducir las sesiones y de asegurar el debido desarrollo de los debates, etcétera. Por lo que lo correcto sería ligar normativamente el deber de reunirse con los actos que legalmente tiene que conducir, asegurar o garantizar.



En diversos segmentos, relacionados con Derecho comparado y en propuesta de modelo, hemos dejado ver la necesidad de dar fuerza a la figura de la Mesa directiva, como una auténtica Mesa Directiva que rijan funcional y objetivamente los trabajos legislativos, los destinos institucionales de cada una de las Cámaras del Poder Legislativo; desafortunadamente, de la revisión detenida de las atribuciones de la misma, se desprende que éstas son en efecto funciones de conducción legislativa, y que carecen de aspectos material e institucionalmente trascendentes, sin decir que los trabajos que conduce no lo sean. Así pues, aparece como un parapeto de grandilocuencia, donde en el fondo el poder de hecho y de derecho reside en otros órganos.

Ese órgano colegiado, que debería estar dotado de imperio trascendental, está desde luego dirigida y coordinada por el presidente de la misma, quien es a su vez el presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los Diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo (artículos 21 y 22). Sus atribuciones (artículo 23) son acertadas, en relación a las funciones de la Mesa y en la premisa de que no se debe de potenciar más allá en lo unipersonal. También las funciones de los vicepresidentes y los secretarios son acordes a la naturaleza de la Mesa directiva.

En seguida, la manifestación más puramente política y representativa del sistema de partidos, se ve recogida en el capítulo tercero del título en estudio: De los grupos parlamentarios.

Se requisita y se regula con especificación las conformaciones de los grupos parlamentarios (artículo 26), resaltándose que se integran por lo menos con cinco Diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con Diputados en la Cámara (artículo 26.2).

El artículo 27 de la misma Ley, consagra gran poderío a los coordinadores de los grupos parlamentarios ya que por sí mismo "expresa la voluntad del grupo parlamentario,

promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos” y comunica a la Mesa Directiva las modificaciones.

Las características mencionadas (artículos 26, 26.2, 27 y demás), constituyen contundentes reforzadores del sistema de partidos y, en ello también, un mayor alejamiento de la representación posible de los gobernados en el Poder Legislativo.

Nuclear en la nueva estructura de la Cámara de Diputados es la figura de la Junta de Coordinación Política, que se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario. Será Presidente de la Junta, por la duración de la legislatura, el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara. En el caso de que ningún grupo parlamentario se encuentre en el supuesto señalado, la responsabilidad de presidir la Junta tendrá una duración anual. Esta encomienda se desempeñará sucesivamente por los coordinadores de los grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren (artículo 31).

La integración de dicho órgano, que es de carácter eminentemente político, es, de acuerdo al criterio que esta tesis sostiene, bastante acertada, en relación a las hipótesis que maneja su norma, primeramente, el supuesto de la mayoría absoluta, privilegiando a quien se beneficia de la misma, pero no cerrándose el criterio normativo, prevé, como es incluso actual, la no mayoría absoluta de ningún partido, y beneficia en orden a su importancia cuantitativa a los tres partidos mayormente representados en el sentido de darles la presidencia del órgano a cada uno por año de conformidad a su orden decreciente. Uno de los pocos y más claros aciertos del criterio y la técnica legislativa vertida en la reforma, pues con base en la experiencia de esta legislatura, no se sujeta a la mayoría absoluta, empero si sucediera la privilegia como es debido, y consagra el principio de proporcionalidad real (de los partidos en la Cámara), sin perder de vista la funcionalidad de las tareas segmentando la legislatura solo en tres presidencias, es decir una por cada año.

Las atribuciones que se enlistan en el artículo 34 de la ley, son adecuadas a la naturaleza eminentemente política del órgano, lo cual incluso se recoge en la definición legal que el artículo 33 correspondiente da a dicha Junta concibiéndola como “el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden”.

Los alcances de la Junta de coordinación política son en su propio apartado normativo naturales: básicamente y en lo general la asignación de recursos a cada grupo parlamentario. Empero, el subterfugio normativo se manifiesta al transmutarse, en su mayor parte, en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

En efecto, la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos, cuyas humildes atribuciones transcribiremos enseguida, está sencillamente integrado por los miembros de la Junta de Coordinación Política y el Presidente de la Cámara.

Es el artículo 38 el que nos dice que “la Conferencia tiene las siguientes atribuciones:

a) Establecer el Programa Legislativo de los períodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones;

b) Proponer al pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley;

c) Impulsar el trabajo de las Comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;

- d) Llevar al pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala esta Ley; y
- e) Las demás que se deriven de esta Ley y de los ordenamientos relativos”.

Como se muestra, las atribuciones explícitas y también las implícitas (que no son pocas) representan en sí la función legislativa, en una auténtica dirección y programación de la actividad del Poder Legislativo; quedándose, en ese mismo sentido, la Mesa Directiva en una mera mesa de conducción ante la notoria supremacía directiva de la mencionada Conferencia.

Por lo anterior, y acorde al cuerpo de esta tesis, lo más funcional en términos de la objetividad institucional que debería darse a este Poder, por lo menos, la primera de las atribuciones expresas transcritas debería más bien depositarse en la Mesa Directiva, en ese sentido entonces sí directiva.

Por lo que toca a las Comisiones, éstas se reducen en número y en materia, adecuándose mayormente a la actual administración pública federal en sus ramos y materias. Adecuación que por cierto es tardía si como es advenedizo los mismos han de cambiar en la siguiente administración, al menos nominalmente, y ello lo hace susceptible de otro cambio en su número y en sus nombres.

Son veintitrés las nuevas Comisiones ordinarias (artículo 39.2). Además de ellas tenemos a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que, de acuerdo al artículo 40 2, “se integra con 20 miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los grupos parlamentarios estarán representados en la misma”, que en síntesis cumple con lo que su nominación le establece en preparación de proyectos de ley, adecuación de normas, dictamen de propuestas que se presenten y realización de estudios, todo ello en materia parlamentaria o camaraal. Asimismo está la Comisión del Distrito Federal y la Comisión de Vigilancia de la Contaduría mayor de Hacienda, de funciones conocidas y que se ajustan incluso a disposiciones constitucionales. Así también la Comisión Jurisdiccional para la materia de responsabilidades de los

servidores públicos. Por otro lado, subsisten las Comisiones de Investigación de funciones también constitucionales.

