

00721
574

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO



MARCO JURIDICO DE LOS
GRUPOS PARLAMENTARIOS
EN LA CAMARA DE DIPUTADOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARCELINO MIRANDA ACEVES

ASESOR: LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI

MEXICO, D.F., SEPTIEMBRE DE 2001

A



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**


**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **MIRANDA ACEVES MARCELINO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"MARCO JURIDICO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CAMARA DE DIPUTADOS"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Edmundo Elías Musí, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Elías Musí, en oficio de fecha 21 de junio de 2002 y el Lic. Alberto del Castillo del Valle, mediante dictamen del 7 de noviembre del mismo año, manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 19 de 2002


MR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO

***NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo excepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

*lrm

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

B

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.

Director del Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo
de la Facultad de Derecho de la UNAM.
P r e s e n t e .

Le distraigo de sus ocupaciones para hacer de su conocimiento que atendiendo a sus indicaciones, he revisado detenidamente el trabajo de tesis profesional del alumno **MARCELINO ACEVES MERCADO**, intitulada **MARCO JURÍDICO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**.

Después de hacer la revisión correspondiente y de haber sostenido algunas pláticas con el alumno, quien realizó las correcciones que le fueron indicadas por el suscrito, considero que la tesis que se presenta para sustentar el examen profesional, reúne las condiciones necesarias para aprobarla, conforme a la legislación universitaria aplicable en esta materia, pues el trabajo denota un estudio exhaustivo del tema, basado en la bibliografía básica para sostener las ideas que se contienen en ese documento, amén de apreciar una dirección correcta del trabajo respectivo.

Sin otro particular por el momento, le reitero la seguridad de mi amistad.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Ciudad Universitaria, Distrito Federal, noviembre 7 de 2002.



ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE

Profesor de la Facultad de Derecho
de la UNAM.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

México, D.F., a 21 de junio de 2002

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL
FACULTAD DE DERECHO
CIUDAD UNIVERSITARIA
P R E S E N T E

... a la Dirección General de Bibliotecas
... a difundir en formato electrónico e imp
... contenido de mi trabajo recepción
NOMBRE: MARCELINO
MIRANDA ACEVES
FECHA: 20 ENERO 2003
AS: Miranda

Estimado Maestro:

Por este conducto me permito someter a su consideración el ensayo titulado: "MARCO JURÍDICO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS" que bajo la dirección del suscrito elaboró en el seminario a su muy digno cargo el pasante de la carrera C. MARCELINO MIRANDA ACEVES, con el número de cuenta 9054057-4.

Lo anterior en virtud de que desde mi particular punto de vista, dicho ensayo se encuentra totalmente concluido y reúne los requisitos que para tal efecto establece el reglamento de la materia; en consecuencia le ruego, para el caso de coincidir con mi criterio, sea tan amable de expedir el oficio correspondiente, para que el pasante arriba mencionado continúe con los trámites académicos tendientes a la celebración del examen profesional de mérito.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. EDMUNDO ELÍAS MÚSI

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **MIRANDA ACEVES MARCELINO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**MARCO JURÍDICO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Edmundo Elías Musi, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Elías Musi, en oficio de fecha 11 de mayo de 2001, y el Lic. Felipe Rosas Martínez, mediante dictamen del 30 de agosto del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
'POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU'
Cd. Universitaria, D.F., agosto 30 de 2001.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis u examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "MARCO JURÍDICO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS", elaborada por el alumno MIRANDA ACEVES MARCELINO.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".
Cd. Universitaria, D.F., a 30 de agosto de 2001.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.
Profesor adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

F



Universidad Nacional Autónoma de México

UNAM

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL
FACULTAD DE DERECHO
CIUDAD UNIVERSITARIA
P R E S E N T E.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Estimado Maestro:

Por este conducto me permito someter a su consideración el ensayo intitulado: "MARCO JURÍDICO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS" que bajo la dirección del suscrito elaboró en el seminario a su muy digno cargo el pasante de la carrera C. MARCELINO MIRANDA AGEVES, con número de cuenta 9054057-4.

Lo anterior en virtud de que desde mi particular punto de vista, dicho ensayo se encuentra totalmente concluido y reúne los requisitos que para tal efecto establece el reglamento de la materia; en consecuencia le ruego, para el caso de coincidir con mi criterio, sea tan amable de expedir el oficio correspondiente, para que el pasante arriba mencionado continúe con los trámites académicos tendientes a la celebración del examen profesional de mérito.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. EDMUNDO ECLÍAS MUSI

*A mi padre, mi madre, Nancy, Hugo,
Ana Paula, María Fernanda, Daniela,
al recién Gerardo y Mamalito
con todo mi corazón.*

A la memoria de Gabriel Lara y Octavio Brindis

Agradecimientos

Esta tesis es el resultado de la concurrencia de varios hechos afortunados y de la valiosa colaboración y el enorme apoyo de muchas personas. Por ello, comienzo por expresar mi orgullo y mi agradecimiento permanente a la educación que se me ha brindado a través de la Universidad Nacional Autónoma de México, fortaleza de la enseñanza pública superior de nuestro país. Asimismo, a las maestras y a los maestros que con su esfuerzo diario dan vigencia al prestigio de nuestra institución.

En particular, agradezco al maestro Edmundo Elías Musi quien me honró en la conducción de este trabajo. Su atención al dirigir la presente tesis y su excelente disposición reiteran la calidad humana de su persona y su entrega a la labor docente.

Por otro lado, acrecienta mi impagable deuda con dos personas cuyo apoyo ha moldeado y permitido el desarrollo de mi vida y mis expectativas profesionales de manera determinante. Al Lic. Morelos Canseco Gómez y al Lic. Federico Berrueto Pruneda les agradezco su confianza, pero sobre todo la oportunidad de haberme permitido recibir su experiencia y su amistad. Gracias al apoyo del Lic. Federico Berrueto en la Presidencia de la República pude especializarme en el análisis de la actividad parlamentaria en México, pero sobre todo, bajo su guía, en la observación disciplinada y racional de los acontecimientos políticos nacionales. El conocimiento único y profundo que el Lic. Morelos Canseco posee sobre el Congreso de la Unión, así como del funcionamiento del sistema político mexicano y de la ciencia del derecho, ha sido decisivo en mi interés por el ámbito parlamentario; los aciertos en el contenido de este texto son fruto de la lucidez de sus innumerables conversaciones e invaluable análisis y de la experiencia laboral bajo su dirección.

Seguramente no se lo imaginan, pero los comentarios y las apreciaciones del Lic. Mario Velázquez Miranda y del Ing. Rafael Flores Martínez contribuyeron a dar claridad a mi comprensión sobre el presente tema. Agradezco las indicaciones y la acertada revisión del texto por parte del Lic. Sergio Aguillón, quien debió haber sido agobiado durante muchas horas por este deber. Asimismo, agradezco el apoyo de Hugo y Alethya para la impresión de esta tesis.

Este trabajo junto con otras satisfacciones en mi vida han sido inspirados por el cariño que me une a mis hermanos, Nancy y Hugo; por el amor de mi madre que siempre me ha impulsado con orgullo; por mi padre que con paciencia me ha dado todo su apoyo y su sutil cariño a través de su ejemplo; por ambos cuya vida emprendedora me ha servido de guía.

INDICE

ABREVIATURAS	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN DEL CONGRESO	23
1. La guerra de independencia	23
1.1 La Constitución de Cádiz de 1812	23
1.2 Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz de 1813	24
1.3 Reglamento del Congreso Nacional del 11 de septiembre de 1813	27
1.4 Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de 1821	29
2. La época independiente	29
2.1 Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano de 1821	29
2.2 Proyecto de Reglamento Provisional de la Regencia del Imperio de 1822	31
2.3 Reglamento del 2 de noviembre de 1822	32
2.4 Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823	32
2.5 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824	34
2.6 Las adiciones del 2 de febrero de 1828 al Reglamento de 1824	37
2.7 La reforma del 25 de febrero de 1834 al Reglamento de 1824	37
2.8 La Ley del 2 de mayo de 1835	37
2.9 La Ley del 10 de septiembre de 1835	38
2.10 La Ley del 22 de septiembre de 1835	38
2.11 La Ley del 26 de marzo de 1836	38
2.12 El Reglamento del 29 de octubre de 1840	38
2.13 El Reglamento Provisional de 1844	39
2.14 El Decreto de 1848	39
3. De la Constitución de 1857 a la convocatoria para el Constituyente de 1916-1917	39
3.1 El Reglamento del 4 de diciembre de 1857	39
3.2 La Reforma de 1873 al Reglamento de 1824	40
3.3 El Reglamento del 20 de diciembre de 1898	41
3.4 El Reglamento de la Convención de Aguascalientes de 1915	43
3.5 El Decreto del 17 de noviembre de 1916	45
3.6 Las reformas del 4 de diciembre de 1916 al Reglamento de 1898	45
4. La Constitución de 1917 y sus reformas	46
4.1 El proyecto de Reglamento de 1917	48
4.2 Las adiciones de 1925 al Reglamento de 1898	49
4.3 El acuerdo del 17 de agosto de 1932	50
4.4 El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934	50
4.5 La reforma de noviembre de 1934 al RGICGEUM-1934	54
4.6 La reforma de 1935 al RGICGEUM-1934	54
4.7 La reforma de 1937 al RGICGEUM-1934	55
4.8 La reforma de 1940 al RGICGEUM-1934	55
4.9 La adición de 1957 al RGICGEUM-1934	56
4.10 La reforma de 1963 al RGICGEUM-1934	56
4.11 La reforma de 1966 al RGICGEUM-1934	57
4.12 Ley Federal Electoral de 1973	58
4.13 La reforma de enero de 1975 al RGICGEUM-1934	58
4.14 La reforma de diciembre de 1975 al RGICGEUM-1934	58
4.15 La Reforma Política de 1977 (DOF, 6 de diciembre de 1977)	58

4.15.1 La figura de los Grupos Parlamentarios en la Reforma Política	62
4.16 La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 (LOPPE)	62
4.17 La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 (LOCGEUM-1979)	63
4.18 La reforma de 1981 a la LOCGEUM-1979	69
4.19 La adición de 1982 al RICGEUM-1934	69
4.20 El Código Federal Electoral de 1987	70
4.21 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), 1990.	70
4.22 La reforma de 1993 al COFIPE	70
4.23 Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1994 (LOCGEUM-1994)	71
4.23.1 El proceso de reforma de 1992 a 1994	71
4.23.4 El contenido de la reforma	77
4.24 La reforma constitucional de 1996	86
CAPÍTULO II. LA CÁMARA DE DIPUTADOS	91
1. Naturaleza de la Cámara de Diputados	91
2. Integración, facultades y funciones de la Cámara de Diputados	93
2.1 Integración	93
2.2 Facultades	94
2.3 Funciones	96
3. Legislación vigente de la Cámara de Diputados en México	99
3.1 Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 (LOCGEUM-1999)	101
3.2 Reforma de diciembre de 1999 a la LOCGEUM-1999	115
3.3 El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 (RGICGEUM-1934)	117
3.4 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	117
3.5 Acuerdos parlamentarios	119
3.5.1 Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados.	121
3.5.2 Acuerdo Parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados	122
3.5.3. Acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados	122
3.5.4 Acuerdo Parlamentario para garantizar la difusión de la información de la Cámara de Diputados	123
3.6 Los usos y las prácticas parlamentarias	124
CAPÍTULO III. NATURALEZA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS	127
1. Concepto de representación política	127
1.1 El mandato imperativo	129
1.2 La teoría clásica de la representación	131
1.3 El Parlamento y la representación política	133
2. Naturaleza jurídica del Grupo Parlamentario	139
2.1 El Grupo Parlamentario como órgano de la Cámara	141
2.2 El Grupo Parlamentario como un órgano del respectivo partido político	148
2.3 El Grupo Parlamentario como órgano del partido y del Estado	152
2.4 El Grupo Parlamentario como asociación de derecho privado investida de funciones públicas	153
2.5 La naturaleza de los Grupos Parlamentarios en la legislación mexicana	159
3. Los partidos políticos y los Grupos Parlamentarios	168
3.1 Los Grupos Parlamentarios, los partidos políticos y el Ejecutivo Federal	172
3.2 Concepto de "disciplina de partido"	174

4. Relaciones entre el Grupo Parlamentario y sus integrantes	180
CAPÍTULO IV. CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL GRUPO PARLAMENTARIO	183
1. Constitución del Grupo Parlamentario	183
1.1. Número de integrantes	187
1.2 Un solo Grupo Parlamentario por partido	193
1.3 Nombre del Grupo y los integrantes del mismo	198
1.3.1 Denominación del Grupo	198
1.3.2 Integrantes del Grupo Parlamentario	200
1.4 Nombre del Coordinador o la Coordinadora del Grupo Parlamentario y nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas	203
1.4.1 Nombre del Coordinador o de la Coordinadora	203
1.4.2 Los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas	205
1.5 Normas para su funcionamiento interno acordadas por los miembros del Grupo	206
1.5.1 Reglamento del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática	212
1.6 Comunicación del partido político	216
1.7 Acta constitutiva del Grupo Parlamentario	220
1.7.1 La incorporación de diputados y diputadas al Grupo Parlamentario antes y después del acta constitutiva	226
1.8 Entrega de documentación en la primera sesión ordinaria	227
1.9 Publicación de los documentos constitutivos	229
1.10 La declaratoria de constitución de los Grupos Parlamentarios	230
2. La conformación extemporánea de un Grupo Parlamentario	231
3. Los diputados y las diputadas sin partido	235
4. La Coordinadora o el Coordinador Parlamentario	240
4.1 Fuentes legales del poder del Coordinador o de la Coordinadora	241
4.1.1 Expresión de la voluntad del Grupo	241
4.1.2 La Junta de Coordinación Política	246
4.1.3 La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	249
4.1.4 La integración de las comisiones y comités	250
4.2 Fuentes políticas del poder del Coordinador o de la Coordinadora	252
4.3 Designación de la Coordinadora o del Coordinador	253
4.4 Facultades del Coordinador o de la Coordinadora	254
4.4.1 Las facultades del Coordinador en el Reglamento del Grupo Parlamentario del PRD	257
4.5 Destitución o sustitución del Coordinador o de la Coordinadora	260
5. La figura de las Vicecoordinadoras o los Vicecoordinadores	261
6. Incorporación y abandono de integrantes del Grupo Parlamentario	263
7. Los recursos financieros y materiales	265
8. Sanciones disciplinarias de los Grupos Parlamentarios	266
8.1 Las sanciones disciplinarias en el Reglamento del Grupo Parlamentario del PRD	271
9. Duración y extinción del Grupo Parlamentario	272
10. Los Grupos Parlamentarios en el Senado de la República	273
CAPÍTULO V. RELACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO CON LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	279
1. La Junta de Coordinación Política	280
2. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	290

3. La Mesa de Decanos	293
4. La Mesa Directiva	299
4.1 La Mesa Directiva en la Ley Orgánica de 1994	299
4.2 La Mesa Directiva a partir de septiembre de 1999	301
5. La designación de integrantes de comisiones y comités	307
5.1 Las comisiones y los comités bajo la Ley Orgánica de 1994	307
5.2 Las comisiones y los comités a partir de la Ley Orgánica del Congreso de 1999	309
5.3 Comisiones que desarrollan tareas específicas	312
5.4 Los comités	314
5.5 Grupos de Amistad	315
5.6 El Reglamento del Grupo Parlamentario del PRD	315
5.7 Consideraciones finales	316
6. Procedimientos de Juicio Político y Declaración de Procedencia	320
7. La designación de funcionarios y funcionarias de la Cámara de Diputados	323
7.1 La Secretaría General	323
7.2 La Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros	324
7.3 La Coordinación de Comunicación Social	324
7.4 La Coordinación de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente	325
7.5 La Contraloría Interna	326
8. La designación de funcionarias y funcionarios de otras entidades públicas	326
8.1 Los Consejeros y las Consejeras del Consejo General del Instituto Federal Electoral	327
8.2 Las Consejeras y los Consejeros del Poder Legislativo	328
9. La iniciativa, discusión y votación de leyes o decretos	329
9.1 Iniciativas	329
9.2 Discusiones y votaciones	331
10. La Comisión Permanente	334
11. La Secretaría General	336
CONCLUSIONES	341
BIBLIOGRAFÍA	349

ABREVIATURAS

COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRICP	Comisión de Régimen Interno y Concertación Política
Estatuto	Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados
IFE	Instituto Federal Electoral
JCP	Junta de Coordinación Política
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
LOCGEUM	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
PAN	Partido Acción Nacional
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RGICGEUM	Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
RGP-PRD	Reglamento del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

INTRODUCCIÓN

El proceso de liberalización política¹ en México a lo largo de los últimos tres decenios (1971 a 2000) ha tenido diversos efectos en las estructuras institucionales del Estado; entre ellos, ha permitido la consolidación paulatina de un sistema de partidos competido. Los partidos políticos se han convertido en los actores fundamentales —no los únicos— de la actividad política, en impulsores de las reformas legales y en factores que han propiciado el equilibrio en el ejercicio del poder, sobre todo desde 1988.

Este proceso ha obedecido a distintos motivos, entre ellos ciertos acontecimientos sociales y políticos específicos, algunos dramáticos y violentos (el movimiento estudiantil de 1968, la actividad de la guerrilla a finales de la década de los 60s y durante los 70s, el derecho al voto otorgado a jóvenes mayores de 18 años, el proceso de amnistía durante los primeros años de la década de 1970, la Reforma Política de 1977 y la incorporación de los partidos de izquierda a la actividad política legal, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la crisis petrolera mundial, las crisis económicas de 1982, 1987 y 1995, los efectos del terremoto de 1985, la elección presidencial de 1988, el levantamiento zapatista, los homicidios políticos de 1994, la elección federal de 1997 y los comicios presidenciales de 2000).

Esos eventos derivaron en la modificación de las estructuras del régimen, en el desarrollo incipiente de una efectiva cultura política democrática, así como en la ampliación de las libertades y del ejercicio de los derechos políticos que antes estaba limitado o supeditado al control central del Estado y por parte de un solo partido casi hegemónico. Más allá de la importancia de los movimientos sociales o de la transformación económica que han provocado esos cambios institucionales, es evidente que los partidos políticos han desempeñado uno de los papeles más importantes como actores en la democratización del Estado mexicano.

Tanto el Partido Revolucionario Institucional —el cual históricamente había concentrado el poder del Estado—, como el resto de los partidos concurrieron, a veces de manera condicionada o con ausencias temporales, a las sucesivas negociaciones políticas que

¹ Utilizo la expresión "liberalización política" con base en la denominación empleada por Adam Przeworski en su análisis sobre las transiciones a la democracia, por ser la que de manera más adecuada describe el proceso de cambio político que se ha experimentado en México en los últimos años. Przeworski, Adam, "Transiciones a la democracia", en *Democracia y Mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, U.K., 1991. De igual forma, José Antonio Crespo emplea esa expresión para referirse a "la incierta democratización mexicana". Crespo, José Antonio, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, Océano, CIDE, México, 1999.

fructificaron en equilibrios estables, aunque temporales, y no del todo satisfactorios, que se tradujeron en acuerdos políticos para las reformas constitucionales y legales de 1977, 1989, 1992, 1994 y, fundamentalmente, de 1996.

Esas reformas políticas y electorales no hubieran sido posibles sin el concurso de la mayoría de los partidos y, en algunos casos, del acuerdo unánime de ellos. Evidentemente, cada partido participó en este proceso en grado distinto e impulsado por incentivos políticos diferentes y, a veces, contrapuestos.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), bajo el control del titular del Ejecutivo en turno, accedió a modificar el marco institucional de forma paulatina, en ocasiones forzado por la fuerte crítica al sistema o por el acendrado malestar social. Las reformas propuestas por el PRI se efectuaron de forma tal que permitieron un mayor pero controlado acceso de la oposición a la integración de los gobiernos federal, estatal y municipal. Esa tolerancia se ejerció en la medida en que las reformas proveyeron de legitimidad al sistema político y a su discurso, pero al mismo tiempo le permitieron al PRI conservar el poder.

Por su parte, el resto de los partidos procuraron conducir las reformas legales no sólo hacia su propósito natural de consolidar sus triunfos electorales, sino también a lograr una auténtica equidad y transparencia duraderas en los procesos electorales. Además, el proyecto de largo plazo de muchos de ellos se centraba en una tarea más ambiciosa de reforma integral del Estado.

Uno de los ámbitos donde la actividad de los partidos ha sido más fuerte y evidente en los últimos años es el Congreso de la Unión. Debido a que el Ejecutivo Federal fue controlado por el PRI durante 70 años, la oposición tuvo que concentrar la mayor parte de sus esfuerzos electorales en incrementar su presencia en el Poder Legislativo. Por ese motivo, el Congreso se constituyó en el espacio donde los partidos de oposición podían acceder al poder público en el ámbito federal, donde se poseía una tribuna pública institucional que garantizaba la expresión de sus ideas y la denuncia contra el régimen y cuya naturaleza de ser depositario de la representación popular legitimaba a los partidos para exigir negociaciones políticas al régimen imperante.

La dificultad de que la oposición, hasta el año 2000, pudiera alcanzar la Presidencia de la República, provocó que se recurriera a un principio práctico, pero que implicaba una tarea titánica: utilizar el Congreso como medio de control y equilibrio frente a un Poder Ejecutivo poderoso. Sin embargo, la ausencia de una mayoría absoluta por parte del PRI durante la LVII Legislatura (1997-2000) provocó por primera vez un escenario de gobierno compartido que modificó el comportamiento político de los Grupos en el Congreso. Así, comenzó a funcionar, de forma incipiente entre el Ejecutivo y el

Legislativo, el sistema de pesos y contrapesos —*checks and balances*— postulado por la teoría clásica de la separación de poderes.

El interés por el Congreso de la Unión se acrecentó gracias a que ese órgano de la representación nacional ha desempeñado su papel natural de concentrar la pluralidad política del país y de fungir como caja de resonancia de las ideologías políticas y las demandas sociales. Como espacio de discusión política, el Congreso y, en particular, su Cámara de Diputados, han conformado la institución donde se han formalizado legalmente las negociaciones políticas más relevantes. Esa asamblea ha jugado este papel gracias a que es el único órgano del Estado en donde se han podido traducir de manera más genuina los porcentajes de preferencias electorales, sobre todo en los últimos comicios federales.

En este contexto, sólo existe una figura mediante la que los partidos políticos se han manifestado dentro de la Cámara de Diputados: los Grupos Parlamentarios. Ellos constituyen el instrumento fundamental a través del cual esos institutos políticos no sólo ejercen su presencia en el Congreso, sino que se han convertido en los conductos decisivos en el momento de someter los acuerdos políticos al tracto legislativo, así como para activar los mecanismos parlamentarios de equilibrio y contrapeso frente al Ejecutivo Federal. Los Grupos han sido los brazos a través de los cuales los partidos actúan dentro del Congreso.

Esa presencia de los partidos en el interior del Poder Legislativo no ha tenido la misma fortaleza ni ha sido de manera uniforme todo el tiempo. Hasta 1988, la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados había sido cuantitativamente mínima. Por el contrario, durante las últimas legislaturas, su preponderancia se ha incrementado, en razón del creciente porcentaje obtenido por los partidos de oposición en las elecciones federales. Así, el peso político de esos institutos en el Congreso ha estado estrechamente relacionado con el número de sus integrantes.

Aún cuando la mayor parte de las reformas políticas tendieron hacia el consenso entre todas las fuerzas políticas, la importancia numérica de los Grupos finalmente se convirtió en el instrumento que condicionó la negociación. Esta situación se revirtió en la medida que los partidos de oposición obtuvieron la presencia cuantitativa para presionar al partido mayoritario la aprobación de reformas constitucionales y legales que garantizaran imparcialidad y equilibrio en las contiendas electorales —sobre todo en 1996—.

Empero, la presencia de los partidos políticos en décadas anteriores obtuvo su verdadera significación sólo a partir de que los Grupos Parlamentarios se institucionalizaron jurídicamente a través de la llamada Reforma Política a la

Constitución en 1977 y en la Ley Orgánica de 1979. Antes, los Grupos existían como realidad política, pero no como figura legal. Aunque es posible identificar los mecanismos políticos que han proveído de importancia a los Grupos Parlamentarios, y por ende a los partidos políticos en la Cámara de Diputados, subyace una estructura jurídica que ha dado sustento a ese orden institucional.

Como en otras áreas de la actividad social, el ejercicio del poder y la práctica política se desenvuelven dentro de un marco institucional que se funda esencialmente en el sistema jurídico. Por encima de los fenómenos sociales y políticos que condujeron a la liberalización en nuestro país, existe un marco jurídico que le ha dado sustento, la ha propiciado o la ha obstaculizado.

En este sentido, para estudiar ese proceso de liberalización política mexicana es indispensable analizar, mediante la Ciencia del Derecho como instrumento, la estructura jurídica y los cambios que en ella se han suscitado. Me parece que para profundizar en el estudio de los cambios políticos del régimen político mexicano y en el propio funcionamiento cotidiano de la Cámara de Diputados, la institución de los Grupos debiera recibir una atención particular por parte del Derecho, sobre todo porque se trata de una figura que se está convirtiendo en el elemento central para entender la conducción del Poder Legislativo.

Así, existen dos líneas que motivan y guían esta tesis. La primera reside en la importancia creciente que están adquiriendo los Grupos Parlamentarios como actores centrales de nuestra asamblea nacional y, de manera consecuente, dentro del proceso de liberalización política de México. La segunda línea, sometida al análisis de la Ciencia del Derecho, implica estudiar y comprender el funcionamiento de la figura del Grupo Parlamentario a partir del marco normativo que la regula —la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso, su Reglamento, los Acuerdos y las prácticas parlamentarias—. La primera línea obedece más a la inquietud, el interés e, incluso, la pasión personal del sustentante de esta tesis; mientras que la segunda línea constituye un imperativo metodológico para este trabajo.

La elaboración de la presente tesis se enfrentó a varias particularidades del Derecho Parlamentario y de la Ciencia Política en nuestro país. Como lo señala Alonso Lujambio en un ensayo publicado en la revista *Estudios 54*, la ciencia política mexicana se ha negado a estudiar el Poder Legislativo, debido a que durante décadas, la composición prácticamente monocolor de las Cámaras del Congreso de la Unión y de los Congresos de los estados de la Federación eliminó un punto central de la acción colegiada de las asambleas legislativas: la construcción de coaliciones de gobierno. Sin embargo, agrega Lujambio, el creciente pluralismo de la política mexicana ha ido generando en la

ciencia política un interés más profundo sobre la dinámica legislativa. Aún así, la literatura especializada es todavía muy escasa, concluye el autor mencionado. Esa carencia no es ajena a la Ciencia del Derecho, en su rama Constitucional, y sobre todo en la Parlamentaria. No obstante que existen obras que atienden el estudio jurídico del Poder Legislativo, el desarrollo del Derecho Parlamentario es aún incipiente en México.

Ese escaso desarrollo dentro del derecho mexicano se acentúa aún más en lo relativo al estudio de los Grupos Parlamentarios. Una de las causas reside principalmente en la discreta presencia que ellos tuvieron políticamente hasta la década de 1970 y a que su reconocimiento jurídico data apenas de 1977 con la Reforma Política a la Constitución General de la República y a 1979 en que ellos fueron regulados en la primera Ley Orgánica del Congreso. En contraste, en otros países la figura de las agrupaciones parlamentarias fue incorporada al marco jurídico desde la primera mitad y mediados del siglo XX, fuertemente asociada a los sistemas parlamentarios europeos y aún cuando ellos fueron anulados por los regímenes autoritarios o fascistas de los años 20s y 30s.

Así, la presente tesis está sustentada bibliográficamente en las obras de autores extranjeros, sobre todo españoles. De hecho, la elaboración de la nueva Ley Orgánica del Congreso de 1999 contempla varios órganos y contiene ciertos preceptos inspirados en las experiencias de otros sistemas políticos y en ordenamientos legales, como el Reglamento del Congreso de los Diputados de España. Por ello, la lectura de obras españolas proveyó conceptos indispensables para este escrito.

Por otro lado, la legislación parlamentaria adolece de varios inconvenientes. Por un lado, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fue expedido en 1934. Aún con las sucesivas reformas a su texto, no deja de contener previsiones que son herencia directa de los reglamentos parlamentarios del siglo XIX, incluso del Reglamento de las Cortes de Cádiz.

En el otro extremo, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ha sido sometida a modificaciones constantes. Fue expedida en 1979, reformada en 1981, y modificada casi totalmente en 1994, a tal grado que es posible concluir que en ese entonces se trató de un nuevo ordenamiento. Finalmente, la LVII Legislatura aprobó una nueva Ley Orgánica del Congreso en 1999. Atendiendo tanto a la frecuencia de estas modificaciones al marco jurídico es posible comprender la dificultad de consolidar los órganos del Congreso y la reglas para el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios, como el desarrollo de estudios jurídicos relativos.

Otra característica que se agrega en este campo de estudio es la propia naturaleza del Derecho Parlamentario. Esta rama del conocimiento jurídico comprende un orden particular, que conlleva principios propios, que se alimenta no sólo con la Ley Orgánica

y el Reglamento del Congreso, sino además con los acuerdos parlamentarios y los usos y prácticas parlamentarias. De hecho, el principio de autonomía del Congreso se reitera a través del mandato constitucional, por el cual la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento no requieren ser sancionados por el Ejecutivo Federal para su aplicación.

A diferencia de otras ramas del Derecho, los ordenamientos jurídicos derivados de los acuerdos parlamentarios constituyen un conjunto de preceptos subreglamentarios que sustentan la legalidad y la legitimidad de las resoluciones de nuestro Poder Legislativo. Además, los usos y las prácticas parlamentarias han adquirido, como en otros países, el carácter de costumbres obligatorias para los legisladores.

De esta manera, el análisis jurídico de los Grupos Parlamentarios a lo largo de este trabajo se apoya no sólo en el estudio de la Constitución y las leyes expedidas conforme a ella, sino también —a veces con la misma importancia— en los acuerdos, los usos y las prácticas parlamentarias generadas a lo largo de las sucesivas Legislaturas del Congreso. Adicionalmente, como instrumento auxiliar en el análisis, he recurrido a algunas consideraciones derivadas de la Ciencia Política, pues en este tema la Ciencia del Derecho y aquélla están fuertemente relacionadas.

Debo precisar que el análisis de los Grupos Parlamentarios se centra en el ámbito de la Cámara de Diputados debido a dos razones fundamentales. La primera, que tiene una connotación histórica, reside en que originalmente la figura del Grupo Parlamentario fue incorporada a nuestro sistema jurídico dentro de esa Cámara, aunque posteriormente haya sido incluida dentro del Senado, aun contraviniendo el texto actual del artículo 70 constitucional.

La segunda razón para concentrar este estudio en la Cámara de Diputados se debe, como ya he expresado, a que ella ha reflejado de manera más fiel la pluralidad política del país. La propia naturaleza institucional de la Cámara la define como el recipiente de la representación popular. Por ello, la legislación electoral ha propiciado, a través de las reglas para la designación de los diputados de representación proporcional, que esa asamblea contenga un número razonable de Grupos Parlamentarios que sostengan su integración plural. Por lo tanto, la figura del Grupo se ha desarrollado más plenamente entre los Diputados y su desempeño ha adquirido mayor relevancia pública. Por el contrario, en el Senado de la República a penas en las últimas dos legislaturas se han incorporado legisladoras y legisladores de partidos de oposición en un número destacable.

Si partimos de considerar, como afirma el jurista español Alejandro Sáiz Arnáiz, que el Grupo Parlamentario se ha convertido, en el moderno parlamentarismo, en el verdadero protagonista de la actividad de las cámaras representativas, comprenderemos que ello

abre el debate sobre su naturaleza y, en especial, sobre su posible diferencia con la del Congreso y la de los legisladores. En otras palabras, agrega el autor hispano, pareciera que los Grupos han superado la figura del parlamentario considerado en su individualidad.

Por ello, como indica Sáiz Arnáiz, no es difícil coincidir con Tosi en que la relevancia del papel atribuido a los Grupos en las últimas décadas supone *la canonización normativa e institucional* de un proceso histórico en el que la primacía del elemento democrático (los partidos políticos) sobre el elemento liberal (el diputado en particular) ha significado el ocaso *del parlamentarismo decimonónico, fundado sobre la selección uninominal de la clase política*.

Esa situación se explica porque dentro la realidad política, como observa Sáiz Arnáiz, los Grupos prolongan en el plano parlamentario la existencia de los partidos. De esta manera es posible identificar dos principios que pueden ser contradictorios en el seno de las asambleas legislativas: la representación del pueblo y la representación del partido político.

En el ámbito de la teoría clásica de la representación política, el diputado y a diputada es considerado el *representante de la Nación*. Mientras que los Grupos Parlamentarios que integran las diputadas y los diputados tienen como propósito garantizar, a través de la coincidencia en la *afiliación de partido*, la expresión de las corrientes ideológicas. Sin embargo y paradójicamente, ambos principios tienen fundamento constitucional en nuestra Carta Magna.

Por un lado, el artículo 51 constitucional determina que los Diputados son *representantes de la Nación*; mientras que el artículo 70 de la Carta Magna señala que los Grupos Parlamentarios tiene como fin garantizar la libre expresión de *las corrientes ideológicas representadas* en la Cámara de Diputados. Pareciera que nuestra Constitución contiene dos principios que pueden llegar a ser antagónicos: la *representación de la Nación* por parte de los legisladores y la *representación partidista*. ¿Cómo pueden las diputadas y los diputados al mismo tiempo representar a la Nación y representar a su partido político? ¿Cómo se concilian en los hechos ambos preceptos constitucionales? ¿Es uno más importante que el otro? ¿En realidad son contradictorios o pueden ser compatibles?

La descripción de este hecho conlleva el planteamiento central de esta tesis: de qué manera la pertenencia de las diputadas y los diputados a un Grupo Parlamentario, el cual les impone ciertos deberes e, incluso, los sujeta a una disciplina, prevalece sobre el ejercicio de los derechos y atribuciones que les corresponden como representantes de la Nación. En otras palabras, se pretende dilucidar cuáles son los preceptos legales

que han permitido que el principio de disciplina de Grupo al parecer se haya impuesto al viejo concepto por el cual cada diputada o diputado representa a toda la Nación y por el que está obligado a velar por los intereses del "pueblo" dentro del sistema de pesos y contrapesos de los poderes públicos.

En principio, la simple observación de la realidad política aporta suficiente evidencia para afirmar que en el Congreso impera la disciplina partidista. Sin embargo, esta tesis ahonda en determinar la forma como el marco normativo de nuestro parlamento ha propiciado que prevalezca la fuerza política de los Grupos y, en última instancia de los partidos políticos, por encima de las legisladoras y los legisladores. El propósito es describir la manera como nuestro sistema jurídico —de la misma forma como ha sucedido en otros países— ha consolidado y permite actualmente la preeminencia de la agenda legislativa y política de los Grupos en la Cámara de Diputados más allá de los intereses y los reclamos populares, es decir, la agenda social que enarbolan o sustentan las diputadas y los diputados.

Con ese propósito, mediante el resente trabajo intento confrontar el concepto de representación política que subyace en nuestro sistema jurídico con la naturaleza jurídica y las atribuciones de los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados. Ello tiene como fin entender las relaciones que los Grupos —y por tanto los partidos políticos— guardan con las diputadas y los diputados que los integran, para finalmente determinar la manera como el marco jurídico ha otorgado presumiblemente una mayor preponderancia a aquéllos sobre éstos. Sobre todo, si se considera que vivimos en un régimen de partidos políticos sustentado en el artículo 41 constitucional y el cual ha determinado que sólo a través de ellos los ciudadanos y las ciudadanas pueden acceder a los puestos de representación popular.

Debo precisar que mi intención no es hacer un juicio de valor en el que idealice las virtudes del principio de representación política de un legislador y condene la representación partidista a la que supuestamente está sujeto y condicionado. Por el contrario, mi propósito es hacer un análisis de ambos principios y confrontarlos con el marco jurídico y la propia realidad. A partir de ello, entonces sí, podrá ser posible señalar los peligros latentes de que en el Congreso la voluntad de las legisladoras y los legisladores se enajene a las decisiones de las cúpulas de sus partidos, como al parecer sucede frecuentemente.

Para tal finalidad, el camino metodológico que me he impuesto en la elaboración de esta tesis, ha sido el de concentrarme, primero, en el análisis e interpretación de la legislación parlamentaria de nuestro país; posteriormente, atender su aplicación en la vida interna de la Cámara, así como del contenido y el contexto de los acuerdos y de la

práctica parlamentaria relativa a cada tema y, finalmente, resaltar los hechos que vayan corroborando o contraviniendo la tesis central.

En este ejercicio, aprovecharé la oportunidad histórica que se ha presentado para analizar la reciente expedición de la nueva Ley Orgánica del Congreso en septiembre de 1999, aprobada por la LVII Legislatura (1997-2000) y compararla con el anterior marco legal emanado de las reformas que en 1994 se efectuaron a la Ley Orgánica de 1979. Mientras tanto, la instalación de la LVIII Legislatura en septiembre de 2000, permitió observar por primera vez la forma como la Cámara de Diputados ha aplicado las nuevas disposiciones en materia de integración de los Grupos y en el funcionamiento pleno de los nuevos órganos e instancias de esa asamblea nacional.

En el *Capítulo I, Antecedentes de la regulación del Congreso*, haré referencia a los ordenamientos jurídicos que han regido la actividad del órgano legislativo en nuestro país, partiendo desde las Cortes de Cádiz. El objetivo es resaltar la forma como las normas de nuestro Congreso han venido modificándose a lo largo de nuestra vida independiente con el fin de responder al propósito de fungir como contrapeso del Poder Ejecutivo.

Asimismo, pretendo destacar, sobre todo en los últimos años, la manera como esos ordenamientos han respondido a la existencia de una mayor pluralidad política en el país. Por ello, incorporaré en la última parte de ese recorrido algunas menciones sobre las reformas que en materia electoral fueron aprobadas por el Congreso de la Unión.

En el *Capítulo II, La Cámara de Diputados*, me refiero a algunos conceptos fundamentales sobre el Derecho Parlamentario y algunas de sus características que permitan establecer un marco general dentro del cual se ubique la tesis. Posteriormente, me refiero a la integración de la Cámara de Diputados, así como la distinción entre sus facultades constitucionales y legales de sus funciones derivadas de ellas, entre las que se encuentra la función representativa.

A partir de esa clasificación, comienzo a construir algunas conclusiones sobre las interrogantes que motivan el presente trabajo. Si la función representativa dentro de la Cámara es ejercida por las diputadas y los diputados o en realidad ha sido trasladada al ámbito de la actividad esencial de los Grupos Parlamentarios.

Asimismo, analizo brevemente la legislación vigente de esa representación nacional, sobre todo en lo que respecta a la nueva Ley Orgánica de 1999. Con relación a ella, detallo algunos puntos relevantes del proceso legislativo que llevaron a su aprobación, así como los elementos primordiales que la caracterizan. De igual forma, describo los

principales Acuerdos parlamentarios que rigieron durante la LVII Legislatura; así como la naturaleza y el ámbito de validez de los usos y las prácticas parlamentarias.

En el *Capítulo III, Naturaleza de los Grupos Parlamentarios*, entro de lleno al análisis del concepto de representación política y, posteriormente, al de la naturaleza jurídica del Grupo Parlamentario. Como consecuencia de ambos conceptos, estimé idóneo adentrarme en las relaciones que guardan los partidos políticos y sus Grupos en el Congreso, así como la forma como opera la disciplina de partido en esas agrupaciones. Finalmente, formulo algunas observaciones sobre las relaciones que guardan los propios Grupos con sus integrantes.

En este Capítulo no dejé de hacer a un lado la idea preconcebida y compartida por algunos analistas de que los Grupos conculcan la libertad de los diputados. Me parece que esta afirmación constituye un prejuicio que puede obstaculizar el análisis jurídico de los Grupos. En todo caso, si existen elementos por los cuales los Grupos llegan a conculcar los derechos de los legisladores, ellos deben ser discutidos.

A propósito, Alejandro Sáiz Arnáiz niega que los legisladores en el siglo pasado o a principios del siglo XX, cuando no existían Grupos Parlamentarios consolidados, hayan sido más libres que los actuales diputados y senadores. Observa que ni unos ni otros han actuado o actúan con plena libertad y agrega que la ausencia de libertad en los legisladores actuales no es responsabilidad completa de los Grupos.

En ese sentido, el análisis contenido en este capítulo parte de hacer a un lado los prejuicios sobre el particular y, por el contrario, restringirse estrictamente a lo que señala el marco normativo y lo que la práctica parlamentaria ha demostrado en México.

Dentro del *Capítulo IV, Constitución y Funcionamiento del Grupo Parlamentario*, realizo una descripción detallada del procedimiento para la integración de los Grupos tanto en la Ley Orgánica de 1994, como en la vigente de 1999. Asimismo, planteo algunos posibles escenarios que pueden presentarse en ese proceso, a partir de lo señalado en la ley, así como sus soluciones. Aunque esta parte del trabajo es esencialmente descriptiva, no por ello debe soslayarse la importancia que el acto de constitución del Grupo reviste en el trabajo legislativo.

De igual forma, en este capítulo me concentro en determinar propiamente la forma en que la estructura interna del Grupo y las facultades de su Coordinador inciden en su supremacía jurídica y política sobre los legisladores. En este capítulo intento ahondar en el análisis del texto de la ley y en las prácticas parlamentarias que han permitido que los Grupos Parlamentarios acumulen facultades que les proporcionan su actual poder político.

Respecto al *Capítulo V, Relación del Grupo Parlamentario con los órganos de la Cámara de Diputados*, culminó el examen sobre la forma como el diseño institucional establecido dentro de los ordenamientos y las costumbres parlamentarios otorgan facultades a los Grupos para que prevalezcan sobre los derechos y atribuciones de las diputadas y diputados. En ese capítulo tomo en consideración que a partir de la nueva Ley Orgánica del Congreso de 1999, se reorganizaron o se crearon la mayor parte de los órganos y oficinas de la Cámara; se diseñaron los mecanismos de designación de sus integrantes, su funcionamiento y se redistribuyeron sus facultades.

Así, analizo la forma como en ese nuevo ordenamiento subyace la voluntad de propiciar equilibrios legales, pero fundamentalmente políticos entre los Grupos, dentro de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, considero que con el fin de analizar la manera como intervienen los Grupos en el control de la Cámara, se requiere comprender la forma como ellos se relacionan con los órganos y las atribuciones de nuestra asamblea nacional.

El estudio de ese vínculo se fundamenta en el examen de la integración de los órganos y oficinas de la Cámara, así como de sus atribuciones. Posteriormente, el análisis se concentra en la revisión de las facultades legales que poseen los Grupos respecto a aquéllos, y finalmente, se expresan algunas reflexiones sobre su ejercicio, las cuales se acercan más al terreno de la Ciencia Política.

Como quedará asentado a lo largo del texto y a manera de advertencia, es ineludible apuntar que la aplicación de la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 es aún incipiente, gran parte de la aplicación de sus preceptos aún se ha hecho por primera vez y otros más esperan ser empleados a lo largo de los trabajos de la LVIII Legislatura (2000 a 2003). Ello dificulta la posibilidad de llegar a conclusiones categóricas sobre el sentido y los efectos del texto legal recién expedido.

Asimismo, debo señalar en este espacio que, bajo el riesgo de caer en la monotonía por su uso reiterado, empleo exclusivamente la denominación de *Grupo Parlamentario* o de *agrupación partidista* para referirme a la figura que ocupa el tema de la presente tesis. He descartado el término *fracción parlamentaria*, aún cuando en las legislaciones de otros países se emplea e incluso es de uso común en los medios de comunicación y en la práctica parlamentaria en México.

Fracción significa "división de una cosa en partes. Cada una de las partes o porciones de un todo con relación a él, divididas o consideradas con separación del todo"². También es definida como "Parte. Porción. Algo que se separa o se considera separado de una cosa que, sin ello, queda disminuida o incompleta"³. De acuerdo con estas definiciones, la palabra *fracción* es poco afortunada e inadecuada para referirse a un Grupo Parlamentario. Por el contrario, el Grupo es un conjunto de diputados y no una "parte o porción" de la Cámara de Diputados.

Por tanto, he decidido emplear la expresión *Grupo Parlamentario* por tres razones principales, además de la reflexión señalada en los dos párrafos anteriores. Primero, fue voluntad del Congreso denominar "agrupación de los diputados según su afiliación de partido" (artículo 70, CPEUM) al conjunto de legisladores y legisladoras. Por lo que *Grupo Parlamentario* es equivalente a la expresión *agrupación de diputados*.

Segundo, tanto el texto constitucional, como el texto legal, emplean la denominación *Grupos Parlamentarios* para referirse al conjunto de diputadas y diputados con una misma afiliación partidista (artículo 41, CPEUM, y Capítulo Tercero del Título Segundo de la LOCGEUM).

Tercero, a reserva de analizarlo en el apartado relativo a la naturaleza del Grupo, esa expresión es idónea jurídicamente para designar al conjunto de legisladores que se agrupan de manera voluntaria.

Finalmente, en el capítulo de *Conclusiones* retomo los elementos derivados del marco normativo que han propiciado la preeminencia jurídica y política de los Grupos Parlamentarios sobre los diputados y las diputadas en particular. Aprovecho este apartado para esbozar algunos retos que dicha figura enfrentará en el proceso de liberalización política aún inconclusa de nuestro país; así como los obstáculos que actualmente se le plantean a la representación política en las democracias contemporáneas.

² Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, 19ª edición, Madrid, 1970.

³ Moliner, María, *Diccionario de Uso del Español*, Gredos, Madrid, 1966.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN DEL CONGRESO

1. La guerra de independencia

1.1 La Constitución de Cádiz de 1812

El 19 de marzo de 1812, las Cortes reunidas en Cádiz, España, juraron la *Constitución Política de la Monarquía Española*, conocida coloquialmente como Constitución de Cádiz. Meses después, el texto constitucional fue jurado en la Nueva España el 30 de septiembre de ese año. Sin embargo, tiempo después el virrey Francisco Javier Venegas suspendió su aplicación en la Nueva España, hasta que el virrey Félix María Calleja del Rey la restableció posteriormente, solo en algunos de los preceptos contenidos en ese ordenamiento: las elecciones de ayuntamientos, de diputados a las Cortes en Cádiz y de representantes para las Juntas Provinciales, así como la organización de los tribunales encargados de sustituir a las audiencias.

Durante la primera temporada de vigencia de la Constitución de Cádiz –1812 a 1814–, las Cortes españolas generales y extraordinarias decretaron diversas instrucciones para la elección de diputados de Cortes¹. El Decreto de 23 de junio de 1813, establecía:

"En los años en que deban celebrarse con arreglo a la Constitución las juntas electorales de parroquia para la elección de diputados de Cortes, deberá el jefe político de la provincia, bajo su responsabilidad, circular, a lo menos un mes antes del día en que han de celebrarse las citadas juntas electorales, un recuerdo a toda la provincia de la obligación constitucional de proceder a estas elecciones en el día y forma prescritos por la Constitución. Este recuerdo no será, sin embargo, necesario para que todos los pueblos se proceda a estas elecciones del modo que está mandado en la Constitución y en el Artículo XXIII del Capítulo I de esta instrucción²."

Cabe señalar que de entre los diputados que concurrieron a las Cortes, 21 eran procedentes de la Nueva España. Sin embargo, ni los peninsulares ni los provinciales se organizaron formalmente en grupos al interior de las Cortes, aún cuando existían afinidades ideológicas.

Dentro de este texto constitucional, la naturaleza, la estructura y el funcionamiento de las Cortes, como órgano legislativo de la monarquía republicana, se encontraban regulados desde su artículo 27 hasta el 162. Tanto la Constitución, como el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes, fueron de una notable influencia en los reglamentos de corte liberal de la primera mitad del siglo XIX en México, incluso en el

¹ Página electrónica en internet del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, LVII Legislatura. <http://200154652/refedco/homepage.html> en <http://prdleg.camara.gob.mx>.

² Camposeco, Miguel Ángel, *Derecho Legislativo*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1971, citado en la página electrónica en internet del Grupo Parlamentario del PRD.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM) de 1934.

1.2 Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz de 1813

El *Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz*, Decreto CCXCIII de 4 de septiembre de 1813³, fue expedido por las Cortes, de conformidad a los artículos 122, 127 y 210 de la mencionada Constitución Política de la Monarquía. El Reglamento poseía 206 artículos distribuidos en 25 capítulos. Sin embargo, ninguno de aquellos contenía regulación alguna sobre la organización de los representantes entre sí para la actividad parlamentaria, y menos sobre la conformación de Grupos.

No obstante, este Reglamento sirvió de modelo para los ordenamientos subsecuentes que normaron la actividad del Congreso mexicano. Por ello, mencionaré algunos puntos sobresalientes que se repitieron sucesivamente en los reglamentos posteriores.

El Capítulo I, *Del lugar de las sesiones* (artículos I a X), determinaba la existencia de un edificio con un salón de sesiones; la distribución de los asientos para los diputados; la ubicación de la testera⁴, del salón, el dosel⁵, el trono, la silla del presidente, la galería; asimismo, se permitía la entrada a los hombres sin distinción de clase, pero se prohibía la entrada a mujeres.

En el Capítulo II, *De las juntas preparatorias de Cortes* (artículos XI a XXVIII), se establecían las condiciones y requisitos para la celebración de la junta preparatoria; en el primer año de la diputación general, esa junta debía celebrarse el 15 de febrero y el presidente debía abrir la sesión con un breve discurso. El 20 de febrero debían reunirse nuevamente para analizar los informes de las comisiones sobre los *poderes* de los diputados —una figura similar a las actuales *constancias de mayoría*—.

El 25 de febrero se hacía el juramento constitucional; se elegían al presidente, vicepresidente y secretarios, y se nombraba una diputación que daba parte al Rey de la instalación de las Cortes —equivalentes a las actuales *comisiones de cortesía*—.

El Capítulo III, *Del Presidente y Vicepresidente* (artículos XXIX a XXXVII), señalaba las facultades, duración y restricciones a la reelección del presidente y vicepresidente de

³ Villegas Moreno, Gloria, *Historia Sumaria del Poder Legislativo en México*, Enciclopedia Parlamentaria de México; Serie I, Historia y desarrollo del Poder Legislativo; Volumen I, Historia del Poder Legislativo; Tomo I; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997, pp. 521 y ss.

⁴ Parte frontal del salón de sesiones, a espaldas del trono.

⁵ Coronamiento del trono.

las Cortes. Mientras que en el Capítulo IV, *De los Secretarios* (artículos XXXVIII a XLVI), se indicaba la existencia de cuatro secretarios, así como sus atribuciones.

El Capítulo V, *De los Diputados* (artículos XLVII a LXII), incluía una serie de obligaciones y deberes impuestos a los diputados de las Cortes, así como el procedimiento para juzgar causas criminales de los mismos. En el Capítulo VI, *De las sesiones* (artículos LXIII a LXXVIII), se estableció el procedimiento y las reglas para la celebración de sesiones. Ellas comenzarían a las diez de la mañana, durarían 4 horas y podrían prolongarse; iniciaría con la minuta del acta del día anterior, se daba cuenta de los oficios recibidos, las proposiciones hechas y después "a tratar del asunto que esté señalado"; el acta era impresa "para que la Nación sepa diariamente y con exactitud" lo tratado en las sesiones.

En la discusión de toda ley debía acudir el secretario del despacho. Se preveía una sesión secreta, cuya materia era determinada por el presidente y los 4 secretarios, en la que también se daba cuenta de las quejas contra los diputados. Asimismo, se contemplaba la posibilidad de prolongar el periodo de sesiones.

Por otro lado, se señalaba lo relativo a la sesión siguiente al de la apertura de sesiones, en la cual se daba lectura de las comisiones nombradas; y se estipulaba que la diputación permanente —equivalente a la actual *Comisión Permanente*— debía entregar un informe sobre sus trabajos. Al día siguiente, los secretarios del despacho debían presentarse para dar cuenta del estado en que se hallara la Nación y sus exposiciones eran impresas y publicadas para que los datos contenidos pudieran servir a las comisiones. Los presupuestos y estados presentados por el secretario del despacho de Hacienda, relativos a las contribuciones, eran el primer objeto del que se ocupaban las Cortes.

El Capítulo VII, *De las comisiones* (artículos LXXIX a LXXXV), determinaba la existencia de comisiones dictaminadoras, las cuales estaban facultadas para solicitar información a los secretarios del despacho; enumeraba las comisiones, su denominación e integración; prohibía que el presidente y los secretarios integraran alguna comisión, excepto el presidente y el secretario más antiguo que lo eran de la comisión especial nombrada para cuidar del orden y gobierno interior del edificio de las Cortes.

En el Capítulo VIII, *De las proposiciones y discusiones* (artículos LXXXVI a XCVI), se establecían las reglas para que los diputados presentaran proposiciones relativas a los proyectos de ley; se preveían dos lecturas de las proposiciones; el procedimiento y las restricciones para su discusión; la fórmula para preguntar a la asamblea si el asunto se encontraba "suficientemente discutido"; y se preveía el caso de las proposiciones desechadas, las cuales no podían ser presentadas en el mismo año.

En el Capítulo IX, *De las votaciones* (artículos XCVII a CVII), se disponían tres tipos de votaciones: por el acto de levantarse (hoy *votación económica*), votación nominal y por escrutinio. Se establecían las reglas para la votación, entre ellas que dos secretarios tomarían la votación, uno por la afirmativa y otro por la negativa. El capítulo contenía la votación calificada, es decir, de dos tercios, y la votación por mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno; la previsión en caso de empate, en cuyo caso debía repetirse la votación y si persistía, entonces debía abrirse nuevamente la discusión.

El Capítulo X, *De los decretos* (artículos CVIII a CXIII), establecía la fórmula para la expedición de los decretos. En el Capítulo XI, *De las elecciones y propuestas que corresponden a las Cortes* (artículos CXIV a CXVII), se fijaban las reglas para la elección del presidente, vicepresidente, secretarios, miembros de la Regencia, consejeros de Estado e integrantes de la junta nacional de crédito público.

Dentro del Capítulo XII, *Del modo de exigir la responsabilidad de los secretarios del Despacho* (artículos CXVIII a CXXV), se indicaba el procedimiento para que las Cortes determinaran si había o no lugar a la formación de causa en contra de alguno de los secretarios del despacho. En el Capítulo XIII, *De las diputaciones de las Cortes para presentarse al Rey* (artículos CXXVI a CXXXIII), se señalaban reglas para el nombramiento de comisiones de diputados—equivalentes a las actuales *comisiones de cortesía*— para entregar comunicaciones al Rey, así como el protocolo que debían cumplir.

El importante Capítulo XIV, *De lo que deben hacer las Cortes en el fallecimiento del Rey, y en el advenimiento del sucesor al trono* (artículos CXXXIV a CXLV), contenía previsiones en caso de ausencia o enfermedad del monarca, así como del procedimiento para comunicar y acordar con el sucesor la fecha para el juramento constitucional.

En el Capítulo XV, *Del ceremonial con el que ha de ser recibido el Rey en las Cortes* (artículos CXLVI a CLIV), se contenían algunas previsiones muy particulares. Cuando el Rey entrara al salón de las Cortes, los diputados debían ponerse en pie; cuando el Rey prestara juramento, el presidente dirigía a aquél un breve discurso y el monarca contestaba "en los términos que tenga por conveniente"; el Rey era recibido y despedido por una diputación (comisión de cortesía) de treinta diputados, y todo el cuerpo de tropa destinado a la guardia de las Cortes debía concurrir y dirigir al Rey los honores de ordenanza.

A continuación se contemplaba el Capítulo XVI, *Del ceremonial con que deberán ser recibido el Regente o la Regencia en las Cortes* (artículos CLV a CLIX), y el Capítulo XVII, *De lo que deben hacer las Cortes en el nacimiento del Príncipe de Asturias y de*

los Infantes: reconocimiento del Príncipe de Asturias por las Cortes: y del juramento que éste debe hacer en ellas (artículos CLX a CLXVIII).

El Capítulo XVIII, *Del orden y gobierno interior del edificio de las Cortes* (artículos CLXIX a CLXXII), establecía la existencia de una comisión encargada del orden y gobierno interior del edificio y de la observancia de las ceremonias y formalidades. Esa comisión funcionaba durante todo el tiempo de sesiones de cada año.