Las Comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Ningún Diputado pertenecerá a más de dos de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y a las de investigación (artículo 43.1).

Es determinante la Junta de Coordinación Política para la integración de las comisiones, pues aunque de manera suavizada en la redacción, es la Junta de Coordinación Política la que idea la integración de las mismas; esto a través de una propuesta que hace al pleno, incluida la presentación de presidencias y secretarías de cada una de ellas; es acertado cuando la ley establece que la "propuesta incorpore a los Diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los Diputados (artículo 43.3)

Encubierto en "disposiciones reglamentarias", se encuentra una disposición (acorde con la potenciación que esta nueva ley hace de los coordinadores de los grupos parlamentarios, que es en quienes finalmente subyace el poder que tiene la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos), que ratifica el poderío del coordinador de Grupo Parlamentario y robustece la injerencia absoluta de los partidos en la función legislativa, en detrimento de la autonomía intelectual de los legisladores individualmente hablando, esto, cuando el artículo 44.2 expresa que "el coordinador del grupo parlamentario al que pertenezcan los Diputados miembros de las Comisiones podrá solicitar su sustitución temporal o definitiva".

De los Comités, que hasta hace poco eran los de Administración, Asuntos Editoriales, Asuntos Internacionales, Biblioteca, Informática, Comunicación Social e Instituto de Investigaciones Legislativas, sus funciones se depositan, respectivamente en la Junta de

Coordinación política, la Coordinación de Comunicación Social, la Comisión de Relaciones Exteriores, los Servicios de Bibliotecas, la Coordinación de Comunicación Social, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; subsistiendo formalmente, como tal, como Comité, otrora Comisión, el Comité de Información Gestoría y Quejas.

En ese mismo sentido, la conversión general de Comisiones está bien definida en el apartado de artículos transitorios de esta reforma.

Ahora bien, y con un carácter central en las funciones y en la organización del Poder Legislativo, se encuentra la Secretaría General de la Cámara; que como se deja ver en esta nueva ley, es de trascendental relevancia en sus quehaceres camarales.

Así, tiene las atribuciones siguientes:

- a) Preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara;
- b) Fungir como Secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos;
- c) Dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros;
- d) Ejecutar en los casos que le corresponda, así como supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos; en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros;
- e) Formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera; y

f) Informar trimestralmente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos; sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta, y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros.

Como es notorio este artículo 48, muestra contundentemente la trascendental tarea del Secretario General de la Cámara, que en términos estrictamente funcionales, incluso rebasa la importancia funcional del Presidente mismo.

La premisa funcional de dicha Secretaría General es observar “en su actuación las disposiciones de la Constitución, de esta Ley y de los ordenamientos, políticas y lineamientos respectivos; y constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. La prestación de dichos servicios queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros” (artículo 48.1).

El Secretario General “será nombrado por el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos, por el término de cada legislatura, pudiendo ser reelecto” (artículo 48.2). En lo anterior, se refleja, por un lado lo determinante que va a ser la influencia de los integrantes de la Conferencia en la designación del Secretario General, cuyas funciones notamos son relevantes, por lo que ese momento seguramente será nodal, y por el otro lado que existe la posibilidad de reelección, aspecto importante para el seguimiento institucional de las tareas legislativas en su más amplia concepción; desgraciadamente, dicho seguimiento se ve supeditado a la dinámica y a la conformación que de inicio se presente en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos, que como vimos está preponderantemente integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios.

La propia Cámara de Diputados expresa que: “Un aspecto novedoso es la organización técnica y administrativa de la Cámara que está inspirada por el principio de profesionalización. En el decreto se propone una creación de una Secretaría General

de la Cámara, que tiene bajo su mando a dos Secretarías, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, encargada de agrupar y dar unidad de acción a los servicios de asistencia técnica, y la de Servicios Administrativos y Financieros, encargada de administrar los recursos humanos y materiales de la Cámara; ambas secretarías estarán conformadas por personal de carrera”.<sup>144</sup> Sin embargo, la supeditación arriba mencionada deja en un segundo plano, directa e indirectamente, el buen intento de profesionalización legislativa respecto de los altos puestos jerárquicos.

No obstante, los cuerpos propiamente dichos de ambas secretarías, que dependen de la Secretaría General de la Cámara, sí pretenden concretar un anhelo que la comunidad científica del Derecho ha tenido respecto del crecimiento institucional y cualitativo de los órganos de gobierno en general, en este caso del Poder Legislativo: el servicio de carrera.

Es así que el artículo 49 señala claramente que la Secretaría de Servicios Parlamentarios se integra de funcionarios de carrera.

En resumen los servicios de esta Secretaría son de asistencia técnica general a la presidencia de la Mesa Directiva, servicios de sesión en general, servicios de asistencia a las comisiones, servicios del diario de los debates, de archivo y de bibliotecas; todos ellos, como su nombre lo dice, servicios parlamentarios propiamente.

Importante es señalar que el Secretario de Servicios Parlamentarios debe velar por la imparcialidad de los servicios a su cargo (artículo 50).

Por su parte también la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros se integra con funcionarios de carrera (artículo 51).

En resumen esta Secretaría presta los siguientes servicios: de recursos humanos en general, servicios de tesorería, que comprende programación y presupuesto, control

---

<sup>144</sup> Cámara de Diputados LVII Legislatura “Nueva estructura de la Cámara de Diputados de Congreso de la Unión” México Comité de Biblioteca e Informática Septiembre 1999.



presupuestal, contabilidad, cuenta pública, servicios de recursos materiales, servicios generales y de informática, servicios jurídicos, servicios de seguridad y servicios médicos y de atención a Diputados.

Cada uno de los servicios mencionados para cada una de las Secretarías constituye una Dirección.

Finalmente, y dentro “de otros órganos técnicos de la Cámara”, esta cuenta con su propia contraloría interna, para recibir quejas, realizar investigaciones y auditorías y aplicar sanciones en responsabilidades administrativas.

La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos y deberá presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular será nombrado a propuesta de dicha Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Pleno (artículo 53).

Además se encuentra la Coordinación de Comunicación Social que tiene a su cargo la difusión general de las actividades de la Cámara. Depende de la presidencia de la Mesa Directiva (artículo 54).

En este último artículo, así como el precepto que rige la Unidad de Capacitación y Formación Permanente y en otros dispositivos relativos al cuerpo total de la Secretaría General se presenta la hipótesis de que la “organización y funciones, así como la designación de su titular y del personal que la integre, se rige por lo dispuesto en el Estatuto”.

Estaremos pues en la expectativa de la regulación total de esta estructura de carrera Para lo cual ya están las disposiciones que establecen que deberán contener y sobre que bases (artículos 56 y 57)

### C) DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA CAMARA DE SENADORES.

Bajo este título se encuentran los artículos reformados que afectan directamente a la Cámara de Senadores.

Como hemos dejado entrever, las modificaciones organizativas y funcionales son paralelas entre ambas Cámaras, sin embargo dicha uniformidad es más bien superficial, ya que como veremos enseguida, las figuras camarales de ambas instancias no son en sustancia iguales.

Al igual que en el caso diputacional, encontramos en el caso en estudio, la Mesa de Decanos, que de manera enfática el artículo 60 regulatorio para el Senado establece "exclusivamente para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara", formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.

Sin ambigüedad, se dispone que dicha Mesa "se integra por los Senadores electos presentes, que en orden decreciente, hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de senador. En caso de presentarse antigüedades iguales, la presidencia se establecerá en favor de los de mayor edad", aclarando que "si ningún miembro se hubiere desempeñado como Senador se acudirá a la mayor antigüedad como Diputado federal y en su defecto, como Diputado local". "El Senador electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente" y así sucesivamente.

De manera clara se establece que elegida la Mesa Directiva, el Presidente de la Mesa de Decanos invitará a los integrantes de aquella a que ocupen el lugar que les corresponde en el presidium. En seguida, la Mesa de Decanos quedará disuelta y los miembros de la misma tomarán su sitio en el salón de sesiones". Es pues mucho más clara la redacción en este caso que en el de la Cámara de Diputados.

Ya en la figura de la Mesa Directiva encontramos, a diferencia de la de Diputados, que esta "se integra con un Presidente, tres Vicepresidentes y cuatro Secretarios" (artículo 62). Un Secretario más.

Empero, es de advertirse que la diferencia entre ambas Mesas Directivas, no es sólo nominal, sino también funcional.

Así el artículo 66 nos da muestra de la importancia de la Mesa Directiva del Senado, que transcribimos enseguida, no sin antes destacar la sujeción a principios en su actuar como característicos cualitativos de esta Mesa.

Artículo 66.- 1.-La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:

- a) Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a esta Ley y al Reglamento correspondiente;
- b) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los Senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias;
- c) Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación,
- d) Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial;
- e) Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria, designado para tal efecto a quienes deban presentar a la Cámara en eventos de carácter internacional;
- f) Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad;

- g) Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al Titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara. En los recesos, el Presidente de la Mesa turnará el presupuesto mensual al Presidente de la Comisión Permanente para los efectos legales conducentes;
- h) Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios,
- i) Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se registrará, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos;
- j) Organizar y supervisar las funciones a cargo de las secretarías generales, la Tesorería, el servicio civil de carrera y crear las unidades administrativas que requieran la Cámara;
- k) Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta Ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos aplicables; y
- l) Las demás que se deriven de esta Ley o Reglamento"

Es notoria entonces la mayor trascendencia que esta Mesa tiene en relación con su homóloga, principalmente al presentar el proyecto de presupuesto anual de egresos, asignar los recursos humanos, materiales y financieros a los grupos parlamentarios, elaborar los ordenamientos que regulen a todo el cuerpo parlamentario y administrativo, supervisando incluso a las Secretarías Generales, la Tesorería, el Servicio Civil de Carrera, etcétera.

Sin embargo, esas facultades se dividen para ser ejercidas "por el Presidente" o "de manera colegiada", para el primero las contenidas en a, c, d, e, f, g y k, y en el segundo caso b, h, i y j.

Esta división desvirtúa de alguna manera lo acertado de la distribución de facultades hacia la Mesa, pues potencia en gran parte al Presidente de la misma, cuando lo correcto sería fortalecer el procedimiento colegiado; por lo menos las facultades de los incisos g y k deberían depositarse en el ámbito de lo colegiado.

Al respecto, el procedimiento colegiado se hace consistir "por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Mesa Directiva. En caso de empate el Presidente de la misma tendrá voto de calidad. Para sesionar válidamente deberán asistir más de la mitad de sus integrantes" (artículo 66.3).

Probablemente, por la situación mencionada, se estableció en el artículo 68 una acertada norma de control en el sentido de que "el Presidente de la Cámara estará subordinado en sus funciones al voto del Pleno. Este voto será consultado cuando lo solicite algún Senador, en cuyo caso se requerirá que al menos cinco Senadores se adhieran a dicha solicitud. El trámite para que el Pleno resuelva acerca de la misma será establecido en el reglamento".

Por lo que toca a los Vicepresidentes y los Secretarios, los primeros asisten al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones y lo susstituyen en sus ausencias temporales (artículo 69). Los Secretarios "Con el apoyo de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios asisten al Presidente de la Cámara en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del Pleno" (artículo 70), sus atribuciones son adecuadas a sus fines.

En lo que toca a los grupos parlamentarios, además de las características que se presentan en el caso diputacional (mínimo cinco legisladores, sólo un grupo por partido, etcétera), los Senadores emplean un concepto legal muy particular cuando establecen

en el artículo 71 que "son las formas de organización que podrán adoptar los Senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes". Esto último, connatural a la esencia de esta figura.

Aquí también, "el coordinador de grupo parlamentario será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política" (artículo 74), en cambio aquí no se da la hipótesis de su participación en Conferencia alguna, porque no la hay.

En relación a la Junta de Coordinación Política del Senado, tiene en este caso una definición legal casi igual a la de su homóloga: "órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara" (artículo 80).

Ahora bien, y como ya advertimos, en estructura no es igual esta Junta de Coordinación Política a la de la Cámara de Diputados, ya que si bien es cierto se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura, "Adicionalmente a los anteriores, serán integrantes a la Junta de Coordinación Política, dos Senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituye la primera minoría de la Legislatura" (artículo 81).

Esta situación, no resulta realmente acertada, porque si bien es cierto que tiende hacia la proporcionalidad de la representación de partidos en la Cámara, no se acerca a una justa proporción, porque, aún sujetándonos a la variabilidad que seguramente tendrá la composición partidista de la Cámara en cada nueva legislatura, con esa hipótesis sólo se privilegia a dos partidos, cuando pueden ser tres o cuatro los de contundente presencia en la Cámara, lo cual lleva al injusto en relación por ejemplo con un tercer partido que esté casi a la par del segundo que constituye la primera minoría, debería mejor pensarse por ejemplo que quienes rebasen un determinado porcentaje se

beneficien con una representación adicional, ajustable pues a lo cambiante de las legislaturas, en tanto esta "nueva democracia".