En el Capítulo XIX, *De la secretaría de las Cortes* (artículos CLXXIII a CLXXIV), se indicaba que los jefes de la secretaría de las Cortes eran los cuatro diputados secretarios durante las sesiones y, después de ellas, el secretario de la diputación permanente. El Capítulo XX, *De los subalternos de las Cortes* (artículos CLXXV a CLXXIX), disponía la existencia de distintos funcionarios dentro de las Cortes, su sueldo, sus atribuciones y su nombramiento, el cual correspondía a la comisión de orden y gobierno interior. El Capítulo XXI se refería a la *guardia de las Cortes* (artículos CLXXX a CLXXXI), mientras que el Capítulo XXII contemplaba la *conservación del edificio de las Cortes* (artículo CLXXXII).

Dentro del Capítulo XXIII, *De la diputación permanente de las Cortes* (artículos CLXXXIII a CC), se establecía que ella debía estar compuesta por tres diputados de las provincias de Europa, tres de Ultramar y uno sacado por suerte de entre dos diputados, uno de Europa y otro de Ultramar, más dos suplentes; sus sesiones darían principio al día siguiente en que las Cortes hubieren cerrado y en la primera se nombraría el presidente y un secretario.

El orden y gobierno interior del edificio estaría a cargo de la diputación permanente; se reuniría todos los días, excepto las fiestas; recibiría todas las quejas de infracción de Constitución que se le hiciera, con el fin de reservarias para dar cuenta a las Cortes; tenía atribución para convocar a Cortes extraordinarias, la cual también poseía la Regencia, en caso de existir; en caso de falta del Rey, también tenía facultad para convocar a Cortes extraordinarias.

El Capítulo XXIV, *De la redacción del diario de Cortes* (artículo CCII), establecía la existencia de una publicación, la cual contendría las discusiones y actas de esa asamblea. Finalmente, el Capítulo XXV, *De la tesorería de las Cortes* (artículos CCIII a CCVI), contenía disposiciones relativas al nombramiento del tesorero y sus facultades.

1.3 Reglamento del Congreso Nacional del 11 de septiembre de 1813

Para algunos autores, la historia del Derecho Parlamentario en México se inicia con el *Reglamento del Congreso Nacional* expedido por José María Morelos y Pavón. En

fecha anterior, el 28 de junio de 1813, el jefe insurgente había emitido en su cuartel general de Acapulco la Convocatoria para el Congreso, a efectuarse en la ciudad de Chilpancingo. Durante la sesión de instalación de esa asamblea, el Reglamento del Congreso fue leído ante los asistentes.

Como propósito fundamental del Reglamento, se consideraba la necesidad de formar un cuerpo representativo de la soberanía nacional y que de ese cuerpo se derivase la propia fuerza del pueblo. El Reglamento no se restringía a disposiciones del Poder Legislativo, sino también contenía previsiones sobre los Poderes Ejecutivo y Judicial. El Reglamento tuvo tres significados: fue el primer reglamento del Poder Legislativo, fue un ordenamiento electoral del movimiento insurgente y su texto alcanzó la categoría de un verdadero plan de Constitución⁶

El Reglamento expedido por el Siervo de la Nación para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso, en Chilpancingo el 11 de septiembre de 1813⁷, contaba con 59 artículos sin divisiones por capítulos. En él se señalaba que sería presidida por el propio Morelos; el procedimiento para la elección de los diputados; la instalación del gobierno, y la previsión para elegir representantes en las provincias que fueran liberadas.

Se establecía que en la primera sesión se distribuirían los Poderes; primero el Legislativo, luego el Ejecutivo, el cual recaería en quien resultase electo "Generalísimo", y el Judicial. Asimismo, se nombraría un presidente y un vicepresidente que con dos secretarios dividirían entre sí el "Despacho Universal".

El primer acto del Congreso debía ser la expedición de un decreto declaratorio de la independencia de la Nueva España. Las votaciones debían ser por mayoría y todos los vocales tenían derecho de iniciativa. Se fijaban reglas para las discusiones y las votaciones. Las disposiciones aprobadas por el Congreso debían ser hechas cumplir por el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, se establecían las facultades del presidente y del *Generalísimo de las Armas* y la existencia de un fuero a los representantes. El Generalísimo, quien asumiría el Poder Ejecutivo, estaría sujeto al Congreso. Ese órgano autorizaría a aquél los subsidios necesarios para su actividad. Asimismo, se contemplaba la futura constitución del Tribunal de Reposición o Poder Judicial y se le fijaban sus atribuciones y se detallaba su funcionamiento.

⁶ Página electrónica en internet del Grupo Parlamentario del PRD, *op. cit.*

⁷ Villegas Moreno, Gloria, *op. cit.*, pp. 541 y ss.

El Congreso Nacional o Congreso de Chilpancingo no tuvo un funcionamiento efectivo que permitiera una actividad legislativa relevante. Menos aún fue posible que sus integrantes pudieran siquiera agruparse por su afinidad ideológica. Por ello, fue lógico que en este Reglamento no existiera mención alguna a la agrupación de diputados por afiliación partidista.

1.4 Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de 1821⁹

Tras la derrota del régimen napoleónico, Fernando VII suprimió el régimen constitucional y restableció el absolutismo en España de 1814 a 1821. Sin embargo, en el periodo de 1821 a 1823 prevaleció el régimen liberal nuevamente. Una vez restablecida la Constitución de Cádiz en 1821, las Cortes sesionaron nuevamente. Así, de conformidad a las facultades que les concedía la ley suprema, emitieron el Reglamento para el Gobierno Interior el 29 de junio de 1821.

El Reglamento de 1821, casi idéntico al Reglamento de las Cortes de 1813, también sirvió de modelo a los posteriores reglamentos expedidos durante el siglo XIX. Puede afirmarse incluso, que muchos de los procedimientos legislativos e instituciones parlamentarias fueron, en gran medida, copiadas de este reglamento. "El Reglamento monarquista de 1821, adaptado a la forma republicana y consecuentemente, con las supresiones y modificaciones del caso, a la vez que redistribuyó sus materias en un menor número de capítulos, sirvió de patrón formal del Derecho Legislativo Mexicano de aquellas décadas, en su fuente reglamentaria"⁹.

2. La época independiente

2.1 Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano de 1821

Después de consumada la guerra de independencia, se expidió el *Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano*, el 14 de noviembre de 1821¹⁰. El ordenamiento contaba con 107 artículos repartidos en 11 capítulos y reproducía en su mayor parte preceptos contenidos en los Reglamentos de las Cortes de Cádiz de 1813 y 1821.

⁹ Página electrónica en internet del Grupo Parlamentario del PRD, *op. cit.*

¹⁰ *Ibidem.*

Este Reglamento de la Junta Provisional Gubernativa contenía los siguientes capítulos: Capítulo primero, *De la Junta* (artículos 1 a 13), Capítulo segundo, *Del Presidente y Vicepresidente* (artículos 1 a 11),¹⁰ Capítulo tercero, *De los Secretarios* (artículos 1 a 7), Capítulo cuarto, *De los Vocales* (artículos 1 a 14). El Capítulo quinto, *De las proposiciones y discusiones* (artículos 1 a 19), establecía el procedimiento para que los vocales presentaran sus proposiciones a la Junta, así como de su discusión. Dicho procedimiento era muy similar al establecido en el Reglamento de las Cortes de Cádiz de 1813.

En el Capítulo sexto, *De las votaciones* (artículos 1 a 11), se señalaban los tres tipos de votaciones —al igual que el Reglamento de 1813—: el acto de levantarse; la votación nominal; y por escrutinio. Asimismo, se preveía el procedimiento para la votación; el caso de empate; la prohibición de excusarse de la votación, y el derecho de todo vocal a que su voto se insertara en las actas.

El Capítulo séptimo, *De las comisiones* (artículos 1 a 11), disponía la existencia de comisiones encargadas de preparar los asuntos para colocarlos en "estado de resolución"; la división entre comisiones fijas y permanentes; su integración y la renovación de sus miembros; la eventualidad de formar comisiones especiales, y la obligación de que esos cuerpos colegiados elaboren informes.

En seguida, se contemplaban el Capítulo octavo, *De los decretos* (artículo 1 a 2); el Capítulo noveno, *De la Guardia* (artículo 1 a 2), y el Capítulo décimo, *De los Porteros* (artículos 1 a 4).

Por su parte, el Capítulo undécimo, *De los juramentos* (artículos 1 a 13), establecía la fórmula para el juramento que debían prestar el Presidente y los vocales de la Junta y los integrantes de la Regencia, así como el protocolo que debía seguirse para tal acto.

Asimismo, se describía el procedimiento para la visita del "Exmo. Señor Generalísimo Presidente de la Regencia D. Agustín de Iturbide", así como para recibir y despedir a los Regentes. Por otro lado, indicaba algunas previsiones en el proceso legislativo, para el caso en que la Regencia vetara la ley dictada por la Junta: "entonces se sujetará la Ley a nueva discusión, y declarado que está suficientemente discutida, se procederá de nuevo a la votación, sin que concorra ni esté presente la Regencia. Si la Ley discutida reuniere las tres cuartas partes de los votos, se mandará publicar, y se publicará por la Regencia, sin nueva réplica; y si no reuniere dichas tres partes se tendrá por desechada".

¹⁰ Villegas Moreno, Gloria, *op. cit.*, pp. 546 y ss.

¹¹ En cada capítulo de este Reglamento se iniciaba la numeración de los artículos con el número 1 (uno).

2.2 Proyecto de Reglamento Provisional de la Regencia del Imperio de 1822

El proyecto de Reglamento Provisional de la Regencia del Imperio, leído en la sesión pública del soberano Congreso Constituyente Mexicano el 13 de abril de 1822¹² contaba con 57 artículos dentro de 6 capítulos. De acuerdo con la Comisión de Constitución, encargada de preparar ese proyecto, se inspiró en el Reglamento de las Cortes de Cádiz de 1813.

Sin embargo, sus miembros consideraron que una parte de ese Reglamento estaba en oposición con algunos decretos que había expedido la Junta Provisional. Por otro lado, las urgencias del Imperio Mexicano no habían permitido organizar su gobierno con todos los cuerpos auxiliares con que contaba España en 1813.

Los miembros de dicha Comisión estimaron, a lo largo de la redacción y discusión de ese proyecto, que el mando permanente de las armas no era compatible con el cargo de Regente que mantenía Iturbide. No obstante, también previeron la necesidad de contar con un mando expedito dentro del ejército, ante el riesgo de "conmociones intestinas" o de la invasión de alguna potencia extranjera. Por ello, los miembros de la Comisión propusieron autorizar a la Regencia para que encargara al Generalísimo Iturbide el mando de las fuerzas del Imperio, del modo y por el tiempo que creyera necesario o conveniente, con el conocimiento del Congreso.

Por otro lado, este proyecto de Reglamento creaba una Junta Provisional que funcionaría como una especie de Consejo de Estado, con quien la Regencia debía consultar los negocios graves, generales y particulares que se presentaran. Una vez que el Congreso Constituyente Mexicano había declarado la separación absoluta de los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y delegado interinamente el Ejecutivo en la Regencia del Imperio Mexicano, decidió expedir el Reglamento que nos ocupa y derogar el de fecha 14 de noviembre de 1821 que fuera aprobado por la disuelta Junta Gubernativa.

El Capítulo I, *De la forma de la Regencia, lugar en que ha de residir, y modo de comunicarse con el Congreso* (artículos 1 a 8), señalaba que la Regencia estaría compuesta por cinco individuos nombrados por el Congreso, iguales en autoridad y bajo la presidencia de Iturbide. Dentro del Capítulo II, *De las obligaciones y facultades de la Regencia* (artículos 9 a 33), se establecía la fórmula en la que la Regencia debía publicar sus leyes y decretos; se le encomendaba hacer ejecutar la Constitución y la

¹² Villegas Moreno, Gloria, *op. cit.*, pp. 555 y ss.

leyes vigentes; se indicaba la obligación de los regentes de rubricar todos los decretos; el quórum para el despacho de sus asuntos; el deber de administrar justicia pronta y debida.

El Capítulo III, *Del Despacho de los negocios* (artículos 34 a 42), establecía las facultades de los Secretarios del Despacho y los mecanismos para la ejecución de las providencias del Gobierno. Mientras que el Capítulo IV, *De la asistencia de los Secretario del Despacho al Congreso* (artículos 43 a 44), establecía la obligación de asistir a las sesiones públicas del órgano legislativo, en donde debían responder a las preguntas que se les formularan en torno a las resoluciones del Gobierno.

El Capítulo V, *De la responsabilidad* (artículos 46 a 50), señalaba que los Secretarios del Despacho serían responsables por los actos del Gobierno ante el Congreso. Finalmente, el Capítulo VI, *Del Cuerpo Consultivo de la Regencia* (artículos 51 a 57), preveía la conformación de una Junta Provisional Consultiva del Estado, la cual tendría como fin ser oída por la Regencia en todos los casos que prevenía.

2.3 Reglamento del 2 de noviembre de 1822¹³

Después de expedirse las *Bases Constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano* al instalarse el 24 de febrero de 1822, se decretó el *Reglamento de la Junta Nacional Instituyente*, órgano en el cual se depositó el Poder Legislativo. Entre otras disposiciones se contempló que la Junta tendría la facultad de iniciativa de la Constitución que habría de elaborarse para el Imperio.

Sería objeto especial de la Junta formar la convocatoria para la inmediata representación nacional. Para la discusión del proyecto de Constitución, convocatoria de ella, reglamento y demás leyes, se admitirían oradores del gobierno; mientras que la Junta tendría un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios.

2.4 Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823¹⁴

Dentro de los trabajos previos al Primer Congreso Constituyente de 1824, se expidió un extenso reglamento el 25 de abril de 1823. El texto contenía disposiciones muy similares al Reglamento de 1813 de las Cortes de Cádiz. El Reglamento contaba con

¹³ Página electrónica en internet del Grupo Parlamentario del PRD, *op. cit.*

¹⁴ *Ibidem*, pp. 561 y ss.

146 artículos distribuidos en quince capítulos. El ordenamiento era sumamente meticuloso en lo relativo al funcionamiento del Congreso. Sin embargo, no estableció la fórmula para la expedición de los decretos, por su carácter de Congreso Constituyente, relegando la materia en cuestión a un apartado especial de la Constitución nacional.

El Capítulo I, *Del lugar de las sesiones* (artículos 1 a 14), señalaba la disposición del Palacio del Congreso y sus características, similares a las de las Cortes de Cádiz. En seguida se contemplaban el Capítulo II, *Del Presidente y Vicepresidente* (artículos 15 a 24); el Capítulo III, *De los secretarios* (artículos 25 a 33), y el Capítulo IV, *De los diputados* (artículos 34 a 52).

El Capítulo V, *De las sesiones* (artículos 53 a 66), señalaba la frecuencia de las sesiones, su inicio y duración; el orden de prelación de los asuntos a tratarse en ellas; las reglas para que los secretarios del despacho acudieran a las sesiones; las restricciones impuestas a los espectadores, y la previsión para la celebración de sesiones secretas.

Asimismo, este Reglamento contenía el Capítulo VI, *De las comisiones* (artículos 67 a 84); el Capítulo VII, *De las proposiciones y discusiones* (artículos 85 a 99); el Capítulo VIII, *De las votaciones* (artículos 100 a 114), y el Capítulo IX, *De los decretos* (artículo 115).

El Capítulo X, *Del modo de exigir la responsabilidad a los secretarios del despacho* (artículos 116 a 123), señalaba las reglas para que los diputados pudieran hacer reconveniones a los secretarios del despacho, a quienes el Congreso podía exigir la responsabilidad en el desempeño de su encargo. El Capítulo XI, *Del ceremonial con que deberá ser recibido el Poder Ejecutivo en el Congreso* (artículos 124 a 127), conservaba algunas disposiciones contenidas en los reglamentos anteriores.

En el Capítulo XII, *Del orden y gobierno interior del palacio del Congreso* (artículos 128 a 133), contemplaba la integración de la Comisión de Policía, encargada de llevar la administración del Congreso. El Reglamento era completado por el Capítulo XIII, *De la secretaría del Congreso* (artículos 134 a 139); el Capítulo XIV, *De la guardia del Congreso* (artículos 140 a 142), y el Capítulo XV, *De la Tesorería* (artículos 143 a 146).

2.5 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824¹⁵

No obstante las diversas modificaciones constitucionales a lo largo del siglo XIX posteriores a la Carta Magna de 1824, este Reglamento permaneció vigente hasta el 1° de septiembre de 1898. De ahí su importancia como ordenamiento rector de la actividad del Congreso mexicano durante ese siglo. Como otros ordenamientos, el Reglamento tuvo como columna vertebral la estructura y el contenido de los Reglamentos de las Cortes de Cádiz de 1813 y 1821.

El ordenamiento contaba con 198 artículos y XV capítulos. Este Reglamento fue redactado bajo el marco constitucional que contemplaba la integración del Congreso por la Cámara de Diputados y la de Senadores. Sin embargo y al igual que otros Reglamentos, no se previó precepto alguno relativo a la agrupación de diputados por afinidad ideológica.

El Capítulo I, *De las instalación de las Cámaras* (artículos 1 a 16), contemplaba los mecanismos para el registro de los legisladores de ambas Cámaras. Se celebraba una junta preparatoria en cada una de ellas el 15 de diciembre, en la cual se nombraban un presidente y dos secretarios, y se presentaban las credenciales de los legisladores. La segunda junta preparatoria en cada Cámara se celebraba el 20 de diciembre, en donde dos comisiones presentaban su dictamen sobre las actas de las elecciones de los legisladores –similares a las actuales *constancias de mayoría*–, con el fin de efectuar la calificación de dichos miembros.

La última junta preparatoria se efectuaba el 28 de diciembre, en la cual los diputados y senadores prestaban juramento; posteriormente se nombraba un presidente, un vicepresidente y varios secretarios, con lo que se tenía por constituida la Cámara. Asimismo, debían nombrarse las comisiones para comunicar de ese hecho a la colegisladora y al Presidente de la República (actuales *comisiones de cortesía*). Ambas cámaras debían reunirse para la apertura de sus sesiones el 1° de enero, así como para la clausura de sus sesiones.

El capítulo II, *De la presidencia* (artículos 17 a 26), establecía los requisitos para la elección del presidente y vicepresidente, y el mecanismo para su designación; se señalaban sus atribuciones y sus obligaciones, entre las que se encontraban la de conducir las sesiones y la de citar a sesión extraordinaria cuando ocurriese algún motivo grave, por sí o a excitativa del gobierno o del presidente de la otra cámara. De

¹⁵ *Ibidem*, 575 y ss.

igual forma, el capítulo III, *De los secretarios* (artículos 27 a 32), preveía el nombramiento de secretarios, su duración y sus obligaciones.

El capítulo IV, *De las sesiones* (artículos 33 a 45), preveía que las sesiones fueran públicas; durarían cuatro horas y podían ser prolongadas; la celebración de sesiones secretas los lunes y los jueves; la posibilidad de celebrar sesiones extraordinarias; la vestimenta y conducción de los legisladores; los casos de ausencias de diputados y senadores a sus sesiones; y las condiciones en las que los secretarios del despacho debían acudir a las Cámaras.

El capítulo V, *De la iniciativa de las leyes* (artículos 46 a 52), por primera vez introdujo la expresión *iniciativa* para referirse a las proposiciones o proyectos de ley o decreto. Se instruyó que las proposiciones remitidas por otra cámara, el gobierno y las legislaturas de los Estados debían pasar inmediatamente a la comisión correspondiente. Las iniciativas de los diputados y senadores debían presentarse por escrito y se leían en dos diferentes sesiones, para lo cual se detallaba el procedimiento legislativo correspondiente. También se preveía la posibilidad de dispensar los trámites a alguna proposición, cuando la Cámara calificara que fuera de obvia resolución o de poca importancia.

El capítulo VI, *De las comisiones* (artículos 53 a 76), contemplaba la integración de comisiones permanentes y especiales, encargadas del dictamen de los asuntos que les fueran sometidos a su estudio. Se señalaban las comisiones permanentes y se facultaba a cada Cámara a aumentar o disminuir el número de ellas.

Por primera vez, se establecía la existencia de la Gran Comisión, compuesta por el diputado o senador más antiguo por cada uno de los Estados o territorios. Esa comisión tenía el carácter de permanente y era la encargada de nombrar a los integrantes de las comisiones permanentes y especiales, cuya propuesta debía ser presentada a la Cámara en el día siguiente al de la apertura de sesiones del primer año.

Las comisiones debían estar integradas por tres individuos; no podían renovarse a lo largo de la legislatura; ningún legislador podía pertenecer a más de una comisión; se preveía un procedimiento para la sustitución de sus miembros, en caso de fuerza mayor; sus dictámenes debían ser aprobados por mayoría de sus miembros; se permitía la emisión del voto particular; sólo sus presidentes podían solicitar información a cualesquiera archivos y oficinas del Estado; se contemplaba la excitativa a las comisiones para la agilización de algún asunto, y la obligación de éstas para presentar un dictamen al día siguiente al de la apertura de sesiones del segundo año sobre todos los asuntos pendientes.

El capítulo VII, *De las discusiones* (artículos 77 a 113), comprendía un procedimiento detallado para la discusión de los asuntos en el seno de las Cámaras. Se establecía que todo proyecto de ley o decreto se discutía primero en su totalidad y después en cada uno de sus artículos; los legisladores alternaban en contra y a favor, y las intervenciones no podían durar más de media hora.

El presidente tenía facultades para llamar al orden; se establecían los casos en que se podía suspender la discusión; la fórmula para preguntar si el asunto estaba o no suficientemente discutido; el procedimiento para su votación en lo general y en lo particular; la posibilidad del voto particular; podían admitirse modificaciones o adiciones al dictamen, y los Secretarios del despacho podían participar en el debate, quienes tendrían derecho a efectuar una exposición inicial sobre el asunto.

El capítulo VIII, *De la revisión de las leyes* (artículos 114 a 199), establecía el procedimiento para la remisión de los proyectos de una Cámara de origen a la revisora. El capítulo IX, *De las votaciones* (artículos 120 a 136), al igual que en otros reglamentos se definían tres tipos de votaciones y se señalaban sus procedimientos. La votación nominal podía ser solicitada por un legislador con el apoyo de siete más; si la diferencia entre los que aprobaban y los que rechazaban era de tres votos, se repetía la votación.

Las votaciones para elegir o presentar personas debían efectuarse mediante cédulas; los casos de urgencia, obvia resolución o de poca importancia, requerían del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes; en caso de empate, se repetía la discusión; en caso de persistir el empate, la discusión y la votación se efectuaba en la sesión inmediata.

El capítulo X se titulaba *De la expedición de las leyes* (artículos 137 a 139). El capítulo XI, *Del Gran Jurado* (artículos 140 a 165), establecía la existencia de un Gran Jurado, encargado del procedimiento de responsabilidad pública. Este procedimiento sólo se efectuaba en cada una de las Cámaras y no como ocurre actualmente en el que la Cámara de Diputados sustancia el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, mientras que el Senado funge como Jurado de Sentencia. Si la cámara declaraba que había lugar a formación de causa, el presunto reo era entregado junto con el expediente instructivo al tribunal correspondiente.

El capítulo XII, *Del ceremonial* (artículos 166 a 180), contemplaba gran cantidad de disposiciones muy similares a las que contiene el actual reglamento de 1934: las comisiones de cortesía y la recepción del Presidente en el salón de sesiones; la contestación "en términos generales" al Presidente cuando dirija la palabra al Congreso; las comisiones de cortesía entre ambas cámaras; el ceremonial para que rindan

protesta nuevos legisladores, y la prohibición a que las cámaras asistan juntas o separadas a función pública alguna fuera de sus recintos.

El capítulo XIII, *De la guardia* (artículos 181 a 184), disponía la existencia de una guardia militar bajo el mando del presidente de cada una de las Cámaras. El capítulo XIV, *De la Tesorería del Congreso* (artículos 185 a 193), señalaba la existencia y funcionamiento de la Tesorería, así como el procedimiento para nombrar al tesorero, el cual fungía como tal para ambas Cámaras, a diferencia de la legislación de nuestros días en la cual existe un tesorero para cada asamblea. Finalmente, el capítulo XV, *De las galerías* (artículos 194 a 198), contenía previsiones similares a las presentes, respecto a la asistencia de espectadores al salón de sesiones y para mantener el orden dentro del recinto.

2.6 Las adiciones del 2 de febrero de 1828 al Reglamento de 1824¹⁶

Mediante esta reforma, se adicionaron cuatro artículos (148 a 151) en relación a las facultades del Gran Jurado. De tal manera que se detalló el procedimiento en caso de que el reo no se encontrase en la Ciudad de México, cuando el expediente de la acusación se hallase suficientemente instruido.

2.7 La reforma del 25 de febrero de 1834 al Reglamento de 1824¹⁷

En 1834, se reformaron los artículos 122 y 123 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824, en relación a las votaciones dentro de las Cámaras. Los nuevos artículos expresaban:

Artículo 122. Las votaciones serán precisamente nominales: Primero, cuando se pregunte si ha o no lugar a votar algún proyecto de ley o decreto en lo general. Segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo. Tercero. Cuando lo pida el individuo de la Cámara y sea apoyado por otros siete.

Artículo 123. Las demás votaciones de los proyectos de ley o decreto y las de cualquier otro asunto que no sea exceptuado, se harán del segundo modo que expresa el artículo 120.

2.8 La Ley del 2 de mayo de 1835¹⁸

Esta Ley estableció facultades para que el Congreso General pudiera efectuar reformas a la Constitución en dos de sus artículos.

¹⁶ *Ibidem*, p. 588.

¹⁷ *Ibidem*, 585 y ss.

¹⁸ Página electrónica en internet del Grupo Parlamentario del PRD, *op. cit.*

2.9 La Ley del 10 de septiembre de 1835¹⁹

Mediante esta ley, se estableció que el Congreso General se declaraba investido por la Nación de amplias facultades aún para variar la forma de gobierno y constituirlo de nuevo. Asimismo, la reunión de las Cámaras se verificaría sin ninguna ceremonia de solemnidad.

2.10 La Ley del 22 de septiembre de 1835²⁰

En su artículo 1° señalaba que el Congreso General, reunido como lo prevenía la ley del 10 de septiembre de 1835, había reunido todas las atribuciones, así comunes como peculiares de cada cámara, quedando suspensos los artículos del acta constitutiva, de la Constitución General y del Reglamento Interior del Congreso, en la parte en que previenen o suponen la división de Cámaras.

2.11 La Ley del 26 de marzo de 1836²¹

Esta Ley señaló que las sesiones del Congreso General comenzarían a la hora que señalaba el Reglamento con los legisladores que se hallasen en el momento. Asimismo previó diversos incidentes que pudiesen ocurrir en las discusiones y votaciones de dictámenes.

2.12 El Reglamento del 29 de octubre de 1840

Este Reglamento no varió mucho del texto de los anteriores. "Sin embargo, introdujo la forma en que deberían llevarse a cabo las acusaciones contra funcionarios implicados en algún delito, y en su momento, para ser conocidas estas formalidades tanto por la Cámara de Diputados como por la de Senadores, añadiendo naturalmente, el procedimiento a seguir por el Gran Jurado"²².

¹⁹ Villegas Moreno, Gloria, *op. cit.*, p. 592.

²⁰ Página electrónica en internet del Grupo Parlamentario del PRD, *op. cit.*

²¹ *Ibidem.*

²² *Ibidem.*

2.13 El Reglamento Provisional de 1844

El *Reglamento Provisional para Gobierno de la Diputación Permanente*, expedido el 30 de marzo de 1844²³, constaba de 10 artículos en el que se regulaban su integración, las sesiones, su funcionamiento, la existencia de una comisión permanente de policía y las comisiones especiales que determinara la Diputación, así como sus atribuciones.

2.14 El Decreto de 1848

El *Decreto que determina la obligatoriedad de la asistencia a sesiones y las penas que se imponen a los legisladores infractores*, expedido el 14 de junio de 1848²⁴, establecía una serie de deberes a los legisladores; sanciones pecuniarias a quienes no acudían a las sesiones, como la destitución de su encargo, la suspensión de los derechos de ciudadano, la reducción de sus dietas; así como los medios de defensa de los legisladores en caso de ser sancionados.

3. De la Constitución de 1857 a la convocatoria para el Constituyente de 1916-1917

3.1 El Reglamento del 4 de diciembre de 1857²⁵

Después de ser promulgada la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1857, el Congreso nombró una Comisión Especial encargada de preparar un proyecto para reformar su reglamento interior. El proyecto fue presentado en la sesión del 4 de diciembre de 1857, sin embargo, el Congreso fue disuelto en ese mismo mes por Ignacio Comonfort, cuando desconoció la Constitución, por lo que no existe registro de las discusiones sobre el proyecto, y menos aún fue aprobado. Por ello, prevaleció el reglamento de 1824 hasta 1898 en que se expidió un nuevo ordenamiento interno.

El Dictamen de la Comisión Especial contemplaba la expedición de un Reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión que ha sido el más extenso y detallado respecto a otros textos similares. El ordenamiento contemplaba 258 artículos distribuidos en siete secciones y 29 capítulos. Sin embargo, no se incorporaron

²³ Villegas Moreno, Gloria, *op. cit.*, pp. 592 y ss.

²⁴ *Ibidem*, pp. 593 y ss.

²⁵ *Ibidem*, pp. 596 y ss.

apartados referentes a la Tesorería, la Secretaría del Congreso y la Contaduría Mayor. Asimismo, atendiendo al diseño institucional de la Constitución de 1857 por el que se contemplaba un Congreso unicameral, el proyecto de reglamento se refirió exclusivamente a la organización de la Cámara de Diputados.

De acuerdo con el Dictamen referido, el proyecto se basó esencialmente en el reglamento de 1824. La sección primera, *De la organización de la Cámara* (artículos 1 a 62), comprendía siete capítulos: de las juntas preparatorias; de la instalación de la Cámara y de la apertura y clausura de las sesiones; de la presidencia y vicepresidencia; de los secretarios; de las comisiones; del tratamiento del Congreso y sus miembros; del ceremonial; y de la guardia. La sección segunda, *De las sesiones* (artículos 63 a 93), incluía cuatro capítulos: de la naturaleza de las sesiones, de la asistencia de los diputados y penas a los que falten; de la asistencia de los secretarios del despacho; y de las galerías.

Mientras tanto, la sección tercera, *De las leyes* (artículos 94 a 191), contenía ocho capítulos: de la iniciativa; de los dictámenes de comisión; de las discusiones; de las votaciones; del ejercicio de la facultad del Ejecutivo para opinar sobre los proyectos de ley; de las dispensas de trámite; de las adiciones y modificaciones; y de la formación de las leyes.

La sección cuarta, *De los asuntos económicos* (artículos 192 a 204), contaba con dos capítulos: de su naturaleza y de sus trámites. La sección quinta, *Del Gran Jurado* (artículos 205 a 243), contemplaba tres capítulos: de su organización, de las personas sujetas al Gran Jurado; y de la manera de proceder del Gran Jurado. La sección sexta, *De varias facultades constitucionales sometidas al Congreso* (artículos 244 a 247), comprendía un solo capítulo: de la manera de ejercerlas. Finalmente, la sección séptima, *De la diputación permanente* (artículos 248 a 258), incluía tres capítulos: de su nombramiento e instalación; de sus atribuciones y deberes; y de su régimen interior.

3.2 La Reforma de 1873 al Reglamento de 1824²⁶

El 28 de septiembre de 1873 fue reformado el Reglamento de 1824, exclusivamente respecto a la fórmula para que los legisladores rindieran protesta a su cargo. El texto original del artículo 9 era:

Artículo 9. En todos los años el día 28 de diciembre se celebrará la última junta preparatoria, en la que los diputados y senadores prestarán el juramento que sigue: ¿Juráis guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente en el año de 1824? R. Sí lo

²⁶ *Ibidem*, pp. 576.

juro.- ¿Juráis haberos bien y fielmente en el encargo que la Nación os ha encomendado, mirando en todo por el bien y prosperidad de la misma Nación? R. Sí juro.- Si así lo hicieréis, Dios os lo premie, y si no, os lo demande.

La redacción de ese artículo, después de la reforma, fue la siguiente:

Artículo 9. Para que un diputado pueda desempeñar las funciones de su cargo, protestará previamente bajo la siguiente fórmula:

¿Protestáis sin reserva alguna guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las leyes de reforma y las demás que de aquella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputados que el pueblo os ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Nación?

Sí protesto.

Si así lo hicieréis, la Nación os lo premie, y si no, os lo demande.

3.3 El Reglamento del 20 de diciembre de 1898

El *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*²⁷ fue publicado el 20 de diciembre de 1897 en el *Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos* y, de acuerdo con su disposición transitoria, entró en vigor el 1° de septiembre de 1898. Este ordenamiento fue prácticamente copiado en el Reglamento vigente de 1934. Se caracterizó por la creación de dos periodos de sesiones ordinarias y la integración de la Gran Comisión en el Senado de la República. Sin embargo, tampoco contempló precepto alguno en el que se previniera la organización de los legisladores por Grupos Parlamentarios.

El Reglamento contaba con 199 artículos divididos en catorce subtítulos. En el apartado *De la instalación de las Cámaras* (artículos 1 a 15) se contemplaba un primer periodo de sesiones ordinarias, del 16 de septiembre al 15 de diciembre, y otro segundo, del 1° de abril al 31 de mayo. El primero era prorrogable hasta por treinta días, mientras que el segundo hasta por 15 días. Asimismo, se disponía que cada Cámara, antes de cerrar las sesiones del segundo periodo del segundo año (el periodo de cada legislatura era de dos años), nombraría una comisión compuesta de cuatro legisladores, para el solo efecto de dirigir el acto de instalación de la Junta Previa.

En el apartado *De la presidencia y la vicepresidencia* (artículos 16 a 24) se establecía que el último día útil de cada mes, durante los periodos de sesiones, cada Cámara elegiría un presidente y un vicepresidente. Dentro del apartado *De los secretarios y prosecretarios* (artículos 25 a 28) se señalaba que ellos ejercerían su cargo durante el tiempo de las sesiones de un año y no podían ser reelectos.

²⁷ *Ibidem*, pp. 623 y ss.

A través del apartado *De las sesiones* (artículos 29 a 56) se establecían distintos tipos de sesiones: ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes; se señalaba la secuencia en la que los asuntos debían ser incluidos en el orden del día; las sesiones extraordinarias debían ocuparse exclusivamente del objeto para las que fueron convocadas; y se establecían diversas obligaciones a los legisladores en materia de asistencia, vestimenta, licencias, enfermedad, fallecimiento y dietas. En el apartado *De la iniciativa de las leyes* (artículos 57 a 66) se describía el procedimiento legislativo propiamente dicho.

Dentro del apartado *De las comisiones* (artículos 67 a 93) se preveía la existencia de dos tipos de comisiones: permanentes y especiales; la facultad para que cada Cámara aumentara o disminuyera el número de comisiones; la existencia de una Gran Comisión en la Cámara de Diputados compuesta por un individuo de cada Estado, territorio y el DF; una Gran Comisión en el Senado compuesta por un senador por cada Estado y el DF; una Comisión Inspector de la Contaduría Mayor que duraría el tiempo de la Legislatura, y la obligación a las comisiones de presentar dictamen dentro de los 15 días siguientes a la recepción del turno del pleno.

En el apartado *De las discusiones* (artículos 94 a 129) obviamente se establecían reglas para el procedimiento de discusión en el pleno de las Cámaras; la posibilidad de participar en el debate para rectificar hechos o contestar alusiones personales; las reglas para presentar una proposición suspensiva; la votación en lo general y en lo particular; así como la posibilidad de que los Secretarios del Despacho participaran en el debate.

El apartado *De la revisión de los proyectos de leyes* (artículos 130 a 140) contemplaba el procedimiento en caso que alguna cámara, en su calidad de revisora, o el Presidente rechazaran o efectuaran observaciones o modificaciones a un proyecto de ley. A través del apartado *De las votaciones* (artículos 141 a 159), como en otros ordenamientos pasados, se distinguían tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédulas; se prohibían las votaciones por aclamación; se señalaba el procedimiento para determinar los asuntos de urgencia u obvia resolución; y las previsiones para el caso de empate. Por su parte, el apartado *De la fórmula para la expedición de las leyes* (artículos 160 a 165) contenía las fórmulas que debían ser utilizadas según el tipo de decreto.

Asimismo, en el apartado *De la Comisión Permanente* (artículos 166 a 177) se explicaba el procedimiento para la instalación de ese órgano y la elección de su mesa directiva; la conformación de sus comisiones; así como otras reglas que no han variado hasta nuestros días. Por lo que respecta al apartado *Del Ceremonial* (artículos 178 a

188) resaltaba que el Presidente asistiría a la apertura de las sesiones y dirigiría un discurso, el cual sería contestado por el Presidente del Congreso en términos generales, sin hacer apreciaciones en nombre de las Cámara "ni ofrecer programa para el porvenir".

El apartado *De la Tesorería del Congreso* (artículos 189 a 192) disponía que la existencia de un Tesorero para todo el Congreso, el cual sería nombrado por el Senado a propuesta en tema de la Cámara de Diputados. En el caso *De las galerías* (artículos 193 a 199) se reiteraban diversas normas existentes en reglamentos precedentes.

3.4 El Reglamento de la Convención de Aguascalientes de 1915

La Revolución Mexicana

Después de ser apresado en San Luis Potosí durante su campaña electoral, Francisco I. Madero emitió el *Plan de San Luis Potosí* en octubre de 1910, desde Texas —una vez que se fugó de la cárcel—, donde convocó a la rebelión en contra de Porfirio Díaz. Meses más tarde, después de enfrentamientos militares y de la caída de ciudad Juárez, se firmó un acuerdo en mayo de 1911, por el que Díaz renunciaría a la Presidencia y la asumiría Francisco León de la Barra.

Bajo el interinato de León de la Barra, fueron convocadas elecciones en las que triunfó Madero. Su gobierno fue moderado respecto a las exigencias radicales de las distintas fuerzas revolucionarias. Ello provocó levantamientos armados, principalmente el de Emiliano Zapata a través del *Plan de Ayala* en noviembre de 1911 y el de Pascual Orozco mediante el *Pacto de la Empacadora* en marzo de 1912. Sin embargo, Madero había licenciado a las fuerzas armadas revolucionarias y sólo conservó al viejo ejército federal de Díaz.

La insurrección de Félix Díaz provocó la llamada Decena Trágica en febrero de 1913 que derivó finalmente en la traición del General Victoriano Huerta —jefe de las fuerzas maderistas en ese momento— en contra del propio Presidente Madero, con el apoyo del Embajador de los Estados Unidos de América. Madero y el Vicepresidente Pino Suárez fueron detenidos y asesinados.

El golpe de estado de Huerta y su nombramiento ilegítimo como Presidente de la República fue aceptado tácitamente por el Senado, la Suprema Corte, el ejército federal, la mayoría de los gobiernos estatales y de los gobiernos extranjeros. No obstante, el 19 de febrero de 1913, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, desconoció el gobierno de Huerta. Esa decisión fue seguida por la legislatura de Sonora

el 4 de marzo. Así, la rebelión contra Huerta se fue generalizando paulatinamente en el resto de país.

Carranza expidió el *Plan de Guadalupe* el 26 de marzo de 1913, mediante el cual se invocaba el respeto al orden constitucional de 1857 y a la legalidad. Por ese motivo, el movimiento comenzó a ser llamado *constitucionalista* y Carranza fue designado Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Finalmente, el movimiento triunfó sobre Huerta al firmarse los *Tratados de Teoloyucan*, mediante los cuales se pactó la entrega de la ciudad de México y la disolución del ejército federal el 13 de agosto de 1914.

Antes de Teoloyucan, los dirigentes de las divisiones del Norte y del Nordeste del Ejército Constitucionalista se reunieron en Torreón para dirimir las diferencias surgidas con Carranza. De ahí nació el *Pacto de Torreón*, en el cual se formularon limitaciones al poder del Primer Jefe y distintas reivindicaciones sociales, obreras, campesinas y agrarias. Este Pacto no fue aprobado por Carranza. Sin embargo, los jefes militares que apoyaron el Pacto convocaron a una Convención en la ciudad de México –octubre de 1914– que después se trasladó a Aguascalientes.

Contra la voluntad de Carranza, la *Convención de Aguascalientes* nombró Presidente provisional a Eulafio Gutiérrez, con lo que se definió el rompimiento definitivo entre Carranza, por un lado, y Villa y Zapata, por el otro, quienes apoyaban la Convención.

Mientras la Convención sesionó en Cuernavaca (febrero de 1915), Toluca (agosto 1915) y Jojutla (abril de 1916), Carranza trasladó su gobierno a Veracruz, desde donde inició su marcha a la ciudad de México.

El Reglamento de la Convención de Aguascalientes de 1915

En Cuernavaca, el *Reglamento interior para la Soberana Convención Revolucionaria* fue aprobado en las sesiones correspondientes a los días 16, 17 y 18 de febrero de 1915²⁸.

El documento contenía 25 artículos que se centraban principalmente en las reglas para las discusiones y las votaciones en el seno de ese órgano colegiado, que a su vez estaban inspirados principalmente en los preceptos correspondientes al Reglamento de 1898.

²⁸ *Ibidem*, pp. 645 y ss.

3.5 El Decreto del 17 de noviembre de 1916

En 1916, una vez derrotado Villa y mientras Zapata había sido reducido a una pequeña región, Carranza se propuso restablecer el orden constitucional. Se plantearon dos alternativas entonces: restaurar la Constitución de 1857 o convocar a un congreso constituyente.

Finalmente, el 14 de septiembre de 1916, en la ciudad de México, Carranza expidió el decreto reformativo del *Plan de Guadalupe*, mediante el cual convocó a elecciones para un Congreso Constituyente que discutiría el proyecto de reforma a la Constitución de 1857 propuesta por el Primer Jefe. Después de las elecciones, el Congreso se instaló en Querétaro el 21 de noviembre de 1916.

Antes, el 17 de noviembre de 1916 se expidió un decreto que contenía las disposiciones referentes a las Juntas Previas a la Instalación del Congreso federal y regulaba las reuniones de diputados en la ciudad de Querétaro hasta la instalación del Congreso que habría de reformar la Constitución de 1857²⁹.

3.6 Las reformas del 4 de diciembre de 1916 al Reglamento de 1898³⁰

El 4 de diciembre de 1916, el Congreso federal reunido en Querétaro aprobó las modificaciones al Reglamento Interior del Congreso de la Unión de 1898, con el fin de adecuarlas a las condiciones requeridas para que el Constituyente sesionara. Esas reformas se efectuaron de conformidad con el artículo 5° de la Convocatoria a Elecciones de Diputados al Congreso llamado Constituyente, expedida por Venustiano Carranza el 15 de septiembre de 1916, en el que se estipuló lo siguiente:

Las sesiones del Congreso Constituyente se regirán por el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente creyere oportuno hacerle, por razón de su objeto especial, en sus tres primeras sesiones.³¹

El ordenamiento contenía 17 artículos y se refería a la designación de la Mesa Directiva, de las Comisiones, dos secciones del Gran Jurado; la existencia únicamente de discusiones en lo particular respecto de cada artículo; y las reglas para la discusión.

Finalmente, el dictamen de reformas a la Constitución fue aprobada el 30 de enero de 1917, firmada al día siguiente, promulgada el 5 de febrero y entró en vigor el 1° de mayo de ese año.

²⁹ Página electrónica en internet del Grupo Parlamentario del PRD, *op. cit.*

³⁰ Villegas Moreno, Gloria, *op. cit.*, pp. 647 y ss.

4. La Constitución de 1917 y sus reformas

A diferencia de lo que ocurre en el actual año 2000, durante el Congreso denominado Constituyente de 1916 y 1917 no se tenía consolidado un sistema de partidos políticos modernos. Así, no existía la concepción de dar espacios de representación a los partidos dentro de la Cámara de Diputados y, menos, se contemplaba la figura de los Grupos Parlamentarios. Los integrantes del Constituyente concurrieron a los trabajos de ese órgano representando a distintas corrientes revolucionarias, pero no a partidos políticos consolidados.

Cabe apuntar, sin embargo, que dentro del Congreso Constituyente, se perfilaron dos tendencias que sobresalieron dentro de sus trabajos: los moderados y los radicales. Los primeros estaban asociados al *Grupo Renovador*, integrantes de la mayoría maderista en la XXVI Legislatura federal y que habían sido acusados injustamente de colaborar con Huerta. Asimismo, eran los que apoyaron el proyecto moderado de Carranza.

Mientras que entre los radicales figuraban jóvenes militares y civiles que proponían un proyecto anticlerical y fundado en reivindicaciones sociales. Entre éstos, figuraron Francos J. Múgica, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara y Rafael Martínez Escobar.

Dentro de ese contexto, la ley constitucional careció de manera natural de cualquier precepto que ordenara la actividad de los partidos dentro del Congreso de la Unión. Ni siquiera en los textos reglamentarios del Poder Legislativo existía referencia alguna a las agrupaciones de los diputados.

En el texto original del artículo 51 de la Carta Magna se concebía, como ahora, a los integrantes de la Cámara de Diputados como *representantes de la Nación*. Este era el concepto que prevalecía en la conciencia de los constituyentes y, en particular, a lo largo del capítulo II de la Constitución, relativo al Poder Legislativo, de tal manera que los diputados eran considerados como portadores de la representación de la Nación entendida como una sola entidad o como una totalidad indivisible.

De esa manera, aunque la elección de los diputados "se hace sobre la base de demarcaciones territoriales, ello obedece a una simple técnica para lograr que el número de representantes esté en proporción a la población, clasificada en zonas o

³¹ *Ibidem*, p. 647.

distritos. Una vez que la elección se consuma, los diputados electos representan a toda la Nación y no a sus distritos por separado".³²

El original artículo 70 constitucional —el cual hoy regula la figura de los Grupos Parlamentarios— se limitaba a señalar que toda resolución del Congreso tendría el carácter de ley o decreto y establecía la fórmula mediante la cual debían ser promulgada. Así, no existió alguna referencia relevante en el texto de la Constitución, en sus sucesivas reformas, ni en la legislación del Congreso, antes de 1977, relativa a la existencia y regulación de los Grupos Parlamentarios.

En el año de 1962, mediante una reforma constitucional, fue incorporada la figura de los *diputados de partido* a nuestro sistema jurídico, pero ello sólo fue un antecedente del posterior sistema de elección de diputados por el principio de representación proporcional. En realidad, a partir de 1977 se reconoce y se regula en el texto de la Constitución General de la República lo que en la práctica parlamentaria venía ocurriendo a partir de la existencia de los diputados de partido: la formación incipiente de auténticos Grupos Parlamentarios.

Vale la pena señalar que aún cuando el texto constitucional determina el diseño institucional a partir del cual se configura el funcionamiento del Estado, en el caso de la regulación interna del Congreso se ha presentado una situación particular. La promulgación de la Constitución de 1917 no generó una reforma inmediata y directa al marco reglamentario que regía al Congreso de la Unión que correspondiera al nuevo texto constitucional. Indudablemente, la actividad parlamentaria se acopló y respetó el nuevo texto de la Ley Suprema.

Sin embargo, no se emitió una nueva reglamentación interna hasta 1934; ni siquiera una ley orgánica del Congreso, la cual no fue expedida hasta 1979, con motivo de la reforma política de 1977. De esta manera, aunque el Congreso acataba los preceptos constitucionales relativos al Poder Legislativo, después de 1917 su actividad interna continuó rigiéndose por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1898.

Obviamente, el Reglamento de 1898 fue adecuado, en la práctica parlamentaria, al nuevo marco constitucional y se dejaron de aplicar las disposiciones contenidas en él que contradijeran la Constitución de 1917. Ya en 1934, el Congreso expidió un nuevo Reglamento que, sin embargo, mantuvo la estructura y la mayor parte de los preceptos

³² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 25ª edición, México, 1991, p. 274.

contemplados en el Reglamento de 1898, los cuales a su vez mantenían el legado de los reglamentos de las Cortes de Cádiz.

Podría argumentarse que el caso de la reglamentación interna del Congreso no es el único caso en el que se prolongó la expedición de un nuevo marco legal. Varias normas reglamentarias de las disposiciones constitucionales fueron expedidas mucho tiempo después de la promulgación de la Constitución de 1917.

Sin embargo, el Reglamento de 1934 es un caso distinto debido a que no representó un cambio sustancial en la normatividad interna del Congreso; su texto conservó gran parte de la tradición del siglo anterior y su estructura no varió de la que fue heredada de los reglamentos anteriores. A pesar de esa herencia del siglo XIX, se debe reconocer que en los años posteriores a 1934 se modificaron acertadamente distintos artículos del Reglamento con el fin de adecuarlos a la Carta Magna de 1917 y a sus sucesivas reformas.

No obstante, la ausencia de un mayor desarrollo de la institución parlamentaria dentro de los textos legales se debía, por un lado, a la preeminencia de la figura presidencial, como titular del Ejecutivo, que durante los primeros años de vigencia de la Constitución se concentró en rededor de los caudillos revolucionarios y, posteriormente, se consolidó en el Presidente emanado de un partido casi único.

Por otro lado, la propia realidad política generada a partir del exacerbado presidencialismo provocó que la tarea parlamentaria se convirtiera en una mera actividad política auxiliar de las decisiones presidenciales. Asimismo, la ausencia de un auténtico sistema de partidos obstaculizó la conformación de agrupaciones de diputados de acuerdo a su afiliación partidista que tuvieran relevancia y peso político en el gobierno de la Cámara de Diputados y en toda la actividad parlamentaria.

Por el contrario, debido a la integración casi monopartidista de nuestro Congreso, sólo prevaleció la presencia de sectores, corrientes, simpatías y lealtades personales de los propios legisladores del régimen posrevolucionario sin formar grupos jurídicamente reconocidos por las normas parlamentarias. Así, los legisladores el partido hegemónico se agrupaban de acuerdo al sector de pertenencia: militar, obrero, campesino, popular; o conforme a la entidad federativa de procedencia.

4.1 El proyecto de Reglamento de 1917

No obstante que se conservaba el Reglamento de 1898, el Congreso tuvo la preocupación por dotarse de una normatividad interna adecuada. Una vez promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el 24 de julio de ese

mismo año, los CC. Mauricio Gómez, Lic. Enrique Muñoz y Manuel M. Guerrero, integrantes de la Comisión Especial de Reglamento, presentaron un *Proyecto de Reglamento General del Congreso de la Unión*³³. Sin embargo, el texto nunca fue aprobado.

El Proyecto contaba con 237 artículos y 18 capítulos: de las Instalación de las Cámaras; de la Presidencia y Vicepresidencia; de los Secretarios y Prosecretarios; de las sesiones; de las Comisiones; deberes de las Comisiones; de la iniciativa de las leyes y de las mociones que se sometían a la resolución de las Cámaras; de los procedimientos de la Cámara y de los debates; de la revisión de los proyectos de ley y de su forma definitiva; de las votaciones; comunicaciones al Ejecutivo de las Leyes y otros acuerdos del Congreso; de la Comisión Permanente; de las faltas de asistencia y de las penas; del Diario de los Debates; de la Tesorería del Congreso; ceremonial; de las galerías; y de la interpretación al Reglamento.

Uno de los aspectos novedosos que proponía el proyecto de reglamento que nos ocupa era que en sus artículos 236 y 237, correspondientes al capítulo *De la interpretación a este Reglamento*, ordenaba que, además de que su texto no podía ser modificado sin el concurso y aprobación de ambas Cámaras, cada una de las asambleas tenía la facultad de fijar la interpretación que debía darse a los preceptos reglamentarios, en los casos concretos en que no pudieran ser aplicados a la letra. Asimismo, cada Cámara podría tomar aquellos acuerdos de orden reglamentario que fueran necesarios para la debida aplicación de ese proyecto de Reglamento General.

4.2 Las adiciones de 1925 al Reglamento de 1898

Como ya he mencionado, a pesar de la vigencia de la nueva Constitución de 1917, el Congreso mantuvo vigente el Reglamento de 1898 hasta el año de 1934. Mientras tanto, sólo se efectuaron algunas pequeñas reformas a su texto.

El 5 de octubre de 1925 se publicó el decreto que adicionó los artículos 23 y 47 del Reglamento Interno de 1898. A través de esa reforma, se adicionó la fracción XIII al artículo 23, con el fin de agregar una obligación más al Presidente de la Mesa Directiva para "Invitar a abandonar el Salón, por sí o por excitativa de algún individuo de la Cámara, al miembro de ésta que se presente armado".

De acuerdo con esta adición, que obviamente atendía a las condiciones que imperaban en la vida política de ese momento con motivo de los convulsos años posteriores a la

³³ Villegas Moreno, Gloria, *op. cit.*, pp. 649 y ss.

lucha armada revolucionaria, se agregó el siguiente párrafo al artículo 47: "Tampoco es permitido presentarse portando armas dentro del Salón [de Sesiones]"³⁴.

4.3 El acuerdo del 17 de agosto de 1932

No está de más mencionar, dentro de las reformas y acuerdos tomados alrededor del Reglamento de 1898, que el 17 de agosto de 1932, se publicó en el *Diario Oficial* un Acuerdo en el que se fijaba una nueva fórmula para la expedición de los decretos y leyes que provinieran del Legislativo y del Ejecutivo³⁵.

4.4 El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934

En la sesión ordinaria del 23 de diciembre de 1933, correspondiente al segundo año legislativo de la XXXV Legislatura del Congreso de la Unión, fue presentada ante la Cámara de Diputados una iniciativa de Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos³⁶. El proyecto fue elaborado por la Comisión Especial de Reglamento nombrada al efecto. Debido a que fue considerado de urgente y obvia resolución, el proyecto fue aprobado por unanimidad en lo general y en lo particular sin discusión ese mismo día. Asimismo, fue enviado al Senado de la República para los efectos de ley.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934³⁷, aún permanece vigente. Debido a la antigüedad del Reglamento de 1934 (RGICGEUM-1934) y a la nueva dinámica del sistema de partidos, en nuestros días ese ordenamiento ha quedado rebasado en su aplicación en muchos preceptos.

En algunos asuntos continúa siendo el referente obligado para la conducción de las sesiones en el Pleno y el resto de la actividad parlamentaria. Sin embargo, he decidido referirme, en los siguientes párrafos, al texto original del Reglamento tal como fue expedido en 1934, con el fin de señalar la estructura original del ordenamiento, destacar la herencia procedente de los reglamentos del siglo XIX, así como algunas novedades

³⁴ Página electrónica en internet del Grupo Parlamentario del PRD, *op. cit.*

³⁵ *Ibidem.* (Desgraciadamente, en las fuentes consultadas no fue posible obtener el texto de ese acuerdo).

³⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 23 de diciembre de 1933, XXXV Legislatura del Congreso de la Unión.

³⁷ Villegas Moreno, Gloria, *op. cit.*, pp. 678 y ss.

en sus artículos. De igual manera, en los acápite posteriores mencionaré las sucesivas reformas a las que fue sometido el Reglamento.

No analizaré a profundidad la mayoría de los artículos del Reglamento, debido a que algunos son ya obsoletos y a que sus preceptos han sido superados por la Ley Orgánica del Congreso de 1979, por la reforma de 1994 y por la nueva Ley Orgánica de 1999; asimismo, ellos han sido interpretados, aclarados, precisados o desarrollados por múltiples acuerdos parlamentarios. Por tal motivo, me centraré en los principales ordenamientos contenidos en el Reglamento.

El RGICGEUM-1934 cuenta con 214 artículos distribuidos en 15 apartados. En el primer apartado, *De la instalación de las Cámaras* (artículos 1 a 14), originalmente se contemplaba un solo periodo de sesiones; una Comisión Instaladora encargada de la expedición de acreditaciones de los presuntos diputados; una Junta Preparatoria, la cual debía reunirse el 15 de agosto a las 16 horas; y los porcentajes para el quórum.

El apartado titulado *De la Presidencia y Vicepresidencia* (artículos 15 a 22) preveía la elección de un Presidente y dos Vicepresidentes, quienes se renovaban mensualmente y eran elegidos el último día útil de cada mes. Entre las atribuciones del Presidente destacan la de citar a sesiones extraordinarias, cuando ocurriere algo grave, ya por sí o por excitativa del Ejecutivo o del Presidente de la otra Cámara; declarar que no hay quórum cuando es visible su falta, o hacer que la Secretaría pase lista cuando aquél sea reclamado por algún miembro de la Cámara.