Otra diferencia en relación a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, consiste , de acuerdo al artículo 80.3, en que "los grupos parlamentarios podrán nombrar y sustituir libremente a quienes los representen en la Junta de Coordinación Política, mediante el acuerdo firmado por la mayoría de sus integrantes, que se comunicara formalmente a la Mesa Directiva", mecanismo democrático que supera la disposición poco concreta del caso análogo diputacional, cuando en el artículo 32 2, se señala para tal efecto que "los integrantes de la Junta podrán ser sustituidos temporalmente de conformidad con las reglas internas de cada grupo parlamentario".

En cuanto a la presidencia de la Junta, el artículo 80 5 ordena que "si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta, la presidencia de esta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el veinticinco por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de Senadores".

La anterior hipótesis no ofrece seguridad en las expectativas de organización periódica porque deja a criterio discrecional del coordinador de grupo parlamentario de mayor número de Senadores, facilitando una situación autoritaria en la renovación de la presidencia para el caso de no mayoría absoluta.

De acuerdo al artículo 82 son atribuciones de la Junta de Coordinación Política:

a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo,

- b) Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma;
- c) Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente
- d) Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos;
- e) Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional; y
- f) Las demás que se deriven de esta Ley y del Reglamento.

En relación a las Comisiones, también la Cámara de Senadores "contará con el número de Comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones" (artículo 85).

"Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia" (artículo 86)

Son veintinueve las Comisiones ordinarias, y aunque muchas de ellas se actualizan, algunas subsisten como la de administración y la de Estudios Legislativos.

Ambas son importantes, respecto de esta última, el artículo 89 señala que "La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras Comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la



formulación de los dictámenes respectivos. Dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente”.

Se desprende de lo anterior la enorme trascendencia que esta Comisión tiene, con una especie de comodín obligatorio en los trabajos que realicen todas y cada una de las Comisiones ordinarias; si lo que se pretende es apoyarse en una Comisión especializada en la técnica legislativa, también se logra una indebida intromisión en los trabajos de las Comisiones ordinarias, desvirtuando autonomía e independencia en las funciones de los Legisladores, en este caso agrupados en comisiones.

En su composición, las Comisiones contarán con un Presidente y dos Secretarios. Durante su encargo el Presidente, los Vicepresidentes y los Secretarios de la Cámara, no actuarán en ninguna Comisión Ordinaria o especial.

Buen signo de la pretensión de decidida vocación de servicio de los Legisladores se transmite a través del artículo 96 al señalar que “Las comisiones seguirán funcionando durante los recesos del Congreso y los de la propia Cámara, en el despacho de los asuntos a su cargo”.

Es natural, y así lo afirma el artículo 97, que “Los presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos que las rigen”, lo que ya no es correcto de acuerdo a la modernización democrática que estamos viviendo y al reclamo popular de honestidad en los servidores públicos es que “no procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones aplicables” (artículo 97.2).

Por su parte, “La Comisión de Administración presentará a la Cámara, por conducto de la Mesa Directiva, para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los grupos parlamentarios y los

otros gastos de la Cámara, dando cuenta del ejercicio correspondiente al mes anterior". "Durante los recesos del Congreso, los presupuestos serán presentados a la Comisión Permanente para el mismo efecto" (artículo 99).

Desde luego también se presenta la Comisión Jurisdiccional que "se integrará por un mínimo de ocho senadores y un máximo de doce, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento" en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

Así mismo se presenta la Comisión de reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que igual a la de Diputados, se encarga de preparar proyectos de Ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales, de dictaminar las propuestas en la materia y de resolver las consultas en ese ámbito (artículo 102).

En cuanto a la conformación de las comisiones ordinarias, y en esa diferenciación respecto de las de Diputados, estas tendrán hasta quince miembros y ningún senador pertenecerá a más de cuatro de ellas (artículo 104.1)

Importante es que "para la integración de las Comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes" (artículo 104 2).

Al plantear la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política propondrá también a quienes deban integrar sus juntas directivas. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de forma tal que se refleje la proporción que representen en el Pleno (artículo 104.3).

Las Comisiones, "Por conducto de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, contarán con el apoyo técnico de carácter jurídico que sea pertinente para la formulación de proyectos de dictamen o de informes, así como para el levantamiento y registro de las actas de sus reuniones. En todo caso, las comisiones ordinarias contarán con un Secretario Técnico" (artículo 105 3).

Es importante comparar que en materia de asistencia a las comisiones, en este caso la asistencia es particularizada, mejor que la que formalmente maneja el caso de la Cámara de Diputados, cuando en el mismo rubro, la Secretaría de Servicios Parlamentarios da a través de una Dirección, los "servicios de las comisiones, que comprenden los de : Organización y Asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico", atención que desde luego desmerece al ser generalizada.

A diferencia de la organización técnica y administrativa de la Cámara de Diputados, la de la Cámara de Senadores contará no con ese cuerpo unitario de la Secretaría General, sino con las siguientes dependencias "Una Secretaría General de Servicios Parlamentarios, una Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara, y las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, las que dependerán de ésta" (artículo 106).

Importante de resaltar es que "Los titulares de las Secretarías Generales de Servicios Administrativos y de Servicios Parlamentarios, así como de la Tesorería de la Cámara, serán propuestos por la Mesa Directiva del Pleno, y serán electos por mayoría de los senadores presentes. Durarán en sus cargos por toda la legislatura, pudiendo ser reelectos. Podrán ser removidos a propuesta de la Mesa Directiva, por causa grave, calificada por la mayoría absoluta de los senadores presentes en el Pleno" (artículo 107.1).

Debido a la mayor importancia que cobran cada una de estas secretarías en la Cámara de Senadores, resulta indispensable conocer sus funciones

"La Secretaría General de Servicios Parlamentarios tendrá las funciones siguientes

- a) Asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno;
- b) Recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara, remitirlos desde luego a la Mesa Directiva y llevar un control de registro de los mismos;
- c) Asistir a los Secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del Pleno;
- d) Auxiliar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones;
- e) Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos;
- f) Llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, y garantizar su publicación en el Diario de los Debates o en los medios autorizados;
- g) Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de Dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente; y
- h) Las demás que se deriven de esta Ley, del Reglamento, y de los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara” (artículo 109)

La Secretaría General de Servicios Administrativos tienen a su cargo las siguientes atribuciones:

- “a) Encabezar y dirigir los servicios administrativos, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia;

- b) Conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara; y
- c) Administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara" (artículo 110).