En el apartado *De los Secretarios y Prosecretarios* (artículos 23 a 26), se ordenaba que dichos funcionarios ejercían su cargo durante el tiempo de las sesiones ordinarias y extraordinarias del año de su ejercicio y no podrán ser reelectos. Hoy, por el contrario, de acuerdo a la nueva Ley Orgánica de 1999, la mesa directiva se integra por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios que son elegidos cada año y pueden ser reelectos.

En el capítulo *De las sesiones* (artículos 27 a 54), al igual que en ordenamientos reglamentarios anteriores, se contemplan distintos tipos de sesiones: ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Las ordinarias se celebrarían durante los días hábiles de los periodos constitucionales; las extraordinarias, a celebrarse fuera de los periodos constitucionales o "en los días feriados, dentro de ellos"; y las permanentes, que se celebren con ese carácter por acuerdo expreso de los miembros presentes de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado. Por otro lado, las sesiones del miércoles de cada semana se destinarían para tratar de preferencia los negocios de particulares.

Asimismo, se señala el orden en el que debían darse cuenta de los negocios durante las sesiones: 1) acta de la sesión anterior para su aprobación; 2) comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las Legislaturas y de los Gobernadores; 3) iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas locales y de los integrantes de la Cámara; 4) "dictámenes que consulten proyecto de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión"; 5) memoriales de los particulares; 6) dictámenes señalados para discutirse; 7) minutas de ley. Se disponía que los lunes de cada semana, después de la sesión pública, habría una sesión secreta para despachar los asuntos económicos de la Cámara y "otros que exijan reserva".

En el mismo apartado se establecen reglas respecto a las sesiones extraordinarias y las permanentes, el pase de asistencia, el tipo de asuntos a tratarse en la sesión secreta, las licencias por causas graves, los efectos de las ausencias de los legisladores, el procedimiento en caso del deceso de un legislador, e incluso la obligación impuesta a los senadores y diputados para asistir en traje de etiqueta en las sesiones de apertura y en la protesta del Presidente de la República.

El apartado *De la iniciativa de los leyes* (artículos 55 a 64) contempla el procedimiento legislativo relativo para la presentación y dictamen de las iniciativas de ley; la necesidad del voto de las dos terceras partes de los presentes para determinar los casos de urgencia u obvia resolución; la obligación para que todo proyecto pase a comisiones antes de ser discutido; y las reglas para fijar la cámara de origen y la cámara revisora.

El apartado *De las Comisiones* (artículos 65 a 94) distingue entre comisiones permanentes y especiales. Las primeras se elegirían en la primera sesión después de la apertura de sesiones³⁸. La Comisión de Administración se renovarían cada año y se elegiría en la primera sesión de cada periodo ordinario; mientras que la Comisión Inspector de la Contaduría Mayor de Hacienda también se renovarían cada año y sería electa en el mismo acto que la de Administración. El Reglamento daba facultades a cada Cámara para aumentar o disminuir el número de comisiones y subdividirlas en los

³⁸ En el texto original del artículo 66 del RGICGEUM-1934, se establecieron las siguientes comisiones permanentes: Aguas e Irrigación Nacionales; Aranceles y Comercio Exterior; Beneficencia; Bienes y Recursos Nacionales; Bosques, Caza y Pesca; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Fabriles; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Gobernación; Gran Comisión; Guerra; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Migración; Minas; Obras Públicas; Petróleo; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamento; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Vías Generales de Comunicación.

ramos que creyera conveniente. De igual forma, cada Cámara podía crear las comisiones especiales que considerara.

Se contemplaba la existencia de una Gran Comisión que en la Cámara de Diputados se compondría de un legislador por cada Estado y Territorio, así como del DF, al igual que en la Cámara de Senadores. Cada Gran Comisión sería la encargada de proponer al Pleno de la Cámara respectiva el personal de las comisiones permanentes y especiales.

Se contemplaba la existencia de una Comisión de Presupuestos y Cuenta, compuesta de cinco legisladores, y a la cual pasarían inmediatamente que se reciban, el Proyecto de Presupuesto del año siguiente y las cuentas del anterior que remitiría el Ejecutivo. Sobre ellos, la Comisión tendría la obligación de emitir un dictamen dentro de los treinta días siguientes.

Asimismo, se otorgaban facultades a las comisiones, por medio de su presidente, para solicitar a cualquier archivo u oficina "de la Nación", la información y copias de documentos que estimaren convenientes; para tener conferencias con los Secretarios de Estado; para tener conferencias con las comisiones de la otra cámara; así como la obligación de emitir dictamen dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que hayan recibido el asunto.

El apartado *De las Discusiones* (artículos 95 a 134) describe las reglas relativas al procedimiento para la discusión de los proyectos sometidos a la consideración del Pleno; el procedimiento para la proposición suspensiva; las discusiones en lo general y en lo particular; la procedencia del voto particular; la posibilidad de que asistieran los Secretarios del Despacho para informar a la Cámara lo que estimaren convenientes y exponer sus fundamentos antes de la discusión de un proyecto.

En el siguiente apartado, *De la revisión de los proyectos de ley* (artículos 135 a 145), se detalla el procedimiento constitucional para el caso en que un proyecto de ley fuere rechazado por la legisladora o por el Ejecutivo Federal. En el capítulo *De las votaciones* (artículos 146 a 164) se establecen tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula; los casos y los procedimientos para la aplicación de cada una de ellas; así como los empates en la votación. Como su nombre lo indica, el apartado *De la fórmula de expedición de las leyes* (artículos 165 a 170) contiene las fórmulas correspondientes.

El apartado *De la Comisión Permanente* (artículos 171 a 183) señala la forma y el tiempo de integración de esa Comisión; la elección de su mesa directiva, compuesta de un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios, de los cuales dos serían

diputados y dos senadores (igual que en nuestros días); contaría con las comisiones de Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Gobernación, Guerra y Marina, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Puntos Constitucionales, y Relaciones Exteriores; así como la obligación de sesionar aún cuando se celebren sesiones extraordinarias.

Los siguientes dos apartados son: *Del Diario de los Debates* (artículo 184) y *Ceremonial* (artículos 185 a 197). El primero representó una novedad en este tipo de reglamentos; el segundo repetía casi en su totalidad el protocolo establecido desde las Cortes de Cádiz para el recibimiento del Jefe de Estado.

Por su parte, el capítulo *De la Tesorería* contempla la existencia de un tesorero nombrado por cada Cámara a propuesta de su respectiva Gran Comisión, a diferencia de ordenamientos anteriores, en los cuales existía un tesorero para todo el Congreso. El funcionario estaría encargado de la administración de los fondos del Presupuesto del Congreso. Finalmente, en el último apartado, *De las galerías* (artículos 205 a 214), se comprenden reglas relativas a estos espacios dentro del salón de sesiones.

Cabe reiterar que este Reglamento no contenía ninguna referencia a los Grupos Parlamentarios o a cualquier otra actividad de los legisladores de acuerdo con su afiliación partidista.

4.5 La reforma de noviembre de 1934 al RGICGEUM-1934

Mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de noviembre de 1934³⁹, se modificó el artículo 46 del RGICGEUM-1934 solamente para exigir que en las sesiones de apertura de los periodos constitucionales y en la protesta del Presidente de la República, los legisladores asistirían en *traje de calle*, de preferencia de color negro, en lugar de *traje de etiqueta*, como se señalaba en el texto original del Reglamento expedido en marzo de 1934.

4.6 La reforma de 1935 al RGICGEUM-1934

El 31 de diciembre de 1935 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 177⁴⁰, la cual señaló que los empleados y obreros que presten sus servicios al Congreso de la Unión no serían removidos de los empleos que ocupaban,

³⁹ Villegas Moreno, Gloria, *op. cit.*, p. 687.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 704 y ss.

durante los recesos del propio Congreso, y gozarían del sueldo integro asignado en el Presupuesto.

4.7 La reforma de 1937 al RGICGEUM-1934

El 16 de octubre de 1937 fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 13, 23, 28, 31, 51, 65, 66, 68, 69, 72, 76, 84, 172, 177 y 204 del RGICGEUM de 1934⁴¹. Sin embargo, dicha reforma fue derogada mediante el decreto publicado en el D.O.F. el 1 de noviembre de ese mismo año⁴².

4.8 La reforma de 1940 al RGICGEUM-1934

El 27 de enero de 1940 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a los artículos 28, 61, 66, 72 fracción IV y 84 del RGICGEUM-1934⁴³. En el artículo 28 se modificó el horario de las sesiones ordinarias cuyo inicio sería a las 12 horas y no a las 16 horas, como sucedía antes de esta modificación. El artículo 61 sólo tuvo una adecuación en su redacción.

Respecto al artículo 66 que enumera las comisiones permanentes fueron agregadas las comisiones de: Agricultura y Fomento; Asistencia Pública; Asuntos Indígenas; Defensa Nacional; Departamento Agrario; Fomento Cooperativo; Hacienda; Materiales de Guerra; mientras que fueron eliminadas las comisiones de: Beneficencia; Bosques, Caza y Pesca; Fabriles; y Guerra.

Por lo que respecta a la Gran Comisión del Senado (artículo 72, fracción IV), en el texto original del RGICGEUM-1934 se señalaba que se integraría por el Senador más antiguo de cada Estado o del Distrito Federal. Con esta reforma, se estableció que en la elección de los 29 miembros de la Gran Comisión se haría por sorteo de entre los dos Senadores de cada Estado y del DF, que estuviesen presentes.

El artículo 84 que contenía la prohibición al Presidente de cualquiera de las Cámaras para pertenecer a alguna comisión durante el tiempo de su encargo, fue reformado con el fin de ampliar dicha restricción a los secretarios de las mesas directivas de cada una de las asambleas.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 681 y ss.

⁴² *Ibidem*, pp. 683 y ss.

⁴³ *Ibidem*, pp. 685 y ss.

4.9 La adición de 1957 al RGICGEUM-1934

Mediante la adición al artículo 190 del RGICGEUM-1934, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1957⁴⁴, se otorgó a los supervivientes del H. Congreso Constituyente de 1917 el derecho de ocupar, sin voz ni voto, y cuantas veces lo desearan, las curules o los escaños señalados para ello en los Salones de Sesiones de las Cámaras, durante sus periodos legislativos.

4.10 La reforma de 1963 al RGICGEUM-1934

Los artículos 3, 5, 6 y 14 del RGICGEUM-1934 fueron modificados mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1963⁴⁵. Esta modificación al Reglamento correspondió al decreto de reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1963, mediante la cual se estableció la figura de los *diputados de partido*.

A través de esta reforma al Reglamento, se precisó que el quórum necesario para las Juntas Preparatorias de la Cámara de Diputados se formaría con más de la mitad de los presuntos diputados de mayoría y, para las del Senado, con las dos terceras partes de los presuntos senadores y senadoras. El artículo 5 fue reestructurado de tal manera que se enumeraron las reglas y el procedimiento para la realización de las Juntas Preparatorias, mientras que el artículo 6 fue modificado para contemplar lo relativo al dictamen de los diputados y diputadas de partido dentro de dichas Juntas.

Asimismo, se modificó el artículo 14, cuya nueva redacción señalaba que en caso que no hubieren sido resueltos los casos de las diputadas y los diputados de partido, la Cámara podría abrir sus sesiones y desarrollar sus trabajos con asistencia de más de la mitad de los diputados y las diputadas de mayoría. Una vez que fueran calificados las diputadas y los diputados de partido, el quórum se formaría con la mitad más uno de todos los legisladores y las legisladoras en ejercicio.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 706.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 678 y ss.

4.11 La reforma de 1966 al RGICGEUM-1934

El 21 de octubre de 1966 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a los artículos 85, 94, 176 y 179 del RGICGEUM-1934⁴⁶. En el texto original del artículo 85 se señalaba que exclusivamente las comisiones de Administración, la Inspectoría y las Secciones del Gran Jurado seguirán funcionando durante los recesos del Congreso. Con esta reforma se estableció que indistintamente todas las comisiones de ambas Cámaras continuarían sus actividades normales, durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo.

Antes de esta reforma, el Reglamento disponía que durante el receso de las Cámaras, las Comisiones debían conservar los expedientes que tuvieran en su poder. Ahora, se estableció que durante esos recesos, las Comisiones continuarían el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen; una vez firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de la Comisión, se imprimirían junto con los votos particulares y se remitirían a los respectivos Plenos para su conocimiento y estudio.

Al abrirse el periodo de sesiones, se tendría por hecha la primera lectura de todo dictamen que se remitiera a los legisladores antes del 15 de agosto de cada año. Los dictámenes que las comisiones produjeran, sobre asuntos que no llegara a conocer la Legislatura que los recibió, quedarían a disposición de la siguiente Legislatura con el carácter de proyectos.

El artículo 176 se modificó con el fin de señalar adecuadamente los preceptos constitucionales que fueron reformados en el mismo año de 1966, con relación a las atribuciones de la Comisión Permanente.

Se modificó el texto original del artículo 179 que señalaba "Los asuntos que, sin ser de la competencia de la Comisión Permanente, llegasen a su poder, se reservarán para entregarlos en su oportunidad a la Cámara que correspondan". Con la reforma, el precepto señaló que los asuntos cuya resolución correspondiera al Congreso o a una de las Cámaras, que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarían a las Comisiones relativas de la Cámara que correspondiere.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 695 y ss.

4.12 Ley Federal Electoral de 1973

Aún cuando se trata de un ordenamiento electoral, no quiero dejar de referirme a esta Ley que redujo el porcentaje de votación necesaria para tener derecho a diputados de partido, incrementándose así su número. Asimismo, fijó el 1.5% como porcentaje de votación nacional mínimo necesario para que los partidos conservaran su registro.

4.13 La reforma de enero de 1975 al RGICGEUM-1934

De acuerdo con el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1975⁴⁷, fueron reformados los artículos 53, 54, 90, 114, 126, 127, 128, 129, 130 y 131 del RGICGEUM de 1934.

En esos artículos, la obligación impuesta a los Secretarios de Despacho para asistir a las sesiones de las Cámara, para comparecer o para remitir información, fue ampliado a los "Jefes de los Departamentos Administrativos, los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria", de acuerdo con la reforma constitucional al artículo 93 de la Carta Magna en 1974.

4.14 La reforma de diciembre de 1975 al RGICGEUM-1934

El 11 de diciembre de 1975 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforma el RGICGEUM de 1934⁴⁸. En lo relativo a las comisiones permanentes (artículo 66) fueron agregadas las de: Pesca; Recursos Hidráulicos; y Turismo. Fueron suprimidas las de: Aguas e Irrigación Nacionales; y Planeación del Desarrollo Económico y Social; mientras que la de Departamento Agrario se transformó en la de Asuntos Agrarios.

4.15 La Reforma Política de 1977 (DOF, 6 de diciembre de 1977)

El 6 de octubre de 1977, la Cámara de Diputados recibió la iniciativa presidencial – suscrita el 4 de octubre de 1977– con proyecto de Decreto que reformaba y adicionaba la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. El asunto fue turnado a las

⁴⁷ *Ibidem*, 688 y ss.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 691 y ss.

Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos de esa Representación Nacional.

Más tarde, en la sesión del 18 de octubre de 1977, el Dictamen de dichas Comisiones fue dado de primera lectura y fue acompañado por dos votos particulares: el del Diputado Ramón Garcilita Partida (PAN) y el del Diputado Héctor Ramírez Cuéllar (PPS). En la sesión del Pleno del 19 de octubre de ese año, al Dictamen de las Comisiones le fue dispensada la segunda lectura y fue sometido a discusión en lo general y en lo particular.

Ese día el decreto fue aprobado en lo general por la mayoría, pero el debate de los artículos reservados para su discusión en lo particular se prolongó los días 20, 21, 24 y 25 de octubre. Este último día se declaró su aprobación en lo general y en lo particular, y pasó al Senado para sus efectos constitucionales.

Finalmente, después de ser aprobado por el Senado de la República y por más de las mitad de las legislaturas locales, el 1º de diciembre de 1977, la legisladora remitió a la Cámara de Diputados el proyecto de Declaratoria para reformar y adicionar la Constitución. Por haber considerado el asunto de obvia resolución, esta asamblea aprobó la Declaratoria y fue enviada al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación en el DOF.

El proceso de Reforma Política de 1977 fue anunciado por el Presidente de la República en su primer informe de gobierno del 1º de septiembre de ese año. Con la Reforma Política se modificó no sólo el orden constitucional, sino todo el marco legal relativo a los asuntos electorales, parlamentarios y de los partidos políticos. "Una verdadera Reforma Política —afirmaba el titular del Ejecutivo Federal en turno— no es un acto, así sea éste de la mayor relevancia legislativa; son muchos actos, y no es un momento, sino un proceso que exige, por igual, reformas jurídicas y modificaciones que culminen en una vida mejor"⁴⁹.

De acuerdo con la iniciativa presidencial⁵⁰, la Reforma Política iba encaminada a una mejor integración del sistema de libertades y del sistema democrático; a respetar el derecho de las minorías a preservar su identidad y a manifestarse sin obstáculos; evitar el abuso de las mayorías que surge cuando se impide la participación política de las minorías; por el contrario, se pretendía un "Gobierno de mayorías con el concurso de las minorías". Con ese fin, parte sustancial de la reforma constitucional implicaba incorporar la pluralidad política del país a la Cámara de Diputados.

⁴⁹ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, 1º de septiembre de 1977.

⁵⁰ *Diario de los Debates... op. cit.*, 6 de octubre de 1977.

La reforma constitucional se centró, respecto al tema de la constitucionalización de los partidos políticos, en otorgarles una serie de prerrogativas para garantizar su función, calificada de interés público. Ellos fueron concebidos como entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos y las ciudadanas a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan.

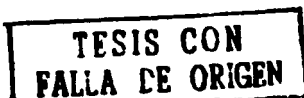
Se consideró que el carácter de interés público hacía necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana. Para este fin se estableció como prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los períodos electorales.

Debido a que el tema fundamental de la reforma constitucional era promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país, se modificó el sistema de elección de las diputadas y los diputados. Para ello, se estableció el sistema electoral mixto que conservó como dominante el de mayoría relativa e incorporó el de representación proporcional; es decir, 300 diputados y diputadas elegidas con base en distritos uninominales y 100 diputadas y diputados en listas regionales por circunscripciones plurinominales.

Respecto al primer sistema de elección, se suprimió el factor demográfico como criterio para fijar los distritos electorales y, en su lugar, se señaló un número fijo (300) a partir del cual se dividiría el territorio nacional. Para el segundo sistema de elección, el de representación proporcional, se describieron distintos requisitos hacia los partidos, entre ellos, el de haber logrado menos de sesenta diputados y diputadas de mayoría simple y haber obtenido 1.5% o más del total de la votación emitida en todas las circunscripciones plurinominales.

La reforma constitucional también estableció los mecanismos para la integración y funcionamiento del Colegio Electoral, órgano facultado para calificar la elección de los Diputados. Su existencia estaba sustentada en el principio de autonomía del Poder Legislativo; de tal manera que se evitaba que en el acto de su integración intervinieran entidades ajenas. Además, la autocalificación era estimada como una solución que había prevalecido en el orden jurídico y político de la mayoría de los países de gobierno de representación popular.

Dentro de la reforma constitucional se incorporó el recurso de reclamación para impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) las resoluciones del Colegio Electoral. La SCJN se concentraría en verificar los planteamientos que



formulara el reclamante y determinaría si existieron violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma.

En la iniciativa, en sus dictámenes y en los debates prevaleció la idea de asegurar la independencia de la Corte, a través de darle facultades estrictamente como tribunal de derecho y no como órgano político electoral. Las resoluciones que emitiera tendrían carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularían la calificación hecha por los colegios electorales; únicamente se harían del conocimiento de la Cámara de Diputados, la que teniendo en cuenta la declaración de la SCJN, resolvería en forma definitiva.

Por otro lado, se reformó la organización y funciones propias del Congreso de la Unión. Se afirmaba que la práctica parlamentaria había consagrado que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso se regularan por un reglamento propio pero que, por su jerarquía normativa, constituía un ordenamiento con características de Ley Orgánica.

Por ello, se estimó que el RGICGEUM carecía de unidad sistemática; sobre todo, la incorporación de un número mayor de miembros de la Cámara de Diputados requería de formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación que encauzaran el desarrollo de las tareas legislativas. Con ese fin, se adicionaron tres párrafos al artículo 70 de la Constitución General de la República, con el fin de facultar al Congreso de la Unión a expedir la Ley que regularía su estructura y funcionamiento internos.

En el afán de conservar la total autonomía del Congreso en la expedición de su Ley Orgánica, en el texto constitucional se señaló que ese ordenamiento no podría ser vetado por el Ejecutivo Federal ni necesitaría de la promulgación de éste para tener vigencia. Por otro lado, mediante la reforma se derogó la fracción XXII del artículo 73, que establecía como facultad del Congreso la expedición de su reglamento interior, pues dicha atribución se consideró comprendida en la nueva redacción del artículo 70 constitucional.

En otro asunto relativo al Congreso, a través de la reforma constitucional se agregó un párrafo al artículo 93 con el fin de que ambas Cámara pudieran integrar *Comisiones* que investiguen el funcionamiento de las entidades paraestatales, siempre y cuando lo solicite la tercera parte de sus miembros tratándose de los diputados y las diputadas, y de la mitad si se tratara de las senadoras y los senadores.

Por lo que respecta a la facultad conferida a la SCJN en el artículo 97 constitucional se detalló lo relativo a la facultad de iniciar investigaciones cuando se estime que se han

cometido *violaciones al voto público*. La atribución mencionada se definió dentro de la concepción del equilibrio de los Poderes Federales como un medio de control horizontal que tiene por objeto preservar el orden institucional y que sería ejercida por la Corte únicamente en aquellos casos en que a juicio de la misma pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de las Cámaras del Congreso Federal o del Titular del Poder Ejecutivo.

En el texto constitucional, por lo que respecta a los preceptos relativos a las legislaturas locales y los ayuntamientos, también se introdujeron reformas similares a las del Congreso. Respecto a los primeros, se ordenó la incorporación de diputados de minoría; mientras que el sistema de representación proporcional fue integrado a la elección de los ayuntamientos. En el Distrito Federal se introdujeron dos formas de participación ciudadana –que a la postre nunca fueron aplicadas–: el referéndum y la iniciativa popular.

4.15.1 La figura de los Grupos Parlamentarios en la Reforma Política

Con la adición de tres párrafos al artículo 70 de la Carta Magna, no sólo se dio un reconocimiento constitucional a la existencia de la figura del Grupo Parlamentario, sino fundamentalmente se estableció como un deber que dentro de la Ley Orgánica del Congreso se detallaran las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados y las diputadas, según su afiliación de partido, a efecto de *garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados*.

Aunque en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reforma a la Constitución de 1977 no se detalla el sentido del texto incorporado como párrafo tercero del artículo 70, es evidente la intención de *garantizar la pluralidad política* dentro de la Cámara, el cual en realidad era el objetivo concreto de todo el diseño institucional que incluía la Reforma Política de ese año. De la lectura de los Dictámenes y las discusiones relativas en ambas Cámaras, es posible identificar la preocupación por dar sustento legal a lo que ya era práctica común en la costumbre legislativa: la agrupación de los diputados y las diputadas en bloques con el fin de adoptar estrategias comunes y unificar su voto en un sentido determinado, de acuerdo a su afiliación de partido.

4.16 La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 (LOPPE)

Esta ley reguló, en el orden electoral, el principio de mayoría relativa y de representación proporcional para la conformación de la Cámara de Diputados. Con

fundamento en la reforma a la Constitución de 1977, se consolidó un sistema electoral mixto constituido por 300 diputados y diputadas electas por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 100 por el principio de representación proporcional, electos mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

4.17 La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 (LOCGEUM-1979)

Con base en el proceso de Reforma Política impulsado en 1977 y que culminó en las modificaciones al texto constitucional en ese mismo año, se expidió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979⁵¹. Se trataba del primer ordenamiento legal de esas características en la historia parlamentaria de México.

El 3 de mayo de 1979 la Comisión Permanente de la L. Legislatura del Congreso de la Unión convocó a un periodo extraordinario de sesiones con el fin de analizar y, en su caso, aprobar una iniciativa de LOCGEUM. El periodo extraordinario fue abierto el 8 de mayo; al día siguiente la iniciativa recibida en la Cámara de Diputados fue turnada a la Primera Comisión de Gobernación.

El Dictamen de la Comisión fue discutido y aprobado por el pleno de la Cámara en lo general el 15 de mayo y al día siguiente lo fue en lo particular, por lo que el Dictamen fue finalmente aprobado en lo general y en lo particular por 145 votos a favor y 33 en contra. El Dictamen pasó al Senado para sus efectos constitucionales.

Dicha Ley Orgánica estaba integrada por 120 artículos distribuidos en cuatro títulos, relativos al Congreso de la Unión, a la Cámara de Diputados, al Senado de la República y a la Comisión Permanente, respectivamente. El Título primero, *Del Congreso General* (artículos 1° a 13), se refería a la integración del Congreso y de cada una de sus Cámaras; introdujo el concepto de *Legislatura*, el cual por primera vez se incorporaba en un texto legal; el periodo ordinario de sesiones; las sesiones de Congreso General; el informe de gobierno del Presidente de la República; el quórum de las Cámaras; el fuero de los diputados y las diputadas y las senadoras y los senadores; así como la inviolabilidad de los recintos del Congreso.

El Título segundo, *De la Cámara de Diputados* (artículos 14 a 66), contenía cuatro capítulos. El Capítulo I, a su vez, se divide en tres secciones. La Sección primera, *De la Calificación de las Elecciones* (artículos 14 a 24), comprendía las reglas relativas a la

Comisión Instaladora del Colegio Electoral, su mesa directiva, sus facultades y su funcionamiento; el propio Colegio Electoral, sus atribuciones, sus comisiones dictaminadoras y la obligación de concluir la calificación de los diputados y las diputadas antes del 29 de agosto.

La Sección segunda, *De la Instalación de la Cámara* (artículo 25), establecía el procedimiento para instalar y elegir la mesa directiva de la Cámara de Diputados. La Sección tercera, *Del recurso de Reclamación* (artículos 26 y 27), preveía el procedimiento para hacer uso de dicho recurso que otorgaba el artículo 60 de la Constitución General de la República, con el fin de impugnar la calificación de la elección de las diputadas y los diputados federales efectuada por el Colegio Electoral.

El Capítulo II, *De la Mesa Directiva*, contenía tres secciones. La Sección primera, *De la Integración* (artículos 28 a 33), señalaba que la Mesa estaría integrada por una Presidencia, cinco Vicepresidencias, cuatro Secretarías y cuatro Prosecretarías —que significaba un número excesivo para un órgano de esa naturaleza—; se establecía su duración y procedimiento para la elección; así como las causales de su remoción.

En la sección segunda, *De la Presidencia* (artículos 34 y 35), se incluían esencialmente las atribuciones del Presidente de la Mesa. Mientras que la Sección tercera, *De la Secretaría* (artículos 36 y 37), comprendía las facultades y obligaciones de los secretarios.

A partir de la reforma constitucional de 1977 que adicionó el tercer párrafo del artículo 70 y con la expedición de esta Ley Orgánica en 1979, por primera vez se incorporó en un texto reglamentario del Congreso Mexicano la figura de los Grupos Parlamentarios. Así, el Capítulo III se denominó *De los Grupos Parlamentarios* (artículos 38 a 49), y se dividió en dos secciones.

La Sección primera, *De la Integración de los Grupos Parlamentarios*, los definía como "formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la Cámara". Asimismo, se consideraba que "los grupos parlamentarios coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitan la participación de los diputados en las tareas camorales; además contribuyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participan sus integrantes".

Como requisito para su conformación se exigía cuando menos cinco diputados de una misma afiliación de partido. Además, los Grupos debían presentar ante la Mesa

³¹ Villegas Moreno, Gloria, *op. cit.*, pp. 709 y ss.

Directiva de la Cámara, con el fin de tenerse por constituidos, el acta correspondiente a su integración y el nombre del líder del Grupo Parlamentario. Dicha documentación era entregada en la sesión inicial del primer periodo ordinario de la Legislatura; la examinaba la Presidencia de la Mesa; y finalmente éste emitía la declaratoria de constitución, a partir de cuyo momento ejercían las atribuciones previstas por la Ley Orgánica.

Se señalaba que el funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los *líderes* de los Grupos Parlamentarios, serían regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, siempre en el marco de las disposiciones de esa LOCGEUM-1979. Los *líderes* de los Grupos Parlamentarios eran considerados sus conductos para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de la Cámara de Diputados.

Asimismo, se estableció que el *líder* del Grupo Parlamentario mayoritario podía reunirse con los demás *líderes* para considerar, conjuntamente, las acciones específicas que propiciarán el mejor desarrollo de las labores camerales. Debe resaltarse que a través del texto de la Ley Orgánica de 1979 se denominó *líder* a los coordinadores y las coordinadoras de los Grupos. Sin embargo, esa forma de llamarlo fue modificada en la reforma de 1994, mediante la cual se estableció la denominación más adecuada para ese diputado: *coordinador del Grupo Parlamentario*.

Por otro lado, se indicó que las diputadas y los diputados tomarían asiento en las curules que correspondieran al Grupo Parlamentario del que formarían parte. De igual forma, se señaló que los Grupos dispondrían de locales adecuados en las instalaciones de la Cámara, así como de la asesoría, personal y los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia Cámara.

Este fue un precepto fundamental y tan importante como el propio reconocimiento jurídico de la existencia de los Grupos, debido a que se plasmó en el texto legal la obligación de suministrarles recursos, de manera adicional a las dietas que corresponden a los legisladores individualmente. Ello propició que la actividad de los Grupos Parlamentarios fuera reforzada con los apoyos financiero y material que, finalmente, son los elementos esenciales para el adecuado ejercicio de las atribuciones que les otorga la ley.

Este precepto marcó la diferencia sustancial entre los diputados y las diputadas organizados bajo la figura del Grupo y los legisladores denominados *sin partido*.

Aquellos tenían derecho a recibir recursos adicionales dentro de su respectiva agrupación, mientras que éstos, en principio, debían sujetarse a sus dietas regulares.

En el mismo Capítulo III, *De los Grupos Parlamentarios*, la Sección segunda se refirió a *las Diputaciones y la Gran Comisión* (artículos 46 a 49). Mediante estos artículos se mantuvieron de hecho dos formas de agrupación de los diputados y las diputadas: los Grupos Parlamentarios de acuerdo a la afiliación partidista y las Diputaciones, conformadas por los diputados de una misma entidad federativa, a partir de las cuales se integraba la Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, esta segunda forma de agrupación estaba restringida al partido político que hubiese obtenido una mayoría absoluta de diputados, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades federativas. Así, al comienzo de cada Legislatura se integraban los Grupos Parlamentarios con las diputadas y los diputados de los partidos minoritarios, mientras que el partido mayoritario, el Revolucionario Institucional, se agrupaba en la Gran Comisión, la cual de facto era la base de su Grupo Parlamentario.

Una vez que los diputados y las diputadas de una misma entidad federativa se integraban en una Diputación, se elegía un coordinador o una coordinadora de cada una de esas Diputaciones, quienes a su vez pasaban a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara. Constituida la Gran Comisión, sus integrantes designaban una mesa directiva —compuesta por un Presidente, dos Secretarios y dos Vocales—, de tal manera que la Presidencia de ese órgano era considerado el *líder* del Grupo Parlamentario mayoritario.

La Gran Comisión tenía a su cargo las funciones de dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país, tomando en consideración las propuestas de las Diputaciones. También tenía facultades para tramitar y presentar proyectos de resolución, en el caso señalado por el texto original del artículo 116 constitucional, por el cual se permite a los Estados a arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, siempre con la aprobación del Congreso de la Unión. Adicionalmente, la Gran Comisión podía proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero, y proponer a los integrantes de las comisiones y de los comités.

La Gran Comisión debía quedar instalada dentro de los primeros quince días del mes de septiembre. Según la LOCGEUM-1979 dispondría de un local adecuado en las instalaciones de la Cámara de Diputados y contaría con el personal y los elementos necesarios para el desempeño de sus funciones, con arreglo a lo que determinara el presupuesto.

El Capítulo IV, *De las Comisiones y Comités* (artículos 50 a 66), disponía la existencia de cuatro tipos de comisiones: de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación y jurisdiccionales. Las de dictamen legislativo, denominadas *ordinarias*, y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se constituían con carácter definitivo, dentro de la primera quincena del mes de septiembre del año de inicio de la Legislatura y funcionarían para toda la Legislatura.

Las comisiones de investigación y las jurisdiccionales se constituían con carácter transitorio; funcionaban en los términos constitucionales y legales y cuando así lo acordara la Cámara. Asimismo, en ese capítulo se señalaban las atribuciones de las comisiones; así como lo relativo a las comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; de Reglamento, Régimen y Prácticas Parlamentarias; de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; de investigación; jurisdiccionales; así como los comités de Administración; de Biblioteca, y de Asuntos Editoriales.

Debe destacarse que en el artículo 55 de la Ley Orgánica de 1979, se estipulaba que las comisiones ordinarias estarían integradas por regla general con 17 diputados y diputadas a propuesta de la Gran Comisión, *procurando que en ella se encontraran representados los diferentes Grupos Parlamentarios*. De esta manera se fijó en la ley el deber de incorporar dentro de las comisiones a diputadas o diputados de los diversos partidos presentes en la Cámara.

Sin embargo, dicha obligación estaría sujeta a lo que determinara la Gran Comisión. Aunque usualmente dicha Comisión, antes de elaborar el proyecto de integración de las Comisiones, escuchaba la opinión y las propuestas que formulaban los coordinadores de los Grupos Parlamentarios minoritarios.

En el mismo sentido, representó un avance sustancial que en la Ley Orgánica se estableciera la obligación de que en la Comisión de Reglamento, Régimen y Prácticas Parlamentarias estuviesen representados todos los Grupos (artículo 58, segundo párrafo, LOCGEUM-1979). Esa Comisión se integraba por veinte miembros de entre los Diputados de mayor experiencia parlamentaria. Sus tareas eran preparar los proyectos de Ley o Decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camerales; impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias; y desahogar las consultas respecto de la aplicación e interpretación de esta Ley, reglamentos y prácticas y usos parlamentarios.

El Título tercero, *De la Cámara de Senadores*, contenía cinco capítulos. El Capítulo I, *Del Colegio Electoral* (artículos 67 a 73), contemplaba las reglas sobre la instalación y funcionamiento de ese órgano del Senado. El Capítulo II se denominaba *De la Constitución de la Cámara de Senadores* (artículos 74 a 76); el Capítulo III, *De la mesa*

directiva (artículos 77 a 85); el Capítulo IV, *De las Comisiones* (artículos 86 a 102); y finalmente el Capítulo V, *De la Gran Comisión* del Senado (artículos 103 a 106).

Finalmente, el Título cuarto, *De la Comisión Permanente* (artículos 107 a 120), señalaba que ese órgano estaría compuesto por veintinueve miembros, quince diputados y diputadas y catorce senadoras y senadores; establecía las reglas y los mecanismos para su instalación y la elección de su mesa directiva; el procedimiento para la designación del Presidente provisional; así como el deber de remitir las iniciativas a los diputados o senadores para su conocimiento, según el caso, y de tumarlas a las Comisiones de la Cámara a las que fueran dirigidos.

De acuerdo con los transitorios de la Ley Orgánica, ella entraría en vigor el día de su publicación. Asimismo, mientras se expedían las "disposiciones reglamentarias de esta Ley y el Reglamento Interior y de Debates, serán aplicables, en lo que no se opongan a esta Ley, las disposiciones relativas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [de 1934]" (artículos 1° y 2° transitorios).

Aún cuando se había dado un avance muy importante en el reconocimiento de la figura de los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados, en la Ley Orgánica también se plasmaron otras figuras y órganos dentro de esa asamblea que mantuvieron el control de la actividad parlamentaria bajo el mando del grupo mayoritario. Ello en consecuencia, no permitió que los Grupos minoritarios participaran de manera más relevante en el gobierno de esa Representación Nacional.

Como ejemplo de ello, la LOCGEUM-1979 mantuvo la figura de la Gran Comisión, en la que se depositó gran parte de las atribuciones principales para el gobierno interno de la Cámara de Diputados. Asimismo, la disposición establecida en el artículo 43, párrafo segundo, por la cual "el líder del grupo parlamentario mayoritario *podrá* reunirse con los demás líderes..." implicaba una facultad —no una obligación— sometida al arbitrio del Coordinador de ese Grupo mayoritario. Así, no se establecía el deber de efectuar reuniones periódicas ni que existiera un verdadero órgano de gobierno al que concurrieran los representantes de todos los Grupos Parlamentarios, como sucede actualmente con la Junta de Coordinación Política o la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Era obvio que, con motivo de la existencia de un sistema de partido hegemónico que se traducía en un control mayoritario del Congreso, no se avanzara en el desarrollo de órganos parlamentarios integrados de manera plural que pusieran en peligro dicho control. Sin embargo, no debe despreciarse el avance enorme que se logró con la reforma política de 1977 y que derivó, en el ámbito del Poder Legislativo, en el

reconocimiento de una realidad política que significaba la existencia de las agrupaciones de las diputadas y los diputados por su afiliación partidista. Además, la decisión de incorporar esta figura a la ley derivaría en una mejor coordinación entre los diputados y las diputadas para la actividad parlamentaria y un control eficiente para el gobierno interno de la asamblea.

4.18 La reforma de 1981 a la LOCGEUM-1979

A través de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1981, se modificaron los artículos 15, 23 y 24⁵². La reforma se centró en modificaciones a las atribuciones de la Comisión Instaladora del Colegio Electoral.

Asimismo, se estableció que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión calificaría y haría el cómputo total de la elección de la Presidencia de la República, para lo cual se erigiría en Colegio Electoral a fin de declarar electo al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La declaratoria debería emitirse dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se inició el periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión el año de la elección. La resolución de la Cámara erigida en Colegio Electoral sería definitiva e inatacable.

4.19 La adición de 1982 al RICGEUM-1934

Mediante la adición al artículo 60 del RICGEUM de 1934, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de noviembre de 1982⁵³, se estableció que, respecto a los permisos a que se refieren las fracciones II, III y IV del inciso B) del artículo 37 de la Constitución General de la República (prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero; aceptar o usar condecoraciones extranjeras, y para admitir títulos o funciones del gobierno de otro país), la comisión legislativa correspondiente pudiese formular el dictamen para resolver varias solicitudes a la vez e integrar en el proyecto de Decreto, tantos artículos como permisos se concedan. Ello sin perjuicio de que, puestos a discusión, si un legislador así lo solicita, cualquier artículo sería reservado. Esa reforma fue aprobada con el fin de agilizar el trabajo legislativo referente a los permisos mencionados.

⁵² *Ibidem*, pp. 709 y ss.

⁵³ *Ibidem*, pp. 689 y ss.

**TESIS CCN
FALLA DE ORIGEN**

4.20 El Código Federal Electoral de 1987

De acuerdo con la reforma constitucional correspondiente, en este código electoral se aumentó de 400 a 500 el número de diputados y diputadas federales, quedando 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Asimismo, se estableció un máximo de 350 diputadas y diputados para el partido mayoritario en la Cámara.

Por otro lado, se creó el Tribunal Contencioso Electoral, órgano autónomo encargado de resolver las controversias derivadas de resoluciones dictadas por otras entidades electorales.

4.21 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), 1990.

Mediante este ordenamiento y con fundamento en la reforma constitucional de 1990, se crearon dos órganos con plena independencia del gobierno: el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (Trife). Al primero se encargó la organización de las elecciones federales y al segundo la resolución de las impugnaciones presentadas por partidos políticos y ciudadanos y ciudadanas.

4.22 La reforma de 1993 al COFIPE

Con sustento en la reforma a la Carta Magna de ese año, se suprimió la autocalificación de diputados y diputadas y senadoras y senadores dejando la resolución final al Tribunal Federal Electoral. Se mantuvo para la Cámara de Diputados la facultad de calificar la elección del Presidente de la República y se estableció la figura del senador de primera minoría, cargo que se otorga a un representante de la segunda fuerza electoral en cada Estado de la República.



4.23 Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1994 (LOCGEUM-1994)⁵⁴

4.23.1 El proceso de reforma de 1992 a 1994

El Decreto que modificó y adicionó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 1994⁵⁵.

La característica esencial del proceso de reforma correspondiente fue la participación de todos los Grupos Parlamentarios. Esa presencia se concretó tanto en el trabajo dentro de las comisiones y en su discusión abierta, así como en el reconocimiento que los Grupos hicieron de los avances propiciados por la reforma, ante el Pleno de la Cámara. Por primera vez, se efectuaba una modificación sustancial a la normatividad interna del Congreso a partir de dos elementos que antes no habían aparecido: el reconocimiento jurídico a la figura de los Grupos Parlamentarios 15 años atrás y una mayor y decisiva participación de esos agrupaciones dentro de los órganos de gobierno y dentro de las Comisiones.

El 1º de diciembre de 1992, un grupo de integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias⁵⁶ de la Cámara de Diputados sometió a la consideración del Pleno de ese órgano legislativo federal, la iniciativa de modificaciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, la cual fue turnada a esa misma Comisión para su estudio y dictamen correspondiente.

El dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias fue presentado al Pleno de la Cámara de Diputados el 9 de diciembre de 1992. Esa asamblea la aprobó en lo general por 312 votos y la minuta fue remitida al Senado para sus efectos constitucionales. Una vez aprobada por el Senado de la República el 6 de julio de 1994, la minuta que contenía modificaciones de esa colegisladora al proyecto

⁵⁴ Esta reforma prácticamente significó la expedición de una nueva Ley Orgánica, aunque conservó la estructura de la Ley Orgánica de 1979. Por este motivo, he decidido identificarlo como LOCGEUM-1994 al texto legal derivado de esta reforma, para diferenciarlo del texto de 1979 y de 1999.

⁵⁵ Villegas Moreno, Gloria, *op. cit.*, pp. 729 y ss.

⁵⁶ Diputados Miguel González Avelar, Presidente; Alejandro Ontiveros Gómez, secretario; Sergio César A. Jáuregui R., secretario; Raymundo Cárdenas Hernández, secretario; José Alarcón Hernández, Raúl Burton Trejo, Alberto Carrillo Armenta, Hiram Luis de León Rodríguez, Blanca Ruth Esponda Espinosa, Carlos González Durán, Armando Sergio González Santacruz, Julieta Guevara Bautista, Francisco Felipe Laris Iturbide, J. Amando Lazcano Montoya, Ricardo López Gómez, Mariano López Mercado, Jesús Madrazo Martínez de Escobar, Gloria Mendiola Ochoa, José M. Antonio Oliven Acevedo, Héctor Israel Ortiz Ortiz, Tomás Osorio Avilés, Salomón Pérez Carrillo, Héctor Pérez Plazola, Alfonso Rivera Domínguez, Armando Romero Rosales, Alvaro Salazar Lozano, César Augusto Santiago Ramírez, Jaime Serrano Cedillo, Abraham Talavera López, Roderick Tapia Ruiz, Manuel Terrazas Guerrero, Salvador Valencia Carmona y José Socorro Velázquez Hernández.

original fue recibida por la Cámara de Diputados en su sesión pública ordinaria del mismo día 6 de julio, donde se turnó a la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias para su estudio y dictamen, con opinión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Finalmente, en la sesión ordinaria de los Diputados el 14 de julio de 1994, el Dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular por 323 votos en pro y 21 en contra, por lo que pasó al Ejecutivo para los efectos constitucionales. Fue publicada, como ya indiqué, en el DOF el 20 de julio de 1994.

Como lo señalaba la iniciativa de noviembre de 1992, se pretendía que a través de esta reforma el texto de la Ley Orgánica respondiera tanto a las omisiones existentes, como a los avances logrados con las reformas constitucionales de años anteriores. En su exposición de motivos se resaltaba que ella fuera obra propia de los legisladores y las legisladoras y de su experiencia, así como tarea común de diputados de todas las afiliaciones partidistas representadas en la Cámara, aún cuando sus posiciones no necesariamente se recogían en todos y cada uno de los preceptos.

Asimismo, se expresaba la necesidad de contar con normas que garantizaran "el principio democrático de que las decisiones corresponden a las mayorías, pero que preserven también los derechos de las minorías y faciliten los acuerdos y consensos. Disposiciones, en suma, que valoren con igual peso derechos y obligaciones de los legisladores y que fortaleciendo la existencia de las fracciones partidistas, dignifiquen y hagan posible la tarea que el electorado confirió a cada uno de los diputados"⁵⁷.

La iniciativa, a decir de su exposición de motivos⁵⁸, estaba orientada a alcanzar cuatro objetivos:

- 1) adecuar la ley orgánica a las sucesivas y muy diversas reformas producidas a la Carta Magna y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- 2) incorporar al cuerpo del ordenamiento, la suma de los acuerdos parlamentarios aprobados hasta ese momento por la LV Legislatura [1991-1994], relativos a normar aspectos diversos del funcionamiento y organización interna;
- 3) incorporar prácticas parlamentarias que habían fortalecido el ambiente plural de la Cámara y habían agilizado el desarrollo de los trabajos, y
- 4) definir y fortalecer el trabajo en comisiones y ampliar la participación de los Grupos Parlamentarios en el gobierno interior, así como en los mecanismos de gestión administrativa de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP).

Dentro de la primera etapa del proceso de reforma a la Ley Orgánica, la CRICP presentó al Pleno en la sesión del 13 de mayo de 1992, un Acuerdo de fecha 6 de

⁵⁷ Iniciativa de ciudadanos diputados de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias del 14 de noviembre de 1992, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 3 de diciembre de 1992.

mayo, signado por todos los coordinadores parlamentarios, en el cual se indicó la metodología de trabajo entre esa Comisión y la de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias (CRRPP). El Acuerdo tenía como fin preparar la presentación del dictamen final de reformas a la Ley Orgánica al Pleno, en el que se incorporaran el mayor número de propuestas de todos los partidos y consolidar consensos en rubros esenciales.

Asimismo, en los considerandos del Acuerdo, leído por el Dip. Miguel González Avelar, Presidente de la CRRPP, se señalaba que esa Comisión había celebrado diversas reuniones de trabajo a fin de que en una primera etapa, se actualizara tanto la Ley Orgánica, como el propio Reglamento del Congreso que databa de 1934. Como consecuencia del trabajo de los diputados y las diputadas de todos los Grupos Parlamentarios en la CRRPP, el mismo 6 de mayo de 1992 ya se contaba con un proyecto de reformas que estaba en condiciones de ser presentado a la consideración del Pleno. El texto del Acuerdo señalado era el siguiente:

ACUERDO

Primero. Se conviene en la necesidad de actualizar desde luego en una primera etapa, La Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, haciendo concordantes sus disposiciones con la Constitución General de la República y demás leyes relativas.

Como parte del proceso de actualización, se incorporarán en esta propuesta, los acuerdos parlamentarios que se han tomado durante la presente Legislatura [la LV] y están acreditados ya como práctica parlamentaria.

Las comisiones de Régimen Interno y Concertación Política y la de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, continuarán trabajando en estrecho contacto a efecto de incorporar en el próximo período de sesiones ordinarias, las reformas que por acuerdo general resulten convenientes para el mejor funcionamiento de la Cámara.

Segundo. La iniciativa correspondiente se concretará de acuerdo con el Senado de la República, en virtud de ser materia común ambas cámaras.

El siguiente acuerdo se suscribe a los 6 días del mes de mayo de 1992.

Por el Partido Revolucionario Institucional, diputado Fernando Ortiz Arana; por el Partido Acción Nacional, diputado Diego Fernández de Cevallos; por el Partido de la Revolución Democrática, diputada Rosa Albina Garavito Elias; por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, diputado Alberto Camilo Armenta; por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, por acuerdo Francisco F. Laris Iturbide; por el Partido Popular Socialista, diputado Cuauhtémoc Amezcua Dromundo.⁵⁹

Un incidente controvertido, más que anecdótico, ocurrido durante el proceso de reforma en la Cámara de Diputados en 1992, fue que los Grupos Parlamentarios presentaron, a través de sus coordinadores, un Acuerdo para que el Dictamen de reformas a la LOCGEUM fuera discutido en un solo acto, en lo general y en lo particular. El Acuerdo fue impugnado ante el Pleno en la sesión del 9 de diciembre de 1992 por el Diputado Emilio Becerra González, quien se fundamentó en los artículos 97, 117 y 118 del

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 13 de mayo de 1992.

RGICGEUM para afirmar que primero debía discutirse y aprobarse en lo general y posteriormente en lo particular.

Sin embargo, en votación económica, el Pleno aprobó ese Acuerdo propuesto por los Grupos Parlamentarios y desechó la propuesta del Dip. Becerra. Con esa misma protesta, expresada por el Diputado, varios legisladores se pronunciaron a lo largo de la discusión del dictamen en la sesión mencionada del 9 de diciembre. Este suceso resalta de manera especial, debido a que los Diputados se encontraban en plena modificación de su legislación interna, pero pasaron por encima del propio Reglamento que les rige para acelerar la aprobación del proyecto de reforma.

La Minuta enviada por la Cámara de Diputados al Senado en 1992, se ocupaba exclusivamente de modificaciones al articulado de los títulos correspondientes al *Congreso General*, la *Cámara de Diputados* y la *Comisión Permanente*. Mientras que el Título Tercero, relativo a la *Cámara de Senadores*, se mantuvo intacto con el fin de reservarse para su modificación exclusiva por parte de esta colegisladora. Sin embargo, en el Senado se mantuvo *congelado* el proceso de reforma hasta 1994.

No obstante, de diciembre de 1992 a julio de 1994, se produjeron diversas reformas constitucionales y legales que incidieron en el ámbito de la integración, atribuciones y formas de organización de ambas cámaras legislativas. Ello provocó que la minuta de la Cámara de Diputados con reforma a la LOGGEUM de 1992 en proceso de estudio y dictamen en el Senado fuera superada por el nuevo orden constitucional, de tal manera que se requería efectuarle adecuaciones adicionales.

Las reformas constitucionales en ese periodo de tiempo implicaron modificaciones a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100 de la Carta Magna. Entre esas reformas, fueron de particular relevancia para el ordenamiento que rige la vida interna del Poder Legislativo Federal las relativas a:

- 1) La ampliación de la Cámara de Senadores a un total de 128 integrantes, a razón de cuatro representantes por cada entidad federativa y el establecimiento de un mecanismo para que la segunda fuerza electoral en cada entidad tuviera representación en el Senado;
- 2) El establecimiento del proceso de declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores como responsabilidad del organismo público encargado de la función estatal electoral (IFE), con la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Federal Electoral y la elevación de sus fallos a la categoría de definitivos e inatacables; y
- 3) La revisión del calendario de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, para retomar a la tradición del inicio del primer periodo de sesiones ordinarias el 10 de septiembre de cada año, con una duración hasta el 15 de diciembre del mismo año, salvo que se tratara del año en que se inicia el periodo presidencial, cuando podría prolongarse hasta el 31 de diciembre y recorrer el inicio del segundo

período de sesiones ordinarias al 15 de marzo de cada año, con una duración hasta el 30 de abril del mismo año⁶⁰.

Así, "con base en la aprobación por parte del Poder Constituyente Permanente de las anteriores modificaciones a la Ley Fundamental, la Comisión de Reglamentos del Senado de la República intercambió puntos de vista con la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de esta Cámara de Diputados, a fin de establecer los mecanismos de trabajo que resultaran idóneos para revisar la minuta procedente de nuestra Cámara [de Diputados]. Al respecto, se estableció la conveniencia de preparar conjuntamente distintos textos para que en su oportunidad fueran considerados por las comisiones señaladas en sesiones de conferencia. Sobre esa base, se celebraron distintas reuniones de trabajo entre los grupos de redacción de textos y dos sesiones formales de conferencia, para buscar puntos de acuerdo sobre la redacción de las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General"⁶¹.

Además de los cambios experimentados por la Constitución General de la República, otras leyes relacionadas directamente con el Congreso también habían sido sometidas a procesos de reforma. Entre esos ordenamientos estuvieron el Código Federal Electoral de enero de 1987, que fue abrogado con la expedición del Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, de agosto de 1990, cuyas reformas, en principio, no se tradujeron en modificación alguna al texto de la LOGCEUM de 1979.

De tal manera que la LOGCEUM-1979, no sólo había sido rebasada por las reformas constitucionales posteriores a ese año, sino que además no tenía correspondencia alguna con los preceptos relativos del COFIPE.

Por ese motivo, la minuta enviada por la Cámara de Diputados al Senado de la República en 1992 fue modificada de manera sustancial, con el fin de tomar en cuenta tanto las reformas al orden constitucional aprobadas en los meses subsecuentes, como el nuevo texto del código electoral. Dichas modificaciones fueron elaboradas a partir del trabajo conjunto de los miembros de ambas Cámaras y sirvieron de base para la elaboración de la Minuta que finalmente el Senado remitió a su colegisladora en 1994, la cual fungía como Cámara de origen en ese proceso legislativo de reforma.

A propósito de esta situación, el artículo 72 constitucional en su inciso e, señala que si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, modificado o adicionado por la revisora, la nueva discusión debe versar únicamente sobre las reformas o adiciones

⁶⁰ Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias del 12 de julio de 1994, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 12 de julio de 1994.

⁶¹ *Ibidem*.

hechas por ella, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Por lo tanto, el 14 de julio de 1994 la Cámara de Diputados aprobó la Minuta procedente del Senado que había estado *congelada* desde 1992, exclusivamente en la parte relativa a los preceptos reformados y adicionados por ese órgano revisor. Esos preceptos aprobados por el Senado se circunscribieron exclusivamente al Título Tercero, *De la Cámara de Senadores*, de la LOGGEUM.

Curiosamente, uno de los puntos centrales de la discusión en la reforma a la Ley Orgánica (1992 - 1994), fue el de la adición propuesta de última hora por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional al artículo 8º, mediante la cual se pretendía prohibir expresamente las intervenciones o interrupciones de los legisladores y las legisladoras durante la presentación del informe del Presidente de la República. A decir del Dip. César Jáuregui Robles (PAN), en el proyecto acordado por todos los partidos no venía incorporada la adición al artículo 8º propuesta por el PRI.

El diputado se quejó ante el Pleno que el proyecto de reforma que fue enviado al Senado de la República para su estudio, "tampoco contaba en su redacción con la modificación que aquí se pretende del artículo 8o. y del artículo 25. Adicionalmente, es oportuno mencionar que el acuerdo suscrito el 6 de mayo de 1992, establece que las propuestas de todas las fracciones parlamentarias, expresadas para mejorar y perfeccionar nuestra legislación interna, serán en su momento objeto de debate y concertación. Por lo que se ve, la Comisión de Régimen Interno previó una segunda etapa donde propuestas de fondo, como lo es la modificación en comento, fueran analizadas para llegar a acuerdos que se reflejaran en la Ley"⁶².

El Dip. Jáuregui agregó:

Con prudencia e imaginación debemos ser capaces de dotar al Congreso de un orden interno que le dé su valor real, y no seguir autolimitándonos como el presente caso [de la adición al artículo 8º], frente a un poder [Ejecutivo] que ha tomado a las cámaras, como a un simple órgano de ratificación y legitimación jurídica de decisiones tomadas fuera de ellas⁶³.

El Dip. Rafael Rodríguez Lozano (PRI) se refirió al tema relativo a las interpelaciones y fundamentó la adición propuesta al artículo 8º para prohibir las interpelaciones:

De acuerdo con nuestro actual sistema de Gobierno, que es el sistema presidencial, no podemos aprobar en la Ley Orgánica ni en el Reglamento, la interpelación entre los poderes, porque no estamos solamente aceptando la interpelación hacia el Presidente, sino sería la interpelación entre dos poderes, y en el sistema constitucional mexicano, no existe esta forma de control entre el Ejecutivo y Legislativo, que sí se da en los regímenes parlamentarios⁶⁴.

⁶² Discusión del dictamen de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 9 de diciembre de 1992.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

En lo particular, con el voto en contra de la oposición, al final fueron aprobadas las descritas adiciones al artículo 8° de la Ley Orgánica, las cuales permanecieron como objeto de debate recurrente por parte de los Grupos minoritarios dentro del Congreso.

Finalmente, el Dictamen con proyecto de decreto que modifica y adiciona la LOCGEUM fue aprobado en lo general y en lo particular por 323 votos en pro y 21 en contra y pasó al Ejecutivo para los efectos constitucionales.