En resumen la Tesorería de la Cámara recibe de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos; aplica a los acuerdos de la Mesa Directiva y del Pleno relativos a la aplicación de las partidas; hace los pagos de dietas y sueldos en general; opina sobre los asuntos financieros de la Cámara; presenta mensualmente a la Comisión de Administración un informe de la aplicación de los recursos financieros de la Cámara; y descuenta de las cantidades de las dietas de los senadores la suma que corresponda a los días que dejen de asistir, conforme a orden prescrita del Presidente de la Cámara (artículo 111).

Un punto muy interesante, consiste en que el tesorero al iniciar su cargo debe otorgar fianza "para caucionar la Administración de los fondos del presupuesto de la Cámara" (artículo 111.2).

Según el artículo 112, la Cámara tendrá una Contraloría interna, cuyo titular, será designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El Contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno

Este órgano tiene a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, quienes deberán presentar a la contraloría un informe semestral con la debida justificación des uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue (artículo 113.1)

Finalmente , y aunque con distinta denominación, para el servicio civil de carrera, la Cámara cuenta con un Centro de Capacitación y Formación permanente de los

servidores públicos del Senado, dependiente de la Mesa Directiva, la que designará al titular de dicho centro, previa la satisfacción de los requisitos que establezca el estatuto.

Este último correrá a cargo de la Comisión de Estudios Legislativos, previa aprobación del Pleno; se hace patente la importancia de esta Comisión.

#### D) LA COMISION PERMANENTE.

Desde luego es indispensable hacer referencia a la Comisión Permanente, pues como hemos dejado ver en el cuerpo de esta tesis, su importancia es tal pues durante los recesos del Congreso de la Unión, dicha Comisión desempeña funciones, expresas en la Constitución y en la ley, que originalmente le corresponden al propio Congreso.

Sin embargo, esta reforma aún contempla su composición por treinta y siete miembros, diecinueve Diputados y dieciocho Senadores, designados mediante voto secreto en cada Cámara, durante la última sesión de cada periodo ordinario.

Sigue siendo inadecuada dicha composición en relación a las altas responsabilidades que tiene a su cargo (aprobar suspensión de garantías, nombrar Presidente de la República en caso de ausencia, etcétera), lo cual amerita, que la integración de la misma sea, por lo menos, numéricamente mayor, ya que esto permitiría que por un lado las decisiones que dicha Comisión tuviese que tomar en el ámbito de sus atribuciones nunca sean producto de la arbitrariedad en la colusión, permitiendo así que las mismas se originasen en una mayor pluralidad por la mayor representación de los que en ella convergen, proveyendo en consecuencia de mayor legitimidad en las mismas y en su actuación.

Es así como hemos propuesto en el desarrollo de este trabajo que un número más representativo sería el de setenta y cinco integrantes, cincuenta Diputados y veinticinco Senadores; recuérdese que son quinientos los integrantes diputacionales y ciento veintiocho los senatoriales, por lo que en el sentido aludido se acercaría a una mejor proporción al número de origen en cada Cámara, y como ya lo dijimos, a la vez se facilita la representación proporcional realista de los diversos partidos y su presencia en el congreso, más aún cuando el número de los partidos registrados ante la autoridad correspondiente han aumentado considerablemente; los partidos de presencia notoriamente minoritaria estarían incluidos en dicha Comisión, respetando su representación pero respetando a la vez la mayor representación de los partidos

"grandes"; recuérdese siempre que las funciones que se le encomienda a dicha Comisión son de alta trascendencia<sup>145</sup>.

En pensamiento federalista real y auténtico, cabe la justificación de la existencia de un órgano prácticamente sustituto por motivo del arraigo de los legisladores a sus dispersos estados. Empero eso ya no cabe ni en las situaciones prácticas de radicación centralista ni en la realidad de las comunicaciones actuales. Incluso la tendencia es a la permanencia práctica y formal de las labores del Poder Legislativo, así tenemos que el artículo 96 de su Ley Orgánica nos ejemplifica cuando ordena que "las Comisiones seguirán funcionando durante los recesos del Congreso"; En extremo, incluso cabe recordar que las dietas de los legisladores son permanentes durante su legislatura, aunque algunos incluso extienden el goce de los recursos más allá de su encargo.

El procedimiento constitutivo de la Comisión Permanente, se hace consistir cuando en el día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso, después de la ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, reuniéndose en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales, con auxilio de dos Secretarios de su elección, a fin de integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, para lo cual se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores (artículo 118).

La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes, y podrá tener hasta tres Comisiones para el despacho de los negocios de su competencia (artículos 123 y 127)

---

<sup>145</sup> CP- Artículo 79 constitucional mexicano



## E) DIFUSION DE LAS ACTIVIDADES DEL CONGRESO.

Ya en el ámbito de la difusión e información de las actividades del Congreso, éste hará la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las Cámaras llevan a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y la Ley Orgánica les encomiendan.

En la modernización que le ha dado a sus actividades al Congreso de la Unión, destaca en materia de difusión, el Canal de Televisión del Congreso de la Unión.

Dicho canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa (artículo 131 2).

Para la conducción de las actividades que desarrolla el canal, se constituye la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, integrada por tres Diputados electos por el Pleno de cada Cámara a propuesta de las respectivas Juntas de coordinación política. En su caso, los legisladores de la Comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras. La Comisión informará al inicio de cada periodo ordinario de sesiones en cada Cámara, a través de las respectivas Mesas Directivas, sobre el desarrollo de las actividades del canal.

Concluye la Ley, en un punto de particular interés, que las Cámaras podrán establecer Instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor información y realización de los trabajos (artículo 135)

## F) SINTESIS DEL ANALISIS NORMATIVO.

Como se ha demostrado, son varios los aspectos que merecen ser corregidos, tanto desde un punto de vista organizativo como funcional.