4.23.4 El contenido de la reforma

De acuerdo con el dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias del 12 de julio de 1994⁶⁵, en el Título Primero, *Del Congreso General*, las principales modificaciones fueron: al artículo 4°, para adecuarlo a lo dispuesto por el artículo 65 constitucional en materia de apertura de períodos de sesiones ordinarias (1° de septiembre y 15 de marzo); la introducción de sendos párrafos, segundo y tercero, para reflejar lo previsto por el artículo 66 constitucional en materia de terminación de los períodos de sesiones ordinarias (15 de diciembre y 30 de abril).

Se modificó el artículo 7°, para precisar la celebración de sesión conjunta del Congreso de la Unión, en las nuevas fechas de apertura de los períodos de sesiones ordinarias. Se modificó el artículo 8o., para adecuar su redacción a lo dispuesto por el artículo 69 constitucional, sobre el informe que presenta el Ejecutivo de la Unión en la apertura del primer período de sesiones ordinarias de cada año legislativo, y el artículo 9o., para señalar con claridad el quórum constitucional requerido para sesión de Congreso General.

Se modificó el artículo 10, para incluir la hipótesis de la falta absoluta del Presidente de la República (artículo 84 constitucional). Se precisó que, en tratándose de ese supuesto, se requiere un quórum calificado de dos terceras partes del total de los miembros del Congreso General, y se señaló que el Congreso convocará a elecciones en un plazo no mayor de 10 días naturales contados a partir del siguiente a aquél en que hizo el nombramiento.

Se introdujo un nuevo texto para el artículo 11, con objeto de establecer en este ordenamiento las disposiciones consecuentes de las hipótesis a que se refiere el artículo 85 constitucional, para el caso de que al inicio de un período constitucional no

⁶⁵ Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 12 de julio de 1994.

se presente el Presidente electo o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, y para el supuesto de falta temporal del titular del Ejecutivo.

Respecto al Título Segundo, *De la Cámara de Diputados*, se modificó la denominación del Capítulo I, titulado *Del Colegio Electoral*, para titularse *De la instalación de la Cámara*. Se modificaron las anteriores secciones primera, segunda y tercera, para compactarse en las secciones primera y segunda, denominadas *De la comisión instaladora* y *De la calificación de la elección presidencial*. Se adecuó el objeto de la Comisión Instaladora, a fin de que lo fuera de la nueva legislatura y no del colegio electoral de la misma y se especificaron los organismos electorales a los que la Cámara comunicaría la designación de su Comisión Instaladora. Asimismo, derogó la Sección Tercera, *Del Recurso de Reclamación*.

Con la modificación constitucional que suprimió los colegios electorales, se definieron las funciones de la Comisión Instaladora: recibir los expedientes de los consejos distritales sobre la elección del Presidente de la República, de diputados y diputadas de mayoría relativa y de recursos interpuestos en esas elecciones; recibir las constancias de asignación de diputados de representación proporcional; entregar credenciales de identificación y acceso a las diputadas y los diputados electos a la nueva Legislatura; citar a los diputados electos a la junta previa del primer período de sesiones de la nueva Legislatura y hacer la entrega inventariada de la documentación electoral recibida, a la primera Mesa Directiva de la nueva Legislatura.

Se dieron cabida a los procedimientos que debería seguir la Comisión Instaladora en la Junta Previa que celebraría la nueva Legislatura; así como para establecer las normas relativas a la protesta constitucional del Presidente de la primera Mesa Directiva de la nueva Legislatura; la toma de protesta a los integrantes de la misma; la declaratoria de legal constitución de dicha Legislatura, y la designación de comisiones de cortesía para comunicar la instalación de la nueva Legislatura. En cuanto a la función constitucional que poseía la Cámara de Diputados como órgano de calificación de los comicios para la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, se adecuó el plazo para llevar a cabo esta tarea, proponiéndose que la declaración relativa debiera emitirse antes del 30 de septiembre del año de la elección.

Se introdujo un nuevo artículo 20, que establecía normas de procedimientos para la calificación de la elección presidencial, señalándose que el dictamen relativo competía a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara, la cual debía quedar integrada en la primera sesión ordinaria que celebrara la propia Cámara. Dicha Comisión se basaría en los resultados consignados en los expedientes de cómputo

distrital y, en su caso, en las resoluciones de las salas del Tribunal Federal Electoral que resultaran pertinentes.

También se precisaba que las salas del Tribunal remitirían a la Cámara los fallos que dictaran sobre recursos de inconformidad contra los resultados del cómputo distrital de la elección presidencial, a más tardar con tres días de anticipación al inicio del primer período de sesiones ordinarias de la nueva legislatura. Además, se señalaba que la Cámara verificaría los requisitos de elegibilidad de los candidatos y declararía la validez de la elección y se reiteraba que declararía electo al candidato y a la candidata que hubiese obtenido el mayor número de votos en la elección correspondiente.

Por otro lado, en el artículo 22 se señaló que la Mesa Directiva contaría con la asistencia de un cuerpo técnico profesional de apoyo, cuyas funciones determinaría el Reglamento. Se recogió la práctica parlamentaria, según la cual la Mesa Directiva tendría tantas Vicepresidencias como Grupos Parlamentarios existieran en la Cámara. Se precisó el requerimiento por el cual el orden del día señalará con claridad aquellos asuntos que requieran votación y los que tuvieran carácter puramente deliberativo o de trámite.

Se señaló que la conducción de las sesiones sería rotativa entre el Presidente y los Vicepresidentes y que el Presidente debería presidir, al menos, la primera y la última sesión del mes para el que fue electo. Por otra parte, como consecuencia de la práctica parlamentaria, se estableció que la gestión de la Secretaría y la Prosecretaría se limitaría a un mes y su integración sería plural. Con ello, se desprendía que el sentido de la reforma era dar corresponsabilidad a todos los Grupos en el gobierno de la Cámara, confirmando el carácter multipartidista que había adquirido.

Del Capítulo III, denominado **De los grupos parlamentarios**, se suprimieron las dos secciones relativas a la integración de dichos Grupos y a las Diputaciones y la Gran Comisión, de tal manera que el Capítulo IV pasó a ser **De las Diputaciones y la Gran Comisión** y se creó un Capítulo V, **De las Comisiones y Comités**. Se recogió el acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), por el cual se consideraba diputados y diputadas sin partido a aquellos que dejaran de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, a quienes se les debía guardar las mismas consideraciones que merecen todos los legisladores y recibir apoyo en lo individual, conforme a las posibilidades de la Cámara.

Asimismo, se inició la modalidad de llamar **Coordinador** a quien expresa la voluntad del grupo y coordina el trabajo de sus integrantes, en lugar de **líder** como se denominaba en la LOCGEUM-1979. Por otro lado, se suprimió sin ninguna explicación expresa lo señalado por el anterior artículo 39 (LOCGEUM-1979), en cuanto a que los Grupos

Parlamentarios "facilitan la participación de las diputadas y los diputados en las tareas camerales; además, contribuyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participan sus integrantes".

Se agregó un tercer párrafo al artículo 35 de la Ley Orgánica con el fin de establecer que las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios, formarían parte de una comisión denominada de Régimen Interno y Concertación Política, con la finalidad de propiciar el mejor desarrollo de las labores camerales y realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités. Con ello, se dio fundamento legal a la CRICP que ya había estado funcionando durante LV Legislatura (1991-1994) y se reiteraba su importancia como el órgano al que concurría la expresión de la voluntad de todas las fuerzas políticas en la consecución de acuerdos y consensos en la actividad parlamentaria.

En lo relativo a la administración de recursos para los Grupos Parlamentarios, se ratificó la práctica de que ellos se distribuyeran atendiendo a la importancia cuantitativa de cada uno de ellos. Por otro lado, se mantuvieron esencialmente todos los preceptos relativos a la integración, requisitos, derechos y obligaciones de las agrupaciones de diputados y diputadas establecidos en la original Ley Orgánica de 1979.

Como mencioné, las disposiciones relativas a las diputaciones y la Gran Comisión se adscribieron al Capítulo IV. Ahí se señaló que también serían miembros de la Gran Comisión, los diputados de la mayoría que hubieren figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales y aquellos otros diputados y diputadas que considerara la Coordinación del propio Grupo Parlamentario mayoritario. Se aumentó el número de integrantes de la Mesa Directiva de la Gran Comisión, para pasar de dos a tres secretarios y de dos a tres vocales. Asimismo, se precisaron las atribuciones de la Gran Comisión en materia de designación de los entonces Consejeros Propietario y Suplente del Grupo Parlamentario mayoritario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

Se modificó el nombre de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, dejándola sólo como de Reglamento y Prácticas Parlamentarias, a fin de que no se suscitara confusión con la nueva CRICP. Se estableció que las comisiones ordinarias se integrarían durante el mes de septiembre del año en que iniciara la Legislatura correspondiente, en vez de los 15 primeros días de ese mes señalados en el texto de 1979; salvo en el caso de la CRICP, que por su naturaleza y funciones debería integrarse en la primera sesión ordinaria de la Cámara en la Legislatura que correspondiera, al igual que la Comisión de Gobernación y Puntos

Constitucionales, cuando el inicio de la Legislatura de que se tratara coincidiera con las elecciones presidenciales.

Un avance significativo que conllevó la reforma de 1994 fue la relativa a la CRICP. Como apunté anteriormente, en el nuevo artículo 35 se contempló la creación de esta comisión. Por su parte, el nuevo artículo 45, también referido a ese órgano, definió a la CRICP como el órgano de gobierno cuyo fin era optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara, y estaría obligada a reunirse cuando menos una vez al mes. Con ello, esa comisión se perfiló como el antecedente directo de la actual Junta de Coordinación Política. Tal fue la importancia atribuida a la CRICP, que en el nuevo artículo 42 de la LOCGEUM-1994 se agregó a la clasificación de las comisiones de la Cámara.

Artículo 42

La Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

Las comisiones serán:

- 1) Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.
- 2) De Dictamen Legislativo.
- 3) De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 4) De investigación.
- 5) Jurisdiccionales, y
- 6) Especiales

...

La CRICP estaba integrada por los Coordinadores de cada uno de los diversos Grupos partidistas, más otros tantos Diputados del grupo mayoritario en la Cámara. Con este último precepto, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional se aseguraba mantener la mayoría simple de ese importante órgano. Incluso, de acuerdo con el nuevo artículo 39, fracción IV, a la Gran Comisión correspondería nombrar a aquellos Diputados de la mayoría que formarían parte de la CRICP.

Las principales facultades de la CRICP eran la de suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogaran en el Pleno de la Cámara; proponer a los integrantes de las comisiones y comités; proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados; proponer al Pleno de la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero –estas tres últimas facultades anteriormente pertenecía a la Gran Comisión (artículo 47, LOCGEUM-1979)–; presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de consejeros propietarios y suplentes que formarían parte del Consejo General del IFE, propuestos por el grupo mayoritario y la primera minoría de la Cámara –que como ya apunté, el nombramiento correspondiente al Grupo mayoritario era facultad de la Gran Comisión–, y contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales.

Otra modificación sustancial que repercutió en otorgar mayor relevancia a los Grupos fue la efectuada al nuevo artículo 47 en el que se señaló que las comisiones se integrarían por no más de treinta diputadas y diputados electos por el Pleno de la Cámara —a propuesta de la CRICP—, "cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes *grupos parlamentarios*, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. A este efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada *grupo parlamentario*". Con ello se impuso la obligación legal de integrar a todos los Grupos en las comisiones, con el fin de garantizar su representatividad en las mesas directivas de esos órganos.

Por otro lado, se previó la posibilidad de que se constituyeran comisiones o comités con miembros de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, para que con carácter conjunto atendieran asuntos de interés común. Se estableció el principio de que las iniciativas que por cualquier motivo no se llegaran a dictaminar en la legislatura en que se presentasen o los dictámenes que elaboraran las Comisiones que no se conociesen en ella, quedarían a disposición de la siguiente con carácter de proyecto. Es decir, se instituyó el principio de la revisión por parte de los Grupos Parlamentarios de la Cámara, de aquellas iniciativas o dictámenes que se presentaran con anterioridad al mandato de la nueva legislatura para, en todo caso, renovar el planteamiento ante ella.

Asimismo, se añadió el Comité de Bibliotecas, el cual sería también de Informática. Por otro lado, se precisó que la comprobación del quórum era necesaria para instalar la sesión o cuando hubiere de efectuarse una votación, y aquella podría llevarse a cabo mediante el pase de lista, el previo registro de firmas o por medios electrónicos, autorizándose este último procedimiento para recoger las votaciones.

Respecto al Título Tercero, *De la Cámara de Senadores*, se hicieron modificaciones en virtud de la supresión de los colegios electorales de las cámaras. Se efectuaron adecuaciones para contemplar el nombramiento de una comisión encargada de instalar el cuerpo de Senadores electos de la próxima Legislatura. Se precisaron las atribuciones y deberes de la Comisión Instaladora.

Se ratificó que los Senadores electos se reunirían en el salón de sesiones del Senado en el año que correspondiera a la renovación del Poder Legislativo, dentro de los 10 días anteriores al inicio del primer período de sesiones ordinarias de la nueva legislatura; la Comisión Instaladora comprobaría que estuvieren presentes, la mitad más uno de las senadoras y los senadores electos, como corresponde al quórum del Senado que establece el artículo 63 constitucional; se decidió que existiendo quórum se elegiría en escrutinio secreto y por mayoría de votos la Mesa Directiva para los trabajos del primer mes de ejercicio de la nueva legislatura. También se indicó que a falta de

quórum la Comisión Instaladora convocaría a nueva junta para la elección de la Mesa Directiva y que los miembros de la misma recibirían de la Comisión Instaladora los expedientes, documentos e informes relativos a los Senadores electos.

Se estableció que la Mesa Directiva contaría con la asistencia de un cuerpo técnico profesional de apoyo, cuyas funciones determinaría el Reglamento; se precisaron las causas del procedimiento para la remoción de los miembros de la Mesa Directiva. Ella procedería por inobservancia de las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General o del "Reglamento del Senado" (lo cual en realidad está contemplado en el RGICGEUM).

Se previó que las comisiones que tuvieran hasta ese momento el carácter de especial, pero que funcionarían con regularidad en el Senado, se transformarían en comisiones ordinarias para dejar la connotación de comisiones especiales a aquellas que se constituyeran para efectos jurisdiccionales o para atender necesidades transitorias.

Se determinaron un total de 26 comisiones, agrupadas conforme a los siguientes criterios:

- a) aquéllas cuya materia se vincula con distintos aspectos de la responsabilidad pública federal;
- b) aquéllas cuya materia se relacionara con aspectos propios de la actividad legislativa a cargo del Senado, como son las de estudios legislativos; puntos constitucionales, reglamentos y prácticas parlamentarias;
- c) aquéllas cuya materia se refieran a actividades propias para el funcionamiento interno del Senado, como son las de administración y de biblioteca, informática y asuntos editoriales, y
- d) aquéllas cuya materia se debiera al ejercicio de atribuciones propias del Senado que son irrepetibles por cualquier otra institución, la de la Medalla Belisario Domínguez y la jurisdiccional.

Se precisó que las únicas comisiones especiales serían, la jurisdiccional y las que se constituyeran con carácter transitorio para conocer de la materia para las que fueran designadas o desempeñar un encargo específico. Los integrantes de estas Comisiones formarían parte de las mismas durante el lapso de su ejercicio.

Se especificó que la Comisión de Estudios Legislativos no tendría a su cargo la formulación de los dictámenes que se le turnaran de consuno con las demás comisiones ordinarias, sino que concurrirían a la elaboración del documento correspondiente. Asimismo, se precisó el carácter con el que la Comisión de Administración presentaría los presupuestos de egresos de la Cámara de Senadores ante la Comisión Permanente, durante los recesos legislativos.

Por otro lado, se estableció que en caso de voto particular suscrito por alguno de los miembros de la comisión dictaminadora que disintiera de la resolución adoptada, bastaría que dicho miembro se dirigiera a la Presidencia de su Comisión para que éste diera cuenta a la Mesa Directiva del dictamen de la mayoría y del referido voto particular, mismos que serían sometidos a la consideración de la asamblea.

En los preceptos relativos a la integración de la Gran Comisión del Senado, se tomaron en consideración la nueva conformación de la Cámara de Senadores, así como la participación que en la misma tendrían distintos partidos políticos nacionales. De esta forma, la Gran Comisión se integra con un senador por cada entidad federativa y con los coordinadores de los distintos Grupos Parlamentarios que se formaran al interior del Senado.

Para ello, se preveía que la designación del legislador o de la legisladora que representara cada entidad federativa se hiciera por medio del voto mayoritario de los senadores y las senadoras electas en dichas entidades. A su vez, se indicó que en caso de empate la designación se haría por sorteo entre quienes hubiesen recibido votación.

Se estableció una integración distinta a la directiva de la Gran Comisión, que se conformaría por una Presidencia, dos Vicepresidencias y una Secretaría. Al respecto, dada la importancia que se atribuía a la integración plural del Senado y de la propia Gran Comisión, se indicó que la Presidencia, la primera Vicepresidencia y la Secretaría fueran designadas por mayoría de votos de la Gran Comisión, correspondiéndole a la Coordinación del Grupo Parlamentario de la primera minoría el cargo de segundo Vicepresidencia.

Se introdujo un nuevo Capítulo VI para el título correspondiente a la Cámara de Senadores, con objeto de regular la conformación, prerrogativas y funcionamiento de los *Grupos Parlamentarios en el Senado*. Este capítulo abarcó nuevas disposiciones que irían del artículo 94 al artículo 99 del ordenamiento.

La Ley Orgánica de 1994 definió a los Grupos Parlamentarios como "las formas de organización que, en los términos del *artículo 70 constitucional*, 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 para orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes" (artículo 94 LOCGEUM-1994).

Vale la pena señalar que originalmente la figura del Grupo Parlamentario se creó en 1979 con el fin de dar sustento jurídico a la realidad existente en la Cámara de

Diputados a la que concurrían legisladoras y legisladores de varios partidos políticos. Por ello, el párrafo tercero del artículo 70 constitucional indica que "la ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los *diputados*, según afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la *Cámara de Diputados*", de tal manera que, a contrario sensu, debe entenderse que esa institución no es aplicable al Senado de la República.

Así, contraviniendo el orden constitucional, se estableció en la Ley Orgánica la figura del Grupo Parlamentario para los Senadores, cuando el texto de la Carta Magna no contempla esa posibilidad. Es evidente que en el ámbito parlamentario y en la actividad política esa figura ha sido útil para la coordinación de los Senadores, aún cuando es inconstitucional. Sin embargo, con el fin de superar esta transgresión a la Constitución General de la República debiera modificarse su artículo 70 párrafo tercero con el propósito de ampliar la facultad de conformar Grupos Parlamentarios al ámbito de la Cámara de Senadores.

En los artículos subsecuentes se establecía que sólo los Senadores de la misma afiliación de partido podían integrar un Grupo Parlamentario, el cual estaría constituido por un mínimo de tres senadores y senadoras. Los Grupos se tenían por constituidos cuando presentasen a la Mesa Directiva del Senado el acta en la que constara la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes; así como el nombre del senador que haya sido designado coordinador del Grupo Parlamentario.

Esa documentación debía ser entregada en la sesión inicial del primer periodo ordinario de sesiones de cada Legislatura. Una vez que el Presidente de la Mesa examinaba los documentos referidos y, en caso procedente, durante la sesión ordinaria del Pleno debía formular la declaratoria de constitución del Grupo Parlamentario. A partir de ese momento, el Grupo estaba habilitado para ejercer las funciones previstas por la ley orgánica.

Asimismo, se señalaba que en el funcionamiento, las actividades y la designación de las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios, se observarían las disposiciones conducentes de la Ley Orgánica. En contraste, los Grupos en la Cámara de Diputados se ordenaba que dichos temas serían regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de esa Ley Orgánica (artículo 34, LOCGEUM-1994).

De manera particular y distinta a lo indicado para la Cámara de Diputados, en el Senado se consideraba a las coordinaciones como los *portavoces* de los Grupos Parlamentarios ante la Mesa Directiva y las comisiones de esta Cámara, incluida la

Gran Comisión. También se indicaba que el *líder del grupo parlamentario*⁶⁶ "podrá reunirse" con los demás coordinadores para considerar conjuntamente las acciones que propicien el mejor desarrollo de las labores de la Cámara.

En este caso, para el Senado no se previó la creación de una CRICP, como en la Cámara de Diputados, pues se consideró que la concurrencia de las coordinaciones de todos los Grupos Parlamentarios en la Gran Comisión del Senado cubría las necesidad de contar con un órgano en cuyo seno se estableciera un diálogo entre las fuerzas políticas y se alcanzaran acuerdos.

En el ámbito administrativo, la Ley Orgánica también indicó que los Grupos Parlamentarios en el Senado dispondrían de locales adecuados en las instalaciones de la Cámara, así como del personal y los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, atendiendo a la importancia cuantitativa de cada uno de ellos y de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia Cámara.

En el Título Cuarto, *De la Comisión Permanente*, se reiteró el señalamiento contenido en la Ley Orgánica anterior en el sentido de que los miembros de la Comisión Permanente serían designados mediante voto secreto por las respectivas cámaras durante la última sesión de cada período ordinario; mientras que para suplir en sus ausencias a los titulares, las cámaras nombrarían de entre sus miembros el mismo número de sustitutos. En la práctica, la designación de los senadores miembros de la Comisión Permanente se hace de manera proporcional al número de integrantes de cada Grupo Parlamentario.

4.24 La reforma constitucional de 1996

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral y de integración del Congreso fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996 y los preceptos reformados rigen actualmente, en el 2001. Entre otras modificaciones a la Carta Magna, se efectuaron cambios sustanciales a la conformación y funcionamiento de los órganos electorales y financiamiento de los partidos políticos, así como a los mecanismos y reglas para la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión.

⁶⁶ De manera inexplicable, en el artículo 98 de esta LOCGEUM-1994 se insertó el término de "líder del grupo parlamentario", cuando a lo largo de los demás preceptos de la Ley Orgánica se había sustituido la palabra "líder" por la de "coordinador", con el fin de uniformar la terminología y con el objetivo de dar un significado adecuado a las tareas de quien coordina las tareas de Grupo.

Se reformó el artículo 41 de la Carta Magna para incorporar la afiliación libre e individual de los ciudadanos a los partidos políticos. Se señaló de manera expresa la preeminencia de los recursos públicos sobre los de origen privado en el financiamiento de los partidos. Asimismo se dispuso que el financiamiento público se dirigirá a las actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, enunciando los criterios para fijar la ministraciones. Se previno que la ley secundaria –el COFIPE– fijaría los criterios para determinar límites, montos máximos de aportaciones pecuniarias, procedimientos para el control del origen y uso de recursos, así como sanciones por el incumplimiento de dichas disposiciones.

Se suprimió la participación del Poder Ejecutivo en el IFE. Se introdujo la figura de los consejeros y consejeras electorales y se estableció un número de ocho para la integración del Consejo General, además del consejero Presidente. Se incorporó al texto constitucional la figura de ocho consejeras y consejeros electorales suplentes y la posibilidad de que la Comisión Permanente realice la elección de todos ellos, en caso de que la Cámara de Diputados se encuentre en receso.

Se estableció a nivel constitucional la duración en el cargo del Consejero Presidente y de los consejeros electorales, los impedimentos laborales y las retribuciones de ellos, las cuales serían iguales a las previstas para los Ministros de la SJCN.

Por otro lado, se modificó el artículo 54 para incrementar a dos por ciento el mínimo de votación necesario para que un partido político tenga derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional. Disminuyó a 300 diputados y diputadas el número máximo que puede tener un partido político por ambos principios. Se estableció un nuevo mecanismo basado en el porcentaje de votación más el excedente de ocho puntos para establecer el máximo de diputados por ambos principios que un partido político puede obtener –coloquialmente se le conoce como *cláusula de gobernabilidad o sobrerrepresentación*–.

En el artículo 56 constitucional se introdujo la figura de los 32 senadores de representación proporcional, elegidos mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Se suprimió del artículo 73 la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la legislación relativa al mismo, la cual fue trasladada al artículo 122 constitucional. De igual forma, en el artículo 74 se suprimió la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Pero se dotó de atribuciones a esa asamblea para expedir el Bando Solemne para dar a conocer la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral.

En el artículo 94 se agregó la figura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el artículo 99 se determinó que ese Tribunal será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado. Para el ejercicio de sus atribuciones funcionará con una Sala Superior, así como con Salas Regionales. La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Se previó que la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

En el mismo artículo se dispuso que los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la SCJN. Por cuanto toca a los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior, se dispuso que éstos deberán satisfacer, como mínimo, los requisitos exigidos para Ministro de la SCJN y durarán en su encargo diez años improrrogables. Se exigió, asimismo, que los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán, como mínimo, satisfacer los requisitos exigidos para ser Magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

Mediante la reforma constitucional también se modificó el artículo 105 para suprimir el caso de excepción, referente a la imposibilidad de la SCJN para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. Se facultó a los partidos políticos para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad. Se estableció que las leyes electorales federales, tanto como locales, se deberán promulgar y publicar con 90 días de anticipación al inicio del proceso electoral que regirán.

Asimismo, se otorgó al Tribunal Electoral la facultad de revisar las resoluciones de las salas regionales referentes a impugnaciones en materia de declaración de validez, otorgamiento de constancias y la asignación de diputados y senadores. Y como un hecho de la mayor importancia de esta reforma constitucional, se facultó al Tribunal para calificar finalmente la elección presidencial.

En el artículo 116 se estableció que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en los términos que sus leyes señalen.

Una parte importante de la reforma significó modificar el marco constitucional relativo al Gobierno del Distrito Federal. En el artículo 122 se establecieron expresamente las autoridades locales de gobierno para el DF, los cuales son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del DF, así como el Tribunal Superior de Justicia. El órgano legislativo se denomina Asamblea Legislativa –anteriormente Asamblea de Representantes– que esta integrada por diputados y diputadas, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos de la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del DF –anteriormente denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal– tiene a su cargo el Ejecutivo y la administración pública; es elegido por votación universal, libre, directa y secreta. El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura tienen la función judicial del fuero común en el DF.

Se redujo la competencia del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al DF, con excepción de las materias conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno; legislar en materia de deuda pública; así como dictar disposiciones generales que aseguren el funcionamiento de los Poderes de la Unión. Se dispuso que al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos corresponde iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al DF; proponer al Senado a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno del DF, en caso de remoción; enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del DF, para lo cual el Jefe de Gobierno someterá dicha propuesta a consideración del Titular del Ejecutivo Federal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

EXPL. DE ORIGEN
TSRIB OCM

CAPÍTULO II. LA CÁMARA DE DIPUTADOS

1. Naturaleza de la Cámara de Diputados

Antes de entrar al estudio de la naturaleza y el régimen jurídico de la Cámara de Diputados, he decidido hacer algunas referencias a varios conceptos fundamentales del Derecho Parlamentario. Esta tarea será únicamente somera, con el propósito deliberado de no adentrarme en la amplia controversia sobre la denominación de esta rama del Derecho, su objeto de estudio y sus propias fronteras académicas. El objetivo de referirme a esa rama tampoco es para profundizar en su concepto, sino sólo para establecer un marco general y determinar la estructura legal, a partir del cual he de avanzar en el análisis de los Grupos Parlamentarios.

Diversos autores han restringido el concepto de Derecho Parlamentario al conjunto de normas que rigen los procedimientos para la elaboración de las leyes y la actividad interna de las asambleas o congresos. Por ejemplo, Silvano Tosi afirma que "se podría calificar al derecho parlamentario, en sentido restringido, como el estudio del conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento"¹. Mientras tanto, León Duguit definía el Derecho Parlamentario como "el conjunto de disposiciones que por vía general determinan el orden y método de trabajo de cada Cámara"².

A su vez, Marcel Prélot describía a esa rama jurídica "como aquella parte del Derecho Constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, composición, poderes y funcionamiento de las asambleas políticas"³. En un sentido más amplio que los anteriores conceptos, Vincenzo Micelli, lo comprende como "aquel conjunto de relaciones político-jurídicas, que se desarrollan en el interior de una asamblea política, o entre ellas y los demás poderes públicos; así como las normas que formulan y regulan

¹ Tosi, Silvano, *Diritto Parlamentare*, Milán, Giuffrè Editore, 1993, p. 3, citado por Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, FCE, México, 1993, p. 25.

² Duguit, León, *Traité de Droit Constitutionnel*, vol. IV, Paris, 3ª ed., 1938, citado por Martínez-Elipe, León, *Primeras Jornadas del Derecho Parlamentario*, volumen II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, p. 415.

³ Prélot, Marcel, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, Paris, Dalloz, 5ª ed., 1972, citado por Martínez-Elipe, León, *op. cit.*, p. 415.

tales relaciones y la ciencia que las estudia" o "aquella parte de Derecho Constitucional que se refiere a la organización o al funcionamiento de los parlamentos"⁴.

Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XX los regímenes parlamentarios adquirieron una mayor relevancia después de la crisis institucional provocada por los gobiernos totalitarios anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Incluso, los regímenes parlamentarios, al parecer, propiciaron una mayor estabilidad de las democracias en el orbe que los regímenes presidencialistas⁵. Aún cuando no existe evidencia sólida para llegar a esa conclusión⁶, sí es posible afirmar que ambos regímenes han propiciado el desarrollo de las instituciones democráticas y, como consecuencia, la proliferación de estudios teóricos.

Bajo esa concepción renovada sobre las instituciones democráticas, Martínez-Elipe indica que "desde sus orígenes, el derecho parlamentario no puede considerarse, solamente, como conjunto normativo regulador de trámites, sino más bien como ordenación garante de la libertad a cuyo aseguramiento han de contribuir las decisiones políticas parlamentarias"⁷.

En ese mismo sentido "no es suficiente reducir lo parlamentario a un conjunto normativo ni a las relaciones interinstitucionales; se precisa, además, resaltar el trasfondo sociológico de las fuerzas políticas con representación parlamentaria y el sustrato valorativo o ideológico que inspira una concreta forma política"⁸.

Tras ese razonamiento, Martínez-Elipe formula una propuesta de concepto de Derecho Parlamentario "como el complejo de relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria, en las materias propias de la competencia del parlamento; las de sus dos cámaras, en su caso, y las de aquél con los demás centros institucionales del poder; así como el conjunto de normas relativas a la composición, organización y funcionamiento de las cámaras y las que definen y regulan tales relaciones dirigidas a establecer un orden de convivencia conforme a los valores reflejados en la Constitución"⁹.

⁴ Micelli, Vincenzo, *Principii di Diritto Parlamentare*, Società Editrice Libreria, Milano, 1910, citado por Morales Arroyo, José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 34.

⁵ Linz, Juan J.; y Valenzuela, Arturo (comps.), *Las Crisis del Presidencialismo*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.

⁶ Mainwaring, Scott; y Shugart, Matthew, "Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia (una revisión crítica)", en *Foro Internacional*, Vol. XXXIII, Oct.-Dic. 93, núm. 4.

⁷ Martínez-Elipe, León, *op. cit.*, p. 416.

⁸ *Ibidem*, p. 430.

⁹ *Ibidem*.

Asimismo, Fernando Santaolalla define al Derecho Parlamentario como "el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación de un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas"¹⁰.

Todas esas características que posee el Derecho Parlamentario, le han proporcionado ciertas peculiaridades —como afirma Morales Arroyo—: 1) no es posible reducir el Derecho Parlamentario a los preceptos que regulan el funcionamiento del Congreso, debido al carácter esencialmente políticos de sus actividades y de las relaciones parlamentarias, que impiden reducir su contenido al ámbito de las normas puramente procedimentales; 2) no todo sistema político con Parlamento es un régimen democrático; el Derecho Parlamentario "se asienta necesariamente sobre un régimen político pluralista, que permita la participación —al menos electoral— de los ciudadanos en el proceso político"; 3) en esta rama del Derecho, hay una ausencia de separación entre el creador y el destinatario del Derecho, es decir, el Parlamento crea y se somete al Derecho por él elaborado.¹¹

En coincidencia con Morales Arroyo y como he señalado, el análisis no lo limitaré únicamente a los preceptos legales, sino que lo ampliaré al carácter político de la Cámara. La naturaleza de este cuerpo colegiado no se restringe a las funciones legislativas del Congreso. La cámara baja también tiene una naturaleza deliberativa y de vigilancia. El carácter deliberativo deviene de fungir como depositaria de la representación popular y la pluralidad política. La de vigilancia, le es asignada en tanto ejerce facultades de fiscalización sobre el ejercicio de los recursos públicos federales asignados mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación.

2. Integración, facultades y funciones de la Cámara de Diputados

2.1 Integración

De acuerdo con el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. Mientras que el artículo 51 establece que la Cámara de Diputados de compondrá de *representantes de la Nación*.

¹⁰ Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, p. 30.

¹¹ Morales Arroyo, José María, *op. cit.*, p. 36.

Los 500 diputados y diputadas se renuevan cada tres años en su totalidad. De ellos, 300 diputadas y diputados son electos de acuerdo al principio de votación mayoritaria relativa, a través del sistema de distritos electorales uninominales; mientras que los 200 restantes son electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales que los partidos postulan en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales (artículos 52 y 53, CPEUM; artículos 11 a 18, COFIPE).

La Cámara de Diputados, como parte del Congreso de la Unión, debe reunirse para efectuar dos periodos de sesiones; el primero, del 1º de septiembre de cada año, hasta el 15 de diciembre del mismo, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo el 1º de diciembre, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese año.

El segundo periodo comenzará el 15 de marzo y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año (artículos 65, 66 y 83, CPEUM). En ambos periodos de sesiones se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le corresponden conforme a la Constitución y a las leyes (artículo 65, párrafo segundo, CPEUM).

2.2 Facultades

Felipe Tena Ramírez señala que el ejercicio del poder público se fracciona en tres conceptos distintos¹². El primero consiste en la distribución de competencias entre la Federación y los Estados; el segundo, es la distribución de competencias entre los tres Poderes Federales –el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial–; mientras que el tercero se refiere a la distribución entre las Cámaras del Congreso de la Unión. Esta última distribución de competencias es consecuencia directa del sistema bicamarista que impera en nuestro orden constitucional, y que opera como un mecanismo más de límites al poder federal.

Así, Tena Ramírez clasifica a las facultades del Poder Legislativo en cuatro grupos desde el punto de vista de la manera como actúan las Cámara del Congreso:

- a) *Facultades del Congreso de la Unión*. Son aquellas que se ejercen de manera separada y sucesivamente entre las dos Cámaras del Congreso. Estas facultades son aplicadas primero en una Cámara, actuando como cámara de origen y, posteriormente, en la colegisladora como cámara revisora. Estas atribuciones están

concentradas principalmente en el artículo 73 de la Carta Magna, pero también se encuentran dispersas en otros preceptos constitucionales.

- b) *Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras.* "Son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad y el asunto debe pasar al conocimiento de la otra Cámara. El artículo 74 enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el artículo 76 las de la Cámara de Senadores"¹³.
- c) *Facultades del Congreso, como asamblea única.* Estas atribuciones son ejercitadas conjunta y simultáneamente por ambas Cámaras, reunidas en su calidad de asamblea única. Cuando las Cámaras se reúnen en una sola asamblea, funcionan en sesiones de Congreso General.

La Constitución Política señala los casos específicos en que se reunirá el Congreso en su modalidad de Colegio Electoral: la designación del Presidente de la República en caso de falta absoluta (artículo 84, CPEUM), y la designación del Presidente si al comenzar el periodo constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre (artículo 85, CPEUM).

Mientras que las sesiones de Congreso General, como tal, se celebran cuando el Presidente toma posesión de su cargo (artículo 87, CPEUM); en la apertura de sesiones ordinarias (artículo 69, CPEUM) y en la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras (artículo 69, CPEUM).

- d) *Facultades comunes de las dos Cámaras.* "Son las atribuciones que, sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejercitan separada y sucesivamente por ambas Cámaras. Se distinguen de las facultades exclusivas en que cada Cámara tiene las mismas facultades, pero a diferencia de las del Congreso de la Unión, el ejercicio de cada una de ellas se agota en la Cámara respectiva"¹⁴. Este tipo de facultades están contenidas en el artículo 77 de la Constitución Política.

Artículo 77.

Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno;
- III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y

¹² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 25ª edición, México, 1991, p. 296.

¹³ *Ibidem*, p. 295.

¹⁴ *Ibidem*, p. 296.

- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de haberse asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Desde otro punto de vista de la clasificación de las facultades del Congreso, Felipe Tena Ramírez¹⁵, Ignacio Burgoa¹⁶ y Manuel Herrera y Lasso¹⁷, coinciden en señalar que ese órgano posee facultades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales.

- a) *Facultades legislativas.* "Estas facultades consisten en las atribuciones que a favor de este organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas *leyes* en su sentido *material* o *intrínseco*, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter *formal* de tales"¹⁸.
- b) *Facultades administrativas.* O facultades "político-administrativas", como señala Burgoa, los cuales son "actos que en substancia jurídica no son leyes sino *actos administrativos* en sentido lato, es decir, de contenido diverso: *político, económico y administrativo en sentido estricto*. Estos actos presentan los atributos contrarios a los de la ley, pues son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de *decretos*, y sin que entrañen la resolución de ningún conflicto o controversia, toda vez que en esta hipótesis se trataría de actos jurisdiccionales"¹⁹.
- c) *Facultades jurisdiccionales.* Este tipo de facultades implica "la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución, por la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los particulares o de los órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva"²⁰. La facultad político-jurisdiccional del Congreso —afirma Burgoa— se manifiesta a través del juicio político.

2.3 Funciones

La función de un órgano, como el Congreso en general y la Cámara de Diputados en particular, debemos entenderla como la actividad o el papel desempeñado en el

¹⁵ *Ibidem*, pp. 297 y ss.

¹⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1976, pp. 617 y ss.

¹⁷ Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales. Segunda serie*, Editorial Jus, 2ª edición, México, 1990, pp. 157 y ss.

¹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 617.

¹⁹ *Ibidem*, p. 641.

²⁰ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 299.

ejercicio de sus atribuciones, al contrario de *la facultad*, que es la aptitud legal o el derecho para ejercitar determinadas acciones.

En este sentido, la Cámara de Diputados, como componente del Congreso, posee funciones representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras²¹.

Función representativa

La Cámara de Diputados, dentro de la teoría clásica, es la asamblea a la que concurren los representantes de la Nación, al contrario del Senado en donde está representado el pacto federal. Con el desarrollo de las instituciones democráticas en el mundo y de las asambleas parlamentarias, el tema de la representación ha adquirido mayor relevancia, sobre todo a partir de la presencia de un concepto íntimamente relacionado: la pluralidad política.

Así, en su calidad de órgano en ejercicio de un poder público, el Congreso es la instancia por excelencia en la que se manifiesta la pluralidad política de la sociedad. A reserva de ampliar el análisis de la representación política en el Capítulo III, este concepto tiene una doble implicación en la vida del Congreso. Por un lado, como órgano representativo, debe ser la caja de resonancia de la diversidad ideológica de la Nación y el espacio político en el que se manifiesten las demandas sociales.

La segunda implicación consiste en el establecimiento de un diseño institucional que permita la adecuada presencia de esa pluralidad política. No basta que la Cámara de Diputados albergue las distintas corrientes ideológicas y las exigencias de los habitantes del Estado, sino además debe garantizar una presencia proporcional de las fuerzas sociales y políticas que propicien el gobierno de las mayorías con el respeto irrestricto a la existencia y derechos de las minorías.

Para el orden constitucional mexicano, el conducto para acceder a la representación en el Congreso es el partido político. Los partidos, por mandato constitucional, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y "contribuir a la integración de la representación nacional" (artículo 41, CPEUM). El sistema de partidos en nuestro país ha propiciado que ellos sean el único conducto para el ejercicio de la representación política. "En los parlamentos que actúan verdaderamente como representantes, la variable partidaria influye en todas sus actividades y determina la posición de cada parlamento"²².

²¹ Berlin Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 129.

²² *Ibidem*, p. 134.

A diferencia de las demás funciones, la representativa, al igual que la deliberativa y la de control, constituye una de las más relevantes en el ámbito de la actividad de la Cámara de Diputados. Esas funciones motivan y conforman la verdadera naturaleza de la asamblea nacional. Asimismo, ellas se manifiestan a lo largo de la actividad parlamentaria; orientan las funciones de la Cámara y fungen como el instrumento que legitima la acción del Poder Legislativo como contrapeso de los otros dos Poderes. En este sentido, el análisis de la función representativa forma parte fundamental del hilo conductor de esta tesis.

Dentro de la actividad de los parlamentos en el mundo, esta función se manifiesta de maneras diversas, dependiendo del marco constitucional y el tipo de régimen del país al que corresponda. En México, como en otras naciones, ella está acotada y perfilada por nuestro sistema de partidos y a las particularidades que la vida política ha establecido a lo largo del proceso de liberalización política²³ en el tránsito entre un sistema político de partido hegemónico o casi único al de un sistema multipartidista.

Dentro de las interrogantes que motivan el presente trabajo cabe preguntarse si la función representativa dentro de la Cámara es ejercida por la agregación de Diputados —en su individualidad— dentro la asamblea, o en realidad ha sido trasladada al ámbito de la actividad esencial de los Grupos Parlamentarios. Aún cuando dentro del marco constitucional y legal, la representación está depositada en la Cámara de Diputados, compuesta por legisladores poseedores de individualidad, todo parece indicar que en la práctica parlamentaria los Grupos constituyen las formas de organización política a través de las cuales se integra la voluntad que ejercita la función representativa de la asamblea.

²³ Crespo, José Antonio, *Fronteras democráticas en México*, Océano, México, 1999; y Przeworski, Adam, "Transiciones a la Democracia", en *Democracia y Mercado*, Cambridge University Press, U.K., 1991.

3. Legislación vigente de la Cámara de Diputados en México

Morales Arroyo²⁴ establece dos tipos de normas dentro del Derecho Parlamentario de acuerdo a su origen: *fuentes heterónomas* y *fuentes autónomas*. Entre las primeras comprende a la Constitución y, en un segundo bloque de normas, a las distintas disposiciones legales o las recogidas dentro de la jurisprudencia del tribunal constitucional, en el caso de España. Mientras que dentro de las fuentes autónomas establece:

1. Los *reglamentos parlamentarios* que constituyen las normas básicas del Derecho Parlamentario. El reglamento parlamentario se forma como consecuencia directa de la facultad autonormativa del Congreso. En otras palabras, el reglamento procede del principio de autonormatividad del Parlamento que Morodo define como "la facultad de toda Asamblea política deliberante y representativa de otorgarse su propio Reglamento interno mediante una resolución aprobada por la misma Asamblea"²⁵, sin que se produzcan injerencias externas.
2. Las *costumbres o prácticas parlamentarias* y las *convenciones parlamentarias*, pues el "Derecho Parlamentario no se agota en el Reglamento parlamentario, siendo dentro del Derecho Público el ámbito donde la costumbre se mueve con mayor relevancia"²⁶. Esta rama del Derecho representa una de las pocas en las que los usos y las convenciones parlamentarios pueden llegar a derogar y dejar inaplicadas normas escritas²⁷.
3. El conjunto de disposiciones escritas de rango subreglamentario que componen las resoluciones de las Presidencias de las Cámaras y los acuerdos de las Mesas, encaminadas a llenar las lagunas surgidas de los reglamentos.
4. Una multiplicidad de disposiciones de diversos alcance y eficacia, como pueden ser los precedentes parlamentarios, los usos de cortesía, etc.

²⁴ Morales Arroyo, José María, *op. cit.*, pp. 38 y ss.

²⁵ Morodo Leoncio, Raúl, "El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, IV (1960), citado por Morales Arroyo, José María, *op. cit.*, p. 39.

²⁶ Asís Roig, Agustín E. De, "Influencia de los vicios *in procedendo* sobre la eficacia de las leyes", en *I Jornadas de Derecho parlamentario*, vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, citado por Morales Arroyo, José María, *op. cit.*, p. 40.

²⁷ Martínez-Elípe, León, "Caracterización y fuentes del Derecho Parlamentario", en *Boletín de Legislación Extranjera*, 54-57, 1986, citado por Morales Arroyo, José María, *op. cit.*, p. 40.

En el caso de la legislación mexicana y siguiendo la clasificación de Morales Arroyo, podemos identificar que las fuentes heterónomas del Derecho Parlamentario son la Constitución, el COFIPE y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; ésta última para el ámbito relativo al juicio político y la declaración de procedencia. En el caso de los dos últimos ordenamientos, se trata de fuentes heterónomas porque su proceso legislativo no estuvo sujeto exclusivamente a la facultad autonormativa del Congreso, sino que fueron expedidas siguiendo el procedimiento legislativo normal señalado por el artículo 71 y 72 de la CPEUM. Una vez que el Congreso aprobó cada uno de los dos ordenamientos, se sometió a la consideración del Ejecutivo Federal, el cual finalmente las promulgó y las publicó en el DOF.

Por lo que respecta a las fuentes autónomas, en México existen dos normas básicas que forman parte fundamental del Derecho Parlamentario, a saber la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ambos ordenamientos fueron expedidos por el Poder Legislativo en el ejercicio de su autonomía y en cumplimiento de los preceptos señalados en la Carta Magna.

En el caso del RGICGEUM, el texto original del artículo 73 de la CPEUM señalaba en su fracción XXIII que el Congreso tenía facultad "para formar su *reglamento interior*". De esa manera, el texto del Reglamento Interior que expidiera el Congreso no debía ser sometido a la promulgación del Ejecutivo Federal.

De igual forma, el Congreso, de acuerdo con el artículo 70 constitucional, tiene facultad para expedir "la ley que regulará su estructura y funcionamientos internos" y "no podrá ser vetadas ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia". Con esa disposición se reitera la facultad autonormativa del Congreso para darse su propia Ley Orgánica.

Por otro lado, en la vida del Congreso existen acuerdos, así como usos y prácticas parlamentarias que complementan las disposiciones contenidas en la LOCGEUM y en el RGICGEUM, agregan nuevas disposiciones obligatorias fuera del texto de esos ordenamientos e, incluso, establecen convenciones que se ubican por encima o en contra de ciertas disposiciones legales. De tal manera que esos usos y prácticas parlamentarias también pueden ser consideradas fuentes autónomas del Derecho Parlamentario mexicano, de acuerdo con la clasificación de Morales Arroyo.

3.1 Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 (LOCGEUM-1999)

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de ese año. El nuevo ordenamiento, sujeto a una negociación interna entre los Grupos Parlamentarios de la LVII Legislatura, posee varios puntos distintivos que representaron un avance considerable en la legislación interna del Congreso.

Primero, la nueva Ley Orgánica goza de una admirable técnica legislativa, pues se organizó adecuadamente a partir de títulos, los cuales se dividen en capítulos, y estos a su vez se subdividen en secciones. Asimismo, los artículos están subdivididos en párrafos designados por números ordinales, los cuales a su vez se dividen en incisos o en fracciones.

Segundo, la nueva ley actualizó completamente sus preceptos para darles coherencia con el texto de la Constitución General de la República y el COFIPE. De igual forma, incorporó a su texto diversos Puntos de Acuerdo que el Congreso había adoptado a través de su trabajo parlamentario y que permitió facilitar las actividades en su seno.

Tercero, la reciente Ley Orgánica fue resultado del acuerdo de todos los Grupos Parlamentarios dentro del difícil reto que implicó la reforma a la normatividad interna del Congreso. En particular, existían temas muy delicados en la Cámara de Diputados como los órganos de gobierno; la sesión de instalación de las Cámaras; la administración y asignación interna de los recursos correspondientes al Poder Legislativo; la creación de una Secretaría General encargada de la coordinación, ejecución y prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros y el establecimiento del servicio de carrera; así como la reorganización de la Contraloría Interna y la Coordinación de Comunicación Social de la cámara baja.

Evidentemente, la nueva Ley Orgánica fue producto de la conformación plural de la LVII Legislativa, a partir de los resultados de las elecciones federales de 1997, en la que ningún partido político alcanzó la mayoría calificada de las curules en la Cámara de Diputados. Esa integración sin paralelo histórico provocó distintos efectos en el curso del desarrollo de nuestro Congreso. Baste mencionar los accidentados hechos sucedidos en la víspera de la instalación de la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados (agosto de 1997) que amenazaron con provocar una crisis constitucional, cuando existió un serio conflicto entre la Comisión Instaladora y los presuntos diputados electos de los partidos de oposición. Asimismo, por primera vez un legislador distinto al Partido Revolucionario Institucional presidió la cámara baja y dio respuesta al informe presidencial en la apertura de sesiones de esa legislatura.

Por otro lado, dentro de los hechos sin precedentes en la legislatura referida, no fue posible conformar la Gran Comisión de la Cámara de Diputados; el Grupo Parlamentario mayoritario no tuvo el control tradicional respecto a la conformación de las comisiones de esta asamblea nacional; las presidencias y secretarías de dichas comisiones fueron distribuidas de manera proporcional entre los Grupos Parlamentarios; la CRICP se convirtió en el eje fundamental del gobierno interno de los diputados, y el Grupo mayoritario dejó de controlar la administración y asignación de los recursos de esa Cámara.

Todos esos hechos hicieron indispensable reformar la legislación interna del Congreso con el fin de prever los mecanismos adecuados que permitieran la gobernabilidad interna y evitar que se repitieran hechos similares. De igual forma, en concordancia con el sistema competido de partidos en México, era previsible que la distribución de curules en la Cámara de Diputados e, incluso, de escaños en el Senado de la República no otorgara en el futuro una mayoría absoluta a una sola fuerza política. Frente a este escenario, debe reconocerse que la meta alcanzada por los integrantes de la LVII Legislatura es destacable, a pesar de las fallas y las deficiencias de las que adolecieron durante su ejercicio parlamentario.

Los mismos legisladores estimaron que la nueva Ley Orgánica contenía "soluciones para problemas que se han gestado en el crecimiento del número de los integrantes de este cuerpo colegiado, la repercusión del sistema electoral en la integración plural del mismo, la necesidad de profundizar en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución General de la República nos concede, en la obsolescencia de muchas de las disposiciones expedidas para regir nuestros trabajos y en el olvido normativo de las estructuras de servicios técnicos y administrativos que requiere una asamblea con la dimensión y las tareas de nuestra Cámara de Diputados"²⁸.

Para la discusión y aprobación de la nueva Ley Orgánica fue necesaria la convocatoria a un primer periodo extraordinario de sesiones durante el segundo receso del segundo año de la LVII Legislatura. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocó a un periodo extraordinario mediante decreto publicado en el DOF el 27 de mayo de 1999. En el artículo segundo de dicho decreto se estableció, entre otros asuntos, que se analizarían las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁸ Dictamen de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias con proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, 20 de junio de 1999.

El proceso legislativo de esta nueva Ley Orgánica tuvo su comienzo en distintas iniciativas que fueron incorporadas, analizadas y consideradas para la elaboración de un solo Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados²⁹, el cual contenía un proyecto de Decreto que, en un principio, reformaba solamente el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General. De acuerdo con ese Dictamen de fecha 18 de junio de 1999, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 20 de junio del mismo año, a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias le habían sido turnadas para su estudio y dictamen trece iniciativas para reformar, adicionar o derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica y otras disposiciones complementarias, las cuales fueron:

1. Iniciativa de reformas a los artículos 38 al 45 de la LOCGEUM, presentada el 28 de abril de 1998 por el Dip. Américo A. Ramírez Rodríguez del Grupo Parlamentario del PAN.
2. Iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos de la LOCGEUM, presentada el 30 de abril de 1998 por los diputados Sergio César Jáuregui Robles y Pablo Gómez Álvarez, a nombre de los Grupos Parlamentarios de los PAN, PRD y del PT.
3. Iniciativa de reformas a diversos artículos de la LOCGEUM, presentada el 30 de abril de 1998 por la Dip. Laura Itzel Castillo Juárez, a nombre de diputadas y diputados de los Grupos Parlamentarios que integran la LVII Legislatura.
4. Iniciativa que adiciona un cuarto párrafo al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma los artículos 52 y 55 de la LOCGEUM, adiciona un capítulo sexto al Título Tercero de esa misma ley; y adiciona un párrafo cuarto al artículo 18 del Código Federal de Procedimientos Penales, presentada el 29 de octubre de 1998 por los diputados Margarita Pérez Gavilán Torres y Abelardo Perales Meléndez, del Grupo Parlamentario del PAN.
5. Iniciativa de reformas a los artículos 29 inciso o) y 72 inciso o) de la LOCGEUM, presentada el 29 de octubre de 1998 por el Dip. Juan José García de Alba Bustamante, del Grupo Parlamentario del PAN.
6. Iniciativa de reformas a la fracción III del artículo 45 de la LOCGEUM y que deroga la fracción III del artículo 33 del RGICGEUM, presentada el 19 de noviembre de 1998 por el Dip. Rubén Alfonso Fernández Aceves, a nombre del Grupo Parlamentario del PAN.
7. Iniciativa de reformas y adiciones a la LOCGEUM, presentada el 12 de diciembre de 1998 por la Dip. Sara Velázquez Sánchez, a nombre de la Comisión de Equidad y Género.
8. Iniciativa de reformas y adiciones a la LOCGEUM, para la creación de una comisión ordinaria de protección civil presentada el 14 de diciembre de 1998 por el Dip. Enrique Tito González Isunza, a nombre de la Comisión de Protección Civil.
9. Iniciativa de reformas a la fracción II del artículo 43 de la LOCGEUM, presentada el 7 de abril de 1999 por la Dip. Gloria Lavara Mejía, a nombre del Grupo Parlamentario del PVEM.
10. Iniciativa que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que deroga el artículo 52 y que adiciona una Sección Primera al Capítulo Quinto del Título Segundo de la LOCGEUM, denominado "De las Comisiones Investigadoras" (artículo 58 a 58 J), presentada el 8 de abril de 1999 por el Dip. Jorge Alejandro Jiménez Taboada, a nombre del Grupo Parlamentario del PVEM.

²⁹ Los miembros de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias que signaron el Dictamen fueron los Diputados Fidel Herrera Beltrán, Presidente (PRI); Sergio César Alejandro Jáuregui Robles, Secretario (PAN); Francisco Epignenio Luna Kan (PRD); Secretario; Jorge Canedo Vargas, Secretario (PRI); Santiago Creel Miranda (PAN); Juan Miguel Alcántara Soria (PAN); Sandra Lucía Segura Rangel (PAN); Francisco Agustín Arroyo Vieyra (PRI); José Luis Lamadrid Sauza (PRI); Ignacio Mier Velasco (PRI); Rafael Ocegüera Ramos (PRI); Miguel Quirós Pérez (PRI); Mauricio Alejandro Rossell Abitia (PRI); Miguel Sadot Sánchez Carreño (PRI).

11. Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los Títulos Primero y Segundo de la LOGGEUM, presentada el 22 de abril de 1999 por el Dip. Sergio César Alejandro Jáuregui Robles, a nombre de integrantes de los Grupos Parlamentarios de los PAN y del PRD.
12. Iniciativa de adiciones a la LOGGEUM, presentada el 30 de abril de 1999 por el Dip. Javier Corral Jurado, a nombre de integrantes del Grupo Parlamentario del PAN.
13. Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la LOGGEUM, presentada el 26 de mayo de 1999 por el Dip. Rafael Ocegüera Ramos, a nombre de diputados del Grupo Parlamentario del PRI.

Anteriormente, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados había formulado y aprobado el 7 de diciembre de 1998 el Dictamen sobre reformas propuestas a los Títulos Primero y Segundo de la Ley Orgánica, la cual recogía la mayor parte de las propuestas que diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD, del PAN y del PT habían presentado el 30 de abril de 1998. La intención de esos partidos era la de aprobar una reforma radical a la organización de la Cámara con el fin de limitar el poder del partido mayoritario. Ante ello, los diputados del Grupo Parlamentario del PRI que formaban parte de esa comisión dictaminadora formularon un voto particular.

Finalmente, el Dictamen referido no obtuvo el voto aprobatorio del Pleno de la Cámara en su sesión del 13 de diciembre de 1998. Durante ella, en el momento de la votación, los grupos de oposición no lograron que todos sus legisladoras y legisladores estuvieran presentes para superar los votos del PRI. En consecuencia, los proponentes del voto particular referido decidieron retirarlo³⁰ y el intento por modificar la ley fracasó.

Después de ese fallido intento por reformar la Ley Orgánica, los Grupos Parlamentarios se concentraron en alcanzar consensos que les permitieran sumar el apoyo de todas las fuerzas para la reforma. Así, en junio de 1999 se logró un acuerdo en comisiones para impulsar el Dictamen para reformar la Ley Orgánica.

Sin embargo, el 22 de junio de 1999 la propia comisión dictaminadora emitió diversas adiciones al propio Dictamen del 18 de junio que incorporaron modificaciones de último momento acordadas por los Grupos Parlamentarios. Cabe mencionar que antes se emitió una fe de erratas a la publicación del Dictamen de referencia en la Gaceta Parlamentaria del 20 de junio. Tanto las adiciones como la fe de erratas fueron incorporadas al texto definitivo publicado en la Gaceta Parlamentaria el 22 de junio referido.

En la sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados del mismo día 22 de junio de 1999, el Dictamen que nos ocupa fue sometido a su discusión en lo general y en lo

³⁰ Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias con Proyecto de Decreto que reforma el artículo Cuarto Transitorio, fracción VI, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 2 de diciembre de 1999, *Gaceta Parlamentaria... op. cit.*, anexo del 7 de diciembre de 1999.

particular. Debido a las negociaciones que ese día llevaban a cabo los Grupos Parlamentarios respecto al Dictamen, fue necesario decretar cuatro recesos durante el día, hasta que finalmente hubo un acuerdo entre las distintas fuerzas políticas para dar paso a la votación correspondiente. Así, el Dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular respecto a los artículos no impugnados, por 365 votos en pro, 18 en contra y 2 abstenciones.

Para su discusión en lo particular fueron reservados los artículos del Dictamen original 19; 21, párrafo 1, inciso d); 27; 31; 32; 35; 37; 38, párrafos 1 y 4; 39, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 2, fracciones VIII, XII y XIV; 43; 44, párrafo III; 45, párrafos 2 y 3; 46, párrafo 1, 4 y 5; 47; 55; 58, párrafo 3; y los artículos transitorios sexto, séptimo y undécimo.

De esos artículos reservados para su discusión en lo particular, fue aprobado el artículo 19 con una propuesta de modificación presentada por el Diputado Mauricio Rosell (PRI) por 346 votos a favor, 4 en contra y 9 abstenciones; de igual forma, fue aprobado el artículo 46 con una propuesta presentada por el Diputado Sadot Sánchez Carreño (PRI) por 254 votos en pro, 29 en contra; el artículo séptimo transitorio fue aprobado con una propuesta de modificación presentada también por el Diputado Sánchez Carreño por 213 votos a favor.

El resto de los artículos reservados para su discusión en lo particular fueron aprobados sucesivamente en los términos señalados por el Dictamen, con distintos resultados en su votación. Finalmente, la Minuta del proyecto de reforma –publicada en la Gaceta Parlamentaria el 28 de junio de 1999– fue remitida al Senado de la República para sus efectos constitucionales.

A partir de la Minuta de los Diputados, los representantes de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados y del Senado de la República trabajaron de manera conjunta en el Dictamen a través del cual se emitiría una nueva Ley Orgánica que no se limitaría exclusivamente a la reforma ya aprobada por los Diputados. De esta manera, el Senado aprobó ese nuevo Dictamen el 30 de agosto de 1999.

Si bien en la Cámara de Senadores no se realizó ninguna modificación al texto aprobado por los Diputados para el Título Segundo y los transitorios respectivos de la Ley Orgánica, las modificaciones al Título Primero conllevaron a la supresión de un precepto del mismo, de tal suerte que se tuvo que reenumerar el articulado correspondiente al Título Segundo, que hasta ese momento había abarcado del numeral 15 al numeral 58 y que se recorrió del numeral 14 al numeral 57.

En términos de estricta aplicación de la parte inicial del apartado E del artículo 72 constitucional, la Cámara de Senadores, como revisora, había hecho una modificación

al proyecto de decreto que le fuera remitido el 22 de junio y, por ende, procedía que la cámara de origen conociera de esas adecuaciones y expresara lo conducente³¹. Es decir, la Cámara de Diputados tenía que discutir y aprobar, en su caso, la Minuta aprobada por el Senado.

A partir de las iniciativas de reforma y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General que se habían presentado en el Senado, con anterioridad a lo aprobado por la Cámara de Diputados, la cámara alta aprobó, sobre la Minuta que provenía de la legisladora, nuevos preceptos para los Títulos Primero, *Del Congreso General*, y Tercero, *De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores*. Asimismo, efectuó una reenumeración del articulado contenido en el Título Cuarto, *De la Comisión Permanente*, así como un nuevo Título Quinto titulado *De la difusión e información de las actividades del Congreso*. De conformidad con las previsiones del artículo 72 constitucional, esas propuestas tuvieron como cámara de origen al Senado de la República, correspondiéndole a la Cámara de Diputados la función de revisora³².

Así, por racionalidad en la tarea legislativa, el Senado integró en un solo decreto las partes de la revisión de la Ley Orgánica del Congreso General que corresponden a su actuación como cámara de origen y como cámara revisora. De tal manera que a la Cámara de Diputados correspondió actuar por una parte como cámara revisora en los términos del apartado A del artículo 72 constitucional, por lo que hace a las disposiciones de los Títulos Primero, Tercero, Cuarto y Quinto.

Al mismo tiempo, actuó como cámara de origen en conocimiento de las modificaciones hechas por la revisora para efecto de los preceptos del Título Segundo; si se toma en consideración que el texto de los artículos del Título Segundo y de los transitorios aprobados por la Cámara de Diputados no fueron motivo de modificación alguna por la legisladora.

El 30 de agosto de 1999, la Minuta del Senado fue remitida a la Cámara de Diputados. Así, en la sesión extraordinaria de esta Cámara, celebrada el 31 de agosto de 1999, fue recibida la Minuta con Proyecto de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos –publicada ese mismo día en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados–.

Una vez recibida, fue turnada a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con el ruego de que en el transcurso de esa misma sesión se

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

entregase el Dictamen correspondiente. Finalmente, después de un receso, el Dictamen de la Comisión fue hecho de primera lectura ante el Pleno de los diputados.

En votación económica le fue dispensada la segunda lectura y se entró de lleno a su discusión en lo general y en lo particular. Sin embargo, el Diputado Ricardo Cantú Garza (PT) presentó una moción suspensiva la cual fue rechazada también en votación económica.

Finalmente la nueva Ley Orgánica fue aprobada en lo general y en lo particular, salvo el artículo 72, párrafo 1, que fue reservado para su discusión en lo particular, por 377 votos en pro, 23 en contra y 6 abstenciones. El Pleno de los Diputados desechó una propuesta presentada por el Diputado Jorge Emilio González Martínez (PVEM) para modificar el artículo 72 mencionado y éste fue aprobado en lo particular por 294 votos a favor, 79 en contra y 6 abstenciones. Así, el Decreto de nueva Ley Orgánica fue enviado al *Diario Oficial de la Federación* para su publicación el 3 de septiembre de 1999.

El contenido de la nueva Ley Orgánica

Fue suprimido el Colegio Electoral, encargado de la declaración de validez de las elecciones de los legisladores y las legisladoras. Se creó la *Mesa de Decanos*, encargada de conducir la sesión constitutiva, en cuya integración prevalecieran criterios independientes a la connotación de la filiación partidaria de cada diputado o diputada. De esta manera, será miembro de ese órgano la persona de mayor antigüedad como legislador o legisladora y, en caso de empate, el que en un mayor número de veces se haya desempeñado como miembro del Poder Legislativo. Se fijó que la *sesión constitutiva* se celebrará a las once horas del 29 de agosto del año de la renovación de la Legislatura. En esa sesión constitutiva se elegirán los miembros de la Mesa Directiva.

Se estableció que esa *Mesa* orientará su actuación bajo los principios de imparcialidad y de objetividad. Con ello, se pretenden evitar "situaciones donde la dirección parlamentaria tendía a defender más el interés partidario que el estrictamente derivado del orden constitucional, así como la enorme dificultad de adquirir experiencia en tan delicadas tareas, por actuaciones verdaderamente efímeras."³³

³³ Dictamen de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias con proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria... op. cit.*, 20 de junio de 1999.

Se modificó la integración de la Mesa Directiva; ahora se conforma por una Presidencia, tres Vicepresidentes y tres Secretarios. Se señaló que la Presidencia expresa la unidad de la Cámara; además, le corresponde conducir las relaciones institucionales con el Senado, con los otros dos Poderes de la Unión, con los Poderes de los Estados y con las autoridades del Distrito Federal, al tiempo de tener la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria; posee la representación legal de la Cámara; y tiene facultad para acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen.

Debido a la modificación hecha a la fracción I del artículo 74 constitucional y del nuevo texto del artículo 99 de la propia Carta Magna para incorporar la función del contencioso electoral al Poder Judicial de la Federación, se retiró la atribución de la Cámara de Diputados para la calificación de la elección de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora, esa atribución corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mientras que a la Presidencia de la Mesa Directiva corresponde la importante responsabilidad de disponer la elaboración del Bando Solemne que da publicidad formal a la declaratoria de Presidente Electo del órgano jurisdiccional mencionado.

Los miembros de la Mesa tendrán una duración mínima de un año de ejercicio legislativo; podrán ser reelectos por un año más; deberán ser elegidos por mayoría calificada de dos terceras partes del Pleno; podrán ser removidos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la Cámara; tomarán sus decisiones por consenso, si no es posible ello, por la mayoría absoluta de sus integrantes y, en caso de empate, se resuelve con el voto de calidad del Presidente de la Mesa.

De manera novedosa, se planteó que en el caso de que a las 12:00 horas del 31 de agosto del año de inicio de la Legislatura no se hubiere electo a la Mesa Directiva, la Mesa de Decanos ejercerá las atribuciones de aquella y su Presidencia citará a la sesión de instalación del Congreso. Sin embargo, la Mesa de Decanos no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de septiembre. Para el segundo y tercer año de ejercicio, si no se alcanza la mayoría requerida, la Mesa en funciones continuaría hasta el día 5 del siguiente mes.

Se estableció, por primera vez en la historia parlamentaria de México, atribuciones que corresponden a la Mesa Directiva, en calidad de órgano colegiado: asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones; cuidar que los documentos que son objeto de conocimiento del Pleno cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación; realizar la interpretación de los ordenamientos internos, en lo relativo al cumplimiento de sus atribuciones y la conducción de las sesiones; elaborar el

anteproyecto de la parte relativa al Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción de dicho instrumento normativo.

Respecto a los **Grupos Parlamentarios**, se pretendió enriquecer la Ley Orgánica con el fin de "establecer las funciones fundamentales de los Grupos, a efecto de que se fortalezca el concepto de cohesión en la actuación de los mismos y en el cumplimiento de sus objetivos como representaciones ideológicas y políticas diferenciadas en la Cámara"³⁴.

Se mantuvo el mínimo de cinco diputadas o diputados para su integración y el mandato por el cual sólo puede existir uno por cada partido político nacional representado en el Pleno a través de sus legisladoras³⁵. Se les impuso la obligación de entregar a la Secretaría General de la Cámara los elementos para informar sobre su denominación, los nombres de los diputados electos que lo forman y la titularidad de la Coordinación; mientras que la Coordinación deberá comunicar a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración del Grupo.

A partir de la nueva Ley Orgánica, se considera que el Coordinador "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" (artículo 27, párrafo 1). Se señaló que para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los Grupos Parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos.

Un asunto de importancia fundamental fue la decisión de formalizar en el texto de la Ley Orgánica la obligación de que el órgano político de la Cámara —la Junta de Coordinación Política— disponga una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario que se distribuye en dos franjas, una de carácter general y fijo y otra variable en función del número de diputados o diputadas que conforman cada uno de

³⁴ Dictamen de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias con proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria... op. cit.*, 20 de junio de 1999.

³⁵ Con un afán de equidad entre sexos y con el fin de no usar exclusivamente el plural del masculino "diputados" para referirme tanto a los diputados como a las diputadas, he decidido usar indistintamente el masculino y el femenino para comprender a ambos géneros. Es decir, utilizaré también "diputadas" para referirme tanto a diputados como a diputadas. Los mismo haré con el singular de los sustantivos cuando tengan un sentido general aplicable a todas las personas, de tal manera que alternaré entre el masculino y el femenino. Así, *diputada, senadora, legisladora, ciudadana, representada*, etc., comprenderán a ambos sexos.

ellos. Por ello, se estableció la obligación expresa de que la cuenta anual de las subvenciones que se asignen, se incorporará a la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para efecto de las facultades de control que competen a la entidad de fiscalización superior de la Federación, sin demérito de remitir un ejemplar de dicha cuenta anual a la Contraloría Interna de la propia Cámara.

Se creó la *Junta de Coordinación Política (JCP)*, como el órgano colegiado en el que se impulsan los entendimientos y las convergencias políticas para alcanzar acuerdos. Está integrada con las Coordinaciones de cada Grupo Parlamentario. La Coordinadora o el Coordinador del Grupo que posea la mayoría absoluta de la Cámara presidirá la Junta por el término de la Legislatura; en caso contrario, la presidencia de este órgano tendrá una duración anual y será ocupada sucesivamente por las Coordinadoras de los Grupos en orden decreciente del número de diputados que los integren.

A este órgano se le asignaron las atribuciones que previamente poseía la CRICP y se le agregaron otras más. La JCP deberá quedar instalada a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura correspondiente. La JCP deberá sesionar por lo menos una vez a la semana durante los períodos de sesiones y adoptará sus decisiones por mayoría absoluta, mediante el sistema de voto ponderado. En el desempeño de su encargo, la JCP contará con el apoyo técnico y administrativo de la Secretaría General.

Se creó la *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*. Ese órgano será el encargado de establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones, el calendario de los mismos, la conformación del orden del día de cada sesión y las modalidades que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones en la Cámara. La Conferencia propondrá 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 al Servicio de Carrera.

La Conferencia se integra por la Presidencia de la Mesa Directiva y por las Coordinadoras de los Grupos Parlamentarios. A sus sesiones podrán ser convocados los Presidentes de Comisiones, cuando exista un asunto de su competencia. La Secretaría General de la Cámara fungirá como su Secretario o Secretaria, quien asistirá con voz, pero sin voto.

La Conferencia deberá integrarse una vez que se haya constituido la JCP; se reunirá por lo menos cada quince días durante los períodos de sesiones; adoptará sus resoluciones por consenso; en su defecto, por mayoría absoluta mediante el sistema de

voto ponderado de las Coordinaciones de los Grupos. Cabe mencionar que su Presidencia posee voto de calidad en caso de empate.

El tema de las comisiones y comités fue uno de los que "reflejó gran interés y que provocó importantes intercambios de opiniones"³⁶ en el proceso para la aprobación de la nueva Ley Orgánica. Se redujo a 27 el número de comisiones ordinarias; se conservó la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como la Jurisdiccional. Se reconoció la existencia y el carácter transitorio de las comisiones de investigación (párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución).

Se estableció que ningún diputado podrá pertenecer a más de dos de comisiones y no tres como sucedía anteriormente; se respetará el principio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones, así como en la designación de sus Presidencias y Secretarías; las comisiones deberán dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnados a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia.

Asimismo, se dispuso que las comisiones podrán dar opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a más tardar el día 15 de octubre de cada año, sobre los programas presupuestales de los ramos correspondientes para que sean considerados en la revisión de la Cuenta Pública, así como en el dictamen de la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación que presente el Ejecutivo. Por otro lado, se determinó que las comisiones deberán rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia.

Un aspecto novedoso y relevante en la nueva Ley Orgánica es el de la organización técnica y administrativa de la Cámara de Diputados. "Es así como se diseña una nueva estructura que pretende otorgar solidez y sistematización a las diversas tareas que ejecuta el personal de la Cámara. Por tanto, se proponen tres nuevos elementos: a) la creación de una Secretaría General de la Cámara, que tiene bajo su mando a dos Secretarías —la de Servicios Parlamentarios y la de Servicios Administrativos y Financieros—, las cuales se conforman por personal de carrera; b) la regulación de otros órganos técnicos de la Cámara, tales como la Contraloría Interna, la Coordinación de Comunicación Social y la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los funcionarios de carrera; y c) las bases que se deberán desarrollar en un Estatuto que

³⁶ Dictamen de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias con proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria... op. cit.*, 20 de junio de 1999.

establezca la organización y funcionamiento de los servicios de carrera, así como las normas y procedimientos para su conformación".³⁷

La *Secretaría General*, de acuerdo con la nueva Ley Orgánica, constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados y depende directamente de la Conferencia, por conducto de su Presidencia. Su titular será nombrado por las dos terceras partes del Pleno de la Cámara, a propuesta de la propia Conferencia, para ejercer el cargo por el término de una Legislatura, pudiendo ser reelecto. La Secretaría deberá informar trimestralmente a la Conferencia sobre el desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros.

Por su parte, "a la *Secretaría de Servicios Parlamentarios* le corresponde agrupar y dar unidad de acción a los Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva; de la Sesión; de las Comisiones; del Diario de los Debates; del Archivo; y de Bibliotecas. Cada uno de los Servicios se constituiría una Dirección. Asimismo, en el ámbito de esta Secretaría se ubicarían los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho, y de Estudios Sociales.

La *Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros* quedaría sujeta a un esquema similar de dependencia jerárquica, organización y funcionamiento que se ha descrito para la de Servicios Parlamentarios. En cuanto a los Servicios que la misma agruparía y conferiría unidad de acción, se encontrarían los de: Recursos Humanos; Tesorería; Recursos Materiales; Servicios Generales y de Informática; Servicios Jurídicos; Servicios de Seguridad; y Servicios Médicos y de Atención a Diputados"³⁸.

Según la nueva Ley Orgánica, la Cámara tendrá su propia *Contraloría Interna*, la cual se ubica en el ámbito de la Conferencia. Este órgano formula una propuesta al Pleno, el cual a su vez le nombra por las dos terceras partes de las diputadas presentes. La *Coordinación de Comunicación Social* dependerá de la Presidencia de la Mesa Directiva, aunque la designación de su titular se regiría por lo dispuesto en el Estatuto.

Por medio de la nueva Ley Orgánica, se crea la *Unidad de Capacitación y Formación Permanente* de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados. Su Coordinación sería nombrado conforme lo dispone el Estatuto.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Dictamen de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias con proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria... op. cit.*, 20 de junio de 1999.

Por no ser parte fundamental de esta tesis, he decidido obviar la referencia detallada a las novedades que la LOCGEUM-1999 incluyó en materia de regulación del Senado de la República. Sin embargo, no dejaré de resaltar el establecimiento de la Mesa de Decanos; "la trascendente determinación de fijar la duración de la Mesa Directiva por un año legislativo con la posibilidad de reelección de sus miembros; la conformación de un nuevo órgano de dirección política en la denominada Junta de Coordinación Política, en la que participarían todos los Grupos Parlamentarios constituidos al interior del Senado; la reestructuración del sistema de Comisiones con el ánimo de fortalecer esas instancias de preparación e instrucción de los asuntos que compete resolver al Pleno, la creación de una Contraloría Interna, y el establecimiento del servicio civil de carrera como componente fundamental en la organización técnica y administrativa de la Cámara, la cual estaría encabezada respectivamente por una Secretaría General de Servicios Parlamentarios y una Secretaría General de Servicios Administrativos".³⁹

La nueva Ley Orgánica, en su conjunto, posee 135 artículos y siete transitorios, divididos en cinco títulos de la siguiente manera:

Título Primero, *Del Congreso General*, artículos 1° a 13.

Título Segundo, *De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados*.

Capítulo Primero, *De la sesión constitutiva de la Cámara*, artículos 14 a 18.

Capítulo Segundo, *De la Mesa Directiva*.

Sección Primera, *De su integración, duración y elección*, artículos 17 a 19.

Sección Segunda, *De sus atribuciones*, artículos 20 y 21.

Sección Tercera, *De su Presidente*, artículos 22 y 23.

Sección Cuarta, *De los Vicepresidentes y de los Secretarios*, artículos 24 y 25.

Capítulo Tercero, *De los Grupos Parlamentarios*, artículos 26 a 30.

Capítulo Cuarto, *De la Junta de Coordinación Política*.

Sección Primera, *De su integración*, artículos 31 y 32.

Sección Segunda, *De su naturaleza y atribuciones*, artículos 33 a 35.

Sección Tercera, *Del Presidente de la Junta de Coordinación Política*, artículo 36.

Capítulo Quinto, *De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*, artículos 37 y 38.

Capítulo Sexto, *De las Comisiones y los Comités*.

Sección Primera, *De las Comisiones*, artículos 39 a 42.

Sección Segunda, *De su integración*, artículo 43.

Sección Tercera, *Disposiciones Complementarias*, artículos 44 y 45.

Sección Cuarta, *De los Comités*, artículo 46.

Capítulo Séptimo, *De la Organización Técnica y Administrativa*.

Sección Primera, *De la Secretaría General de la Cámara*, artículo 48.

Sección Segunda, *De la Secretaría de Servicios Parlamentarios*, artículos 49 y 50.

Sección Tercera, *De la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros*, artículos 51 y 52.

Sección Cuarta, *De los Órganos Técnicos de la Cámara*, artículos 53 a 55.

Sección Quinta, *Disposiciones Generales*, artículos 56 y 57.

³⁹ Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias con Proyecto de Decreto que reforma el artículo Cuarto Transitorio, fracción VI, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 2 de diciembre de 1999, *Gaceta Parlamentaria... op. cit.*, anexo del 7 de diciembre de 1999.

Título Tercero, De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores.

Capítulo Primero, De la Sesión Constitutiva de la Cámara, artículos 58 a 61.

Capítulo Segundo, De la Mesa Directiva.

Sección Primera, *De su integración, duración y elección,* artículos 62 a 65.

Sección Segunda, *De sus Facultades,* artículo 66.

Sección Tercera, *De su Presidente,* artículos 67 y 68.

Sección Cuarta, *De los Vicepresidentes y de los Secretarios,* artículos 69 y 70.

Capítulo Tercero, De los Grupos Parlamentarios, artículos 71 a 79.

Capítulo Cuarto, De la Junta de Coordinación Política.

Sección Primera, *De su integración,* artículos 80 a 81.

Sección Segunda, *De sus atribuciones,* artículo 82 y 83.

Sección Tercera, *De las atribuciones del Presidente de la Junta de Coordinación Política,* artículo 84.

Capítulo Quinto, De las Comisiones, artículos 85 a 103.

Sección Segunda, *De su integración,* artículo 104.

Sección Tercera, *De su organización,* artículo 105.

Capítulo Sexto, De la organización técnica y administrativa, artículos 106 a 108.

Sección Primera, *De la Secretaría General de Servicios Parlamentarios,* artículo 109.

Sección Segunda, *De la Secretaría General de Servicios Administrativos,* artículo 110.

Sección Tercera, *De la Tesorería y la Contraloría,* artículos 111 a 113.

Sección Cuarta, *Del Servicio Civil de Carrera,* artículos 114 y 115.

Título Cuarto, De la Comisión Permanente, artículos 116 a 129.

Título Quinto, De la difusión e información de las actividades del Congreso.

Capítulo Único, artículos 130 a 135.

Transitorios, artículos Primero a Cédimo.

De acuerdo con los artículos transitorios de la nueva Ley Orgánica, se dispuso que la Mesa Directiva de la Cámara se elegiría en la última sesión del mes de septiembre del primer periodo ordinario de sesiones del tercer año del ejercicio de la LVII Legislatura (septiembre de 1999). La Junta de Coordinación Política se constituiría a más tardar en la segunda sesión de dicho periodo, mientras que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se instalaría al día siguiente que se hubiese constituido la JCP.

Asimismo, a través de los artículos transitorios, se preservaron los derechos y prerrogativas de los Grupos Parlamentarios constituidos al inicio de la LVII Legislatura. Mientras que la cuenta anual de subvenciones que se asignarían a los Grupos – señalado en el artículo 29, párrafo 2, de la nueva Ley Orgánica– entraría en vigor para el ejercicio fiscal del año 2000.

Por otro lado, también se previó en los transitorios la integración de las comisiones previstas en los artículos 39 y 40 de la nueva Ley Orgánica, así como del Comité de Información, Gestoría y Quejas se haría a partir del 15 de marzo del año 2000. Para ello, se estableció que los asuntos que hubieren quedado pendientes de resolución en las Comisiones de la Cámara de Diputados, serían distribuidos de acuerdo al criterio fijado en el inciso a) de la fracción IV del artículo tercero transitorio del Decreto, a partir

de una tabla que relacionaba las comisiones hasta entonces existentes con las nuevas comisiones o comités que se conformarían a partir del 15 de marzo de 2000.

En los artículos transitorios, de igual forma se determinó que en tanto se expedía y aplicaba el Estatuto, la Conferencia propondría al Pleno la designación de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, así como de la Coordinación de Comunicación Social, quienes serían designadas por el voto de las dos terceras partes de los diputados y las diputadas presentes en el Pleno. Esos funcionarios permanecerían en su encargo hasta el 31 de agosto del 2000 –fecha en que concluyeron los trabajos de la LVII Legislatura–, a menos que fueran reelectos por la LVIII Legislatura. Por otro lado, en los transitorios se indicó que la expedición del Estatuto se realizaría a más tardar dentro del primer año de ejercicio de la LVIII Legislatura.

Finalmente, el Decreto consideró abrogadas la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 25 de mayo de 1979, y sus reformas y adiciones, publicadas en el mismo medio, de fechas 28 de diciembre de 1981 y 20 de julio de 1994 –artículo séptimo transitorio–. La nueva Ley Orgánica entró en vigor el 4 de septiembre de 1999, al día siguiente de su publicación en el DOF –3 de septiembre del mismo año–.

3.2 Reforma de diciembre de 1999 a la LOGGEUM-1999

El Decreto por el que se reforma el Artículo Cuarto Transitorio, fracción VI, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 3 de septiembre de 1999 fue difundido en el DOF el 31 de diciembre de ese mismo año.

El 9 de noviembre de 1999, los Senadores Eduardo Andrade Sánchez y Juan Ramiro Robledo Ruiz, presentaron ante el Pleno de la Cámara de Senadores una Iniciativa de reforma al artículo Cuarto Transitorio, fracción VI, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones de Reglamento y Prácticas Parlamentarias, y de Estudios Legislativos, Tercera.

El 18 de noviembre de 1999, dichas comisiones de la Cámara de Senadores aprobaron el Dictamen respectivo. Ese documento fue puesto a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores y fue aprobado en su sesión celebrada el 25 de noviembre de 1999 y fue remitido a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

En el texto original de la nueva Ley Orgánica se indicaba a través de la fracción VI del Artículo Cuarto Transitorio referido, que los artículos 112, 113 y 114 de la Ley –relativos

al Senado de la República-- entrarían en vigor el 1° de septiembre de 2000. El artículo 112 se refiere a la existencia de una Contraloría Interna, cuyo titularidad será designada por mayoría de los senadores y senadoras presentes en el Pleno, a propuesta de la JCP del Senado.

El artículo 113 impone la obligación a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Senadores a presentar ante esa Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. Asimismo, la Contraloría tendría la obligación de auditar a los Grupos respecto del ejercicio de esos recursos. La Contraloría presentaría al Pleno un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara de Senadores, el cual, una vez aprobado, sería remitido por la Presidencia de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

De acuerdo con el Decreto de reforma que nos ocupa, dichas disposiciones entrarían en vigor a partir del 1° de enero de 2000 y no el 1° de septiembre de ese mismo año, como se indicaba en el Artículo Cuarto Transitorio original de la Ley Orgánica publicada el 3 de septiembre de 1999.

Mientras tanto, el artículo 114 instituye el servicio civil de carrera en el Senado de la República. Para tal propósito, la Cámara contará con un Centro de Capacitación y Formación permanente de las servidoras y los servidores públicos del Senado, dependiente de la Mesa Directiva, la que designará al titular de dicho Centro. El mismo artículo ordena a la Comisión de Estudios Legislativos elaborar el proyecto de Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado, que deberá ser aprobado por el Pleno.

De conformidad con el Decreto que nos ocupa de reforma a la Ley Orgánica, se mantuvo la obligación para que las disposiciones del artículo 114 entraran en vigor el 1° de septiembre de 2000.

Las comisiones de ambas Cámaras argumentaron que era conveniente esa modificación para que entrara en operación la Contraloría Interna, "toda vez que ello permitiría que ese órgano camaral inicie sus funciones al mismo tiempo que el ejercicio presupuestal del año entrante [2000] y de esta manera lograr, entre otras cosas, el mejor empleo y racionalidad de los recursos financieros institucionales, junto con otras medidas de organización y funcionamiento de la estructura camaral".⁴⁰

⁴⁰ Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias con Proyecto de Decreto que reforma el artículo Cuarto Transitorio, fracción VI, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 2 de diciembre de 1999, *Gaceta Parlamentaria... op. cit.*, anexo del 7 de diciembre de 1999.

3.3 El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 (RGICGEUM-1934)

Aún cuando se trata de un ordenamiento que en su conjunto está vigente, el RGICGEUM ha sido superado por la realidad política y la práctica parlamentaria. La mayor parte de sus preceptos están sostenidos en las directrices de los reglamentos del siglo XIX. Sin embargo, continúa formando parte importante del marco legal de la Cámara de Diputados para efectos, fundamentalmente, de las reglas para el debate y las votaciones dentro del Pleno de esa asamblea nacional.

La descripción del Reglamento está contenida en el capítulo I, cuando me referí a los antecedentes históricos de la legislación del Congreso. Cabe reiterar que el RGICGEUM no posee preceptos que regulen la actividad de los Grupos Parlamentarios. Su redacción, incluso, estuvo al margen de las sustanciales reformas constitucionales de 1977, cuando se dio reconocimiento legal a la existencia de los Grupos.

Sin embargo, el Reglamento no es la norma donde deben estar reguladas las agrupaciones de diputados y diputadas; sus preceptos relativos a las sesiones, debates y votaciones no toman en cuenta la relevancia de los Grupos en la conducción de esos procedimientos. Por ello, la Cámara de Diputados expidió el Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados, publicado en el DOF el 11 de noviembre de 1997, con el fin de fijar reglas sólidas para propiciar acuerdos entre los Grupos sobre dichas materias.

3.4 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Esta ley reglamenta el Título Cuarto Constitucional en materia de los sujetos de responsabilidad en el servicio público; las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones y para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; así como el registro patrimonial de los servidores públicos.

Por lo que respecta al Congreso de la Unión, esta ley es relevante en cuanto regula los procedimientos en materia de juicio político y la declaración de procedencia.

El juicio político procede cuando los actos u omisiones de las servidoras y los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la CPEUM, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Es decir, el ataque a

las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del DF y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federal y del DF (artículos 6 y 7, LFRSP).

En el Capítulo II del Título Segundo, la LFRSP regula el procedimiento en materia de juicio político. Señala las reglas para la formulación de la denuncia en contra de un servidor público; su ratificación y su turno a las Subcomisión de Examen Previo (artículo 9 y 12, LFRSP).

Se encarga a la Cámara de Diputados la responsabilidad de sustanciar el procedimiento de juicio político, como órgano instructor y de acusación; se establecen las normas para la integración y la actividad de la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la propia Cámara (artículos 10 y 12); la integración de la Sección Instructora de la Comisión Jurisdiccional (artículo 11); la obligación de esa Sección para practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta materia de la denuncia, así como todo el proceso de instrucción (artículos 13 a 19), y, finalmente, la erección de la Cámara de Diputados como órgano de acusación (artículos 20 y 21).

Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, se señala la obligación de conformar una Sección de Enjuiciamiento (artículo 11, LFRSP); la recepción de la acusación de la Cámara de Diputados y su turno a esa Sección (artículo 22); las reglas para la actuación de la misma (artículo 23); la erección y actuación del Senado como Jurado de Sentencia, así como los efectos de la resolución de esa órgano (artículo 24).

En lo relativo al procedimiento para la declaración de procedencia, la LFRSP lo contempla en los artículos 25 a 29. Mientras que las disposiciones comunes para el juicio político y la declaración de procedencia están comprendidos del artículo 30 al 45.

Sin embargo, la regulación contenida en la LFRSP ha resultado insuficiente para determinar claramente el procedimiento para la conducción del juicio político y la declaración de procedencia. Además, antes de la LVII Legislatura, estos preceptos habían tenido poca aplicación, salvo el caso ampliamente difundido relativo a un Director General de Pemex.

Generalmente las denuncias de juicio político no han prosperado. Sin embargo, a lo largo de la LVII Legislatura se presentaron varias denuncias de juicio político que, debido a la conformación plural y equilibrada de la Cámara, activaron dicho procedimiento. Por ese motivo, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó en su sesión ordinaria el 30 de abril de 1998 el *Acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados*. Este Acuerdo entre los Grupos, tuvo el fin de conformar adecuadamente estos órganos indispensables para la conducción del juicio político.

3.6 Acuerdos parlamentarios

María Moliner opina que *acuerdo* significa "arreglo; concierto; convenio; cosa acordada o decidida por dos o más personas después de hablar o discutir sobre el asunto de que se trata"⁴¹. En este sentido, la Cámara de Diputados ha asumido convenios entre sus miembros con el fin de interpretar, dar curso a procedimientos parlamentarios, para decidir sobre una asunto en particular o emitir un pronunciamiento político.

Estas determinaciones han tenido un valor fundamental en las últimas legislaturas debido a la composición cada vez más plural y equilibrada en nuestra asamblea nacional. La legislación que rige a la Cámara de Diputados ha sido insuficiente para regular toda la actividad de esa representación; asimismo, existen prácticas parlamentarias a las que se les ha ido dotando de formalidad y obligatoriedad a través de estos instrumentos escritos.

Debido a su utilidad en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, los acuerdos han constituido un instrumento recurrente en la Cámara de Diputados para apoyar su funcionamiento. A través de ellos se establecen normas de carácter temporal o permanente, mientras no haya alguna otra norma que la reforme o la abrogue, para la atención de asuntos que sean competencia de la Cámara. De hecho, la importancia de este tipo de instrumentos ha sido manifiesta cuando algunos acuerdos parlamentarios han sido incorporados a la LOCGEUM.

Los acuerdos, generalmente, tienen su origen en la conformidad entre los Grupos Parlamentarios en el seno de la Junta de Coordinación Política –anteriormente en la CRICP–, que son sometidos a la consideración del Pleno, en donde son sancionados por la asamblea. Evidentemente, la obligación para cumplir los acuerdos se finca en la

⁴¹ Moliner, María, *Diccionario de Uso del Español*, Gredos, Madrid, 1966.

confianza entre los Grupos, carecen de una coerción legal y la única sanción que pueden sufrir quienes incumplan con esos acuerdos es exclusivamente de tipo político.

En realidad, los motivos que obligan a los actores políticos a respetar el acuerdo aprobado por el Pleno son: primero, si el Grupo participó en la formulación del acuerdo, se deduce su interés político por su aplicación; segundo, desobedecerlo acarrearía al Grupo Parlamentario una censura política; y tercero, debido a que la actividad parlamentaria es continua, existen pocos incentivos para que un Grupo Parlamentario desobedezca un acuerdo que él mismo aprobó, cuando en el futuro existirá la necesidad de establecer otros acuerdos en otro tipo de asuntos de interés particular para ese Grupo, que se espera que los demás Grupos también los cumplan.

Aún cuando es difícil determinar la naturaleza jurídica de los *Acuerdos Parlamentarios*, éstos pueden definirse como las normas de carácter temporal y obligatorio formuladas y acordadas por los Grupos Parlamentarios, que se presentan a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados o de Senadores y que, una vez aprobada por ese órgano, regulan la actividad parlamentaria; interpretan o complementan la legislación; señalan las bases para la integración de órganos, comisiones o para aprobar nombramientos; establecen procedimientos para la atención de asuntos sometidos a la consideración del Congreso; o emiten pronunciamientos políticos a nombre de la Cámara o del Congreso.

Uno de los tipos de acuerdos parlamentarios que generalmente se utilizan en la Cámara de Diputados, son los relativos a los informes de la Presidencia de la República. En 1991, por ejemplo, un acuerdo parlamentario reguló por primera vez las participaciones de los Grupos en la tribuna con objeto de fijar sus respectivas posiciones políticas.

Asimismo, se han aprobado acuerdos parlamentarios para el cumplimiento y desahogo de la obligación señalada en el artículo 93 de la CPEUM, por la cual los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, dan cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. En esta materia, los Grupos acuerdan los procedimientos para las comparecencias de los Secretarios y las intervenciones de los legisladores en esas reuniones.

Lo mismo ocurre cuando cualquiera de las Cámaras cita a comparecer a alguno de los Secretarios o Secretarías, el Procurador General de la República, directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades (artículo 93, párrafo segundo, CPEUM).

Entre los acuerdos más relevantes adoptados durante la LVII Legislatura se encuentran:

3.5.1 Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados.

Este Acuerdo fue aprobado por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en la sesión del 6 de noviembre de 1997 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 11 de noviembre de ese año. Uno de los motivos que llevó a la adopción de este acuerdo fue que los miembros de la Cámara de Diputados consideraron que el RGICGEUM contenía preceptos relevantes que datan del siglo XIX y que regulan la actividad de ambas Cámaras del Congreso, por lo que ahora no respondían al funcionamiento del órgano legislativo.

Las diputadas reconocieron que las prácticas parlamentarias habían contribuido a preservar las facultades y funciones de la Cámara y a otorgar seguridad jurídica a los sujetos considerados en los supuestos de competencia del mismo. De igual forma, afirmaron —a través de los considerandos del Acuerdo— que la Cámara había adoptado la práctica de suscribir y aprobar acuerdos parlamentarios que interpreten, integren y completen la vigente normatividad interna del Congreso, con el propósito de proveer al mejor desarrollo de los trabajos legislativos.

El Acuerdo tenía por objeto normar lo relativo a las sesiones; el orden del día; las discusiones de dictámenes, debates y deliberaciones sobre asuntos de interés nacional y las votaciones de la Cámara de Diputados. Regulaba la preparación y la realización de las sesiones; el procedimiento para el establecimiento del orden del día; las reglas para llevar a cabo las discusiones y las votaciones. Finalmente regulaba la edición de la Gaceta Parlamentaria por primera vez en la historia del Congreso y se establecían las normas relativas a los servicios de información en internet de la Cámara de Diputados.

Una de las características de este Acuerdo, es que se daba una preponderancia muy marcada a los Grupos Parlamentarios en todas las materias reguladas por ese instrumento. De hecho, se trató del antecedente directo de las facultades enormes de las que se dotaron a los Grupos en la nueva Ley Orgánica del Congreso de 1999.

3.5.2 Acuerdo Parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados

El Acuerdo fue aprobado por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en la sesión efectuada el 2 de diciembre de 1997 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 12 de diciembre de ese año. Tenía por objeto integrar y complementar las disposiciones de la LOCGEUM-1994 y del RGICGEUM, referentes al funcionamiento de las comisiones ordinarias y especiales y de los comités de la Cámara.

Se señalaba que la Junta Directiva de cada comisión o comité estaría integrada por la Presidencia y las Secretarías. De igual forma se establecían las funciones de la junta directiva, como órgano, y de la Presidencia, en lo particular (artículo segundo). Se fijaron reglas para sus reuniones, la emisión de las convocatorias, las reglas para emitir dictámenes, la elaboración de actas de las reuniones, así como de los acuerdos de los Comités (artículos cuarto a noveno).

Entre las atribuciones que se confirieron a las Comisiones se encuentran: realizar actividades que se deriven de la LOCGEUM y del RGICGEUM, de los acuerdos del Pleno, los que le turne la CRICP y los que acuerden por sí mismas, en relación a la materia o materias de su competencia, evaluar periódicamente el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales respectivos, en lo concerniente al área de su competencia, así como de los informes que presente el Ejecutivo a la Cámara; elaborar su programa anual de trabajo, que deberá incluir la realización de audiencias, consultas populares, foros, visitas, entrevistas, convocatorias a particulares y comparecencias de servidoras y servidores públicos, cuando fuese necesario; y rendir un informe anual de sus actividades que será presentado a la Cámara a través de su publicación en la Gaceta Parlamentaria (artículo décimo segundo).

De igual forma, se facultó a las comisiones para crear subcomisiones para elaborar anteproyectos o atender asuntos específicos y se señalaron las reglas para su funcionamiento (artículo décimo tercero).

3.5.3. Acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados

Este Acuerdo fue aprobado por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en la sesión efectuada el 30 de abril de 1998. Su adopción se debió a la necesidad de los Grupos Parlamentarios por llegar a un mutuo entendimiento para detallar algunos aspectos relativos al procedimiento de juicio político. Así, el Acuerdo tenía como fin complementar las disposiciones de la LOCGEUM, el RGICGEUM, así como la LFRSP,

referente a la sustanciación de los procedimientos de responsabilidades de las servidoras y los servidores públicos que fueran competencia de la Cámara de Diputados.

El Acuerdo señaló la integración de la Comisión de Jurisdicción, le determinó facultades adicionales y estableció el mecanismo para la designación de la Sección Instructora. Así, la Comisión de Jurisdicción estaría integrada por 30 miembros: 14 diputados del PRI, siete del PRD, siete del PAN, un diputado del PT y uno del PVEM.

3.5.4 Acuerdo Parlamentario para garantizar la difusión de la información de la Cámara de Diputados

El Acuerdo fue aprobado en la sesión efectuada el 3 de noviembre de 1998. Tenía como finalidad garantizar las actividades tendientes a difundir información oportuna y objetiva sobre las actividades que realizara la Cámara de Diputados, conforme a sus atribuciones constitucionales.

Para la adopción de este Acuerdo, los diputados y las diputadas habían considerado que la Cámara, como órgano del Estado, se encuentra obligada a garantizar, en el ámbito de sus competencias, el derecho a la información, de conformidad con el artículo 6º de la CPEUM. Asimismo, señalaron que la Cámara está comprometida a proporcionar información confiable y oportuna al pueblo mexicano, de manera directa y a través de los medios de información.

De igual forma, indicaron que la Cámara había carecido de un ordenamiento que estableciera los procedimientos y condiciones para brindar información, y que no había existido definición suficiente sobre los debates informativos de la Cámara. Por otro lado, se consideró que la Cámara debía normar la política informativa de su Coordinación General de Comunicación Social, de tal manera que se definiera con claridad el origen de las distintas informaciones que se generaban en la Cámara, con el fin de evitar confusiones. Además, se aceptó que debía otorgarse un trato equitativo a los diversos medios de información acreditados ante la Cámara.

De esta manera, se estableció la obligación de la asamblea popular de informar sobre el estado que guarden sus trabajos y los de sus Comisiones y Comités, en los términos señalados por el Acuerdo. A los informadores se otorgó el derecho de solicitar a la Cámara, Grupos Parlamentarios, comisiones, comités y legisladores y legisladoras en lo individual, la información que consideren pertinente, incluyendo la realización de sesiones de preguntas y respuestas. Se les garantizó los materiales, al alcance de la Cámara, para el desempeño de su trabajo; se prohibió la remuneración por el trabajo de

las informadoras y los informadores; se ordenó que la publicidad institucional de la Cámara sería asignada de acuerdo con los niveles de circulación y cobertura de cada medio informativo.

Por otro lado se facultó a los Grupos Parlamentarios para que contaran con su propia oficina de comunicación social, la cual contaría con el apoyo de la Coordinación General de Comunicación Social de la Cámara. De igual forma, se señalaron algunas normas que las diputadas y diputados debieran seguir en cuanto a sus comparecencias ante los medios informativos.

En ese mismo Acuerdo, se definió a la Coordinación General de Comunicación Social como la dependencia profesional y apartidista encargada de informar sobre los acontecimientos que se produzcan en la Cámara de Diputados, así como de atender y dar servicios a los informadores acreditados. La Coordinación sería nombrada por la CRICP y se establecieron las funciones asignadas a la Coordinación. Esa instancia tendría el deber de aplicar la política definida por el Comité de Comunicación Social y aprobada por la CRICP, bajo cuya autoridad estaría permanentemente.

Otros acuerdos relevantes en la LVII Legislatura, los constituyeron el del 4 de septiembre de 1997, orientado a la integración de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; así como el del 30 de septiembre de ese año, para la integración de las comisiones ordinarias y especiales, y los comités.

3.6 Los usos y las prácticas parlamentarias.

De acuerdo con Rafael de Pina, la costumbre es "la regulación de las conductas surgiendo espontáneamente de un grupo social y de observancia voluntaria para quienes lo constituyen, sin que ante su infracción tenga la posibilidad de la imposición forzosa por la autoridad, salvo que se encuentre incorporada al sistema jurídico nacional"⁴². Por su parte, Vincenzo Longi estima que la costumbre parlamentaria "tiene un valor extraordinario porque constituye la premisa de las normas reglamentarias o una forma de interpretación de las normas constitucionales referentes a los trabajos de las cámaras, o de las mismas normas reglamentarias cuando éstas, bajo decenios de actividad del parlamento, han podido aplicarse en forma diversa"⁴³.

⁴² Pina, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 15ª. ed., 1988, p. 322.

⁴³ Longi, Vincenzo, *Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare*, citado por Berlin Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 90.

Asimismo, los usos y las prácticas parlamentarias, como parte de la costumbre parlamentaria, podemos entenderlas como las "formas repetitivas y generalizadas de actuación que constituyen los usos, prácticas, precedentes y costumbres. Estas formas de actuación van adquiriendo un carácter formal, ya que se incluyan o no en ordenamientos legales"⁴⁴. Aunque podemos adoptar de manera preferente la definición de Vittorio di Ciolo, quien entiende a las convenciones parlamentarias "como el conjunto de reglas libremente creadas por las fuerzas políticas parlamentarias mediante acuerdos más o menos tácitos que son libremente modificables"⁴⁵.

En principio, las prácticas parlamentarias no debieran contravenir el orden legal. En todo caso, pueden aclarar los preceptos contenidos en la LOCGEUM y el RGICGEUM o pueden servir como criterio de interpretación. Al igual que los acuerdos parlamentarios, las prácticas parlamentarias se han convertido de facto en una fuente de derecho dentro de la actividad del Congreso. Sin embargo, en varias ocasiones esas prácticas han rebasado el orden establecido por la Constitución y la normatividad interna del Congreso.

El ejemplo por excelencia de la práctica parlamentaria, lo constituye, según Berlín Valenzuela⁴⁶, el informe presidencial. De acuerdo con el artículo 69 constitucional, el Presidente de la República debe asistir a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y presentar un *informe por escrito*, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Si bien no existe la obligación constitucional de que lea un resumen del informe o emita un mensaje relativo, la costumbre ha determinado que se celebre un acto republicano de carácter protocolario con la máxima solemnidad.

⁴⁴ Vega Vera, David, "costumbre parlamentaria", en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 2ª edición, México, 1998.

⁴⁵ Di Ciolo, Vittorio, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milán, Giuffrè Editore, 2ª. ed., 1987, citado por Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 90.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 90.

CAPÍTULO III. NATURALEZA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

1. Concepto de representación política

Un principio fundamental de la democracia moderna es que las ciudadanas y los ciudadanos participan en el gobierno a través de sus representantes. La base de las constituciones democráticas contemporáneas se basan en la representación política como el instrumento fundamental tanto para la integración de sus órganos de gobierno, como para el propio ejercicio del poder.

Respecto a la representación, John Stuart Mill afirmaba que se trataba de un concepto que constituía el gran descubrimiento de todos los tiempos pues significaba la solución a los problemas que genera la convivencia política. "El único gobierno que puede satisfacer por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el que todo el pueblo participa [...] No hay nada más deseable que la participación de todos en el ejercicio del poder soberano del Estado. Pero en virtud de que, como no sea en una comunidad muy pequeña, no todos pueden colaborar personalmente sino en proporciones muy pequeñas, en los asuntos públicos, se deduce que el tipo ideal del gobierno perfecto debe ser el representativo"¹.

Burdeau, por su parte, "considera que la representación cumple o ayuda a realizar cuatro finalidades trascendentes: 1) consagrar la legitimidad de los gobernantes; 2) expresar la voluntad del pueblo; 3) suministrar una imagen de la opinión pública, y 4) determinar una mayoría gubernamental"².

Robert von Mohl define a la representación como "el proceso mediante el cual la influencia que todo cuerpo de ciudadanos o una parte de ellos sobre la acción política ejercida en su nombre y con su aprobación expresa por un pequeño número de ellos, con efecto obligatorio para los así representados"³. Por su parte, Jellinek entiende por representación a "la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la

¹ Mill, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Herrero, México, 1966, p. 66., citado por Rodríguez Lozano, Amador, *Lo clarooscuro de la representación política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Senado de la República, LVI Legislatura, México, 1996, p.26.

² Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

³ Fayt, Carlos S., *Derecho Político*, Tomo II, Ediciones Depalma, 9ª edición, Buenos Aires, 1995, p. 265.

voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente parecen como una sola persona"⁴.

Mientras que Carré de Malberg "sostiene que la representación tienen su punto de partida en la soberanía nacional. El pueblo, en su totalidad, es el titular de la soberanía. Ningún individuo ni sección del pueblo puede atribuirse el ejercicio de la soberanía. Todo poder proviene del pueblo y sólo pueden ejercerse en virtud de una 'delegación'. En la Constitución, la nación organiza el ejercicio de los poderes. Los delegados de la nación son sus representantes y la voluntad que expresan vale como expresión de la voluntad nacional"⁵.

Max Weber entiende por representación "*primariamente* a la situación objetiva [...] en que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a los demás o que éstos consideran que deben admitirla como 'legítima' y vinculatoria para ellos, sucediendo así de hecho"⁶. Dentro de las estructuras de dominación, Weber observó cuatro formas típicas de representación⁷:

1. Representación apropiada

Es aquella en la que el dirigente (o un miembro del cuadro administrativo de la asociación) tiene apropiado el derecho de representación.

2. Representación vinculada

Es aquella en la que existen representantes elegidos (por turno, sorteo u otro medio semejante), cuyo poder representativo está limitado tanto para las relaciones internas como las externas por *mandato imperativo* y derecho de revocación, y ligado al asentimiento de los representados. Este tipo de representantes son en verdad funcionarios de aquellos a quienes representan.

3. Representación libre

En este tipo de representación, el representante, por regla general "elegido" (eventualmente "designado", formalmente o *de facto*, por turno), no está ligado a instrucción alguna, sino que es señor de su propia conducta. Sólo necesita atenerse con carácter de deber moral a lo que son sus propias convicciones *objetivas*, pero no a tener en cuenta los intereses particulares de sus delegantes.

⁴ Fayt, Carlos S., *op. cit.*, p. 265.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Weber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1964, p. 235.

⁷ *Ibidem*, pp. 235 y ss.

4. Representación de intereses

Es el tipo de corporaciones representativas, en las cuales la designación de los representantes no es libre, sino que los representantes articulados por situación profesional, estamental o de clase son designados por sus iguales, constituyendo en su reunión una "representación profesional". Este tipo de representación puede significar cosas distintas según la naturaleza de las profesiones, estamentos y clases admitidos; según que la votación o el compromiso sean los medios de terminar las discusiones, o según la participación cuantitativa de las distintas categorías.

A partir de las teorías que se han formulado sobre la representación política podemos dividirlas en dos vertientes: por un lado el concepto de la representación como *mandato imperativo* que coincide con el concepto de *representación vinculada* y, por el otro, al *mandato representativo* formulado por la teoría clásica de la representación política.

1.1 El mandato imperativo

El mandato imperativo es aquel por el cual el representante está ligado al representado de tal manera que responde exclusivamente a los intereses de éste, recibe instrucciones de él, le rinde cuentas y está sujeto a la revocación de su mandato. Este tipo de representación está más asociada a las características de esa figura en el Derecho Civil. "La representación supone, pues, que una persona que no es a quien corresponden los intereses jurídicos en juego, ponga su propia actividad, su 'querer', al servicio de tales intereses ajenos, realizando un acto jurídico a nombre de la persona a quien pertenecen"⁸.

La teoría del mandato imperativo "considera al representante como un procurador sometido y limitado por las instrucciones de sus representados. El representante no tiene voluntad propia, sino que es exclusivamente el medio a través del cual los representados expresan su voluntad política. Es la visión contractual y privatista de la representación política"⁹. "El representante era un portavoz, el instrumento de la voluntad que se forma fuera de él y que preexiste a la expresión que él le da. Este fue el mandato tradicional bajo el *ancien regime*"¹⁰.

⁸ Soberón Mainero, Miguel, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo VIII, UNAM, México, 1984, pp. 22 y 23.

⁹ *Ibidem*, p. 25.

¹⁰ Burdeau, Georges, citado por Fayt, Carlos S., *op. cit.*, p. 250.

La representación entendida como mandato imperativo tuvo su origen en la Edad Media y tenía un carácter colectivo. En esa época la forma predominante de organización social fueron los grupos o estamentos que incorporaban a los individuos de manera colectiva, por encima de la voluntad individual; se conformaba entonces una voluntad colectiva. De acuerdo con Fayt¹¹, ese mandato imperativo se explicaba por: a) la feudalidad convirtió a los países en una "yuxtaposición de colectividades animadas de un particularismo celoso"; b) los representantes eran convocados por el rey para autorizar subsidios o emitir consejos, de tal manera que las asambleas se convertían en un conjunto de intereses particulares sin solidaridad alguna respecto a una idea común; c) los conceptos de nación, interés general, voluntad popular no formaban parte de las ideas de los gobernantes; d) los representantes no estaban asociados a la responsabilidad del poder ni las asambleas eran órganos del poder en el Estado; e) aún cuando a fines del siglo XV la representación adquiere una significación más amplia, continúa regida por el mandato imperativo.

En contra de esta teoría, Carl Schmitt resalta la publicidad, como una de las características fundamentales de la representación política. Por esa razón, ella no puede ser entendida bajo los conceptos de mandato o encargo de negocios propios del derecho privado.

Según el mismo Fayt, a partir de la Revolución Francesa, el mandato imperativo fue desplazado por la representación libre. "Ese cambio tiene su origen: a) en la Ordenanza Real de 24 de enero de 1789 sobre reglamento de elecciones (art. 45) que establecía que los poderes de los diputados debían ser generales sin sujeción a los *cahiers*; b) en la sesión de los Estados Generales de 23 de junio de 1789 en que el rey declaró nulas las limitaciones contenidas en los *cahiers*; c) en la ley del 22 de diciembre de 1789, sancionada por la Constituyente y en la Constitución del 3 de septiembre de 1791 que estableció que "los diputados no representan un departamento en particular, sino a toda la nación y no deben estar limitados por instrucción alguna"¹².

Entre la idea del mandato imperativo y la teoría del mandato representativo, Juan Jacobo Rousseau exponía una especie de *representación fraccionada*; es decir, la soberanía del pueblo se componía de múltiples fracciones de soberanía detentadas por cada ciudadano. Por tanto, la soberanía del pueblo no podría ser delegada. Rousseau afirmaba que "no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás

¹¹ Fayt, Carlos S., *op. cit.*, pp. 250 y 251.

¹² *Ibidem*, p. 267.

deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite, pero no la voluntad"¹³.

1.2 La teoría clásica de la representación

El mandato representativo "es consecuencia del principio de soberanía y unidad nacional. Se basa en la idea de dar vida a una voluntad nacional unificada. La nación delega el ejercicio del poder en sus representantes y la voluntad expresada por éstos es la voluntad nacional. El representante no está sujeto a ninguna instrucción ni voluntad preexistente. Por el contrario, su voluntad es la voluntad de la nación. Los representantes no son sus mandatarios, son plenamente independientes de sus electores, no pueden delegar sus facultades y gozan de inmunidades en el ejercicio de su cargo"¹⁴.

Carlos S. Fayt identifica seis teorías sobre la naturaleza jurídica de la representación política¹⁵:

a) Teoría del mandato representativo

A través de ella se sostiene que la idea del mandato condiciona la naturaleza jurídica de la representación. Duguit afirma que existe verdaderamente un mandato, conferido por la nación a través de la elección, y que el Parlamento es el mandatario representativo de la nación. Esta teoría identifica nación con cuerpo electoral.

b) Teoría de la representación libre

Excluye toda idea de mandato en la representación política. No estando el representante sujeto a otra voluntad que la propia, no es representante de los electores, sino de la nación. Ésta no es el cuerpo electoral ni la elección otra cosa que un procedimiento de designación, no de transmisión del poder. Las diputadas y los diputados son delegados de la nación y, por consiguiente, sus representantes.

c) Teoría de la representación virtual

El diputado y la diputada representa a la nación sin dejar de ser el representante implícito de sus electores. No hay mandato ni procuración alguna, los electores y las electoras no le han transmitido poder alguno, pero éste ejerce la representación

¹³ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, Editores Mexicanos Unidos, México, 1992, p. 59.