La Mesa de Decanos en persecución de un criterio que no dependa de la filiación partidista del órgano que instala formalmente una legislatura, no logra asegurar, de acuerdo al aleatorio patrón de antigüedad, la pluralidad de su composición, y en consecuencia, tampoco el correcto funcionamiento de dicho órgano, de tal manera que evite toda posibilidad de boicot en la instalación del Congreso. Debe pues, posiblemente a la par del criterio de antigüedad, no sólo procurarse, sino ordenarse la pluralidad en su integración.

La Mesa Directiva no se presenta de igual manera para ambas Cámaras; desde el punto de vista de esta tesis es más adecuada la atribución de funciones que se le da a la Mesa Directiva del Senado que la que se le da a su homóloga diputacional, ésto en el entendido de objetivar más aún las tareas del legislativo, alejándolas, relativamente y en la medida de lo posible, de las presiones y los intereses puramente políticos de los grupos de poder y de los partidos. La Mesa Directiva del Senado cumple mejor con esos propósitos. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en cambio se ve subsumida, en términos de trascendencia, tanto por la Junta de Coordinación Política, como por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que a final de cuentas es una transmutación de la primera; lo anterior se constata en las atribuciones que explícita e implícitamente se le da en lo largo de la Ley. No obstante, lo acertado que puedan parecer las atribuciones de la Mesa del Senado, se ven en parte desvirtuadas, por la potenciación que sobre de la misma se le da a su Presidente. Sin embargo, esto último es salvable si se depositasen específicas atribuciones que ejerce el Presidente en lo individual al ramo de lo colegiado, como señalamos detalladamente en su oportunidad en este documento.

Los grupos parlamentarios en tanto figura constituyen un simple reflejo del sistema de partidos que vivimos y que reforza aún más sus mecanismos a través de este y otros

órganos legislativos que enseguida enunciaremos; signo de ello es la limitación en un mínimo de cinco legisladores para cada grupo, significando a su vez el rechazo de hecho y de derecho a cualquier tipo de independencia en el desempeño del legislador, lo que a su vez significa una cada vez más importante pérdida de la representación posible de los gobernados, en beneficio de los partidos políticos en tanto organización jerárquica y cerrada. El clímax de esa desindividualización de los legisladores, para pasar a una personificación cupular, se manifiesta en la figura del coordinador de grupo parlamentario, cuyas atribuciones van a más por ejemplo con el voto ponderado, en el que ejerce el control absoluto de sus coordinados, a quienes personifica, y sobre de los cuales decide.

La Junta de Coordinación Política, unifica a quienes concentran el poder de los partidos representados en cada Cámara, y por sí constituye la fase aceptable -por natural- del órgano político por excelencia, y sus atributos, en tanto tal persiguen finalmente proteger intereses que le son comunes a todos los coordinadores que la integran y a los partidos que representan; es la vía adecuada para la convergencia de los intereses políticos de los diversos partidos nacionales

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, constituye la hipertrofia del poder de las cúpulas partidarias en la vida legislativa, en detrimento de la autonomía de que deberían gozar en materia de trabajo legislativo los diversos órganos funcionales de la Cámara de Diputados, que es en donde exclusivamente se presenta. Constituye de alguna manera un obstáculo para la objetivación e institucionalización de los trabajos legislativos, pues a través de este tipo de mecanismos orgánicos tales fines se ven reducidos por los intereses cortoplacistas que caracterizan a su vez a los intereses políticos partidistas, dejando a un lado a los intereses políticos estatales. Su presencia es sin duda reflejo de la dinámica particular de la Cámara de Diputados, y, aunque por lo mismo de difícil obtención, lo correcto en el sentido de los objetivos planteados sería asumir la tendencia que en algún grado y al menos formalmente caracteriza en la Ley al Senado, que, con las salvedades anotadas en el desarrollo de este documento, potencia con sus dispositivos normativos a la Mesa Directiva, empero, y para ambos casos, la premisa a seguir es por una lado la toma de

decisión colegiada, en una representación proporcional real de los partidos representados en cada Cámara, ello aunado a directrices de institucionalidad en los quehaceres legislativos, para lo cual debe a propósito diseñarse mecanismo expreso, muestra de la posibilidad y de la tendencia aceptada hacia esto último es la inclusión de principios en el desempeño de las funciones de determinados órganos, como es el caso del artículo 61.1 que vela por la legalidad, la imparcialidad y la objetividad; a todo ello, y como ya lo hemos reiterado en el cuerpo de esta tesis se debe anteponer, principalmente en el caso de la Mesa Directiva, institucionalidad en el manejo de las cuestiones legislativas.

La Secretaría General de la Cámara de Diputados, también exclusiva de ésta, juega de acuerdo a la ley, un papel de suma trascendencia en la vida legislativa, reflejo de la tendencia especializadora e institucionalizadora de la que hablamos. Sus objetivos son sanos, empero falta perfeccionar aún más la forma de designación de su titular en relación a la premisa natural de todo el cuerpo que lo compone, ello debido al manejo político partidista de que pueda ser objeto dicho puesto; debe considerarse pues aún más que la premisa en la que se funda dicho cuerpo institucional es el servicio de carrera. Las funciones de las secretarías de servicios parlamentarios y de servicios administrativos y financieros, dependientes de aquella, aparecen al menos en la Ley como idóneas para sus fines perseguidos

La Secretaría General de Servicios Parlamentarios y la Secretaría General de Servicios Administrativos, constituyen la prueba de que una misma materia: el cuerpo de carrera, puede ser objeto de dos concepciones distintas, no obstante, y de acuerdo a la ley, las atribuciones son adecuadas tanto para el cuerpo de la Secretaría General de la Cámara de Diputados como para el caso dual del Senado. En ello, se explica a la vez la presencia de la Tesorería en el Senado. Y en relación a las Contralorías Internas, éstas resultan acertadas en su manifestación en ambas Cámaras, y hacen consistente que el órgano, al cual la ciencia jurídica cada día robustece como natural controlador de la administración pública, también pueda ser controlado internamente.

Las Comisiones, que deberían ser la base sustancial y real de la división del trabajo en el Poder Legislativo, siguen siendo de alguna manera reprimidas por la normatividad orgánica, que o disminuye a un mínimo la autonomía intelectual de los legisladores que las integran adjuntándoles permanentemente una Comisión de Estudios Legislativos o se victimiza como el botín de reparto entre los partidos políticos, más aún ahora en procedimientos cupulares no objetivados, como el voto ponderado que se da en la Junta de Coordinación Política.