¹⁴ Fayt, Carlos S., *op. cit.*, p. 267.

¹⁵ *Ibidem*.

virtual de sus deseos y opiniones, en la medida que sean compatibles con su condición de representantes de la nación y del interés general.

d) *Teoría alemana de los órganos de representación*

Sostiene que las personas o cuerpos encargados de la actividad funcional del poder en el Estado son jurídicamente órganos y aquellos cuya composición resulta del voto del pueblo (órgano primario) son órganos inmediatos y secundarios. Así, los órganos secundarios son órganos de órganos, o, conforme la denominación corriente, son órganos representativos.

e) *Teoría francesa de los representantes como órganos de la nación*

Esta teoría es enunciada por Carré de Malberg. Aunque tienen algunas semejanzas con la teoría alemana, difiere de ella, al considerar a los representantes como órganos de la nación, entendiendo que el régimen representativo no es *un sistema de representación* de la persona y la voluntad nacionales, sino *un sistema de organización* de la voluntad y de la persona nacionales. El órgano una vez instituido de conformidad con la voluntad nacional, no se comporta como representante de una voluntad superior, sino *como el agente libre de la nación*. La nación no tiene representantes sino órganos.

f) *Teoría de la investidura*

Ella es expuesta por Hauriou, quien considera que la representación está en la esencia del Poder y que se explica por la idea de investidura. Consiste en que los gobernados, mediante la elección, invisten de poder a los gobernantes, quienes lo ejercen con carácter autónomo dentro de los límites de su competencia.

Entre los que critican la idea de representación, se encuentra Hans Kelsen. "La fórmula –afirma el jurista alemán– según la cual el miembro del parlamento no es representante de sus electores, sino de todo el pueblo o, como algunos escritores dicen, de todo el Estado, por lo que no se encuentra ligado por instrucciones de sus electores, ni puede ser removido por ellos, es una *ficción política*"¹⁶. "Fiel a la teoría pura del derecho por él elaborada, Kelsen únicamente reconoce los factores jurídicos. Ciertamente reconoce la existencia de responsabilidad política que se manifiesta en el hecho de que si el representante no actúa satisfactoriamente con la voluntad de los electores, su

¹⁶ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988, p. 345.

reelección como diputado, o no se realiza, o bien, se ve disminuida. Sin embargo, según Kelsen, esta responsabilidad política bien pudiera no efectuarse¹⁷.

Mientras tanto, Royer-Collard "consideraba a la representación una *metáfora*, toda vez que a su juicio la representación no puede darse más que cuando el representante queda subordinado a la voluntad del representado, es decir: cuando existe mandato imperativo"¹⁸.

"No obstante estos últimos criterios —afirma Fayt—, la representación política existe, es una relación de hecho, cuyo fundamento no es jurídico, sino político. Tiene origen en una pluricausalidad, debiendo verse en ella una relación de concordancia entre la acción del representante y la opinión o voluntad de los representados"¹⁹.

1.3 El Parlamento y la representación política

Al analizar las distintas teorías que se han elaborado sobre la representación política, es posible identificar que esencialmente ellas están referidas a los parlamentos. Se ha reconocido a los representantes populares que concurren a las asambleas, como el ejemplo típico de ejercicio de la representación política. Parlamentos y representación están íntimamente ligadas, sin excluir que ésta también puede estar presente en otros órganos del Estado o en otros ámbitos del ejercicio del poder. En este sentido y para los efectos de esta tesis es fundamental concentrarse en la manera como se manifiesta esta representación política dentro de la Cámara de Diputados.

La forma como se ha concebido a las y los representantes de la nación ha evolucionado desde su primeras formulaciones. Rousseau pensaba que "la soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula"²⁰.

Más tarde, Sieyès formuló importantes aportaciones a la teoría de la representación. De hecho, parte de su pensamiento quedó reflejado en el contenido de la mayor parte de las constituciones positivas francesas, como la de 1791, donde quedó plasmada la concepción de la soberanía popular de Sieyès, más que la de Rousseau.

¹⁷ Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p.36.

¹⁸ Fayt, Carlos S., *op. cit.*, p. 270.

¹⁹ *Ibidem*.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Al desarrollar la teoría de la soberanía, Sieyès dio sustento a las ideas de la burguesía francesa de aquella época que se plasmaron en ese texto constitucional; hizo una distinción entre ciudadanos activos y pasivos y de que el elector y el electo cumplen con una función, pero no ejercitan un derecho. "Efectivamente, una idea horrorizaba a la burguesía: si las clases populares conquistaban la igualdad electoral, la fuerza del Estado podía pasar a su servicio; y es su portavoz, Sieyès, quien proporcionó la argumentación jurídica que justifica que el derecho al electorado y a la representación pertenecen no a los ciudadanos *ut singuli*, sino a su totalidad indivisible: la nación, en tanto que soberana"²¹.

En este sentido, Sieyès refuerza su confianza en la representación: "Así también, la Constitución puramente democrática resulta no sólo imposible en una sociedad grande, sino que, aun en el estado menos extenso, es mucho menos adecuada a las necesidades de la sociedad. Mucho menos conducente al fin de la unión política que la Constitución *representativa*: tal es la segunda forma legítima de gobierno"²².

Con el sustento de la teoría de la representación en ciernes, se transformó la teoría y la práctica democrática. Como afirma Robert A. Dahl, una de las consecuencias de la relación entre representación y democracia "fue que el gobierno popular ya no debía limitarse a los Estados pequeños sino que ahora podrá extenderse casi definitivamente, hasta incluir vastos conglomerados humanos. La idea de la democracia, que podría haber perecido junto con las ciudaades-Estados, resultó pertinente así para las naciones del mundo moderno"²³.

La representación política, como base del Estado democrático, está asociada al concepto de legitimidad de los representantes. Tanto el jefe de Estado o de gobierno, como los representantes populares de los parlamentos, obtienen no sólo la responsabilidad de su cargo público, sino fundamentalmente su legitimidad en el voto de sus representados.

Jorge Reinaldo A. Vanossi afirma que "por el principio de la representación, se reputa que la legitimidad del poder descansa en el consentimiento de los gobernados y que ninguna autoridad puede ejercerse si no es por virtud y en virtud de la efectiva participación de los destinatarios del poder. Al pretender el constitucionalismo regir a la

²⁰ Rousseau, Juan Jacobo, *op. cit.*, p. 145.

²¹ Pantoja Morán, David, "Introducción" en Sieyès, Emmanuel J., *¿Qué es el Tercer Estado?, seguido del Ensayo sobre los privilegios*, UNAM, México, 1989, p. 23.

²² Sieyès, Emmanuel, "Observaciones sobre el informe del Comité de Constitución acerca de la nueva organización de Francia", en Pantoja Morán, David (cronología, orientación bibliográfica, introducción y estudio preliminar), *Escritos políticos de Sieyès*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 232.

²³ Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós, 2ª edición, Barcelona, 1993, p. 42.

comunidad política por un ordenamiento igualmente obligatorio para los gobernantes y gobernados, deriva de la seciente [sic] necesidad de fundar la vinculación jurídica y política entre el pueblo y el gobierno en el principio de la representación²⁴.

De esta manera, se identifica a las diputadas y los diputados como representantes de todo el pueblo. Como afirma Karl Schmitt, "toda otra construcción resulta imposible porque haría del distrito un territorio independiente, suprimiendo la unidad política"²⁵. Como la propia teoría clásica de la representación política, los miembros de los parlamentos o asambleas nacionales, no actúan en acatamiento u órdenes de sus electoras, pues entonces –como dice Schmitt– se trataría de "un mandato imperativo al estilo medieval, con dependencia del diputado respecto de instrucciones y órdenes de organizaciones y partidos estamentales y de otra especie, contradiría tanto el pensamiento de la unidad política como también el supuesto democrático fundamental, la homogeneidad sustancial de un pueblo, cuya unidad natural y política hace considerarlo como idéntico"²⁶.

Sin embargo, el ejercicio de la soberanía a través de los parlamentos ha tenido una excesiva, pero explicable concentración en éstos. Duverger criticaba que la nación

al tratarse de un ser colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes; solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla. Así los diputados son libres en cuanto a sus actos y a sus decisiones, que son la expresión de la nación.

De hecho, por este camino, la soberanía nacional conduce a deformar la idea de representación política y a trasladar la verdadera soberanía de la nación al Parlamento. Esto responde siempre a la voluntad de la burguesía de no perder ahogada bajo la masa de los sufragios populares. La restricción del derecho de sufragio por la teoría del electorado-función constituía una primera pantalla protectora. La teoría del mandato representativo y de la soberanía parlamentaria constituía una segunda protección: ponía el poder político en manos de una oligarquía de diputados.²⁷

Actualmente, los parlamentos, como depositarios de la representación nacional, desempeñan sus funciones sobre el reto de reflejar la pluralidad política propia de las democracias. En este sentido, a diferencia de la pluralidad sociocultural, la pluralidad política implica la capacidad de los regímenes democráticos de encauzar las diferencias ideológicas a través de mecanismos institucionales legítimos.

"Entre la existencia casi natural de pluralidad sociocultural y la existencia de pluralismo político existe una significativa distancia (Sartori, 1980). En el pluralismo político, las controversias son factores que otorgan dinamismo y variedad a los procesos de diálogo

²⁴ Vanossi, Jorge Reinaldo A., *El Ministerio de la Representación Política*, 1972, p. 21., citado por Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1976, pp. 643 y 644.

²⁵ Schmitt, Karl, *Teoría de la Constitución*, p. 177, citado por Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 25ª edición, México, 1991, p. 275

²⁶ *Ibidem*, p. 275.

y negociación entre grupos e individuos; constituyen motivos de *disenso creativo*, el único capaz de orientar las fuerzas discordantes a la búsqueda de coincidencias y al establecimiento de consensos"²⁸.

Por lo tanto, Rodríguez Lozano menciona dos mecanismos que orientan la representación²⁹ dentro del complejo de las sociedades democráticas y que responden al reto de su pluralidad política: la función expresiva y la función comunicativa. La *función expresiva* consiste en un mecanismo en el cual la complejidad de temas sobre problemas sociales o *agenda social*, propicia el desarrollo de un "cuerpo horizontal y verticalmente organizado de dichos temas, gracias a la emergencia de canales y agentes institucionales (partidos políticos, grupos de interés)". En otras palabras, implica la capacidad de los representantes de asimilar las demandas sociales y erigirse como el conducto capacitado para expresar esas demandas.

Mientras que la *función comunicativa* es el mecanismo por el cual esos canales y agentes institucionales, con sustento o al invocar el apoyo social, presentan y plantean ante la autoridad política los temas demandados por sus representados, con lo cual construyen su *agenda política*, que pretende finalmente convertirse o ser incorporada a la *agenda de gobierno*. Es decir, la capacidad de los representantes para traducir las demandas sociales en acciones políticas del poder público.

Por otro lado y también de acuerdo con Rodríguez Lozano³⁰, la representación política depositada en los parlamentos guarda cuatro tipos de funciones que son consecuencia de su relación con el Estado en su conjunto. La *función limitante del poder estatal*, la cual está orientada a impedir los excesos del poder de los órganos del Estado, básicamente del Ejecutivo. La *función legislativa* que consiste en la facultad de hacer leyes como medio para constreñir la actividad del gobernante y evitar posibles excesos en el ejercicio del poder.

Debido a que fácticamente ha sido imposible que en las sociedades modernas exista una identificación entre pueblo y gobierno, como en las sociedades antiguas, la representación actual ha hecho posible la construcción de una relación ciudadano-Estado. Esta relación no sería posible sin una *función participativa* —como la llama Rodríguez Lozano—, a pesar de que ésta es una consecuencia imaginaria de la

²⁷ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, 2ª reimpresión, México, 1992, p. 76.

²⁸ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, citado por Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p.131.

²⁹ Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, pp. 132 y ss.

³⁰ *Ibidem*, pp. 38 y ss.

representación. Aquella permite que los ciudadanos *se hagan presentes* en el momento de creación del derecho. En otras palabras, el *carácter vinculatorio* de las decisiones adquiere sentido, en tanto ese *hacerse presente* sea aceptado por los representantes y los representados. Finalmente, *la función de legitimidad* ha permitido la acción del Estado a través de los representantes populares.

Sin embargo, esas funciones de la representación política tienen hoy serios retos. Si entendemos por democracia representativa el "sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes"³¹, podremos identificar que ella se sostiene primero, en la legitimidad de éstos, la cual a su vez procede de someterse a procesos electorales. En segundo término, existe un elemento psicológico: el representado o la representada *considera o identifica* a su gobernante –en el caso que nos interesa, a los legisladores– como su representante. Sin embargo, la realidad es que ambos, el representante y el representado, se han desvinculado en las sociedades modernas *posindustriales*.

Como analiza Sartori, "aunque las elecciones y la representación son los instrumentos necesarios de una democracia a gran escala, son también su talón de Aquiles. Quien delega el poder puede también perderlo; las elecciones son necesariamente libres, y la representación no es necesariamente genuina. ¿Cuáles son los remedios y las salvaguardas frente a tales eventualidades? Ciertamente es posible responder a esta interrogante, pero no partiendo de la *democracia literal*. La verdad es que una teoría de la democracia que tan sólo consista en la idea del poder del pueblo, solamente resulta adecuada en el combate con el poder autocrático. Una vez derrotado este adversario, lo que automáticamente se transfiere al pueblo es sólo un derecho nominal. El ejercicio del poder es otra cosa"³².

A partir de esas reflexiones, podemos plantearnos varias interrogantes sobre la relación entre la ciudadanía y los representantes populares que concurren en el parlamento. En principio, la ciudadana ejerce su libertad en el momento en el que participa en los procesos electorales para elegir a sus representantes ante las asambleas legislativas. En la realidad, parece que su vinculación se agota en ese acto. A partir de ese momento, el representante se desvincula de la voluntad de la representada, fundamentalmente por la existencia de entidades que se han convertido en uno de los factores primordiales de la actividad política: los partidos políticos.

³¹ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 80.

³² Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Tomo 1, Alianza Editorial, 3ª reimpresión, México, 1994, p. 55.

De esta manera, una de las cuestiones fundamentales en la institución representativa del Congreso es cómo mantener vinculados a la legisladora con el representado y, sobre todo, de qué manera el representado puede controlar la actividad de la representante.

En primera instancia, el propio ejercicio del voto en las elecciones puede erigirse como el medio de control o el instrumento para sancionar la actividad de los legisladores y las legisladoras. Pero ello se encontrará sometido también a la percepción que el ciudadano posea sobre la actividad y el perfil ideológico del partido político en el que milita la legisladora.

En el caso de México, los mecanismos de control sobre los legisladores se complican debido a que en nuestro diseño institucional no existe la reelección inmediata de los diputados y las diputadas. Pareciera que en nuestro país es indispensable establecer la reelección con el fin de hacer de cada votación el acto por el cual la representada sancione al representante. Los comicios se convertirían en el medio a través del cual la representada sería capaz de retirar su apoyo al representante en caso que la desvinculación entre ambos se haya ensanchado excesivamente a los ojos de la ciudadana y del ciudadano.

Sin embargo, lo que ocurre en la práctica parlamentaria es que la voluntad del representante es la que se impone en el momento de votar en el seno de la asamblea. En todo caso, su límite estricto es la Constitución y la ley. Por otro lado, en el ámbito socio político, el representante tiene una limitación más a partir de su militancia partidista o de su afiliación política. Esa afiliación condiciona su propia actuación dentro del Congreso, pues está sujeto a las estrategias políticas que dentro de su organización se adoptan con el fin de guiar la actividad parlamentaria.

De esta manera, la representación política encarnada en el legislador y la legisladora está acotada esencialmente por la pertenencia a un partido político. En el Congreso esa limitación sobre el legislador se materializa a través de los Grupos Parlamentarios. Así, estos problemas de las democracias modernas, en México se suman a las complicaciones y los retos mismos de su propia liberalización política y la consolidación de sus instituciones democráticas. Mientras tanto, al parecer los partidos políticos, a través de los Grupos Parlamentarios, prevalecen sobre el vínculo entre representante y representada.

2. Naturaleza jurídica del Grupo Parlamentario

A nivel constitucional, la figura de Grupo Parlamentario comenzó a tener vigencia a partir de la Reforma Política de 1977, de tal manera que el texto de nuestra Constitución Política da reconocimiento jurídico a los Grupos. En el párrafo tercero del artículo 70, se ordena que la ley orgánica del Congreso determine las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados y las diputadas, según su afiliación de partido, con el fin de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Asimismo, la existencia jurídica de los Grupos queda corroborada en el artículo 41 de la Carta Magna en el momento en que se les encomienda la responsabilidad de proponer las temas para la designación del consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del IFE. Asimismo, la LOGGEUM contiene un apartado específico en el que se regulan los mecanismos para la constitución y el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios.

Sin embargo, a pesar de que existe un reconocimiento jurídico a la existencia de la figura del Grupo Parlamentario, ninguno de los preceptos constitucionales o legales aporta elementos suficientes para determinar su naturaleza jurídica. La legislación no abunda en cuanto a la naturaleza de estas agrupaciones. Posiblemente, determinar la naturaleza del Grupo conlleve esencialmente una discusión de carácter doctrinario; sin embargo, esta tarea también puede ser fundamental en el momento de abordar problemas prácticos que en el ámbito jurídico se planteen alrededor de esta figura.

Debido a esa dificultad para definir el estado jurídico que guarda el Grupo Parlamentario y a la escasez de preceptos legales apropiados para su análisis, convendría considerar su naturaleza sociológica y política para ampliar la base sobre la que se construya esa definición. En ese sentido, el análisis de la naturaleza de los grupos "ha de partir, necesariamente, de su carácter de eslabones entre el Estado y la sociedad"³³.

Luis de la Peña Rodríguez expresa que "probablemente, una de la cuestiones más debatidas por la doctrina se refiera a la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios"³⁴. Sáiz Arnáiz califica al tema de la naturaleza jurídica de los Grupos

³³ Saiz Arnáiz, Alejandro, *Los grupos parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 290.

³⁴ Peña Rodríguez, Luis de la, *Derecho Parlamentario Español y Tribunal Constitucional*, Editorial Comares, Granada, 1998, p. 259.

Parlamentarios como un asunto polémico; "a pesar de los muchos años que, en países como Italia o la República Federal de Alemania, se lleva polemizando sobre el particular, es imposible todavía hoy encontrar una postura doctrinal uniforme o, cuando menos, que pueda considerarse mayoritariamente compartida"³⁵.

Para Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, la proliferación de estudios acerca de los Grupos Parlamentarios ha acontecido sobre todo en la doctrina italiana, en cuya mayoría se trata de enfoques jurídicos; "bajo esta perspectiva, cada autor intenta establecer una jerarquía de valores y de relaciones para poner de relieve cuál es, a su juicio, el elemento fundamental de los Grupos, con la finalidad concreta de desvelar su naturaleza"³⁶.

Para José María Morales Arroyo, "el principal obstáculo que dificulta la tarea de calificar jurídicamente a los grupos es, sin duda, la integración de los complejos y dispares perfiles que presentan tanto su disciplina normativa como su situación de hecho [...] Por lo tanto, desde el principio debe tenerse presente la dificultad que existe para la reducción a una categoría simple e identificable la figura jurídica de los grupos parlamentarios. También debe ser objeto de una advertencia inicial algo que, por evidente, no deja de suponer una toma de postura previa: el convencimiento de que el grupo parlamentario no nace hasta que llega a la Cámara y se constituye conforme a las normas parlamentarias, del mismo modo que históricamente los grupos parlamentarios no nacen hasta el momento en que el versátil ordenamiento parlamentario concede facultades propias en las Cámaras a los parlamentarios agrupados"³⁷.

La mayor parte de los autores consultados han coincidido en que no es posible, dentro del derecho comparado, arribar a un concepto general de Grupo Parlamentario. Las características que derivan de las particularidades de la legislación parlamentaria de cada país perfilan la naturaleza de esa figura y le asignan atribuciones distintas. Además, como lo señala oportunamente Sáiz Arnáiz, "estamos en presencia de una figura en constante evolución, cuyo papel ha ido transformándose"³⁸.

En un esfuerzo por ir delineando un esquema adecuado de la naturaleza de los Grupos, Sáiz Arnáiz afirma que ellos "se nos presenta como una pluralidad de sujetos ideológicamente afines que se organizan para actuar en el seno de un órgano

³⁵ Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 289.

³⁶ Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 143.

³⁷ Morales Arroyo, José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 313.

³⁸ Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 290.

constitucional'. A partir de ello, señala que existen tres aspectos que condicionan el análisis de referencia:

1. El dato asociativo: lo normal [...] es que la creación de las fracciones exija un quórum más o menos elevado de miembros –parlamentarios– que se organizan y funcionan internamente con plena autonomía.
2. El dato ideológico-partidario: la práctica totalidad de los grupos parlamentarios se conectan con fuerzas o partidos políticos. Este vínculo no se encuentra, en ningún ordenamiento, explicitado hasta sus últimas consecuencias; sin embargo, el paralelismo entre ambos es una constante en todos los países con grupos parlamentarios formalmente tutelados.
3. El dato parlamentario: los grupos son, en las modernas Asambleas Legislativas, instrumentos imprescindibles para el correcto funcionamiento de las mismas.³⁹

Atendiendo a las teorías que diversos autores han propuesto respecto a la naturaleza de los grupos, ellas pueden clasificarse en cuatro tipos:

1. El Grupo Parlamentario es un órgano de la Cámara.
2. El Grupo Parlamentario es un órgano del respectivo partido político.
3. El Grupo Parlamentario es un órgano del partido y del Estado.
4. El Grupo Parlamentario es una asociación de derecho privado investida de funciones públicas.

2.1 El Grupo Parlamentario como órgano de la Cámara

Sáiz Arnáiz menciona que las principales razones aducidas por quienes⁴⁰ coinciden con esta corriente son:

1. El hecho de que los grupos no sean, en la actualidad, elementos facultativos y accesorios de los Parlamentos, sino, más bien, centrales y determinantes de toda la actividad que tiene lugar en ellos.
2. Se afirma que no reconocer a los grupos la categoría de órganos de las Cámaras significaría considerar que éstas permiten el ejercicio de ciertas funciones esenciales en su seno a sujetos extraños a las mismas.
3. La regulación de los grupos como una de las materias reservadas en los Reglamentos parlamentarios.
4. La inscripción en los grupos única y exclusivamente limitada a los miembros de las Asambleas Legislativas.
5. El carácter público de las funciones que ejercen los grupos.
6. El dato de que su actividad sólo puede llevarse a cabo en el seno de las Cámaras.
7. Las subvenciones y medios materiales puestos a su disposición por el propio Parlamento.
8. La directa operatividad, vinculación, para las Cámara de ciertas decisiones tomadas por los grupos.

³⁹ *Ibidem*, p. 291.

⁴⁰ Entre los autores mencionados por Sáiz están: G.F. Ciaurro, D.G. Lavroff, P. Virga, F. Pergolesi, D. Resta, G.D. Ferri, H. van Impe, V. di Ciolo, G. Negri, M. Pacelli, J.M. Pontier, S. Tosi, A. Savignano, G. Cuomo, A. Pizzorusso; Álvarez Conde, E., *El Régimen político español*, Madrid, 2ª edición, 1987; Sánchez Agesta, L., *Sistema Político de la Constitución Española de 1978*, Madrid, 2ª edición, 1981; Solé Tura, J., y Aparicio Pérez, M.A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, 1984; y García Martínez, M.A., *El procedimiento legislativo*, Madrid, 1987.

9. La existencia del Grupo Mixto [en el caso de algunos países como España], que obliga a todos los diputados y senadores a forma parte, en todo caso, de algún grupo.⁴¹

Por otro lado, Pérez-Serrano menciona algunos de los argumentos de quienes sostienen esta tesis⁴². Pacelli califica a los Grupos Parlamentarios como *órganos colegiados internos de cada Cámara del Parlamento*, junto con las comisiones permanentes, la Mesa, las Juntas de Reglamento, etc. de las asambleas italianas, y agrega que estos órganos colegiados internos se diferencian del órgano complejo, que es la Cámara, debido a que ellos desarrollan las funciones instrumentales respecto a las que son cumplidas por la Cámara; Fabre considera que los Grupos son una prolongación de los partidos en el Congreso y los caracteriza como *órganos de trabajo del Parlamento*; Pactet los concibe como *formaciones internas de gran importancia*.

Ruzie los define como *instituciones de trabajo parlamentario*, junto con el Presidente y las comisiones; Mortati los observa como *órganos permanentes de las Cámaras*; Tosi confirma la tesis, pero con la condición de que las Cámaras, a su vez, sean consideradas como *órganos del Estado*; Pergolesi indica que los Grupos son *órganos de la propia Cámara y por eso, también en sentido lato, del Estado*.

A parte de estas aportaciones doctrinales, Pérez-Serrano apunta que el Tribunal constitucional de la antigua Alemania Federal definió, en cierta ocasión, al Grupo Parlamentario como *órgano del Bundestag*.

De igual forma, los tribunales italianos han emitido resoluciones, esencialmente respecto a conflictos laborales de empleados de los Grupos Parlamentarios, a través de las cuales han definido a ellos como *órganos internos de las Cámaras*, que han sido conformados con el fin de hacer más funcional la actividad de estas asambleas y con el objetivo de permitir a los partidos estar representados en las comisiones de manera proporcional a su fuerza política; e, incluso, han añadido que como *órganos internos de las Cámaras*, los Grupos carecen de personalidad jurídica.

Por su parte, De la Peña Rodríguez define al Grupo Parlamentario como "un órgano de la Cámara, de índole funcional más que orgánica, pero, a diferencia de los demás órganos de la Cámara que se adscriben a la estructuración de la misma bajo el carácter de debidos y permanentes, los Grupos son voluntarios y transitorios. Serían de origen privado, pero ejercen funciones de trascendencia pública. De ahí su naturaleza especial inexplicable por teorías unilaterales y excluyentes"⁴³.

⁴¹ Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*

⁴² Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, pp. 148 y ss.

⁴³ Peña Rodríguez, Luis de la, *op. cit.*, p. 259.

Para refutar esta teoría, Sáiz Arnáiz y Pérez-Serrano acuden al concepto de órgano parlamentario con el fin de confrontar las características de los Grupos y observar sus coincidencias con las de un órgano. Para empezar rechazan los argumentos de los autores que defienden esta propuesta.

Niegan que el carácter de sujetos centrales y determinantes en la actividad parlamentaria sea razón suficiente para que los Grupos sean catalogados como órganos de las Cámaras, pues existen otro tipo de actores que concurren a la formación de leyes y no por ello deben ser considerados órganos del Parlamento. De igual forma, Sáiz no acepta que todo aquello que sea materia de regulación reservada a los reglamentos parlamentarios implique que sean considerados órganos; por ejemplo, el status de los diputados y senadores está previsto en la legislación parlamentaria, pero no por ello, individualmente considerados, son órganos de las Cámaras.

Sáiz propone que cualquier aproximación al concepto de órgano parlamentario tome como punto de partida a la teoría general del órgano, en especial la que ha sido analizada por los administrativistas. Para ello, retoma la afirmación de J. A. Santamaría: "el punto central de la teoría del órgano, su auténtica clave de arco, se halla en el fenómeno de la imputación: la figura del órgano..., no es sino un artificio técnico para explicar jurídicamente la traslación de los actos (o de sus efectos) realizados por los servidores de una persona pública a la esfera jurídica de ésta"⁴⁴.

A partir de ello, Sáiz Arnáiz opina que un órgano parlamentario es "aquel que es capaz de imputar su actividad a la Cámara, atribuyéndole los efectos jurídicos de aquélla".

Resulta, de este modo, que lo que define a los órganos de las Cámara no es la pura y simple realización de actos en el ámbito parlamentario tendentes al cumplimiento de los fines de la institución, sino que es preciso, además, que dichos actos sean asumidos, hechos propios, por el Parlamento como tal, que se vincula a los mismos. De este modo el acto de un órgano de la Cámara en el ejercicio de sus competencias reglamentarias se imputa a la Cámara y es, por tanto, un acto de ésta.⁴⁵

Santi Romano señala que "para que exista un órgano son necesarios y suficientes dos requisitos: que forme parte integrante de la estructura de un ente y que la actividad por él desempeñada como órgano sea, según derecho, directa e inmediatamente propia del ente mismo"⁴⁶.

⁴⁴ Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 298.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 298.

⁴⁶ Romano, Santi, "Órgani", en *Frammenti di un Dizionario giuridico*, Giuffrè, Milán, 1947, citado por Morales Arroyo, José María, *op. cit.*, p. 22.

Así, un órgano "es sólo la unidad funcional capaz de actuar de forma jurídicamente eficaz en las relaciones intersubjetivas o, lo que es lo mismo, la que ostenta el poder de expresar hacia el exterior la voluntad jurídica del ente en el que se integra"⁴⁷.

Los Grupos Parlamentarios encarnan el papel de personajes centrales de la actividad del Congreso. Sin embargo, no por ello debe atribuirseles la naturaleza de órganos cuyos actos son imputados a la entidad llamada *parlamento*. La importancia de los Grupos se traduce en la capacidad que tienen para influir en las decisiones de los propios órganos de la asamblea. Aquellos constituyen el motor del funcionamiento de los órganos y, por lo tanto, de todo el Congreso.

La actividad parlamentaria es propiciada y procede de los actos llevados a cabo por las agrupaciones de los legisladores, pero su voluntad sólo puede traducirse dentro del ámbito de los órganos parlamentarios, jamás fuera de ellos. Los actores políticos son los Grupos Parlamentarios, pero los sujetos de las relaciones jurídicas emanadas del Congreso, no pueden ser otros más que los órganos que lo componen.

Siguiendo a Sáiz, en torno a la naturaleza del órgano parlamentario, es posible concluir que en el derecho mexicano son órganos de la Cámara de Diputados: la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, las Comisiones, el Pleno y la Comisión Permanente del Congreso. Cuando ellos aplican las atribuciones conferidas por la ley orgánica "actúan por toda la Cámara, vinculándola e imputando a la misma el resultado de su actividad"⁴⁸.

Así, por ejemplo, la *Mesa Directiva* tiene facultades para realizar la interpretación de los ordenamientos parlamentarios; formular y cumplir el orden del día; determinar las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones; determinar las sanciones contra conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; designar comisiones de cortesía (art. 20 LOCGEUM-1999).

La *Junta de Coordinación Política* posee atribuciones para presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara; proponer al Pleno la integración de las comisiones y sus respectivas mesas directivas, así como la designación de delegaciones para atender reuniones interparlamentarias; asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios (art. 34 LOCGEUM-1999).

⁴⁷ Santamaría, Juan A., "La teoría del órgano en el Derecho administrativo", en *Revista Española de Administración Pública*, 40-41, 1984, citado por Morales Arroyo, José María, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁸ Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 302.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos también posee atribuciones por las cuales actúa a nombre de toda la Cámara de Diputados y, a través de las cuales vincula a ésta. Por ejemplo, puede establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones; el calendario para su desahogo; la integración básica del orden del día, e impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de dicho programa.

Las Comisiones deben ser consideradas órganos parlamentarios exclusivamente cuando funcionan con independencia del Pleno, sin necesidad de someter a éste la aprobación de las actividades desarrolladas por aquéllas. Las comisiones no actúan como órganos cuando dictaminan una iniciativa de ley o decreto, debido a que ello no vincula a la Cámara, pues sus dictámenes tienen que ser sometidos a la verdadera voluntad de la asamblea que se manifiesta en el Pleno.

En cambio, el Pleno "es el órgano parlamentario por excelencia. Compuesto por todos los miembros de la Cámara, la imputación de sus actos a ésta resulta obvia, por ejemplo, en los casos de aprobación de leyes, que el Congreso lleva a cabo, normalmente, a través del Pleno. El carácter de órgano supremo del Pleno se corrobora, además, no sólo por el hecho de que en determinados supuestos este órgano pueda alterar decisiones tomadas por otros [...] o avocar [sic] para sí asuntos sobre los que se encuentran conociendo, con plenos poderes, ciertos órganos de la Cámara, sino, fundamentalmente, porque gracias a su exclusiva titularidad para modificar el texto reglamentario –dentro de los límites constitucionales–, la propia situación como tales órganos de todos los demás existentes en el Congreso depende, en última instancia, de la voluntad del Pleno"⁴⁹.

La Comisión Permanente del Congreso, como lo establece el artículo 116 de la LOGGEUM-1999, es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución: recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; recibir las iniciativas de ley y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas; acordar por sí la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias; otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta; ratificar determinados nombramientos que el Presidente haga; conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 303 y 304.

Así, Sáiz Arnáiz y Pérez-Serrano afirman que el argumento principal por el cual se rechaza la teoría por la que a los Grupos se les considera órganos parlamentarios, se funda en que los actos realizados por aquellos no pueden ser imputados al Congreso. En definitiva, los Grupos Parlamentarios no expresan la voluntad de la Cámara de Diputados; sus actividades no pueden ser identificadas directamente como propias de la asamblea. Aún cuando ellos estén regidos por la Ley Orgánica del Congreso, así como de otros ordenamientos, y les sean atribuidos obligaciones y prerrogativas, no por ello son un ente orgánico de la Cámara de Diputados.

Cualquier acto efectuado por algún Grupo Parlamentario repercutirá en la actividad parlamentaria de la Cámara, incidirá en las decisiones de la asamblea, afectará el curso de su gobierno interior o participará en la conformación de los órganos de Congreso, pero en ninguno de esos casos, el Grupo decidirá en nombre de la Cámara. "Coadyuvar a la formación de un órgano parlamentario no significa que los sujetos implicados se conviertan a su vez, automáticamente, en órganos de la respectiva Cámara"⁵⁰.

Por otro lado, Sáiz Arnáiz agrega que la actividad de los órganos del Congreso está regida por los preceptos contenidos en la Constitución y los ordenamientos parlamentarios, lo cual no sucede de la misma manera respecto a los Grupos. Efectivamente, éstos están previstos dentro de los ordenamientos jurídicos en cuanto a su constitución, prerrogativas y facultades.

Sin embargo, su actividad no está acotada como en el caso de los órganos parlamentarios. Ellos gozan de autonomía organizativa, política y administrativa que les garantizan el ejercicio de gran cantidad de actividades que no están directamente vinculadas con la Cámara de Diputados.

Algunos sustentantes de esta tesis opinan que el hecho que la reglamentación del Congreso contenga preceptos relativos a la organización de los grupos, es razón para considerarlos como órganos de la representación nacional. Efectivamente, en las legislaciones parlamentarias del mundo, por lo general se da una posición relevante a los Grupos dentro de la organización interna de las Cámaras.

Sin embargo, ello no es suficiente para concluir que tal situación implique que se trata de un órgano. Además, los propios Grupos poseen normas internas para su organización y funcionamiento que son autónomos de la reglamentación parlamentaria,

⁵⁰ *Ibidem*, p. 306.

lo cual, a juicio de Rescigno⁵¹, es síntoma del carácter privado que a los grupos otorgan las Cámaras.

Petta ha realizado una fina exposición a estos efectos: según este tratadista, la refutación de la teoría del Grupo parlamentario como órgano de la Cámara trae consigo interesantes consecuencias de orden práctico. Pues, en efecto, los Grupos son parte en numerosas relaciones patrimoniales, a las que hacen frente con un fondo común, constituido por aportaciones de sus miembros, a veces mediante contribuciones de los respectivos partidos políticos e incluso a través de subvenciones con cargo al presupuesto de la Cámara en la que el grupo está inserto. De esta forma, si fuera órgano de la Cámara en las citadas relaciones patrimoniales debería ser parte no el grupo, sino la propia Cámara. La incongruencia de tal resultado, acaba diciendo el referido autor, parece constituir uno de los mejores argumentos contra la validez de la tesis de los Grupos parlamentarios como órganos de la respectiva Cámara.⁵²

Respecto a este tema relativo a las subvenciones que reciben los Grupos dentro del parlamento, Pérez-Serrano⁵³ llama la atención en el sentido de que aquí se encuentra uno de los argumentos más sólidos que podría darle la razón a quienes proponen esta teoría. Según ellos, al recibir asignaciones con cargo al presupuesto del Congreso, debe entenderse que los Grupos son órganos del Parlamento.

No obstante, el autor español muestra como ejemplo de tal contradicción el caso de los partidos políticos. Los partidos, afirma, reciben una parte del presupuesto del Estado para sus actividades electorales, bajo ciertos requisitos, como el registro ante la autoridad electoral, la obtención de un porcentaje mínimo de votación, etc. A partir de esta situación, no es posible concluir que los partidos se convierten en órganos del Estado.

Por otro lado y en el mismo sentido de refutar la teoría que nos ocupa, Ferri⁵⁴ opina que no es posible considerar como actos de una Cámara a aquellos que realiza un Grupo Parlamentario al expulsar o excluir a alguno de sus miembros de su organización o cuando se establece la posición que ese Grupo deberá guardar dentro de la discusión y votación de algún proyecto de ley o decreto, debido a que esos actos son anteriores a otros que ejecuta propiamente esa asamblea legislativa.

En otras palabras, la expulsión de un miembro es un acto que estrictamente pertenece al Grupo, mientras que, posteriormente, la Cámara ajustará los recursos que corresponden de manera proporcional a ese Grupo y modificará su voto ponderado en la Junta de Coordinación Política. Asimismo, fijar su política legislativa constituye un acto exclusivo de cada Grupo, el cual antecederá a la decisión que finalmente tome la Cámara en su conjunto al aceptar o rechazar mediante votación mayoritaria la

⁵¹ Citado por Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, p. 151.

⁵² Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, p. 150.

⁵³ *Ibidem*, p. 152.

⁵⁴ Citado por Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, p. 151.

propuesta que ese Grupo haya presentado ante el Pleno, como consecuencia de su política legislativa.

Como afirma Teauro⁵⁵, los Grupos Parlamentarios guardan una situación respecto al Parlamento similar a la que tienen los partidos en relación con el Estado. Por un lado, los partidos participan en la vida política con el fin de concurrir en la determinación de la política nacional y al ejercer el poder a través del gobierno. Por el otro lado, de manera similar, los Grupos acuden al Congreso con el fin de transmitir la voluntad nacional a través de su participación en la actividad parlamentaria.

El mismo autor menciona que los defensores de la teoría analizada han argumentado que la facultad que tienen los Grupos para nombrar a los integrantes de las comisiones dictaminadoras dentro del parlamento es una manifestación de su naturaleza de órganos del Congreso. Sin embargo, esa atribución les es conferida en distintos países por su Constitución u otros ordenamientos con el fin de conformar a los órganos de la Cámara llamados comisiones; se trata entonces de una función pública que les es otorgada para su ejercicio en función de que representan la expresión libre y democrática de la nación, pero no por ello los convierte en órganos por el hecho de concurrir en la formación de otros órganos.

2.2 El Grupo Parlamentario como un órgano del respectivo partido político

Recurriendo a P. Rescigno, Sáiz Amáiz apunta que la relación orgánica que existiría entre los Grupos Parlamentarios y los partidos políticos se basa en los motivos siguientes:

1. Aquellas normas contenidas en los Estatutos de los partidos que obligan a sus parlamentarios a constituirse en grupo, los someten a su disciplina y, además, prevén su presencia en el seno de los órganos centrales del partido. Para Rescigno, de este modo, los partidos consideran a los grupos parlamentarios *asociaciones insertas o radicadas en la propia organización*.
2. Es una realidad que el vínculo de grupo y la disciplina de partido han convertido de hecho en inoperante la prohibición del mandato imperativo; prohibición que algunos presentan como obstáculo a la consideración del grupo como órgano partidario. Para Rescigno el desequilibrio entre la norma (interdicción de vínculo de mandato) y la realidad debe resolverse a favor de esta última. La *dependencia orgánica del grupo parlamentario respecto del partido por el hecho de que el diputado está ligado por la disciplina de grupo, y las directivas para la actividad del grupo están señaladas por el partido político*.
3. La constitución reglamentaria del grupo parlamentario aparece como un acto de naturaleza meramente formal puesto que el grupo se constituye de hecho, al menos por lo que se refiere a sus órganos directivos, desde antes de las elecciones y con la activa participación del partido.
4. El nexo institucional entre grupos y partidos se confirma en aquellos Reglamentos parlamentarios que permiten la creación de grupos parlamentarios vinculándolos a la representación de *partidos organizados en el País*.

⁵⁵ Citado por Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, p. 152.

5. Finalmente, y siempre según el mismo autor italiano, en nada empecé [sic] para la definición de los grupos como órganos de los partidos políticos el hecho de que sea frecuente encontrar formando parte de aquéllos a diputados o senadores que no son miembros de los partidos respectivos (cosa, por otra parte, permitida por los Reglamentos parlamentarios). Para Rescigno más que la inscripción formal (afiliación) al partido importa la adhesión al mismo, y ésta se consigue a través de la participación en el grupo parlamentario.⁵⁶

Según Pérez-Serrano, entre los autores que coinciden con esta teoría se encuentran Pietro Gasparri, Paolo Biscaretti, Maurice Duverger, Pietro Rescigno. Asimismo, se cuenta a A. Savignano y a Sergio Antonelli, quienes los definen como la proyección parlamentaria de los partidos; Alfonso Tesaro los considera como filiación de los partidos políticos; mientras que Carlo Cereti también los denomina como la proyección del partido correspondiente, como la *longa manus* de éste.

Vezio Crisafulli expresa que los Grupos son "expresión y articulaciones orgánicas de los partidos en el seno de las Asambleas", aunque acota al afirmar que son "libres asociaciones de parlamentarios"; Giuseppe D'Eufemia define a los Grupos como "expresión directa" de los partidos políticos; y Stendardi observa que el Grupo Parlamentario es la "expresión parlamentaria del partido, y es el medio técnico con el que el partido se expresa y actúa su voluntad en el Parlamento"⁵⁷.

El error en el que incurren quienes sustentan esta teoría es que de las relaciones cercanas que guardan los Grupos y los partidos deriven en una condición jurídica de órgano de aquéllos respecto a éstos. De hecho "el vínculo grupo parlamentario-partido político no se encuentra jurídicamente formalizado en los ordenamientos parlamentarios modernos: los diputados, y los senadores, no tienen, en ninguna Cámara europea [ni en la mexicana], la *obligación* de integrarse en el grupo parlamentario que coincida con la candidatura en la que resultaron elegidos; en el mismo sentido, su mandato parlamentario, y la subsistencia del propio grupo, no dependen de las relaciones con la respectiva fuerza política"⁵⁸.

Como apunta Sáiz, no existe una relación de dependencia de los Grupos respecto a los partidos que tenga un fundamento jurídico. "Considerar al grupo parlamentario como un simple órgano del partido político significa no sólo confundir figuras jurídicas del todo diversas, sino desconocer la peculiar posición que el ordenamiento constitucional reserva al diputado en tanto que miembro de un órgano estatal"⁵⁹. En ello coincide Pérez-Serrano al afirmar que "estas relaciones partido político - Grupo parlamentario

⁵⁶ Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, pp. 330 y 331.

⁵⁷ Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, p. 144.

⁵⁸ Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 333.

⁵⁹ Según Virga, citado por Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 337.

son insuficientes para poder deducir de ellas la afirmación de que éstos son órganos de aquéllos⁶⁰.

Asimismo, G. Ferri afirma que si se otorga a los Grupos Parlamentarios la definición de órganos del partido "se está admitiendo que los electores (*la mayoría de los cuales no están inscritos a los partidos a los que votan*) participan con su sufragio en la integración de los órganos de unas asociaciones de las que no forman parte, lo que resulta, en la teoría general de las asociaciones, harto inconcebible"⁶¹.

Por su parte, y utilizando el argumento mismo de Tesauro, quien sostiene esta teoría, se aprecia que los Grupos Parlamentarios "tienen su propia estructura, su propia organización, y su propia subjetividad, distintas de las de los partidos y garantizadas todas ellas por los Reglamentos parlamentarios"⁶² que los convierte en entidades autónomas.

Manzella, citado por Sáiz, observa que *ser parte de un ordenamiento jurídico, y ser actor en él es cosa distinta de ser parte de la organización estructural de tal ordenamiento*; además, el Grupo posee un origen y atribuciones completamente diversas a las de un partido.

Pérez-Serrano cita las consideraciones formuladas por otros autores para desechar la teoría del Grupo Parlamentario como órgano del partido. Rossano rechaza la tesis al distinguir entre ambos por varios motivos: uno, por el elemento subjetivo, pues los integrantes del Grupo son miembros del Parlamento; dos, cada uno posee sus propios ordenamientos internos; y tres, ambas entidades desarrollan actividades distintas, pues los Grupos tienen una importancia constitucional que se finca en su obligación de contribuir a la formación de la voluntad de las Cámaras en el Congreso.

Virga defiende el carácter autónomo de los Grupos, debido a que identifica en ellos la existencia de una organización propia y una reglamentación interna que les permitiría convertirse en asociaciones, de la misma forma que los propios partidos.

Sáiz, en coincidencia con Rossano, afirma que "los grupos se diferencian de los partidos políticos: por el elemento personal (los primeros sólo compuestos de parlamentarios, los segundos por todos aquellos ciudadanos que deseen inscribirse y sean admitidos); por sus particulares ordenamientos internos (Estatutos y Reglamentos,

⁶⁰ Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, p. 144.

⁶¹ Ferri, G.D., "Ancora sui partiti politici (considerazioni sulla struttura dei partiti politici)", en AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padua, 1957, vol. I., citado por Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 334.

⁶² Tesauro, A., "I Gruppi Parlamentari", en *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1967, citado por Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 334; y por Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, p. 146.

que pueden estar conectados pero que se refieren a materias distintas y tienen un diverso ámbito de aplicación), y por el tipo de actividad realizada (marcadamente parlamentaria la de las fracciones, formalmente ajena a las Cámaras la de los partidos)⁶³.

Giussepe Rescigno afirma que es

imprescindible distinguir, según se trate de partidos de afiliación inmediata y partidos de afiliación mediata (a través de asociaciones, sindicatos, etc). Lo normal, dice este autor, es que en esta segunda categoría los miembros individuales están más alejados del partido en cuestión. Y respecto a los casos de partidos con afiliación inmediata o directa, el Grupo parlamentario puede asemejarse a las organizaciones colaterales del mismo, cada una con peculiaridades en sus integrantes, [...] con sus finalidades específicas (o ser miembro del Parlamento y realizar la función de representación política e incluso de gobierno, tal como ocurren en los Grupos parlamentarios). Además, continúa este tratadista, el Grupo sería, a lo sumo, un órgano del partido no elegido por éste, sino directamente por los electores, [...] Todo ello, concluye el autor, puede resumirse diciendo que jurídicamente el partido puede actuar sobre los parlamentarios en cuanto son miembros del partido, pero que éste no tiene ningún poder legal sobre el Grupo: su capacidad de guía y dirección es por ello indirecta, mediata, aunque no por ello menos eficaz.⁶⁴

Sáiz y Pérez-Serrano coinciden en negar esta tesis, al utilizar los argumentos que les proporciona la teoría del órgano que ya fue expuesta anteriormente, y que se funda en considerar que los actos de un órgano deben ser imputados a la estructura de la que forma parte. Ambos señalan que no siempre es posible atribuir al partido los actos que son efectuados por su Grupo Parlamentario.

Al emplear los argumentos de Sáiz y Pérez-Serrano para refutar esta teoría y respetando la noción de órgano ya enunciada, debe señalarse que en la legislación mexicana no existe algún precepto por el cual pueda concluirse que los actos de los Grupos Parlamentarios dentro del Congreso puedan ser reputados jurídicamente como la voluntad de sus respectivos partidos políticos.

El único momento en el que el partido y el Grupo concurren en un acto jurídico dentro del Congreso, sucede antes de la constitución del Grupo Parlamentario. De acuerdo con el artículo 14, párrafo 4, de la LOGGEUM-1999, los partidos políticos cuyos candidatos hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional, comunicarán a la Cámara, por conducto de su Secretario General, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su Grupo Parlamentario.

Para concluir y reiterar la conveniencia de sostener esta teoría, en especial en el ámbito de la legislación mexicana, debe tenerse en cuenta, como afirma Pergolesi, que los vínculos estrechos que existen en la relación entre el Grupo y el partido propician que se identifique como "órganos de los partidos a los grupos, pero tan sólo fácticamente, o

⁶³ Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 335.

⁶⁴ Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *op. cit.*, p. 147.

desde un punto de vista de realismo sociológico, aunque no desde la perspectiva jurídico-formal⁶⁵.

2.3 El Grupo Parlamentario como órgano del partido y del Estado

Pérez-Serrano asigna a esta tercera teoría con menos sustentantes y la considera ligada fuertemente a las dos anteriores. Entre sus defensores, está Leoni, quien indica que los Grupos, como órgano del partido, asumen sus líneas directrices "de la voluntad política estatal"; mientras que como órganos del Estado "se las arreglan después para que se realice esta conformidad entre las dos voluntades (popular y estatal), para que la voluntad del Estado-Gobierno se corresponda con la voluntad del Estado-comunidad. De este modo, los Grupos parlamentarios constituyen una parte importante de aquel delicado mecanismo a través del cual se realiza, en un régimen democrático, el laborioso proceso de formación de la voluntad del soberano colectivo"⁶⁶.

Mientras tanto, Ferri, "al hablar de la función de los partidos políticos encaminada a determinar la política nacional, [...] o de formación política de la voluntad del pueblo, [...] afirma que esta determinación de la política nacional sólo es posible realizarla por medio de órganos estatales, bien eligiendo candidatos (grupos electorales), bien designando gobernantes y cumpliendo la política legislativa (Grupo parlamentario), y de gobierno (Gabinete, Ilder)"⁶⁷.

Respecto a estas opiniones, Pérez-Serrano observa que ellas son consecuencia de considerar que los partidos políticos también son órganos del Estado. De tal manera que cuando se clasifica a los Grupos como órganos de los partidos, y éstos con identificados como órganos del Estado, entonces se llega a la conclusión de que los grupos son órganos tanto de los partidos, como del Estado.

En este sentido, el autor español recalca la confusión que ha existido "entre poderes, funciones y órganos: la teoría del órgano aplicada a los Grupos parlamentarios respecto al Estado únicamente tendría valor, a mi juicio, en el sentido de recalcar que los Grupos son un centro de competencias, o de funciones, y que a ellos se atribuyen ciertas facultades, pero no, como más arriba manifestábamos, en cuanto entidades cuya actividad es imputable a la persona jurídica de cuya organización forman parte, en este

⁶⁵ Pergolesi, Ferruccio, *Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padua, 1972, t. I, pp. 535-536, citado por Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, p. 144.

⁶⁶ Leoni, Francesco, "Partidos políticos y Grupos parlamentarios en Italia", *Rivista de Estudios Políticos*, núm. 186 (noviembre-diciembre 1972), p. 244, citado por Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, p. 147.

⁶⁷ Ferri, G., "Ancora sui partiti politici", *Rivista Trimestrale Diritto Pubblico* (1953), p. 595, citado por Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, pp. 147 y 148.

caso el Estado, pues sigue faltando, tanto *ope legis* como fácticamente, esa imputación al Estado de los actos realizados por los Grupos parlamentarios⁶⁸.

2.4 El Grupo Parlamentario como asociación de derecho privado investida de funciones públicas

El conjunto de autores que proponen esta teoría afirman que los Grupos Parlamentarios son asociaciones de carácter privado a las que se les otorga el ejercicio de funciones públicas⁶⁹.

De acuerdo con Sáiz Amáiz⁷⁰ y Pérez-Serrano⁷¹, quienes sustentan esta opinión consideran que los Grupos poseen ciertos atributos y características que los ubican dentro de la categoría general de las asociaciones. Mencionan aspectos estructurales de las asociaciones que también comparten los Grupos Parlamentarios: la existencia de cierta organización interna, estatutos internos, un acta constitutiva en la que se manifiesta la voluntad de sus integrantes de conformar la asociación, la posibilidad de efectuar asambleas generales, el derecho de voto de los asociados y las asociadas dentro de esas asambleas, etc.

Además de esas características, los sustentantes de esta teoría consideran al derecho de asociación, es decir, la voluntad libre de las asociadas para integrarse a la asociación, como un elemento fundamental para asimilar a los Grupos Parlamentarios a las asociaciones privadas. Sin embargo, "casi todos los autores que mantienen esta posición llegan a ella tras haber rechazado las restantes alternativas posibles; y, con el propósito de ahondar en la problemática naturaleza de los Grupos, concluyen que éstos participan de los caracteres de las asociaciones"⁷².

En este sentido, Pérez-Serrano hace referencia a las opiniones de algunos de estos autores⁷³. Ciaurro afirma que los Grupos se configuran como instituciones del ordenamiento parlamentario, con la estructura formal de asociaciones políticas y las

⁶⁸ Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, p. 148.

⁶⁹ Sáiz Amáiz señala como autores representativos a: C. Rossano, G.U. Rescigno, A. Tesaro, Torres del Moral, A., "Los grupos parlamentarios", en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981; Santaolalla López, F., *Derecho Parlamentarios Español*, Madrid, 1984; Esteban, J. De, y López Guerra, L., *El régimen constitucional español*, Barcelona, 1982, 2 vols.; Fernández de Vega, J., y Mariscal de Gante, J., *Diccionario de la Constitución*, Barcelona, 1983.

⁷⁰ Sáiz Amáiz, Alejandro, *op. cit.*, pp.316 y ss.

⁷¹ Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, pp. 153 y ss.

⁷² *Ibidem*, p. 153.

⁷³ *Ibidem*.

funciones sustanciales de órganos de las Cámaras; Petta opina que el Grupo presenta todas las características de una asociación de Derecho Privado.

Mientras tanto —indica Pérez-Serrano—, Moecke llega a la conclusión de que los Grupos son asociaciones de Derecho Público y precisa que se trata, en todo caso, de asociaciones de naturaleza particular o especial; mientras que Pizzorusso califica a los Grupos como asociaciones-órganos, pues si, de un lado, el Grupo se presenta como órgano del Estado, por otra parte, no agota la subjetividad en la asunción de tal cualidad, ya que conserva la esfera de relaciones (entre las cuales se encuentran las actividades meramente políticas) en cuyo ámbito los Grupos actúan como simples asociaciones y no en tanto órganos.

Por otro lado, las funciones que el marco legal le provea a los Grupos Parlamentarios siempre deben ser consideradas como públicas, según estos autores. En todo caso, existen ciertas actividades que los Grupos efectúan en el ámbito de la Cámara en las que se equiparan a simples asociaciones internas; esas actividades responden a intereses particulares en los que los Grupos persiguen fines propios, pero que no responden a los fines públicos señalados en la ley.

En el lado contrario, las funciones públicas, en cuanto son ejercidas por los Grupos, conllevan una validez general (*erga omnes*). Saíz cita a Tesauro, quien afirma que los Grupos Parlamentarios además de ser "titulares de poderes típicos de las asociaciones en general y de las asociaciones políticas en especial, son también titulares de poderes públicos al estar investidos por la carta constitucional de una función pública que tiene relevancia constitucional designar a los componentes de las comisiones de las Cámaras, concurriendo, por lo tanto, a la formación de los órganos del parlamento y a influir, en consecuencia, sobre su actividad destinada a realizar los intereses generales de la comunidad nacional en su conjunto unitario"⁷⁴.

Siguiendo a Díez-Picazo, a Gullón y a Lacruz Berdejo, Saíz Arnáiz delinea tres características de la persona jurídica llamada asociación⁷⁵:

1. Una pluralidad de miembros.
2. Un fin para cuya consecución se unen.
3. Una organización.
4. El reconocimiento formal por el ordenamiento una vez cumplidos ciertos requisitos.⁷⁶

⁷⁴ Saíz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 317.

⁷⁵ Díez-Picazo, L., y Gullón, A., *Sistema de Derecho Civil*, Madrid, 1982, 4ª ed., vol. I, p. 659; Lacruz Berdejo, J.L., *Elementos de Derecho Civil I. Parte general de Derecho Civil*, vol. II, Barcelona, 1983, p. 204.

⁷⁶ Saíz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 317.

En el caso de los Grupos Parlamentarios en México, si fueran analizados como asociaciones, cumplirían las cuatro características referidas. Son una pluralidad de miembros, en tanto la Ley Orgánica les exige un mínimo de cinco diputados (artículo 26, párrafo 2, LOCGEUM-1999). Los Grupos Parlamentarios están conformados con un fin para cuya consecución se unen: "el grupo parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara" (artículo 70, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 26, párrafo 1, LOCGEUM-1999).

También poseen una organización, en tanto deben darse normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los estatutos del partido político en el que militen (artículo 26, párrafo 3, inciso b), LOCGEUM-1999). Finalmente, reciben un reconocimiento formal por la Ley Orgánica una vez que han cumplido los requisitos señalados para su constitución. (artículos 14 y 26 de la LOCGEUM-1999).

Desgraciadamente ni Sáiz Arnáiz ni Pérez-Serrano emiten un argumento realmente sólido en contra de considerar a los Grupos Parlamentarios como asociaciones de carácter privado. Al señalar la principal diferencia entre los Grupos y las asociaciones de derecho privado, parten del caso de la legislación parlamentaria española para generalizar su rechazo a esta teoría.

Sáiz Arnáiz indica que en principio los diputados ejercen su derecho de asociación al decidir conformar un Grupo Parlamentario; sin embargo, ese derecho no es auténtico en razón a que los diputados españoles no pueden negarse a ser incorporados a un Grupo. En otras palabras, el derecho de asociación no es efectivo porque no se garantiza su faceta negativa: el derecho a no asociarse bajo la figura del Grupo Parlamentario en España.

Ambos autores españoles arriban a esta conclusión debido a que en su país el orden legal parlamentario señala que los diputados y las diputadas que no formen parte de algún Grupo Parlamentario, deberán formar parte del "Grupo Mixto". Ese Grupo aglutina a un conjunto de diputadas y diputados de diversas corrientes ideológicas que decidieron no incorporarse a los Grupos que se constituyeron en nombre de su respectivo partido político.

En este sentido, es acertado el punto de vista de los autores cuando apuntan que los diputados no tienen una verdadera libertad de asociación, por lo que esta restricción diferencia a los Grupos Parlamentarios de la naturaleza de toda asociación de carácter privado. Sin embargo, su argumento no puede generalizarse para el resto de las legislaciones parlamentarias en los países donde no existe la figura del Grupo Mixto.

Aún más para el caso de México, esa críticas no son de utilidad para la tarea de cuestionar esta cuarta teoría. En nuestro país, los diputados y las diputadas poseen completa libertad para incorporarse y para abandonar los Grupos Parlamentarios e, incluso, para permanecer en calidad de *diputados sin partido*. Si eliminamos el argumento de Sáiz, parece reforzarse, en principio, la solidez de esta teoría que describe a los Grupos como asociaciones de derecho civil con funciones públicas.

Por otro lado, Sáiz⁷⁷ hace referencia a los argumentos de otros autores en contra de la teoría que nos ocupa que podrían dar mayor solidez a las críticas a la tesis aludida: Antonelli afirma que la presencia de estructuras de tipo asociativo o de autogobierno, no implica por sí sola la existencia de una asociación del todo libre y voluntaria; Manzella opina que para entender qué es jurídicamente el grupo es irrelevante su origen asociativo; Gatti llama la atención sobre lo singular que resulta que los Grupos Parlamentarios, en su calidad de asociaciones privadas, no estén regulados por el derecho común, sino por las normas reglamentarias del Congreso; mientras que Silvestri resalta una diferencia más entre ambas figuras: en principio, se tiene derecho a pertenecer a más de una asociación privada en el derecho común, pero en el ámbito del Congreso, los legisladores sólo pueden formar parte de un solo Grupo Parlamentario.

De igual forma, Sáiz rechaza que, en otro extremo, los Grupos Parlamentarios deban ser considerados corporaciones de derecho público, pues como afirma Garrido Falla, "para afirmar que una persona jurídica ha de considerarse de derecho público en virtud de su *encuadramiento en la organización estatal*, y que, en consecuencia, los grupos no pueden ser tales ya que su capacidad patrimonial, contractual y procesal no está sometida al Derecho Administrativo, su capacidad civil no viene disciplinada por el Reglamento de la Cámara, sino por los propios Estatutos, y su creación no obedece a un acto de *imperium* de los poderes públicos, sino a la confluencia de voluntades..."⁷⁸.

Posteriormente, al rechazar la tesis de que los Grupos Parlamentarios son asociaciones privadas, Sáiz analiza si efectivamente realizan funciones públicas. Para ello utiliza el argumento de Sáinz Moreno en el sentido de que el término funciones públicas se utiliza a veces "como sinónimo de *tarea estatal*, esto es, de actividad dirigida a alcanzar los fines que el Estado ha asumido por la Constitución y por las leyes dictadas en el marco de la misma, pero otras veces se reserva (esta) expresión para designar la manera o forma de realizar las tareas estatales"⁷⁹. En este sentido, el concepto de

⁷⁷ *Ibidem*, p. 317.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 324.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 327.

funciones públicas está vinculado con el de *poderes públicos o poderes del Estado*. Por lo que sólo los poderes públicos o sus representantes pueden ser considerados titulares de las funciones públicas.

De ahí que, una vez que se ha rechazado la idea de que los Grupos Parlamentarios son órganos del Estado, no es posible concluir que ellos realizan funciones públicas. Tampoco pueden ser considerados asociaciones privadas que ejercen funciones públicas, pues, recapitulando, existen tres razones para rechazar esta teoría.

La primera estriba en que los Grupos Parlamentarios no son asociaciones en sentido propio. La segunda se fundamenta en que los diputados y las diputadas no pueden ser considerados sujetos privados, pues ellos acuden al Congreso y se integran a los Grupos "no sólo en su calidad de persona físicas, sino fundamentalmente en su condición de miembros de la Cámara"⁸⁰. La tercera, de acuerdo con Sáinz Moreno, implica que "para que la noción de *ejerciente privado de una función pública* tenga valor jurídico es necesario mantenerla en sus límites tradicionales, esto es, dentro del ámbito del ejercicio privado de profesiones a las que, en todo o en parte, se les atribuye legalmente la cualidad de ejercer funciones públicas"⁸¹.

Sáinz reitera que los Grupos no son órganos del Estado ni sustituyen a esos órganos en el ejercicio de algunas atribuciones que les son propias. "En este sentido no puede afirmarse que los grupos parlamentarios ejerzan funciones públicas. Ni los nombramientos de los miembros de las Comisiones, ni la presentación de proposiciones de ley [...] son definibles como funciones estatales *stricto sensu*. Ni una ni otra pueden considerarse, de acuerdo con nuestro ordenamiento, potestades públicas atribuidas a algún órgano estatal concreto que éste cede a los grupos para su ejercicio. Solamente en la medida en que ambas actividades se producen en el seno de una institución u organización pública, y, *ademas*, tienden a la realización de los fines propios de ésta, podría hablarse de las mismas, *lato sensu*, como funciones públicas"⁸².

Sáinz concluye: "sólo cuando los grupos actúan como partes de un órgano constitucional, y en el ejercicio de las funciones que en tal calidad les corresponde, puede afirmarse que llevan a cabo funciones públicas o, quizá más precisamente,

⁸⁰ *Ibidem*, p. 327.

⁸¹ Citado por Saiz Amáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 328.

⁸² Saiz Amáiz, Alejandro, *op. cit.*, pp. 328 y 329.

funciones de relevancia pública que en todo caso deben conectarse con los fines institucionales de aquel órgano⁸³.

No obstante que Pérez-Serrano⁸⁴ comienza por rechazar algunos argumentos de la cuarta teoría analizada, no desprecia la perspectiva del carácter asociativo de los Grupos para definir su naturaleza, por tres razones: uno, ese carácter asociativo es el que menos disfunciones ofrece; dos, debe recurrirse a una caracterización amplia, bajo el riesgo de llegar a un resultado inútil en encontrar la naturaleza del Grupo, debido a que se tendrían que analizar cada legislación de cada país en un momento determinado; tres, los Grupos tienen fuertes similitudes con los partidos, los cuales a su vez, no tienen dificultades para encuadrarse dentro del ámbito de las asociaciones.

Pérez-Serrano concluye que sí existen elementos para configurar el carácter asociativo de los Grupos Parlamentarios. En ellos, afirma, "se dan características especiales, que dan matices de peculiaridad al derecho de asociación. Estos matices los podríamos enumerar de la forma siguiente:

- 1º Es un derecho reconocido en la Constitución por la vía general, también cuando se refiere a la creación de partidos políticos, y desarrollado por los Reglamentos de las Cámaras y las normas emanadas de los órganos rectores de éstas.
- 2º Los sujetos activos del derecho son restringidos, puesto que sólo se predica de los diputados y senadores en su condición de representantes del pueblo.
- 3º Es un derecho en principio limitado en el tiempo, pues la asociación o Grupo no dura más allá de una Legislatura [...].
- 4º Puede también decirse que los fines de estas asociaciones están limitados, aunque no sea fácil explicar el alcance de esta expresión. Estaría dentro del campo de actuación de los Grupos todo lo que pueda comprenderse bajo la denominación de *política parlamentaria*, tanto si se realiza desde posiciones de apoyo al Gobierno, como si se hace en formaciones de oposición.
- 5º Estos fines limitados vienen a coincidir con funciones públicas o, si se prefiere, con el desarrollo de competencias constitucionales.
- 6º Son asociaciones que tienen habitualmente un tiempo tasado para su creación voluntaria, por lo común al comienzo de la Legislatura y a veces como prohibición expresa de constituirse más allá de los cinco o diez primeros días desde la puesta en funcionamiento de la Cámara en la que operan.
- 7º Existe en ocasiones una especie de sanción impropia para la no utilización en tiempo de ese derecho de constitución voluntaria, que consiste en la obligada incorporación, al menos temporal, al Grupo Mixto [en el caso del Congreso de los Diputados en España].⁸⁵

Finalmente, esta parece ser la tesis más fuerte respecto a la naturaleza de los Grupos Parlamentarios. De cualquier manera, habría que tomar en cuenta la propuesta que formula Moecke⁸⁶ —al sustentar esta teoría—, en el sentido de que partiendo de la apreciación de los Grupos como asociaciones de Derecho Público, esa figura debería

⁸³ *Ibidem*, p. 329.

⁸⁴ Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, p. 156.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Citado por Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, p. 154.

ser desarrollada a través del texto de una ley, en la que se fijen los límites de la aplicación de las normas de Derecho Privado y, al mismo tiempo, establecer que los Grupos están equiparados a los entes públicos; "así se reforzaría tanto la independencia de los Grupos parlamentarios con respecto a los partidos políticos, extendiendo la separación organizativa de aquéllos en relación con éstos, como la posición particular de los Grupos en las Cámaras"⁸⁷.

Sin embargo, José María Morales Arroyo⁸⁸ señala cuatro problemas principales para considerar a los grupos como sujetos parlamentarios colectivos dentro del Congreso: 1) la falta de personalidad independiente de la que adolecen los Grupos Parlamentarios; 2) las relaciones entre legisladores y las legisladoras y Grupos no sólo se mantienen casi en su totalidad, al margen de las normas jurídicas, sino que en muchas ocasiones dan vida a "nítidas situaciones de primacía y subordinación entre ambos"⁸⁹; 3) la desproporción enorme en como las leyes parlamentarias contemplan de manera pormenorizada los preceptos relativos a las legisladoras y los legisladores y de manera pobre e imperfecta los de los Grupos; 4) el carácter colectivo que manifiesta el parlamento, es decir, que la conformación de la voluntad de la Cámara es producto de la obra directa del voto individual, en cuyo caso el Grupo no puede intervenir jurídicamente en el acto de votación.

2.5 La naturaleza de los Grupos Parlamentarios en la legislación mexicana.

El artículo 70 de la Carta Magna contiene el fundamento constitucional de los Grupos Parlamentarios. Comprendido dentro del Título Tercero, Capítulo II –Del Poder Legislativo–, Sección I –De la elección e instalación del Congreso–, el artículo setenta prevé en su párrafo tercero que la Ley Orgánica del Congreso determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados y las diputadas, según su afiliación de partido político, es decir, los Grupos Parlamentarios, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Como ya hemos afirmado, en 1977 se reformó, entre otros, el artículo 70 constitucional. Esa reforma adicionó tres párrafos que facultaron expresamente al Congreso para expedir su propia Ley Orgánica con el fin de regular su estructura y funcionamiento internos, la referencia descrita sobre los Grupos Parlamentarios y la prohibición para

⁸⁷ Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *op. cit.*, p. 155.

⁸⁸ Morales Arroyo, José María, *op. cit.*, pp. 32 y ss.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 32

que dicha ley pueda ser vetada ni necesite la promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

La reforma de diciembre de 1977 incorporó por primera vez al texto constitucional el concepto de Grupos Parlamentarios, entendida –como he señalado– como una forma de agrupación de las diputadas y los diputados, según su afiliación de partido. Desde ese año hasta ahora, el artículo 70 ha conservado inalterada su redacción, pero el sentido que en los usos parlamentarios, la práctica política y la opinión pública ha tenido el concepto de Grupo Parlamentario ha variado definitivamente a lo largo de los últimos veinte años. Desgraciadamente, la exposición de motivos de las iniciativas y los Dictámenes tanto de la reforma constitucional de 1977, como de la expedición de la LOGGEUM de 1979, no arrojan elementos para definir el concepto que el legislador tuvo sobre la naturaleza de esta figura.

Es evidente que dentro del sistema jurídico mexicano, los Grupos Parlamentarios no son órganos de la Cámara de Diputados, por lo que es necesario analizar si se trata de asociaciones de carácter privado con funciones públicas. Por ello, es fundamental distinguir las diferencias o coincidencias entre las dos figuras que nos ocupan; entre Grupos Parlamentarios y las asociaciones civiles.

El Código Civil Federal, en su artículo 2670, señala que cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.

Para analizar los elementos constitutivos de la asociación, conviene partir de la definición que nos proporciona el Maestro Miguel Ángel Zamora y Valencia al respecto. "El contrato de asociación civil es aquel por virtud del cual, dos o más personas convienen en reunirse de una manera que no sea enteramente transitoria, para la realización de un fin común lícito y que no tenga un carácter preponderantemente económico y que origina la creación de una persona jurídica diferente a la de los contratantes"⁹⁰.

De acuerdo con esa definición, el mismo Zamora y Valencia enuncia las tres características de este acuerdo de voluntades:

1. Es un contrato que da nacimiento a una persona jurídica diferente a la de los contratantes.
2. La finalidad que persigue los asociados debe ser lícita y posible.

3. Esa finalidad no debe tener un carácter preponderantemente económico. Los asociados no tienen derecho al reparto de incrementos patrimoniales de la asociación. Las asociaciones no tienen un capital social.

Las dos últimas características se cumplen en el caso de los Grupos Parlamentarios. La finalidad de los Grupos está señalada en la propia Constitución y en la Ley Orgánica, como ya lo señalé anteriormente. Así, los Grupos tienen como fin garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara de Diputados. Evidentemente, se trata de una finalidad que es lícita.

Sin embargo, la primera característica es la que representa el mayor problema en el momento en que a un Grupo Parlamentario se le identifica como una asociación civil. Ello se debe a que, en principio, el Grupo no es una persona jurídica. De la simple revisión de la legislación parlamentaria en nuestro país es posible reconocer que no se le otorga personalidad jurídica a los Grupos. De hecho, como afirma Santaolalla respecto a España: "ni en nuestro país ni en muchos otros sistemas parlamentarios se otorga a tales Grupos la consideración de asociaciones con personalidad propia, pública o privada"⁹¹.

De manera adicional, convendría adentrarse un poco más en el concepto de persona jurídica, con el fin de comprobar de manera categórica si el Grupo Parlamentario posee los atributos de aquella. Como afirma Roberto de Ruggiero en sus *Instituciones de Derecho Civil*, "la persona jurídica puede ser definida como toda unidad orgánica resultante de una colectividad organizada de personas o de un conjunto de bienes y a los que, para la consecución de un fin social durable y permanente, es reconocida por el Estado una capacidad de derechos patrimoniales"⁹². Según Francesco Ferrara, las personas jurídicas son "asociaciones o instituciones formadas para la consecución de un fin, reconocidas por la ordenación jurídica como sujetos de derecho"⁹³.

Así, la persona moral denominada asociación civil "es un ente que, para el logro de sus finalidad, tiene aptitud de ser titular de derechos y es sujeto de obligaciones que hace valer por conducto de sus representantes y por lo tanto requiere para ello de un patrimonio"⁹⁴. De tal manera que podemos identificar en la persona jurídica denominada asociación civil, como en el resto de las personas morales, que sus

⁹⁰ Zamora y Valencia, Miguel Ángel, *Contratos civiles*, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1989, p. 233.

⁹¹ Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, p. 141.

⁹² Citado por Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, tomo I, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1968, p. 155.

⁹³ Citado por Magallón Ibarra, Jorge Mario, *Instituciones de Derecho Civil*, tomo II, Editorial Porrúa, México, 1987, p.20.

⁹⁴ Zamora y Valencia, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 239.

atributos son: capacidad, patrimonio, denominación o razón social, domicilio y nacionalidad.

Al someter al Grupo Parlamentario al cumplimiento de esos atributos, comienzan las dificultades para concluir que se trata de una persona moral. Es posible observar que un Grupo Parlamentario pueda poseer una denominación; tanto el artículo 14, párrafo 4, inciso a), como el artículo 26, párrafo 3, inciso a), de la LOGGEUM-1999, le exigen que en el proceso de su constitución señale la denominación o el nombre del mismo. Así, estaría cumpliendo con uno de los atributos de la persona moral.

En el caso del domicilio y la nacionalidad, el Grupo podría satisfacerlos, pues podría reputarse que el primero corresponde a la sede de la Cámara de Diputados donde por ley se congrega el Pleno de esa asamblea legislativa y donde habitualmente concurren los representantes populares para efectuar sus tareas. En el caso de la nacionalidad, también podría argumentarse que ella está definida en tanto existe la exigencia constitucional de que los diputados sean ciudadanos mexicanos por nacimiento (artículo 55, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), de donde se podría colegir que para el ejercicio de sus facultades conservan en la figura del Grupo el atributo de la nacionalidad mexicana.

Sin embargo, para el caso de cumplir con los atributos de capacidad y patrimonio, el panorama se torna difícil. En cuanto a la capacidad, los Grupos Parlamentarios deberían tener la aptitud de ser titulares de derechos y obligaciones. Ello no ocurre, en tanto los Grupos tienen definidas ciertas prerrogativas en el marco de la ley, pero no tienen facultades para obligarse y adquirir derechos libremente.

En todo caso, los Grupos tienen la posibilidad de adquirir cierto tipo de *obligaciones o deberes políticos* en la actividad parlamentaria con otros Grupos o, en particular, con un legislador o una legisladora. Pueden establecer compromisos dentro de la Junta de Coordinación Política o en el seno de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, pero esos deberes son de carácter político que no los obligan ante los órganos del Congreso, ni ante el orden del Derecho Privado.

Por otro lado, es evidente que los Grupos no poseen un patrimonio. La remuneración que recibe cada uno de las diputadas, les corresponde en tanto personas físicas miembros de un órgano del Estado. Ni siquiera el hecho que los legisladores decidan aportar una parte de su remuneración a los gastos inherentes al Grupo puede decirse que existe un "conjunto de bienes, derechos y acciones que por constituir una

universalidad de derecho, tiene como finalidad desinteresar acreedores⁹⁵. Los recursos materiales y financieros que emplean los Grupos en tanto conjuntos de diputadas forman parte del patrimonio del Congreso, pero de ninguna manera pueden considerarse patrimonio del Grupo.

En el caso de las asociaciones civiles, "el patrimonio se constituye por las aportaciones de los asociados y por el conjunto de bienes y derechos de carácter económico que adquiera la asociación por cualquier medio lícito, como cuotas, donativos, pagos por servicios, representaciones, etc., y por sus obligaciones"⁹⁶. No es posible imaginar que los Grupos Parlamentarios puedan adquirir obligaciones patrimoniales y es todavía más complicado plantearse la manera de exigirles a ellos por la vía procesal el cumplimiento de dichas obligaciones.

Debemos considerar también que los Grupos Parlamentarios no cumplen con todo el tracto procedimental a través del cual las asociaciones adquieren publicidad de su constitución. Por ejemplo, no se registran ante la Secretaría de Relaciones Exteriores como lo hacen las asociaciones civiles; sus integrantes, en ocasiones, firman un acta constitutiva, pero la ley no exige que sea protocolizada ante notario público. Por lo que se refiere a la publicidad de su constitución, según el artículo 26 de la LOCGEUM-1999, se adquiere en el momento en la Secretaría General de la Cámara de Diputados difunde públicamente los documentos que cada uno de los Grupos entregó en la primera sesión ordinaria del año de la instalación de esa representación nacional.

Existe, en todo caso, una masa de bienes muebles e inmuebles del Grupo constituida por la asignación de recursos y locales adecuados acordada por la Junta de Coordinación Política, y, adicionalmente, una subvención mensual para cada agrupación, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputadas y diputados que la conformen (artículo 29, párrafo 1, de la LOCGEUM-1999).

En principio, se podría argüir que existe una copropiedad entre todos los integrantes del Grupo sobre esa masa de bienes que les es otorgada por la administración de la Cámara. Sin embargo, en realidad se trata de recursos que son entregados al Coordinador del Grupo y sobre los que éste u otros miembros o empleados del Grupo se convierte en responsables ante el órgano federal.

Además, sobre esa asignación existe la obligación de llevar una contabilidad sobre el uso de los recursos. De hecho, el párrafo 2 del artículo 29 de la LOCGEUM-1999

⁹⁵ *Ibidem*, p. 242.

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 242 y 243.

señala que la cuenta anual de las subvenciones que se asignen a los Grupos Parlamentarios se incorporará a la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para efectos de las facultades que competen al órgano de fiscalización superior de la Federación.

No obstante, cabe aquí preguntarse qué instancia será la responsable administrativa y penalmente sobre el empleo de los recursos asignados a los Grupos Parlamentarios. Si ellos carecen de personalidad jurídica y, por lo tanto, de un representante legal o de socios que asuma la responsabilidad sobre las subvenciones. No queda claro pues, a quién tendría que exigirse la rendición de cuentas sobre estos recursos. ¿Todos los diputados integrantes de ese Grupo Parlamentario resultarían responsables solidarios de la administración de esos recursos? ¿O sólo el Coordinador?

"La relación funcional existente entre los grupos parlamentarios y los partidos *no implica una vinculación patrimonial ni una confusión entre el patrimonio de los partidos y los fondos de que disponen los grupos. Las deudas de los partidos políticos no son comunicables al grupo parlamentario que los diputados de ese partido hayan podido constituir en el Congreso*"⁹⁷. Ello no obsta para que los diputados y las diputadas adquieran derechos y se obliguen de manera individual o que, incluso, lleguen a conformar una asociación civil para la consecución de ciertos fines. Pero en este último caso, estaríamos en presencia de una asociación civil, distinta al Grupo Parlamentario.

La anterior Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM-1994) incluyó en su artículo 31 el concepto de los Grupos Parlamentarios. Establecía que los Grupos "son las *formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido en los términos del Artículo 70 constitucional*". Este concepto está tomado casi literalmente del texto constitucional, en el párrafo tercero del referido artículo 70.

Es evidente que el legislador no fue más explícito que el texto constitucional a la hora de definir a los Grupos Parlamentarios. Como ya lo analicé anteriormente, esta definición legal deriva de la concepción que rigió a la reforma constitucional de 1977. Una de las expresiones de la voluntad por incorporar al sistema de partidos a las diversas fuerzas políticas que no tenía registro como partido e incluso se encontraban en la clandestinidad, fue la dar garantías para la agrupación de sus diputados y diputadas de acuerdo a su afiliación, después de las elecciones de 1979. Incluir en el texto constitucional la figura de la *agrupación de los diputados* concedió la seguridad a

⁹⁷ Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 346.

los partidos minoritarios de poder organizarse dentro del Congreso para expresar la ideología representada.

Desgraciadamente, la LOCGEUM-1994 expresaba un concepto deficiente y limitado sobre la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios. Incluso, como técnica legislativa, resultó pobre que el concepto remitiera al artículo 70 constitucional, en lugar de repetirlo totalmente y hasta ampliarlo guardando coherencia.

Conforme han pasado los años, la actividad parlamentaria crecientemente ha girado en torno a los Grupos Parlamentarios, sobre todo en las LVII y LVIII Legislaturas. La propia elaboración de la nueva LOCGEUM-1999 se basó en la discusión entre los Grupos Parlamentarios mayoritarios para aprobar finalmente su dictamen. El trabajo fundamental en la Cámara de Diputados está construido sobre la base de procurar acuerdos, en el mejor de los casos, entre los Grupos y no entre los diputados y las diputadas de manera individual.

Cada uno de las legisladoras y los legisladores se significa dentro de la Cámara en la medida en que pertenece a un Grupo Parlamentario. Las diputadas, una vez agrupadas según el partido al que pertenecen o con el que simpatizan, son capaces de imprimir fuerza a su representación. Un diputado en lo individual no puede equiparar su capacidad para intervenir en la vida de la Cámara frente a lo que significa un Grupo Parlamentario que aglutine a más de cien legisladores.

La expedición de la nueva LOCGEUM-1999 fue motivada, entre otras razones, por la existencia de normas insuficientes y deficientes, la necesidad de constituir nuevos órganos y servicios de carácter técnico y administrativo, indispensables para el cumplimiento de las funciones constitucionales del Congreso, pero principalmente se pretendió fortalecer la composición plural de las Cámaras.

El texto de la nueva LOCGEUM-1999 no podía ir más allá de lo que la Constitución entiende por Grupo Parlamentario. A pesar de esta limitación constitucional, el nuevo ordenamiento mejoró la redacción de la definición que contenía el antiguo artículo 31 (LOCGEUM-1994). Así, el nuevo artículo 26, párrafo 1 (LOCGEUM-1999), expresa que "conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara".

El concepto de Grupo Parlamentario no se agota en lo contenido en el artículo 26 (LOCGEUM-1999). Después de continuar con el desarrollo del presente trabajo, se verá que su dimensión no se limita en *conjuntar* a los diputados, para *garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas*, sino que se vuelve en un figura fundamental en

toda la marcha de la Cámara. De hecho, los órganos de la asamblea y sus decisiones fundamentales se toman principalmente en base a la expresión de los Grupos y no de la expresión de las diputadas en lo individual.

Resalta, sin embargo, un detalle muy interesante que destaca la naturaleza que los diputados de la Legislatura LVII pretendieron dar al concepto de Grupo Parlamentario. Si uno revisa detenidamente el tercer párrafo del artículo 70 constitucional es posible notar que el fin de la agrupación de las diputadas debe ser la de "garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas *representadas* en la Cámara de Diputados". Mientras tanto, el texto vigente del artículo 26.1 contiene "garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas *en* la Cámara".

Los diputados concurren a la asamblea en calidad de representantes de la voluntad popular, es decir, de la soberanía nacional. En teoría, las legisladoras están obligadas por el mandato popular y no por la consigna partidaria o de cualquier otra especie. A pesar de esta concepción, el artículo 70 constitucional introduce una expresión que puede ser peligrosa a la hora de entender el papel de los legisladores: la representación de corrientes ideológicas.

Los diputados no *representan* las corrientes ideológicas, es decir, no representan la ideología del partido político que los postuló o al que se afilian durante su legislatura correspondiente. Entender que las diputadas representan a su partido, como lo sugiere la Constitución, puede llevar a equívocos conceptuales, a través de los cuales se crea que los diputados están subordinados a su partido o a su Grupo Parlamentario, por el sólo hecho de estar representando una corriente ideológica. O todavía peor, que se piense que si una diputada no pertenece a un Grupo Parlamentario no tiene una corriente ideológica que manifestar.

Este concepto puede implicar la existencia de un *mandato imperativo* del partido sobre el legislador, lo cual paradójicamente sería contrario al propio orden constitucional.

El dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias⁹⁸, publicado en la Gaceta Parlamentaria del domingo 20 de junio de 1999⁹⁹, no explicó el motivo o la idea que orientó a los legisladores miembros de ese órgano para definir de esta manera a los Grupos Parlamentarios. Seguramente la Comisión no quiso ir más allá de lo señalado por el artículo 70 de la Constitución. En el subtítulo relativo a "Los grupos parlamentarios" del dictamen referido, la Comisión observó:

⁹⁸ Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁹ *Gaceta Parlamentaria*, Año II, número 290.

A partir de la disposición del artículo 70 constitucional, en el proyecto de Decreto contenido en este Dictamen se contempla conceptualizar a los Grupos Parlamentarios como la agrupación de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

En lugar de que el legislador haya desarrollado el concepto constitucional de la agrupación de diputadas dentro del texto de la Ley Orgánica, se restringió únicamente a copiar casi exactamente lo expresado en el 70 de la Carta Magna. Como ya señalé, la Comisión no transcribió la frase "las corrientes ideológicas *representadas en la Cámara*", contenida en el 70 de la Constitución, sino que modificó la redacción para dejarla en la LOCGEUM como "las corrientes ideológicas *en la Cámara*". Es claro que existió una intención deliberada por sustituir la idea de que los partidos están *representados* en la asamblea por el concepto de que únicamente *existen* corrientes ideológicas en ella.

Cuando la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso se refieren al Grupo Parlamentario como *agrupación de diputados* o *conjunto de diputados*, se entendería que esa asociación implica la unión de dos o más diputados y diputadas. Sin embargo, como en otras legislaciones del mundo, se establecen limitaciones mínimas respecto al número de integrantes para considerar que se encuentra conformada legalmente una agrupación de diputados para ejercer sus facultades y su obligaciones dentro del Congreso.

Tanto en la LOCGEUM-1994 (artículo 31, párrafo primero), como en la presente LOCGEUM-1999 (artículo 26.2) se establece una integración mínima de cinco diputadas o diputados para constituirse en Grupo Parlamentario. Esta restricción es inamovible y un número menor a ella implica la imposibilidad de conformar la agrupación o, si se ocurre en el transcurso de la Legislatura, significará la desaparición automática del Grupo.

Otro elemento de la naturaleza del Grupo Parlamentario es el referido a la coincidencia en la afiliación partidista. La LOCGEUM-1994 (artículo 31, párrafo primero) y la LOCGEUM-1999 (artículo 26, párrafo 1) dan primordial importancia a la obligación de las diputadas integrantes de un Grupo de tener la misma afiliación de partido. Es claro que la Ley Orgánica no pretendió dar al Grupo Parlamentario una naturaleza jurídica distinta a la prevista por la Constitución. Así, los Grupos no son otra cosa que formas de organización o agrupaciones de diputados y diputadas y no órganos.

Finalmente, podríamos coincidir con la concepción de Sáiz Amáiz. "Resulta así —y por ello hablamos de naturaleza compleja— que los grupos parlamentarios son partes de un órgano constitucional (el Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de miembros de éste (elemento personal), dotadas de una cierta continuidad (normalmente una Legislatura) y organización (en ejercicio de la propia autonomía y

dada su estructura asociativa), que expresan el pluralismo político (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en el seno de aquel órgano¹⁰⁰.

3. Los partidos políticos y los Grupos Parlamentarios

José María Gil-Robles afirma que

La indiscutible centralidad de los Grupos parlamentarios en la vida de las actuales Asambleas legislativas, debe su consagración al afianzamiento de la democracia representativa con sufragio universal, gestionada mediante la competencia partidaria, que no se limita a las elecciones, sino que continúa en los órganos estatales ocupados a través de las elecciones. Este papel mediador de los Grupos, que ha llevado a hablar de los mismos como la transposición o el aparato de los partidos políticos en el Parlamento, ha pasado por una fase de papel predominantemente del Grupo sobre el partido –partido de cuadros–, a otra del partido sobre el Grupo –partido de masas–, para llegar a la actual que podríamos denominar de simbiosis.¹⁰¹

Así, la actividad propia de los Grupos Parlamentarios no podríamos comprenderla sin la figura central de los partidos políticos. Pero el análisis sobre los partidos no se agota en su dimensión jurídica, sino fundamentalmente se enriquece bajo la óptica de la Ciencia Política. "Quede en cualquier caso constancia del hecho de que en la actualidad son factores básicamente extrajurídicos –que se refieren a la vida interna de las fracciones y de los partidos, y que afectan a los nexos entre ambos– los que ofrecen las claves para el conocimiento pleno de los grupos parlamentarios; unos factores cuyo análisis no compete al Derecho, que en esta oportunidad debe dejar paso a la Sociología y a la Ciencia Política"¹⁰².

En ese sentido, el estudio sobre las modalidades de intervención de los partidos dentro de los congresos podría ser materia de un trabajo distinto al presente. Sin embargo, me referiré a algunos aspectos de la vinculación entre partidos y Grupos Parlamentarios.

La vinculación entre ellos ha sido, incluso, histórica. Según Duverger, "los partidos políticos constituyen una institución esencial de los regímenes liberales. No previstos por el modelo democrático, nacieron y se desarrollaron al mismo tiempo que las elecciones y la representación. Aparecieron primero bajo la forma de comités electorales [...]. También se observó en el marco de las asambleas el desarrollo de grupos parlamentarios que agrupaban a los diputados de una misma tendencia para una acción común. Este acercamiento de los diputados por arriba llevaba consigo, de

¹⁰⁰ Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, pp. 348 y 349.

¹⁰¹ Gil-Robles Gil-Delgado, José María, *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, Madrid, 1997, p. 164.

¹⁰² Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 349.

una manera natural, la federación de sus comités electorales de base: así nacieron los partidos modernos"¹⁰³.

Edmund Burke definió al partido político como "un núcleo de hombres unidos para promover, mediante un esfuerzo conjunto, el interés nacional sobre algún principio particular sobre el cual todos están de acuerdo"¹⁰⁴. Blunstchli, como "la expresión natural y necesaria de las tendencias de la vida política de un pueblo"¹⁰⁵. Jellinek los comprendió como "grupos que, mediante convicciones comunes relativas a ciertos fines del Estado, tratan de realizar esos fines concretos"¹⁰⁶. Merriam y Gosnell lo definen como "un tipo de grupo social, primariamente vinculado con el control social ejercido a través del gobierno. Descansa sobre tendencias psicológicas fundamentales, sobre intereses sociales y económicos, desarrolla su organización propia, pudiendo ser estimado como una parte del gobierno mismo"¹⁰⁷.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez define al partido político como "una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer, de acuerdo con un programa de principios y mediante la retención o la conquista del poder estatal o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo"¹⁰⁸. Mientras que Luis Recasens Siches, desde un punto de vista prescriptivo, lo entiende como "una organización para la conquista del poder del Estado, con el propósito de dar al Estado una organización mejor y de hacer que el Derecho se acerque más a las exigencias de la justicia y del bien común"¹⁰⁹.

Con todo ello, convendría adoptar la definición que propone Fayt: "son grupos sociales que tienen por vínculo funcional la dirección de la sociedad a través del Estado. Se organizan en base a la solidaridad de intereses ideales y materiales y existen respondiendo a los móviles políticos de la actividad social humana, como centro de convergencia de las diversas tensiones y pretensiones que engendran los agrupamientos humanos en su relación con el poder. En su conjunto, reflejan dinámicamente la estructura social, coexistiendo como fuerzas de cooperación y

¹⁰³ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 85.

¹⁰⁴ Citado por Fayt, Carlos S., *op. cit.*, p. 299.

¹⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁶ *Ibidem.*

¹⁰⁷ *Ibidem.*

¹⁰⁸ Mendieta y Núñez, Lucio, *Los Partidos Políticos*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1947, citado por Recasens Siches, Luis, *Tratado General de Sociología*, Editorial Porrúa, 8ª edición, México, 1966, p. 611.

¹⁰⁹ Recasens Siches, Luis, *op. cit.*, p. 611.

disyunción para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones"¹¹⁰.

En las democracias modernas, los partidos políticos como "agencias de expresión y comunicación políticas"¹¹¹ –como los identifica Sartori–, se vinculan íntimamente con los parlamentos, a través de los Grupos Parlamentarios, no sólo para desempeñar la función legislativa, sino también para participar en las funciones representativa, deliberativa, participativa, de legitimidad y, principalmente, de control de la actividad estatal.

Es así que, en buena medida, la tensión y conflictualidad políticas que enfrentan los partidos, en tanto agentes especializados en procesarlas, en realidad tiene dos ansias: producción de representación política legítima y producción de decisiones de política técnicamente eficientes y adecuadas para el mantenimiento de la gobernabilidad. La cuestión es que no siempre es posible obtener éxito en ambas: peor aún, suele ser común que el éxito en una se deba al fracaso en la otra.¹¹²

En este sentido, el papel de los partidos ha sido fundamental para la integración y la actividad de las asambleas nacionales. Como afirmó Kelsen, los partidos políticos debían ser considerados órganos de la voluntad estatal, pues la "inserción constitucional de los partidos políticos crea también la posibilidad de democratizar la formación de la voluntad colectiva dentro de su esfera"¹¹³.

Sin embargo, un punto fundamental en el análisis sobre la vinculación entre partidos y Grupos Parlamentarios, lo constituye las dimensiones de la autonomía de éstos respecto a aquéllos. "La *independencia jurídica* entre los grupos y los partidos, no excluye una *dependencia política* de los primeros respecto a los segundos"¹¹⁴.

Como apunta Silvestri, la separación entre el Grupo Parlamentario y el partido político es una "exigencia propia de los estados (más o menos democráticos) fundados sobre la división de poderes, en los que los partidos *deben* ser instancias extrainstitucionales para garantizar al mismo tiempo la unidad sustancial del sistema y el reparto formal de poderes. He aquí por qué la relación entre partidos y grupos no podrá nunca, *en este contexto institucional*, ser definida jurídicamente en una fórmula exhaustiva. En realidad, en el estado moderno basado en la separación de poderes es *jurídicamente* necesario que los partidos continúen siendo instancias de decisión extrañas al Estado y

¹¹⁰ Fayt, Carlos S., *op. cit.*, p. 271.

¹¹¹ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.

¹¹² Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 129.

¹¹³ Kelsen, Hans, *op. cit.*, p. 350.

¹¹⁴ Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 338.

que sus relaciones con las distintas partes del aparato estatal no se formalicen en esquemas normativos"¹¹⁵.

En el caso de México, no existe precepto constitucional o legal alguno –como ya he indicado– en el que los Grupos sean considerado órganos de los partidos políticos o estén sujetos jurídicamente a la voluntad de ellos. De esta manera, la legislación mexicana ha otorgado tácitamente autonomía a los Grupos respecto a las decisiones que se adopten en el seno de las organizaciones partidistas.

Aún cuando el texto constitucional señala que los Grupos garantizan la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados, esa presencia no implica un mandato jurídico impuesto por el partido sobre el Grupo. En todo caso, se trata de una representación de los principios ideológicos que sustentan al partido y que en los hechos se traducen en posiciones políticas dentro de la actividad parlamentaria.

En el Congreso mexicano existe una fuerte vinculación política entre los partidos y los Grupos. Generalmente la propia agenda de los partidos guía la de su Grupo en la Cámara de Diputados. En la cotidianeidad, las posiciones que los dirigentes de los partidos sostienen ante los medios de comunicación y en las negociaciones con otros partidos, se entienden comprendidas dentro del ámbito interno de la estructura partidista, así como en el interior de su agrupación de diputados y diputadas.

De esta manera, sería imposible hacer prevalecer la investidura de la diputada como representante de la Nación, por encima de su calidad de representante de una corriente ideológica o su militancia partidista. Con excepción de los diputados sin partido, los legisladores están sujetos a su carácter de integrantes de una organización política. Por lo tanto, debido a la dificultad de encontrar puntos de equilibrio al confrontar el concepto de representación popular con el de representación partidaria, convendría en su lugar, centrarse en el establecimiento de mecanismos que garanticen la libertad de las legisladoras tanto en sus partidos como en sus propios Grupos.

La tarea de garantizar la libertad de los diputados conlleva el riesgo de expedir normas que violenten la autonomía propia de los partidos o de los Grupos Parlamentarios. En todo caso, se trata de un deber que está asociado más con el desarrollo de la cultura democrática dentro de esas organizaciones, más que en el deber del Estado por regular excesivamente con el fin de garantizar libertades que eventualmente estarían constreñidas por esas mismas restricciones.

¹¹⁵ Silvestri, G., "I gruppi parlamentari tra pubblico e privato", en AA.VV., *Studi per Lorenzo Campagna*, Milán, 1980, vol. 2, p. 299, citado por Saiz Amáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 339.

En definitiva, conciliar la naturaleza de representantes de la nación con su afiliación partidista impone a las diputadas y a sus partidos la obligación moral de proporcionarse la normatividad interna que garantice la participación en la adopción de decisiones y de su propia agenda dentro de su respectivo Grupo.

En México, como consecuencia del proceso de liberalización política, los partidos y, por lo tanto, los Grupos Parlamentarios, tienen el deber de diseñar mecanismos internos que permitan la elección democrática de su Coordinador o Coordinadora, así como el espacio político para la adopción de posiciones políticas que determinen el sentido de su voto y de su actividad parlamentaria en la asamblea nacional. En esa tarea, la obligación incorporada en la LOGGEUM-1999 para exigir a los Grupos la conformación y entrega de las normas internas para su funcionamiento interno, constituye un precepto importante en el propósito de dar mayor transparencia a la actividad de los Grupos, así como a proporcionar seguridad jurídica a sus miembros.

3.1 Los Grupos Parlamentarios, los partidos políticos y el Ejecutivo Federal

En algunos regímenes parlamentarios, dentro de la junta de portavoces, existe un representante del Gobierno, ese representante puede ser cualquier persona, un ministro especial o, en algunos casos, el propio Jefe de Gobierno. Esto se explica porque el Jefe de Gobierno y el Gabinete proceden del Parlamento, están sujetos a un control particular, característico de estos regímenes. Se entiende que el Gobierno tiene una mayoría parlamentaria que le apoya y dentro de las actividades parlamentarias prevalece la realización del programa del Gobierno¹¹⁶.

En un sistema presidencial como el nuestro, en el que el Gobierno no procede del Parlamento, sino de una elección universal y directa separada, éste no necesariamente posee los controles existentes en un régimen parlamentario. Sin embargo, se llega al mismo punto: cuando el partido del Gobierno tiene mayoría en el Congreso, generalmente prevalece el programa parlamentario del titular del Ejecutivo.

Aunque en un régimen presidencial no existe un representante del Ejecutivo en la Junta de Coordinación Política, como en el parlamentario, sí debe considerarse que en la mayoría de los casos, la voluntad presidencial puede estar presente a través del Grupo Parlamentario de su partido político, como sucede en los países latinoamericanos. Así, en el caso de México, hasta la LVII Legislatura, existió una coincidencia casi total entre

¹¹⁶ Manzela, citado por Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de portavoces en el Derecho parlamentario español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 250.

el programa legislativo del Ejecutivo Federal y el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el cual era la agrupación mayoritaria. De hecho, la agenda legislativa del Ejecutivo de entonces se había impuesto como la prioridad del Grupo Parlamentario de su partido, salvo el caso de la controvertida iniciativa de reforma constitucional en materia de electricidad.

Esta situación ha llevado a que diversos analistas jurídicos y políticos señalen una ausencia de autonomía entre los Grupos Parlamentarios del PRI en el Congreso y el Ejecutivo, lo cual finalmente se convierte en una ausencia de autonomía del Poder Legislativo, debido al control que históricamente había tenido ese Grupo sobre el Congreso hasta la LVI Legislatura, inclusive. El asunto no es menor; sin embargo, cabe reflexionar que aún cuando no se trata de un régimen parlamentario, en México la mayoría del partido político al que corresponda el Titular del Ejecutivo le da una posición indiscutiblemente valiosa para dar prioridad a su agenda legislativa.

En los últimos años, debido a la mayor presencia de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados, el PRI y el Ejecutivo Federal han dado mayor atención a negociar la agenda legislativa con los demás partidos antes que imponerla como se hacía en décadas anteriores. Este hecho ha respondido a muchas causas que esencialmente son de orden político que debieran ser objeto de un estudio mayor.

Es obvio que el partido que logre obtener la Presidencia de la República y la mayoría simple en el Congreso o en alguna de las Cámaras, tendrá la intención de hacer prevalecer su agenda legislativa por encima de los demás partidos. Sin embargo, por la propia composición plural del Congreso, esa voluntad estará sujeta a la negociación política.

Como afirma Torres Muro¹¹⁷, la asistencia de un representante del Gobierno en la junta de portavoces en la Cámara de Diputados de España tiene como objetivo facilitar la tarea gubernativa "y hacer que el Ejecutivo entre en el juego de los acuerdos que caracteriza a la Junta de Portavoces". De esta manera, la negociación política se facilita y se establece un mecanismo natural y útil para la marcha de la actividad parlamentaria.

En el caso de México, no existe una representación del Ejecutivo, pero debe destacarse que para el trabajo parlamentario es indispensable que exista una presencia política del Titular del Ejecutivo en el establecimiento de la agenda legislativa. Esa tarea de representar de manera informal al Ejecutivo en la Cámara de Diputados, la había

¹¹⁷ Torres Muro, Ignacio, *op. cit.*, p. 249 y ss.

detentado la mayoría de las veces las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público en acuerdo con la Coordinación del Grupo Parlamentario del PRI.

Torres Muro afirma que "excluir al Gobierno de la Junta bajo el pretexto de la necesaria autonomía de ésta sólo reduce a una peligrosa falta de contactos entre el Parlamento y aquél"¹¹⁸. Guardadas las distancias, la observación es pertinente. Hablando de la autonomía de la propia Cámara de Diputados en México, debe tomarse en cuenta la idea expuesta por Torres Muro. Esa idea se refiere a la necesaria existencia de contactos permanentes entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La voluntad y la intención de algunos partidos políticos y de sus legisladoras por dotar de mayor autonomía al Congreso no debe llevar a extremos. En la práctica parlamentaria prevalece la disciplina de partido tanto en las decisiones trascendentales del Congreso, como en los trabajos cotidianos. Dotar de mayor autonomía al Congreso debe partir del reconocimiento de que existe una voluntad de los partidos políticos que se transmite en las Cámaras mediante votaciones en bloque a través de sus respectivos legisladores.

Lograr una mayor autonomía no reside necesariamente en exigir al Grupo Parlamentario mayoritario que separe completamente su actividad de la agenda del titular del Ejecutivo, cuando ambos pertenezcan al mismo partido político; por el contrario, la autonomía debe construirse a partir de garantizar que todos los partidos tengan la posibilidad de participar en la integración de la agenda legislativa. Sea cual sea el partido mayoritario, es previsible que éste pretenderá que su propia agenda prevalezca por encima de la de otros Grupos Parlamentarios.

3.2 Concepto de "disciplina de partido"

Uno de los temas que más ha recibido la atención en el análisis del comportamiento de los legisladores en el parlamento es el de la disciplina de partido. Ese tipo de proceder ha derivado de la propia preponderancia de los partidos políticos y de su vinculación predominante sobre los Grupos Parlamentarios.

El principio de la *disciplina de partido* es aquel por el cual los legisladores asumen voluntariamente las posiciones y las decisiones de su partido como propias del Grupo Parlamentario al que pertenecen, de tal manera que definen en un sentido su voto o su comportamiento ante el Pleno, ante las Comisiones y ante cualquier otro órgano o instancia del Congreso.

Sáiz Arnáiz divide a la disciplina de grupo en autodisciplina y en heterodisciplina. "La diferencia entre ambas, la primera resultado de la libre decisión del grupo y la segunda impuesta por el partido"¹¹⁹. Sáiz aclara que esa distinción es obra de Sartori¹²⁰, quien reconoce que existen ocasiones en que resulta difícil determinar si la disciplina es provocada desde el exterior del grupo o, por el contrario, es resultado de una decisión interna de la propia agrupación.

Existe un consenso entre los autores respecto al vínculo natural que existe entre los partidos políticos y sus Grupos Parlamentarios. Karl Schmitt afirmó que "la posición del diputado se encuentra fijada por el partido; la coacción del grupo es una práctica del parlamentarismo actual"¹²¹. Es evidente que la pertenencia de las diputadas a un partido implica una afinidad con la ideología y los postulados de ese instituto político.

La decisión de un diputado de pertenecer a un Grupo se funda no sólo en su afiliación política, sino también en la manifestación de su voluntad de someterse al cumplimiento de las normas internas del Grupo y, en la mayoría de los casos, de cumplir con los estatutos y los reglamentos internos del partido. A priori, no se trata de un sometimiento ciego en el que la diputada enajene su libertad a la voluntad superior de los dirigentes partidarios o del coordinador o coordinadora de su Grupo.

Aquí puede distinguirse claramente que, por un lado, el diputado posee la libertad de expresar su voluntad de respetar y cumplir la reglamentación interna de su partido y su Grupo; mientras que por otro lado, existe el riesgo de que la diputada se someta sin resistencia a las decisiones cupulares dentro de su organización. Me parece que confundir ambas dimensiones de la relación entre el diputado y su Grupo ha provocado que a la expresión *disciplina de partido* se le asigne una connotación degradante o peyorativa.

Sin atribuir un juicio de valor, "la disciplina de voto es hoy en día una práctica habitual en las fracciones existentes en los Parlamentos de los Estados de derivación liberal. Hechas las salvedades necesarias —piénsese en el Congreso de los Estados Unidos— puede afirmarse que la gran mayoría de las votaciones que tienen lugar en las Cámaras legislativas democráticas demuestran el carácter tendencialmente uniforme de los posicionamientos de partido o de grupo"¹²².

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 250.

¹¹⁹ Sáiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 211.

¹²⁰ Sartori, Giovanni, "L'avenir des Parlements", en *Bulletin Sedes*, núm. 74, 1964, p. 28, citado por Sáiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*

¹²¹ Schmitt, Karl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982, p. 306.

¹²² Sáiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 213.

La forma como los Grupos Parlamentarios ejerzan su disciplina de voto depende de su grado de cohesión interna. Existen innumerables casos en los que diversos diputados y diputadas han emitido su voto de manera distinta al del resto de los integrantes de su Grupo; aunque no han tenido implicaciones significativas en el resultado final de votaciones importantes. Cada Grupo va definiendo sus mecanismos para mantener su cohesión.

Esta cohesión puede estar sujeta a múltiples variables de la actividad política: la capacidad del Coordinador Parlamentario para conducir los trabajos de su Grupo; la legitimidad; la solidez política de los dirigentes partidistas; los vínculos entre el Grupo y el partido; la proliferación de corrientes políticas dentro del mismo; la capacidad de sus integrantes para dirimir controversias dentro del ámbito estrictamente interno, etc. En este sentido, Loewenberg y Patterson han mostrado que existen variables internas y externas a los Grupos que pueden modular su grado de cohesión parlamentaria. De hecho distinguen tres modelos de comportamiento parlamentario: *legislative decision making: Individualistic Voting* (debilidad o incluso ausencia de vínculos de partido), *Government and Opposition* (disciplina de partido muy elevada) y *Multiparty Coalitions* (nivel intermedio entre los dos anteriores)¹²³.

Sáiz Arnáiz¹²⁴ expresa varias justificaciones sólidas a la disciplina de voto: en el caso de los regímenes parlamentarios, significa un mecanismo indispensable para que el gobierno de la mayoría no se encuentre de golpe sin posibilidades de actuación; la disciplina es consecuencia directa de la decisión tomada por los legisladores reunidos en pleno o por órganos de su Grupo que fueron elegidos democráticamente por ellos mismos; la disciplina es necesaria para incrementar la eficacia de la actuación del Grupo.

En México, el principio de la disciplina de partido puede llegar a chocar con el derecho constitucional que poseen las diputadas por el cual son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidas por ellas (artículo 61, CPEUM). En este sentido, las sanciones que de acuerdo con los estatutos del partido le sean impuestas a una legisladora o a un legislador por haber roto la disciplina partidista, pueden ser impugnadas, bajo ese principio constitucional.

Por otro lado, uno de los mayores riesgos en el ejercicio de la representación política en los parlamentos es que la excesiva vinculación entre partido y Grupo Parlamentario

¹²³ Loewenberg, G., y Patterson, S.C., *Comparing Legislatures*, Boston, Torongo, 1979, pp. 212-230; citados por Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 214.

¹²⁴ Saiz Arnáiz, Alejandro, *op. cit.*, p. 215.

genere una especie de mandato imperativo sobre los legisladores. "Los partidos de clase o de masas en la actualidad imponen a sus diputados una disciplina de voto estricta (cercana al mandato imperativo), que da pie a un nuevo concepto de representación y nuevas pretensiones de legitimidad (Habermas, 1962)"¹²⁵.

En el caso de México, el riesgo es mayor. Debido a la prohibición constitucional para la reelección inmediata de los legisladores, ellos están sujetos a la voluntad de su partido para ser postulados nuevamente en un periodo posterior o como miembros de la otra Cámara en el periodo inmediato.

Sin embargo, los diputados y las diputadas en México esencialmente no están ni deben estar sujetos a la voluntad directa de los electores de su distrito. Por el contrario, la posibilidad de su triunfo en el distrito por el que se elijan, o todavía más cuando son elegidos por el principio de representación proporcional, se debe a su partido político. De ahí que si contraría frecuentemente el sentido del voto o la posición política asumida por su Grupo en la Cámara de Diputados, seguramente recibirá una sanción política en el ámbito interno de partido que lo prive de volver a contender para ese cargo de representación; incluso puede ser sujeto a sanciones que lo priven de sus prerrogativas partidistas.

La disciplina de partido tiene ciertos límites y restricciones de carácter jurídico. Uno de ellos, es el mandato constitucional por el cual los legisladores deben concurrir a la instalación del Congreso. Las legisladoras, aún en contra de la voluntad de su Grupo o de su partido están obligadas a asistir a la instalación.

Las diputadas o senadoras electas incurrirán en responsabilidad y se harán acreedoras a las sanciones legales, en caso de no presentarse, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo de treinta días a partir de la sesión constitutiva. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones (artículo 63, párrafo cuarto, CPEUM).

El marco constitucional y legal privilegian la importancia del voto de cada uno de las legisladora. De manera implícita, al efectuar una interpretación sistemática de la Constitución y al acudir a sus antecedentes históricos es evidente que se ha pretendido

¹²⁵ Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 1962, citado por Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p.209.

atajar cualquier tipo de interferencia en la voluntad individual de la diputada o de la senadora que emite su voto en cualquier órgano dentro de la asamblea nacional.

Sin embargo, la protección al voto individual de las legisladoras está rebasada por lo que en la práctica política cotidiana sucede en el parlamento. La decisión última por la cual el representante popular emite su voto, está condicionada la mayor parte de las ocasiones por la voluntad del Grupo Parlamentario, como entidad que aglutina la representación partidista.

El tema de la disciplina de partido también está ligada fuertemente a la existencia de los diputados sin partido. La decisión por la cual algunas diputadas, después de ser postuladas por algún partido en las elecciones federales, renuncian a su afiliación partidista y abandonan o no forman parte del Grupo Parlamentario, responde a distintos motivos. Por lo regular, las diputadas sin partido argumentan que su decisión ha correspondido a la falta de coincidencia plena con la corriente ideológica del partido político. En realidad, algunos partidos efectúan pactos o acuerdos con ciertas organizaciones para postular a sus líderes o miembros, con el objetivo de incrementar su número de votos con base en el tamaño y la fuerza de esa organización. Quienes asumen estos pactos o acuerdos generalmente estiman que no se trata de someter su voluntad a la disciplina que prevalezca en el partido o a las posiciones que en el ámbito parlamentario se adopten dentro del Grupo.

De hecho, a lo largo de las últimas legislaturas, distintos representantes populares han renunciado o no se han integrado a algún Grupo y, en algunos casos, su decisión ha sido objeto de reproches por parte de los partidos políticos que los postularon. Un caso de ellos y a manera de ejemplo, fue el del Dip. Nicolás Olivos Cuéllar, quien fue postulado por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional por la vía de la representación proporcional para la LV Legislatura.