La Comisión Permanente, de trascendentales funciones legales, amerita, en relación a las mismas, de una modificación en el orden que se sigue en su integración; básicamente el acrecentamiento en el número de su composición, para dar cabida a una mayor y mejor representación proporcional real de los partidos representados en la Cámara, que al parecer irán en aumento; proveyéndosele en consecuencia mayor legitimidad a las decisiones que de dicha Comisión emerjan, en caso necesario previsto por la ley. No se debe esperar a que se actualice alguna de las hipótesis trascendentales que tiene a su cargo, para darse cuenta que las decisiones que ellas implican deben ser legítimas en relación a una real y proporcional representación soberana

Lo anterior, sintetiza pues, el análisis de que ha sido objeto esta ley orgánica, que como hemos dejado ver, a la vez que goza de específicos aciertos, adolece de bastantes desaciertos; por lo que, en persecución de un Poder Legislativo funcional y eficiente, institucional y objetivo, esta ley debe ser perfeccionada en sus dolencias, si bien respetando estrictamente la autonormatividad de cada una de las Cámaras, acogiendo cada una de ellas lo bueno que se ha hecho destacar de alguna en lo particular y desechando o replegando las hipertrofias, disfuncionalidades y olvidos que en cada una hemos hecho notar, para tal efecto se ofrecen a consideración los señalamientos que de dichos defectos o imperfecciones hemos hecho en este apartado.

## COMPROBACION DE LA HIPOTESIS

Si se ha comprobado la hipótesis, pues de lo vertido a lo largo del desarrollo de esta investigación, se ha verificado que existe la necesidad de reformas constitucionales, legales y reglamentarios al ordenamiento jurídico positivo mexicano que regula la organización y funcionamiento del Poder Legislativo mexicano.

## CONCLUSION

Es oportuno entonces, con base en lo vertido anteriormente, formular las siguientes conclusiones:

I.- El Poder Legislativo Mexicano, en sus aspectos organizativos y funcionales, ha evolucionado dentro de una gran variabilidad de caracteres a través de los tiempos de nuestra vida estatal, adoptando en cada una de nuestras épocas constitucionales características que han sido fiel reflejo y representación del régimen que se haya adoptado en cada una de sus épocas, siendo tales aspectos de dicho poder, determinantes en la calidad de nuestra organización estatal, y del desempeño gubernamental, así como en la cantidad de representatividad que se ha querido alcanzar a través de la organización legislativa, como sin igual consagrante del principio de la democracia.

II.- La doctrina ha jugado un importante papel en los criterios organizativos y funcionales que se han implementado en nuestro Poder Legislativo funcional, ya que permanentemente, y sobre todo a través de la crítica, ha juzgado las deficiencias que llegan a presentar las normas de ese tipo en la praxis parlamentaria. Sin embargo, tal influencia ha sido mayormente *a posteriori* y "temporalista", partiendo siempre de una realidad concebida para atacar los defectos organizativos y funcionales pero ubicados restrictivamente en una situación política relativa a un tiempo, y de ahí que la realidad legislativa siempre, pero aún más en nuestra época, se haya adelantado a la doctrina y a la ley.

III.- Las teorías contemporáneas que circundan alrededor del fenómeno parlamentario, ofrecen un enfoque integral acerca de la problemática contenida en el mismo, no sólo en sus factores directos sino también en los indirectos, constituídos estos últimos por elementos genéticos y periféricos que preceden a la existencia de la organización legislativa: partidos políticos, ciudadanía, etcétera, implicando todo ello, y derivado de una rigurosa interpretación dentro de un criterio amplio, elementos teóricos que habrían de ser tomados en consideración para la reestructuración de los Estados en transición, pues garantizan un mayor acercamiento a estadios más elevados de organización estatal, incluyendo la legislativa



IV.- Del estudio de Derecho comparado realizado, se desprende que la tendencia funcional y organizativa de los Poderes Legislativos (sin perder de vista nuestro justo contexto), se centra en el reforzamiento de las Mesas, en tanto órgano colegiado en el cual se representen proporcionalmente los partidos políticos para la dirección de los trabajos legislativos. La adecuación de la figura presidencial a un contexto de moderada participación, supraordinable a los demás miembros de la Mesa sólo en la representación institucional de la Cámara, en la coordinación general -no específica- de los trabajos camarales y en los poderes de orden y de oportunidad de los trabajos. Respeto a las tareas propias de las Comisiones, en tanto grupos especializados de trabajo, como vía natural de producir con eficiencia, supeditando sus resultados legislativos a la asamblea en general y no a un órgano específico; evitando la potenciación gubernamental de los mismos. Así también, la necesidad del Legislativo, de auxiliarse de organismos especializados y éticos en el desarrollo de los quehaceres técnicamente trascendentes. Y, en todo ello, siempre la observancia del principio de la real proporcionalidad en la integración de cada uno de los órganos, rectores o de trabajo, sobretodo cuando se trata de órganos político representativos, no técnicos.

V.- La realidad política legislativa mexicana, derivada de la realidad política nacional, es naturalmente consecuente a una multiplicidad de factores sociales que precedieron al seis de julio de 1997, significando esta fecha la entrada a una nueva era política nacional en que es oportuno aportar a los ordenamientos jurídicos valores y principios que consoliden y hagan duradera esta nueva etapa mejorando el sistema democrático que tenemos, sin embargo, lo inminente son las problemáticas derivadas de la nueva realidad compositiva del Congreso General, mismas que reflejan, actual o potencialmente, trascendencia, no sólo hacia los otros órganos del gobierno sino también hacia los gobernados, pues impacta, y puede impactar aún mas, positiva o negativamente, en los aspectos financieros y económicos de la nación.

VI.- En dicho contexto, las normas regulatorias del Poder Legislativo se manifestaron o disfuncionales u obsoletas; es así que recientemente surge la nueva Ley orgánica del Congreso, Empero ésta se caracteriza por proteger predominantemente y fomentar aún

ás el sistema y el Estado de partidos en que vivimos. Lo anterior desatiende, en sus aspectos nucleares -principalmente radicados en los órganos estrictamente legislativos- los fines de institucionalización y objetivación del quehacer legislativo; supeditando en consecuencia los intereses del Poder Legislativo a los intereses no solo partidistas sino cupulares partidistas, tal es el caso de la contundente potenciación de los coordinadores de los grupos parlamentarios por sí o transformados en Junta de Coordinación Política o que es peor transmutados en Conferencia para la Programación y Dirección de los trabajos Legislativos. De acuerdo a la naturaleza de sus atribuciones, es este último órgano diputacional el que denota mejor dicha hipertrofia. La Junta de Decanos no garantiza por la forma en su integración la estabilidad instalatoria del Congreso. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados resulta seriamente cuestionable como tal y, sobre todo por la presencia de la Conferencia, viene a ser más bien una pieza de presentación y conducción; no así la Mesa del Senado que, salvo su error de potenciar demasiado a su Presidente, cumple más con las expectativas señaladas en relación a los atributos que debe tener una Mesa Directiva. Las Comisiones no logran autonomía funcional, ya por falta de independencia técnica ya por los intereses no institucionales en su integración. Subsiste la naturaleza de la Comisión Permanente, misma que debería ser adecuada a un mecanismo de mayor y mejor proporcionalidad respecto a sus ascendentes atribuciones y a su representatividad legislativa, lo que daría mayor legitimidad a sus potenciales decisiones, que no deben ser esperadas en la realidad para entonces ser cuestionadas. Es el Servicio de Carrera el que cumple con la expectativa de dotación de técnica al Congreso, objetivando los quehaceres legislativos, queda sólo perfeccionar su integración cupular, aspecto delicado del cual dependerá la utilidad y eficacia de sus fines. Resulta pues la reforma de noventa y nueve por debajo de las expectativas normativas de eficiencia y funcionalidad, institucionalización y objetivación de los fines del Poder Legislativo mexicano; disfuncionalidades que la práctica ratificará.

l.- Por ello podemos concluir categórica y fundadamente que se deben reformar las normas organizativas y funcionales que rigen al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos constitucionales, legales y reglamentarias, para dar eficiencia, objetividad e institucionalidad a las actividades de la Asamblea General. Mas aún

cuando las afecciones del primero repercuten en los diferentes ámbitos de nuestra máxima organización, y en ello finalmente en el Estado mexicano mismo, tan controlado y lastimado por los intereses de élite y casi nunca guiado por intereses estrictamente estatales.

VIII.- Para lo anterior se propone el criterio de reformas vertido en la parte analítica normativa de esta Tesis.

### BIBLIOGRAFIA MINIMA

- Almond, G. A. Política comparada. Buenos Aires. Ed.Pardós. 1972. 171 pp.
- Alvarez y Alvarez, José. Memorias de un constituyente. México. Ed.El nacional. 1992. 347 pp.
- Badie, Bertrand. Guy, Hermet. Política comparada. México. FCE. 1990. 319 pp.
- Barba Solano, Carlos. Trancisiones a la democracia en Europa y América Latina. México. Ed. M. A. Porrúa 1991. 210 PP.
- Bidegain, Carlos María El Congreso de Estados Unidos de América Derechos y prácticas legislativas. Buenos aires Ed De Palma. 1950. 668 pp.
- Bielsa, Rafael. Democracia y república. Buenos Aires. Ed.De Palma. 1985. 210 PP.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. México Ed.Porrúa 1990. 1067 pp.
- Burkhead, Jesse El sistema presupuestario gubernamental. México. Ed.Herrero. 1966. 504 pp.
- Calífano Píacci, Licia. Le Commissioni Parlamentari bicameralli nella crisi del bicameralismo italiano. Milano Ed.Dott A Gweffré. 1993 133 pp.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Fundamentos constitucionales de la Nueva Camara de Diputados del Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Comité de Asuntos Editoriales LVII Legislatura 1997-2000. 1999 84 pp
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Nueva estructura de la Camara de Diputados del Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Comité de Biblioteca e informática. LVII Legislatura 1997-2000. 1999. 41 pp.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión Centro de Estudios para la Reforma del Estado. A.C. El Poder Legislativo y la política de finanzas públicas. México. Cámara de Diputados Comité de Asuntos Editoriales LVII Legislatura 1997-2000. 1999. 308 pp.
- Cárdenas Gracia, Jaime. Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos. México. FCE. 1994. 267 pp.
- Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge Derecho constitucional. México. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas 1991. 110 pp.
- Duverger, Maurice Los partidos políticos. México. FCE 1957. 459 PP.

- Santoni Rugiu, Mario. Il nuovo diritto costituzionale italiano. Roma. Ed Organizzazione Editoriale Tipografica. 1948. 249 pp.
- Sayeg Helú, Jorge. El Poder Legislativo mexicano. México. Ed.Trillas. 1991. 214 pp
- Sayeg Helú, Jorge. En nuestra ruta socio-liberal. México. Ed.Pac. 1990. 185 pp.
- Sayeg Helú, Jorge. Instituciones de Derecho constitucional mexicano. México Ed.Porrúa. 1987. 375 pp
- Servicios de Administración Pública de Chicago. Modernización del control de los presupuestos gubernativos. México Sto.Domingo ed. 1967. 117 pp
- Tamayo y Tamayo, Mario El proceso de la investigación científica. Ed Limusa. México, D. F. 1994 197 PP.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano México. Ed Porrúa. 1997. 653 pp.
- Toinet. France Marie El sistema político de los Estados Unidos. México. Fondo de Cultura Económica. 1988. 522 pp.
- Torres Muro, Felipe. Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente. Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario Español. Madrid. Ed. Publicaciones del Congreso de los Diputados. 1987. 359 pp.
- Truman, David. The Congress and american's future. New Jersey Ed Englewood Cliffs. 1973. 216 pp.
- Ugalde, Luis Carlos. Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999. México Cámara de Diputados del Congreso de la Unión 2000. 181 pp.
- Universidad Complutense de Madrid. Estudios de Derecho Parlamentario Madrid. Ed Universidad Complutense. 1986. 300 pp
- Villa Aguilera, Manuel. La Institucion Presidencial. México. Ed M.A. Porrúa 1991. 151 pp
- Villanueva, Ernesto Autonomía electoral en iberoamérica México. Ed.Triana. 1994 208 pp
- Wilson, James Q El gobierno de los Estados Unidos. México. Ed Limusa 1991 460 pp
- Wilson, Woodrow El Gobierno Congresional Regimen político de los Estados Unidos. Madrid Ed La Moderna 1975 263 pp

## LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reformada  
Editorial Greca. 1998.

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS. Leyes y Códigos de México. 1995.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Leyes y Códigos de México. 1995.

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS Diario oficial de la Federación. 3 de Septiembre de 1999. Tomo DLII  
No.3. Biblioteca del Congreso de la Unión

MARCO JURÍDICO DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
Cámara de Diputados del Congreso de la Unión México. 2000