El Coordinador parlamentario de ese Grupo, el Dip. Alberto Carrillo Armenta, le recriminó en varias ocasiones su decisión de excluirse de esa agrupación. "El no fue electo por su figura de luchador social —indicó el Dip. Carrillo Armenta—; tampoco fue electo por su sindicato, que sabe Dios si votaron por él. El fue electo por el Partido del Frente Cardenista, que completó con la votación de una circunscripción plurinominal, los votos que él no pudo alcanzar como figura de luchador social en su distrito correspondiente (...) tampoco fue electo por una organización que no existe, que no tiene reconocimiento, que es lo que ellos llaman: 'Fracción Independiente'. ¿Qué es eso?"¹²⁶. En este sentido, el Dip. Carrillo ahondó sobre la política de alianzas de su

¹²⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 12 de diciembre de 1992.

partido y que permitió llevar a varios líderes sociales a la Cámara de Diputados e hizo una distinción entre lo que implica la militancia en un partido y la pertenencia a un frente:

Nosotros somos un partido 'frente' [Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional]. Combinamos una aparente contradicción en nuestro nombre. El partido exige *disciplina*, el partido exige coincidencia plena, pero el Frente no; el Frente da la posibilidad de alianzas tácticas. El Frente lo único que solicita es *coincidencias* en un programa mínimo, reconociendo de antemano discrepancias. Esa es la razón de nuestra política de alianzas con una organización y con una personalidad de la calidad del compañero Nicolás Olivos Cuéllar. Nosotros postulamos a él, reconociendo que entre su organización y nuestro partido existen discrepancias, pero que también existía la posibilidad del *trabajo conjunto*. Y sobre esa base firmamos y avalamos nuestro acuerdo.¹²⁷

Desgraciadamente, el Dip. Carrillo sostuvo una concepción inadecuada de lo que es un partido político y de su distinción con un "frente", aún cuando él mismo reconoce la aparente contradicción. Sin embargo, sus palabras fueron el reflejo claro de la manera como algunos legisladores y la opinión pública entienden la disciplina de partido. Finalmente, el Dip. Olivos Cuéllar expresó: "todos aportamos votos de nuestros electores en cada distrito, para el acervo y para la contabilidad de los votos plurinominales a favor del listado en el cual se nos incluyó. Insisto, se me ofreció esta posibilidad. Acepté, previa discusión con mis compañeros. Pero nunca dije que haya sido, nunca lo soy, no lo he sido, ni seré, espero que el futuro no me traicione, miembro del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional"¹²⁸.

Por otro lado y en relación con los peligros de caer en un mandato imperativo, conviene señalar el error cometido a través de la obligación que el Reglamento del Grupo Parlamentario del PRD de la LVII Legislatura impuso a sus diputados. En el artículo 42 (RGP-PRD) se señala que ellos tendrán que, por voluntad propia, informar y consultar a sus representados y representadas sobre todos aquellos asuntos que puedan afectarlos; rendir cuentas en forma periódica y someterse a evaluación y supervisión ciudadana, promoviendo asambleas de información y discusión, así como a través de los medios de comunicación social.

Evidentemente, se pretende preservar un vínculo constante con la nación en cuanto ésta es una entidad representada en el Congreso. Sin embargo, este deber puede conducir a que las legisladoras se concentren en la población del distrito en el que fueron elegidas y se constituyan a sí mismas en una especie de *representantes*, en el sentido del Derecho Privado, o en una especie de *gestoras de negocios* de los intereses particulares de algunos de sus representados y representadas.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 12 de diciembre de 1992..

4. Relaciones entre el Grupo Parlamentario y sus integrantes

José María Morales Arroyo opina que "el grupo es algo distinto a sus miembros, y entre ambos se establecen relaciones que difícilmente se darían si no constituyen relaciones con los órganos de la Cámara legislativa en la que actúan"¹²⁹). En ese sentido, dentro de la legislación parlamentaria de México se han establecido una serie de reglas por las cuales los diputados y las diputadas en realidad pueden actuar en la mayoría de las ocasiones únicamente a través de su Grupo.

Esas reglas se refieren a la integración de los órganos de la Cámara de Diputados y se evidencian de manera más clara en los preceptos relativos a la integración de las Comisiones. El artículo 44, párrafo 2, LOCGEUM-1999, otorga facultades al Coordinador o Coordinadora del Grupo Parlamentario al que pertenezcan las diputadas miembros de las Comisiones para solicitar su sustitución temporal o definitiva. Asimismo, el artículo 43, párrafo 5, LOCGEUM-1999, ordena que si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las Comisiones, el Coordinador del propio Grupo podrá solicitar su sustitución.

A reserva de ahondar en el análisis de estos preceptos, conviene formular dos hipótesis. Por un lado, si existe una total preeminencia de los Grupos por encima de sus integrantes y, por otro lado, si la ocupación de los lugares dentro de las Comisiones constituye un derecho de los Grupos o de las diputadas y los diputados en su individualidad.

Quizá uno de los casos en los que se evidencia la capacidad que posee el Grupo Parlamentario por encima de sus integrantes se denota en el ejercicio de la facultad de iniciativa. De acuerdo con el artículo 71 constitucional, la atribución para presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso corresponde al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a la Legislaturas de los Estados. Aunque ese precepto no determina que los diputados y senadores sólo podrán presentar sus iniciativas ante la Cámara a la que pertenezcan, la práctica parlamentaria ha determinado que de esa manera se ejercite tal facultad.

A diferencia del Presidente y de las Legislaturas estatales, las diputadas y senadoras tienen una limitación al ejercicio de su facultad de iniciativa. Por el contrario, el partido político tiene la posibilidad de presentar una iniciativa de manera indistinta en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso, a través de sus legisladores, siempre y

¹²⁹ Morales Arroyo, José María, *op. cit.*, p. 32.

cuando tenga presencia en ambas. De esta manera, la imposibilidad que tiene el diputado o el senador, es superada en la práctica política por el partido al que pertenece.

CAPÍTULO IV. CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL GRUPO PARLAMENTARIO

1. Constitución del Grupo Parlamentario

A pesar que los Grupos Parlamentarios carecen de personalidad jurídica en la legislación mexicana, no deja de ser trascendental precisar el momento en el que la ley los considera formalmente integrados. Ese hecho es de la mayor importancia pues produce consecuencias jurídicas y políticas específicas en la actividad de la Cámara de Diputados.

El análisis relativo adquiere mayor interés si consideramos que la LOCGEUM-1999 modificó las antiguas reglas existentes desde 1979 para la conformación de los Grupos. Asimismo, pareciera que los preceptos relativos a este tema en la nueva Ley Orgánica adolecen de algunas lagunas que pudieran propiciar confusiones y contradicciones tanto para la comprensión de la naturaleza de los Grupos, como para su integración y funcionamiento.

Los efectos jurídicos son evidentes y contrastan con los derechos y las atribuciones que recaen en un solo diputado considerado en su individualidad. De acuerdo con la legislación, existen prerrogativas que son ejercidos exclusivamente por el conjunto de diputadas que pertenecen a un mismo partido político.

En cuanto colectividad, esos diputados gozan de ciertos derechos que les son conferidos a partir, no antes, del momento en que son considerados legalmente constituidos en Grupo Parlamentario. Los efectos de la conformación de un Grupo se amplían en tanto permiten el uso y goce de derechos y atribuciones que comprenden el ámbito propiamente legislativo, el ámbito administrativo, el ámbito político y el de los recursos humanos, materiales y financieros dentro de la actividad parlamentaria.

En el ámbito propiamente legislativo, la calidad de Grupo Parlamentario permitirá al conjunto de diputadas de un mismo partido participar de manera organizada y solidaria en el proceso de creación de ordenamientos jurídicos. Es decir, el Grupo entraña la capacidad para intervenir de manera más decisiva y con mayor fuerza en los trabajos relativos al proceso legislativo.

Indudablemente, aún cuando cada legislador tiene la facultad constitucional para presentar iniciativas de ley, en los hechos, esa atribución se fortalece en la medida en

que el legislador sea apoyado por su Grupo o la propia agrupación haga suya la propuesta como parte de su agenda parlamentaria. Esta misma fortaleza, que proviene de la pertenencia al Grupo, también se repite en cada paso del proceso legislativo: dentro del trabajo en Comisiones; en la elaboración del dictamen de la iniciativa; en su inclusión en la orden del día de la sesión del Pleno; en su discusión y, fundamentalmente, en su aprobación.

En el ámbito administrativo, el Grupo Parlamentario goza de la facultad exclusiva de acceder a dos de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados —la Junta y la Conferencia—; de ejercer atribuciones dentro del procedimiento de nombramiento de la Presidencia de la Cámara, de la Secretaría General, de la Contraloría Interna y de la Coordinación de Comunicación Social, así como de otras y otros funcionarios públicos, como el Consejero Presidente y las Consejeras y Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral, al igual que los Consejeros y las Consejeras del Poder Legislativo ante el IFE; y para participar en la integración de las comisiones y comités de la Cámara.

En el ámbito político, el Grupo Parlamentario posee la capacidad natural para establecer negociaciones y contraer acuerdos de carácter político con otros Grupos dentro de la Cámara o hacia el exterior, en su categoría de representantes de los partidos políticos.

Finalmente, los Grupos Parlamentarios gozan de la capacidad jurídica para emplear, administrar y organizar a su conveniencia los recursos humanos, materiales y financieros que de manera proporcional son distribuidos entre ellos, a diferencia de los que son destinados a cada una de las diputadas en su individualidad.

En general, existe una amplia gama de derechos y obligaciones que a lo largo de este texto serán analizados, cuyo ejercicio y cumplimiento, respectivamente, dependen de la integración y de la organización interna de cada agrupación de legisladores. En otras palabras, las diputadas que deciden agruparse bajo la figura del Grupo son acreedoras a una gran cantidad de ventajas establecidas por la legislación y por las prácticas parlamentarias fundadas en el principio constitucional de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. Es claro que, en los hechos, esas ventajas o prerrogativas hacen diferenciar a los diputados asociados de los diputados sin partido.

Por citar un ejemplo, en la integración de la Junta de Coordinación Política prevista en el artículo 31 de la LOGGEUM-1999 concurren los Coordinadores y las Codordinadoras de los Grupos constituidos. Por el contrario, las diputadas sin partido no tienen derecho a integrar de manera permanente ese órgano de gobierno, aunque las prácticas parlamentarias les permiten que sean escuchadas sus peticiones.

En definitiva, es fundamental precisar el momento en el que la asociación de diputados queda formalmente constituida como Grupo Parlamentario, pues a partir de ello se generan consecuencias jurídicas que guían la instalación de la Legislatura y, en adelante, el curso de la actividad de la Cámara de Diputados. Aún cuando antes de la instalación de una Legislatura, dentro de las negociaciones políticas relativas, se van perfilando el número de partidos políticos que alcanzaron representación en la Cámara y que tendrán derecho a conformar un Grupo, así como las diputadas electas que podrían fungir como Coordinadoras de su propia agrupación, todas las atribuciones legales sólo son ejercidas después del momento en que son constituidos.

Por ello, no es un asunto menor que tanto en la LOCGEUM-1994, como en la LOCGEUM-1999, se hayan precisado de manera detallada el procedimiento y los tiempos para su integración. De hecho, es notable cómo en ambas legislaciones se hace énfasis en varios requisitos fundamentales, lo que evidencia la preocupación que en el legislador ha existido por dar claridad a la integración de esas agrupaciones.

No sobra decir que el texto constitucional omite, como corresponde a un instrumento legal de esa naturaleza, mencionar o enumerar los requisitos para la conformación de los Grupos Parlamentarios. La Constitución en su artículo 70, párrafo tercero, delegó en el legislador ordinario, a través la Ley Orgánica del Congreso, la obligación de "determinar las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados".

Al cumplir con ese mandato de la Constitución, el Congreso estableció tanto en las leyes orgánicas de 1979 y 1994, como en la LOCGEUM-1999, cinco requisitos materiales para la conformación de un Grupo Parlamentario:

1. Cinco diputados o diputadas como mínimo.
2. Un solo Grupo Parlamentario por partido político.
3. Nombre del Grupo y los integrantes del mismo.
4. Nombre del Coordinador o de la Coordinadora del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.
5. Normas para su funcionamiento interno acordadas por los miembros del Grupo.

Así como tres requisitos procedimentales para declarar constituido al Grupo:

6. Comunicación del partido político.
7. Acta constitutiva del Grupo Parlamentario.
8. Entrega de documentación en la primera sesión ordinaria.

Los ocho requisitos señalados no están transcritos ni enumerados en el orden previsto por la Ley Orgánica del Congreso; por el contrario, los distribuí en atención al análisis que efectué del propio texto legal. De hecho, me he permitido hacer una distinción conceptual entre requisitos materiales y requisitos procedimentales para la constitución de los Grupos. Ello proporciona una mejor comprensión de las condiciones necesarias para la integración de las agrupaciones y representa un valioso elemento auxiliar para precisar los tiempos y las formas que deberán cubrir los partidos políticos que tengan la voluntad de conformar su Grupo Parlamentario.

Por otro lado, dentro del texto de la LOCGEUM-1999 existe una situación particular que la LOCGEUM-1994 no contenía. El nuevo ordenamiento regula la constitución de los Grupos en la Cámara de Diputados en dos artículos distintos (14 y 26) que se encuentran bajo diferentes capítulos de la Ley Orgánica, cuyos textos pueden derivar en confusiones o, incluso, contradicciones.

El artículo 14 está comprendido bajo el Capítulo Primero, "De la sesión constitutiva de la Cámara", mientras que el artículo 26 fue ubicado dentro del Capítulo Tercero, "De los Grupos Parlamentarios". La LVII Legislatura tuvo la voluntad de adecuar su Ley Orgánica en correspondencia con su nueva conformación y, sobre todo, con los nuevos requerimientos del trabajo parlamentario, que derivó en la aprobación de la LOCGEUM-1999. No obstante, incurrió en el tipo de imprecisiones, como el que nos ocupa, que pueden generar conflictos en la instalación de subsecuentes legislaturas.

En el 14 se exige que los partidos políticos cuyos candidatos hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional, deberán comunicar a la Cámara, por conducto de su Secretario General, a más tardar el 28 de agosto, la integración de su Grupo Parlamentario. Por otro lado, el artículo 26 estipula que los mismos Grupos deberán entregar la documentación señalada en su párrafo 3 en la primera sesión ordinaria de la Legislatura entrante.

Obviamente, la *primera sesión ordinaria* no es el 28 de agosto, sino cualquiera de los primeros días de septiembre del año de la elección, de acuerdo con lo establecido por el artículo 65 constitucional. Para ilustrar esa inadecuada redacción de ambos preceptos referidos, baste señalar que los requisitos para la integración de los Grupos, expresados en los incisos a) al c) del artículo 14.4, son los mismos que los señalados en los incisos a) al c) del 26.3.

En la anterior LOCGEUM-1994, los artículos 31 al 34, comprendidos bajo el Capítulo III, *De los Grupos Parlamentarios*, establecían de manera clara, aunque con algunas deficiencias y lagunas, los requisitos y el procedimiento para la conformación de los Grupos. Es posible apreciar que en la LOCGEUM-1999 lo relativo a la constitución de

los Grupos Parlamentarios en el artículo 14 debió señalarse de manera integral en el artículo 26. Es decir, lo referente a la conformación de los Grupos debió ser reservado exclusivamente al Capítulo Tercero, *De los Grupos Parlamentarios*.

En todo caso, si la pretensión era llamar la atención sobre la necesidad de tener conformados a los Grupos antes de la sesión constitutiva que se celebra el 29 de agosto, entonces debió haberse señalado así en el párrafo 3 del artículo 26 y fijar el 28 de agosto del año de la elección como fecha límite y definitiva para la entrega a la Secretaría General de la documentación relativa a su constitución.

Por sólo mencionar un ejemplo de Derecho comparado, en el Congreso de los Diputados de España, también se prevé la celebración de una sesión constitutiva, después de la cual deberán transcurrir no más de 15 días para que sea celebrada la solemne sesión de apertura de la legislatura¹. Independientemente de que en la sesión constitutiva pueda vislumbrarse la integración de los futuros Grupos Parlamentarios, el propio Reglamento del Congreso de los Diputados de España establece que la constitución de Grupos se hará, dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara². Es decir, diez días antes del plazo para la celebración de la sesión solemne de apertura. Cabe mencionar que en el Reglamento del Congreso de los Diputados de España, lo relativo a los requisitos y procedimientos para la constitución de los Grupos está comprendido en el Título II, *De los Grupos Parlamentarios*, y no en el Título Preliminar, *De la sesión constitutiva del Congreso*³.

1.1. Número de integrantes

Como ya he mencionado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delegó en la Ley Orgánica la obligación de regular la estructura y funcionamiento internos del Congreso, así como las formas y procedimientos para la agrupación de las diputadas. A partir de este marco, tanto en la LOCGEUM-1999, como en la LOCGEUM-1994, se ha establecido que para la existencia de los Grupos Parlamentarios, éstos deben comprender a por lo menos cinco diputadas o diputados. La ley de 1994 establecía en su artículo 31 que los Grupos estarían "integrados por cuando menos

¹ Artículo 5 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España

² Artículo 24.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España.

³ Título Preliminar, De la sesión constitutiva del Congreso, artículos 1 a 5; Título II, De los Grupos Parlamentarios, artículos 23 a 29 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España.

cinco diputados". De igual forma, la nueva Ley Orgánica de 1999 establece en el párrafo 2 del artículo 26:

Artículo 26.

2. El Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

Este requisito, señalado en ambos ordenamientos, implica dos vertientes: la primera, como condición para la *constitución* del Grupo, y, segunda, como condición para su *existencia*. La primera condición se verifica en los momentos anteriores a la comunicación que el partido político dirige a la Secretaría General, por la que manifiesta la voluntad de integrar su Grupo Parlamentario (de acuerdo con el párrafo 4 del artículo 14 de la LOCGEUM-1999). Esta primera condición tienen que ser cumplida antes del 28 de agosto, como lo exige el propio artículo 14.

Mientras que la segunda condición, la de *existencia*, debe ser cumplida a lo largo del tiempo en que sus integrantes deseen mantenerse agrupadas, en tanto no concluya la Legislatura para la que fueron elegidas. Esta segunda condición debe ser mantenida después del 28 de agosto, de lo contrario la Cámara de Diputados considerará extinto al Grupo. Esta condición de *existencia* será analizada con mayor amplitud en el apartado de esta tesis correspondiente a la duración de los Grupos

Respecto a la condición para la constitución del Grupo, un conjunto de diputados y diputadas que desee conformarlo, deberá acreditar por lo menos que suman en total cinco legisladores, por lo que deben ser diputadas y diputados electos que posean sus respectivas constancias de mayoría y validez, tratándose de diputadas electas por el principio de mayoría relativa o, en su caso, haber recibido constancia de asignación proporcional, en el caso de las diputadas electas en las circunscripciones plurinominales.

Esta situación se señala de manera clara y explícita en el propio párrafo 4 del artículo 14 de la LOCGEUM-1999:

Artículo 14.

4. En los términos de los supuestos previstos por esta ley para la conformación de los Grupos Parlamentarios, los partidos políticos cuyos candidatos hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional, comunicarán a la Cámara, por conducto de su Secretario General, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su Grupo Parlamentario, con los siguientes elementos:

Así, la ley prescribe que los partidos políticos deben comunicar a la Cámara su constitución a más tardar el 28 de agosto del año de la elección (artículo 14.4) y entregar la documentación completa exigida por el artículo 26.3 a la Secretaría General de la Cámara en la primera sesión ordinaria de la nueva legislatura.

El hecho de que el día 28 de agosto figure en la ley como término para comunicar la integración de un Grupo Parlamentario obedece a dos razones. La primera es que al día siguiente, a las 11:00 horas, los diputados electos que cuenten con su constancia de mayoría y validez o que figuren en la constancia de asignación proporcional deberán reunirse en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados con objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara (artículos 65 de la CPEUM y 14.2 de la LOGGEUM-1999).

Por lo que para su celebración, se requiere que exista certeza en la integración de los Grupos y en torno al diputado que fungirá como Coordinador Parlamentario de cada uno de ellos. De hecho, es indispensable la preexistencia de los Grupos antes de la sesión constitutiva, debido a que se requiere el acuerdo de las fuerzas políticas para el nombramiento de la Mesa Directiva que deberá ser electa también en ese día.

La segunda razón reside en que de acuerdo con la legislación electoral mexicana, el 28 de agosto del año de la elección es la fecha límite para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya resuelto cualquier controversia respecto a la elección de las diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional. En otras palabras, el 29 de agosto es posible saber de manera definitiva el nombre de las candidatas de los partidos políticos que obtuvieron sus constancias definitivas, según el principio por el que fueron electos.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) establecen plazos muy claros para la expedición de las constancias de mayoría y validez, así como para las constancias de asignación proporcional. Esos plazos también están bien definidos para el caso de los medios de impugnación que sean promovidos en contra de dicha expedición. Así, cualquier recurso promovido ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá estar resuelto a más tardar *tres días antes* al en que se instalen las Cámaras del Congreso de la Unión (1° de septiembre), es decir el 28 de agosto.

De acuerdo con el artículo 50 de la LGSMIME, pueden impugnarse a través del juicio de inconformidad las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa e impugnarse los resultados en la elección de diputadas por el principio de representación proporcional. Contra las sentencias de fondo dictadas en estos juicios de inconformidad, la propia LGSMIME establece el recurso de reconsideración.

Para el caso de esos recursos respecto a la elección de diputados de mayoría relativa, el párrafo 1 del artículo 69 de la LGSMIME señala que deberán ser resueltos a más

tardar el día 19 de agosto del año del proceso electoral. Mientras tanto, para la determinación de la constancia de asignación proporcional a las diputadas electas en las cinco circunscripciones plurinominales, el párrafo 2 del artículo 262 del COFIPE establece que el Consejo General del IFE hará la asignación de diputados de representación proporcional, de acuerdo con lo establecido en los artículos 54 y 56 de la CPEUM y los artículos 12 al 18 del mismo COFIPE, una vez resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación las impugnaciones que se hayan interpuesto, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección.

Una vez que el Consejo General ha cumplido con esta disposición, los partidos políticos pueden promover el recurso de reconsideración contra la asignación de diputados por el principio de representación proporcional ante la Sala Superior del Tribunal Electoral (inciso b del párrafo 1 del artículo 66 de la LGSMIME). Este recurso de reconsideración deberá ser resuelto a más tardar *tres días antes* —el 28 de agosto— al en que se instalen las Cámaras del Congreso de la Unión, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 69 de la LGSMIME.

Así, antes del 29 de agosto, es posible saber los nombres de las diputadas electas, sobre todo de quienes lo fueron por el principio de mayoría relativa. Incluso unos días después de la fecha de los comicios, los Consejos Distritales entregan las constancias de mayoría y validez a las diputadas electas por mayoría relativa, por lo que durante el mes de julio es posible vislumbrar el número de diputadas y diputados con los que contará cada partido político en la Cámara de Diputados.

El párrafo 1 del artículo 246 del Cofipe establece que los Consejos Distritales celebrarán una sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, con el fin de efectuar el cómputo de la elección de, en su caso, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; el de la votación para diputados, y el de la votación para senadores. Cada uno de los cómputos referidos se realizará sucesiva e ininterrumpidamente hasta su conclusión.

De acuerdo con el párrafo 1 del artículo 248 del código electoral, después de efectuarse el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de diputada, la Presidencia de cada Consejo Distrital expedirá la constancia de mayoría y validez a la candidata que hubiese obtenido el triunfo.

En el caso de la elección de las diputadas a la LVIII Legislatura en el año 2000, la mayor parte de los resultados de los 300 distritos electorales uninominales fueron conocidos desde el miércoles 5 de julio. En su sesión permanente del 7 de julio, el Consejo General del IFE dio a conocer los resultados de 299 de los 300 distritos; y, finalmente, el domingo 9 de julio —también en su sesión permanente—, proporcionó los

resultados de la totalidad de los 300 distritos, así como la conclusión de la entrega de las constancias de mayoría correspondientes a los candidatos y las diputadas triunfadores en esas demarcaciones.

Debido a que los partidos políticos grandes obtienen un porcentaje de votos muy superior al 2 por ciento de la del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, exigido como mínimo para tener derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional (fracción II del artículos 54 de la CPEUM y 12 a 18 del COFIPE) o ganan más de cinco distritos de mayoría relativa —como sucedió en las elecciones federales de 1997 y 2000 con el PRI, PAN y PRD—, pueden prever que tendrán asegurado el número mínimo de diputadas suficiente para constituir su Grupo Parlamentario en la Cámara. Usualmente, los diputados electos de estos partidos mayoritarios comienzan a reunirse a partir de la segunda quincena de julio y los primeros días de agosto con los dirigentes de sus partidos o entre ellos mismos, con el fin de planear y determinar la forma de organizarse y la designación de su Coordinador, así como de sus "vicecoordinadores".

Independientemente que las diputadas electas realicen estas reuniones informales, existen ciertos requisitos administrativos que la LOCGEUM-1999 establece para la acreditación de las diputadas electas. De acuerdo con los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 14 de la Ley Orgánica, del 20 al 28 de agosto la Secretaría General de la Cámara deberá entregar las credenciales de identificación y acceso de los diputados electos a la sesión constitutiva, con base en las constancias de mayoría y validez y de asignación proporcional, así como en las notificaciones de las sentencias inatacables del Tribunal Electoral sobre los comicios de diputados.

Mientras tanto, los partidos minoritarios estarán sujetos a que la Sala Superior del Tribunal Electoral resuelva el recurso de reconsideración, en caso de haberse promovido respecto a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Sólo después de ese fallo que afecte la asignación final de diputadas electas por ese principio, los partidos políticos con menor votación podrán comprobar si les fue posible reunir cuando menos cinco diputados o diputadas.

Afortunadamente, la nueva LOCGEUM-1999 ha dado una mayor claridad al proceso previo a la constitución de los Grupos, mediante un calendario para la distribución de identificaciones y un fecha límite para la conformación de los Grupos, a diferencia de la LOCGEUM-1994. Así, es posible efectuar la sesión constitutiva el 29 de agosto, en principio, con todas las diputadas electas y tomando en cuenta los Grupos constituidos hasta el día anterior.

Con la anterior Ley Orgánica de 1994, en lugar de la actual sesión constitutiva, se contemplaba una "junta previa" de los diputados electos. De acuerdo con el artículo 16 de la LOCGEUM-1994, la Comisión Instaladora (cuyas atribuciones fueron distribuidas dentro de la nueva Ley Orgánica entre la Mesa de Decanos y el Secretario General de la Cámara) debía citar a junta previa dentro de los diez días anteriores al inicio del periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura entrante, es decir, la sesión tenía que efectuarse entre el 22 y el 31 de agosto.

Antes, desde el 15 de agosto, la Comisión Instaladora debía entregar las credenciales de identificación y acceso a las diputadas electas que integrarían la nueva Legislatura, cuya constancia de mayoría y validez, de asignación proporcional o por resolución firme del Tribunal Electoral, habría recibido la Cámara (artículo 16 de la LOCGEUM-1994).

La primera desventaja de ese ordenamiento de 1994 era que no se establecía una fecha precisa para la celebración de la junta previa, la cual quedaba al arbitrio de la Comisión Instaladora. Sin embargo, ella procuraba fijar una fecha para la junta previa que correspondiera a los tiempos que la autoridad jurisdiccional electoral tenía para resolver los medios de impugnación que se hubieren promovido para la elección de diputados.

De acuerdo con la LOCGEUM-1994, la sesión referida podía celebrarse antes del 28 de agosto, fecha en la cual todavía no podía tenerse certeza absoluta sobre la integración total de la Cámara. Ello podía ser factible debido a que existía la posibilidad de que el Tribunal Electoral estuviese resolviendo diversas impugnaciones sobre la distribución de diputados por el principio de representación proporcional.

Por otro lado, resultaba absurdo que el artículo 21 de la LOCGEUM-1994 señalara que la Mesa Directiva de la Cámara se integraría con una Presidencia y tantas Vicepresidencias como Grupos Parlamentarios de los partidos políticos hubiera en la Cámara, cuando para la primera elección de la Mesa Directiva en la junta previa todavía no se habían constituido legalmente, pues no se había celebrado aún la sesión inicial del primer periodo ordinario —que generalmente se lleva a cabo en los primeros diez días de septiembre—. La integración legal de las agrupaciones de diputadas sólo era posible a partir de esa fecha; por lo tanto, jurídicamente era contradictorio que en la junta previa los Grupos —inexistentes jurídicamente hasta ese momento— propusieran a los miembros que fungirían como Vicepresidencias de la Mesa Directiva.

Cabe señalar que el requisito por el que se exige un número mínimo de cinco legisladores favorece a las fuerzas políticas con poca presencia en la Cámara. Aunque en los parlamentos de otros países, el número requerido varía considerablemente, es posible apreciar que en la legislación mexicana el límite señalado es reducido. Cinco

diputadas equivalen al uno por ciento del total de quinientos diputados y diputadas que integran la Cámara.

Así, mediante la nueva Ley Orgánica de 1999, el legislador tuvo el propósito explícito de seguir promoviendo la agrupación de los diputados procedentes de fuerzas minoritarias a fin de permitir mayor pluralidad y la expresión de esas corrientes ideológicas. De acuerdo con el dictamen de la nueva LOGGEUM-1999 emitida por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, los legisladores y las legisladoras expresaron:

Con el objeto de facilitar la formación de los mismos [de los Grupos Parlamentarios] y con ello permitir la mayor pluralidad en el órgano de dirección política de la Cámara, se mantiene el mínimo de cinco diputados de un mismo partido político para constituir un Grupo, así como el mandato imperativo de que sólo puede existir uno por cada partido político nacional representado, a través de sus legisladores, en el Pleno.

1.2 Un solo Grupo Parlamentario por partido

El párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la agrupación de los diputados se hará según su afiliación de partido, de donde se colige que la coincidencia que las diputadas tengan en su militancia política será el criterio que determine su agrupación. Ello implica que las legisladoras con afiliación a distintos partidos políticos no podrían conformar un mismo Grupo Parlamentario, si no fuera porque alguna determinara renunciar a su partido de origen e integrarse al de los otros diputados con la misma preferencia política.

Evidentemente, esta condición exigida para la conformación de los Grupos deviene del propósito por el cual fue creada esta figura en la Cámara de Diputados en 1977. La agrupación de las diputadas, de acuerdo con el texto constitucional, está orientada a garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas presentes en la Cámara de Diputados.

Este derecho político a la libre expresión de la diversidad ideológica consignada en la Constitución, se vería afectado en caso de que se hubiera permitido la agrupación de diputados pertenecientes a distintos partidos políticos o cuyos miembros decidieran no militar en ninguno. El texto constitucional está orientado a privilegiar la coincidencia en la afiliación partidista como criterio definitorio de la naturaleza de los Grupos Parlamentarios.

Sin embargo, en la práctica parlamentaria ha sido posible observar que algunos diputados integrados a un Grupo Parlamentario no poseen la afiliación al partido político representado, como es el caso de los que han insistido en denominarse a sí mismos *diputados ciudadanos*. Sin embargo, la práctica parlamentaria ha obviado el requisito de estar afiliado al partido a cuyo Grupos se integre.

Como lo he mencionado, la denominación de diputados *ciudadanos* –la cual procede del manejo periodístico y del discurso político– es usada para desvirtuar la existencia de los Grupos, como si afiliarse a un partido implicara la pérdida de la calidad de ciudadano. Estos diputados no poseen una afiliación partidista, pero generalmente permanecen agrupados durante la Legislatura bajo el partido político que los postuló en la elección federal.

Probablemente, atendiendo a la existencia de este tipo de *diputados ciudadanos*, el legislador ha decidido hacer a un lado exigir el requisito de la afiliación partidista y conservar una redacción laxa respecto a este asunto. Al no incorporar al texto legal esta exigencia, ha permitido hacer más atractivo a las diputadas y diputados sin afiliación partidista su incorporación a los Grupos Parlamentarios. Finalmente, las legisladoras optaron solamente por acotar la posibilidad de que se formara más de un Grupo Parlamentario por partido y hacer a un lado el requisito de la afiliación partidista.

En la LOCGEUM-1999 no existe previsión alguna por la que se obligue a los Grupos a exigir a sus integrantes determinada manera de acreditar su afiliación partidista. En todo caso, la afiliación puede suponerse de la decisión de una diputada electa de formar parte del Grupo, a través de la firma del acta de constitución que es entregada al Secretario General.

Evidentemente, la Ley Orgánica prohíbe implícitamente que existan escisiones dentro de la representación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, con el fin de formar dos o más Grupos. Antes o después de la instalación de la Legislatura no existe posibilidad que las diputadas de una misma afiliación política decidan separarse en dos o más partes para formar distintas agrupaciones que represente al mismo instituto, ni siquiera bajo en agrupaciones que tengan diferente denominación.

Con esta restricción se ha pretendido preservar la unidad de los Grupos, los cuales tienen un valor político fundamental para la actividad parlamentaria de la Cámara. Asimismo, se desalienta la posibilidad de que diputados electos disidentes del futuro Grupo Parlamentario generen fracturas dentro de la representación del partido político en la Cámara de Diputados. Esta restricción es útil pues representa un control político que fortalece la naturaleza de los Grupos como forma de organización de las diputadas.

Por otro lado, la restricción referida obliga a los presuntos Grupos antes de la instalación de la Legislatura o a la agrupación constituida una vez instalada la Cámara, a dirimir las controversias de sus integrantes dentro del estricto ámbito interno. Es evidente que les es impuesto el deber político de mantener la cohesión y manifestarse como un solo Grupo hacia el exterior. Para los posibles diputados disidentes, esta

restricción les desalienta y les inhibe la posibilidad de conformar por sí solos otro Grupo.

En el caso que prevalezca la disidencia dentro de los futuros integrantes de un Grupo antes de la primera sesión ordinaria de la Legislatura y las diputadas disidentes decidan no formar parte del Grupo o se separen con anterioridad a la sesión inicial de la nueva Legislatura, existen sólo dos posibilidades para ellas. La primera posibilidad es que se incorporen a un futuro Grupo, con la condición de haber cambiado su afiliación política y haber sido aceptados por ese partido político. La segunda posibilidad es que no se incorporen a ningún otro Grupo y se mantengan sin poseer afiliación política alguna. En este último caso, la Ley Orgánica los denomina *diputados sin partido*.

El requisito por el cual los diputados de un mismo partido sólo pueden constituir un Grupo Parlamentario no sólo es una condición para su conformación, sino que también se convierte en un requisito para su existencia. Ello quiere decir que además de que la ley exige que sólo se constituya un Grupo por cada fuerza política partidista, no existe la posibilidad de que durante el ejercicio de esa Legislatura se formen más Grupos Parlamentarios de un mismo partido. Por lo tanto, está prohibido que un número mayor a cinco diputados de un Grupo constituido legalmente al inicio de la Legislatura, soliciten la constitución de otro aunque renuncien a su afiliación partidista.

Por principio, la propia legislación prohíbe la conformación de agrupaciones de diputadas en fecha posterior al 28 de agosto (párrafo 4 del artículo 14). Asimismo, la voluntad del partido político representado a través de sus diputados en la Cámara para integrarlos en un Grupo, quedó expresada al inicio de la Legislatura a través de una comunicación a la Secretaría General. La exigencia de manifestar esa voluntad tiene su origen en considerar que las legisladoras electas poseen una procedencia partidista, pues requirieron el apoyo de algún instituto político para ser postuladas en las elecciones federales.

La ley entiende que las diputadas y los diputados que son postulados por un mismo partido comparten una corriente ideológica que no puede ser fragmentada a la hora de ser representada en la Cámara. La adecuada defensa y manifestación de esa ideología ante la asamblea requiere el acuerdo mínimo de sus legisladores de coincidir en la misma agrupación. De manera contraria, si se permitiera la existencia de dos o más Grupos de un mismo partido, se pulverizaría la representación ideológica.

A través de la Ley Orgánica, nuestro legislador tuvo el propósito de garantizar la cohesión de los Grupos hacia su interior. Asimismo, reconoció que existe un fuerte vínculo entre el partido político y sus legisladores agrupados dentro de la Cámara. Con el fin de preservar ese vínculo, se decidió mantener restricciones legales a la disidencia

dentro de los Grupos. Independientemente que la disidencia sea legítima o no, en realidad debe prevalecer el principio de la representación ideológica que encarna el conjunto de diputadas de un mismo partido.

Las diputadas poseen la libertad de elegir su pertenencia o no a un Grupo, pero en todo caso no pueden arrogarse arbitrariamente la representación ideológica de su partido, por el sólo hecho de escindirse del Grupo original o por cuestionar a su dirigencia. Por lo tanto, tienen prohibido pretender enarbolar de manera exclusiva la representación partidista con el propósito de conformar otro Grupo. Para la ley, las probables diferencias surgidas entre los diputados de una misma agrupación, deben ser resueltas en el ámbito interno o en los términos definidos por la reglamentación interna de los partidos.

En caso de una escisión, la Cámara de Diputados deberá atender de manera preferente al contenido del acta constitutiva del Grupo Parlamentario y a las normas acordadas por sus miembros. La legitimidad de un Grupo proviene no sólo de la comunicación de su partido político presentada antes del 28 de agosto del año de la elección federal, sino también de la documentación señalada en el párrafo 3 del artículo 26 de la Ley Orgánica.

El hecho de que el precepto referido exija la entrega de esa documentación al Secretario General para ser publicada, puede tener varios propósitos, pero uno de ellos es el de servir de guía para que la Cámara de Diputados tenga acreditada la auténtica integración del Grupo. Así, en caso de suscitarse conflictos internos dentro de una agrupación, la asamblea podrá contar con elementos suficientes para determinar eventualmente cuáles diputados son los que verdaderamente detentan la representación ideológica de su partido político ante la Cámara.

Esa documentación constituiría el medio idóneo para dirimir, en su caso, los conflictos internos que redunden en el funcionamiento de las actividades parlamentarias. En el caso de que varias diputadas cuestionen a su Coordinación o Vicecoordinaciones, impugnen la aplicación de su reglamentación interna o, incluso, se ostenten como auténticas representantes de su partido político y de su Grupo Parlamentario, invariablemente deberán primero someterse a sus normas para el funcionamiento interno que fueron registradas ante la Secretaría General de la Cámara.

En caso contrario, cualquier escisión declarada por un conjunto de diputados inconformes con su Grupo y que busque conformar una nueva agrupación o sustituirla, no podrá ser reconocida legalmente por la Cámara. Los Grupos se forman en un solo momento por mandato de ley (hasta el 28 de agosto) y no pueden estar sujetos a los vaivenes de sus integrantes.

Es pertinente hacer una precisión adicional en torno al requisito de existencia de una sola agrupación por partido. Ésta surge de la lectura del texto del mismo párrafo 2 del artículo 26 de la nueva Ley Orgánica, en el cual se expresa que sólo podrá haber un Grupo por cada instituto político nacional *que cuente con diputados en la Cámara*. Esta frase implica tres posibles alternativas: una, que un partido conserve su registro definitivo ante el Instituto Federal Electoral y haya logrado acreditar más de cinco diputados electos; dos, que un partido político nacional no cuente con diputados en el Congreso y por lo tanto no tenga derecho a forma un Grupo; o, tres, que un partido haya perdido su registro como consecuencia de comicios federales para elegir la nueva Legislatura y sin embargo cuente con cinco o más diputadas electas.

La primera alternativa comprende el curso normal que sigue un partido político que obtuvo más de 2% de la votación nacional emitida para la elección de diputados federales y que acreditó contar con cinco o más diputados electos por cualquiera de los dos principios –de mayoría relativa y de representación proporcional– hasta el 28 de agosto. Este supuesto está adecuadamente previsto por la ley y no debe representar ningún problema en su interpretación.

La segunda alternativa no tiene una previsión expresa en la Ley Orgánica, pero puede encontrarse una respuesta si el texto del párrafo 2 del artículo 26 se interpreta a *contrario sensu*. Es evidente, entonces, que un partido político que no acredite tener diputados electos no podrá tener ninguna posibilidad de que le sea reconocida la conformación de su Grupo. En este segundo caso, es probable que ese partido político se hubiere ubicado en cualquiera de los dos supuestos siguientes.

- A) Que no haya obtenido un solo triunfo en los distritos de mayoría relativa y que no haya alcanzado el 2% de la votación nacional para la elección de diputados federales, por lo que se le hubiere negado el acceso a la distribución de diputaciones elegidas por el principio de representación proporcional. En este supuesto, incluso perdería su registro ante el IFE.
- B) Que un partido efectivamente haya conservado su registro por obtener más del 2% de la votación nacional, pero sus diputadas electas hayan renunciado a su militancia o se declaren diputadas sin partido antes de la instalación de la Cámara (29 de agosto). A partir de ello, el partido político perderá su derecho a constituir su Grupo Parlamentario pues es obvio que ya no cuenta con diputados en la Cámara, no obstante que conserva su registro como partido político nacional. Esta pérdida del derecho a constituir una agrupación es vigente aún cuando, después de esa fecha, otros legisladores adquieran la afiliación a ese instituto y manifiesten su voluntad de agruparse bajo esa corriente ideológica.

En este supuesto, la Cámara deberá negar la solicitud de constitución de ese nuevo Grupo Parlamentario por varias razones:

- 1) Se habría rebasado la fecha del 28 de agosto del año de la elección federal, antes de la cual el partido político debió comunicar su intención de constituir un Grupo;
- 2) no se acreditaría antes de esa fecha que se contara con cinco o más diputados electos;
- 3) la ley no permite de manera expresa ni implícita la creación extemporánea de Grupos Parlamentarios –salvo el caso de elecciones extraordinarias–;
- 4) se pervertiría de manera deliberada el espíritu constitucional de garantizar la representación de las corrientes ideológicas, al permitir que las diputadas de un partido distinto renuncien a su afiliación, con el propósito de solicitar la conformación de un Grupo bajo el emblema de un partido que no logró contar con el número mínimo de legisladores suficiente para constituir su agrupación antes de la sesión constitutiva de la Cámara.

El sentido de la existencia de los Grupos está orientado a proporcionar elementos necesarios para la expresión de la representación original de los partidos políticos y a través de los legisladores que artificioosamente intenten revivir o crear una agrupación que nunca llegó a nacer.

La tercera alternativa derivada del párrafo 2 del artículo 26 de la Ley Orgánica consiste en que un partido haya perdido su registro ante el Instituto Federal Electoral, pero cuente con diputados en la Cámara de Diputados. Con mayor seguridad, este supuesto podría ocurrir para el caso en que un partido obtuviera triunfos en cinco o más distritos electorales uninominales, pero no obtuviera el 2% de la votación nacional. Se trata de un supuesto difícil de suceder, pero posible.

1.3 Nombre del Grupo y los integrantes del mismo

1.3.1 Denominación del Grupo

Otro de los requisitos materiales exigido por la legislación parlamentaria en México para la constitución del Grupo es el de señalar su nombre o denominación y presentar un documento en el que consten los nombres de los diputados electos que lo forman. Este requisito debe acreditarse en dos tiempos, de acuerdo con los artículos 14 y 26 de la nueva Ley Orgánica.

Un primer tiempo es en la comunicación que a más tardar el 28 de agosto, el partido político debe remitir a la Secretaría General para informar sobre la integración de su

Grupo Parlamentario (párrafo 4 del artículo 14 de la LOCGEUM-1999). El segundo momento en el que debe cubrirse este requisito en la primera sesión ordinaria de la Legislatura entrante de la Cámara de Diputados, en el cual cada Grupo Parlamentario entregará a la Secretaría General dicha documentación (párrafo 3 del artículo 26 de la LOCGEUM-1999). Cubrir este requisito se trata de una cuestión sencilla y aparentemente no debe representar ningún problema.

Respecto a la denominación o nombre del Grupo, vale la pena llamar la atención en una particularidad relevante en este ámbito. En el inciso a) del párrafo 4 del artículo 14 de la Ley Orgánica se indica que antes del 28 de agosto se debe comunicar "la denominación del Grupo Parlamentario"; mientras que en el inciso a) del párrafo 3 del artículo 26, se estipula que el acta constitutiva del Grupo debe incluir "la especificación del nombre del mismo".

Evidentemente *nombre* y *denominación* coinciden en sus significados, pero lo que sobresale en ambos preceptos es que se exija que el partido político asigne una denominación al Grupo. Se trata pues de una obligación que la ley impone, por lo que los partidos deberán determinar la forma como deseen que sea nombrado su Grupo a lo largo de los trabajos de la Legislatura.

Asimismo, estos preceptos permiten, por no haber un señalamiento en contrario, que cada agrupación de diputadas decida cualquier denominación que estimen conveniente. De acuerdo con la práctica parlamentaria, cada agrupación de legisladores se ha designado con el nombre idéntico o casi idéntico con que se designa al partido político nacional al cual están afiliados.

La Ley no establece ninguna restricción para que los Grupos Parlamentarios elijan el nombre que deseen para identificarse. Así, no estará prohibido que las diputadas de un partido político llamen a su Grupo de una manera completamente distinta al nombre o la identificación política de su partido.

Sin embargo, el nombre con el que se designe al Grupo debe respetar ciertas limitaciones no expresas, como la establecida en el COFIPE por la cual ningún partido político podrá utilizar una denominación que aluda a alguna religión. De hecho, el párrafo tercero del artículo 130 de la Constitución General de la República prohíbe estrictamente la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relación con alguna confesión religiosa. Por analogía y por ser una agrupación de carácter político, un Grupo Parlamentario también tendrá que someterse a esta prohibición.

Aunque en precepto alguno están señaladas las restricciones de manera específica, debemos considerar que los Grupos tienen otras limitaciones a su libertad para nombrar a su agrupación. En el inciso a) del párrafo 1 del artículo 27 del COFIPE se indica que los estatutos de los partidos políticos establecerán "la denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales". Es claro que este precepto guarda coherencia con el artículo 130 constitucional respecto a la limitación para utilizar alusiones de carácter religioso en cualquier tipo de agrupación política.

Si esa limitación está impuesta a los partidos políticos, debemos emplear ese criterio por analogía en los Grupos pues en los hechos, éstos —como agrupación de diputados— son los representantes de aquéllos en la Cámara de Diputados.

El segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución establece que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos y ciudadanas, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Como promotores de la participación democrática, los partidos políticos y, por extensión, los Grupos no debieran hacer llamados o referencias a actividades contrarias a la vida democrática.

Por tal motivo, un Grupo no podría adoptar un nombre con referencias subversivas al orden constitucional o que constituyera una apología del delito, que propiciara la violación a la ley o a los principios democráticos de tolerancia, paz y pluralidad, y en general, cualquier denominación que fuera contraria a la preservación del Estado de Derecho.

Un conjunto de diputadas tampoco podrá llamarse a sí mismo con un nombre similar al de otro Grupo, pues causaría confusión en la manera como se les designe públicamente.

1.3.2 Integrantes del Grupo Parlamentario

Respecto a la lista de integrantes del Grupo Parlamentario, la ley también distingue dos tiempos en los que debe ser cubierto el requisito y bajo dos modalidades distintas. Cuando el partido político dirige la comunicación a la Cámara para avisar de la integración de su Grupo a más tardar el 28 de agosto, la Ley Orgánica exige que se integre el documento "en el que consten los nombres de los diputados electos que lo forman" (inciso b) del párrafo 4 del artículo 14 de la LOGGEUM-1999). Ello quiere decir

que exclusivamente los diputados con la denominación de *electos* pueden ser incluidos en la lista.

De hecho, el mismo párrafo 4 del artículo 14 aclara que la lista de diputadas electas que formarán el Grupo Parlamentario sólo podrá estar integrada por las candidatas que "hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional". Si nos atenemos a la redacción de ese precepto es claro que se busca asegurar que los Grupos se integren exclusivamente con las personas que legalmente estarán posibilitadas para rendir la protesta constitucional como diputadas en la sesión constitutiva de la Cámara el 29 de agosto (artículo 15 LOGGEUM-1999).

No tendría sentido que un partido político comunicara una lista de candidatos a quienes no les fue entregada su constancia de mayoría y validez o la constancia de asignación proporcional, en su caso, o que aún esperan alguna resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por haber sido impugnada su elección.

Esta exigencia también permite acreditar el cumplimiento del número mínimo de cinco diputadas necesario para la conformación del Grupo. Evidentemente, si un partido político decide comunicar la formación de su agrupación de diputados antes del 28 de agosto, sin haber acreditado que cuenta con cuando menos cinco legisladoras, la Secretaría General de la Cámara no podrá considerar que el Grupo está constituido. Ello ni siquiera podrá ser posible, aún cuando el partido político argumente que se está en espera de la resolución del Tribunal Electoral para decidir la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, cuando ésta hubiere sido impugnada ante el órgano jurisdiccional.

Por esa razón, en la ley se contempló que los partidos políticos entregaran la documentación referida a más tardar el 28 de agosto, fecha en la que también el Tribunal Electoral debió haber resuelto todas las impugnaciones sobre los comicios federales.

El segundo momento en el que debe acreditarse el nombre de las integrantes del Grupo es cuando éste debe entregar a la Secretaría General de la Cámara la documentación señalada en el párrafo 3 del artículo 26. Esa lista de integrantes debe estar incluida en el acta constitutiva del Grupo. Así como sucedió en la comunicación inicial del partido político para conformar el Grupo, en esta ocasión también debe confirmarse que se cuenta con cuando menos cinco diputados.

De la lectura del texto de la Ley Orgánica es posible establecer dos periodos en los que las diputadas pueden provocar variaciones en el número de integrantes del Grupo

Parlamentario. El primer periodo es el que corre desde la recepción de las constancias de mayoría a los diputados electos en los distritos uninominales hasta el 28 de agosto del año de la elección, que es la fecha límite para comunicar la formación de Grupos.

El segundo periodo es el comprendido entre esta fecha y la primera sesión ordinaria de la Legislatura entrante —en los primeros días de septiembre—. A lo largo de estos dos periodos, es probable que las diputadas electas decidan renunciar a la afiliación del partido político que los postuló en los comicios, con el fin de adoptar la militancia de otro instituto político o simplemente permanecer como diputadas sin partido.

La presentación de la lista de sus integrantes por parte del Grupo Parlamentario también tiene otro propósito. Al ser entregada a la Secretaría General de la Cámara de Diputados, éste tendrá la oportunidad de cotejar que las integrantes señaladas por el partido político en su comunicación coincidan con la lista de diputados electos que deberá estar en poder de la Secretaría General. Esta lista estará conformada por el conjunto de copias certificadas de las constancias de mayoría y validez y de las constancias de asignación proporcional que los respectivos órganos del IFE deben remitir a la Secretaría General.

La Ley Orgánica no contiene alguna previsión o prohibición para el caso en que una diputada electa que cuente con su constancia de mayoría y validez o de asignación proporcional decidiera renunciar a su afiliación partidista. En la práctica parlamentaria ello está permitido y legalmente no está prohibido; sin embargo, este tipo de actos violentan el sentido del voto que los ciudadanos y las ciudadanas expresaron en las urnas a favor de un partido político.

Aún cuando las legisladoras cuentan con la libertad de defender y representar la corriente ideológica que más les convenga, existe la situación previa por la cual cada una de ellas abanderó, durante la campaña electoral, los principios y la plataforma electoral de una fuerza política determinada que debe representar dentro de la Cámara de Diputados.

Estas consideraciones dan pie a una discusión mayor. La determinación, en muchos casos arbitraria, de los legisladores por mudar su afiliación partidista puede llegar a afectar seriamente la conformación numérica de los propios Grupos. Como ejemplo, puede darse el caso en el primer periodo referido anteriormente que concluye el 28 de agosto, que un partido político no acredite el número mínimo de diputadas electas para formar su Grupo, debido a que algunos de los candidatos electos decidan abandonar esa afiliación partidista. Con ello se pone en serio riesgo la representación política ante la Cámara de esa corriente ideológica que fue avalada por los electores y las electoras en los comicios federales.

De igual forma, un Grupo ya conformado a partir del 28 de agosto, puede sufrir la deserción de sus integrantes antes de la primera sesión ordinaria de la nueva Legislatura. En esa eventualidad, si el abandono de sus miembros provocara no alcanzar el número mínimo de cinco legisladores, entonces la Cámara deberá considerar disuelto ese Grupo Parlamentario y no podrá volver a conformarse más durante esa Legislatura. Un Grupo que se encuentre en esta situación se verá impedido para acreditar la documentación necesaria que deberá presentarse en la primera sesión ordinaria a la Secretaría General de la Cámara, entre la que se encuentra la de especificar la lista de sus integrantes dentro del acta constitutiva.

De acuerdo con la anterior Ley Orgánica (LOCGEUM-1994), antes de la primera sesión ordinaria de la Legislatura, tampoco había prohibición expresa para que las candidatas que hubieren recibido sus constancias de mayoría y validez o sus constancias de asignación proporcional pudieran renunciar a su afiliación partidista con el fin de integrarse a algún otro Grupo. En efecto, debido a la permisividad implícita que también contenía la LOCGEUM-1994, algunos diputados electos podían mudar su militancia y causar modificaciones en la integración de los futuros Grupos Parlamentarios.

Evidentemente, el legislador decidió tanto en la LOCGEUM-1994, como en la Ley Orgánica vigente, ser extremadamente cauteloso respecto a las restricciones al derecho de las diputadas a abandonar su militancia política y acogerse a un Grupo distinto al de su partido original. Esta situación, que no es rara en la práctica parlamentaria ha sido objeto de una fuerte polémica.

Estas modificaciones en la afiliación política de algunos legisladores sólo ha tenido como límite el derecho que los Grupos tienen para admitir o denegar la incorporación de nuevos miembros. Otra sanción no jurídica que puede llegar a frenar la migración de las diputadas de un Grupo a otro y que dentro de la práctica parlamentaria es la más severa es la censura pública que pueden recibir por esa decisión.

1.4 Nombre del Coordinador o la Coordinadora del Grupo Parlamentario y nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas

1.4.1 Nombre del Coordinador o de la Coordinadora

Un punto fundamental en el funcionamiento de la Cámara y en el de los propios Grupos Parlamentarios es la actividad de su Coordinación y la de sus *Vicecoordinaciones*. Como lo señala la práctica parlamentaria y el propio párrafo 1 del artículo 27 de la nueva Ley Orgánica, "el Coordinador expresa la voluntad del Grupo Parlamentario". De hecho, la actividad completa de la Cámara sobre la que los Grupos Parlamentarios

tienen intervención, dependerán casi siempre de la decisión que se transmita a través de su Coordinación.

Ella constituye el centro de la atención de la opinión pública y, sobre todo, de las demás Coordinaciones. Las negociaciones, los acuerdos y, en general, la programación de la actividad parlamentaria se construye sobre la base del reconocimiento de la Coordinación como portavoz de la voluntad de su propio Grupo y de la legitimidad que sus decisiones redundarán en su interior y en su partido político. La confianza en la legitimidad de la Coordinación orienta el resto de la actividad parlamentaria.

Debido a la importancia que en la conducción de los trabajos parlamentarios posee la Coordinación, el legislador decidió hacer énfasis en su designación antes de la instalación de la Legislatura. De acuerdo con el ya referido párrafo 4 del artículo 14 de la LOCGEUM-1999, los partidos políticos, al comunicar la constitución de su Grupo a más tardar el 28 de agosto, tienen la obligación de señalar el nombre de la Coordinadora o del Coordinador.

La relevancia de esta designación es evidente, debido a que al día siguiente, 29 de agosto, todos los diputados electos están citados por ley a asistir a la sesión constitutiva. La preparación de la sesión constitutiva, así como la construcción de acuerdos relativos al inicio de la nueva Legislatura requiere de la participación de todos los Grupos y, en algunos casos, de su consenso. Para ello, la actividad de las Coordinaciones es fundamental, con el fin de evitar vacíos de poder en la instalación de la Cámara.

La certeza que los miembros de esa asamblea tengan sobre el nombre de los Coordinadores y de las Coordinadoras de todos los Grupos permitirá que se realicen negociaciones y se establezca el diálogo indispensable para efectuar los trabajos preparatorios de la Legislatura entrante. En la práctica parlamentaria, los acuerdos para la instalación se han construido entre las Coordinaciones o entre las representantes de los partidos políticos que cuentan con diputadas electas.

No sobra decir que la ausencia de las Coordinaciones, en los que se reconozca la expresión de la voluntad de su Grupo, podría provocar asimetrías en la negociación, incertidumbre o, incluso, la imposibilidad de identificar cuál es la auténtica voluntad de cada Grupo en su conjunto.

El precepto mencionado, a diferencia de la anterior LOCGEUM-1994, institucionaliza una práctica parlamentaria que venía ocurriendo en el pasado. Aún cuando no existiera la obligación de nombrar un Coordinador o una Coordinadora antes de la sesión constitutiva, cada uno de los partidos elegía a quien finalmente desempeñaría esa

función o se iba perfilando en ese puesto el diputado electo que encabezaba las negociaciones previas y que recibía el apoyo de su propia dirigencia partidista.

De acuerdo con los artículos 32 y 33 de la LOGGEUM-1994, el nombre de la Coordinadora debía ser comunicado en la primera sesión ordinaria. Antes de esa fecha, las reuniones preparatorias entre diputados electos que representaban a los partidos políticos se fundaban en la confianza mutua de estar dialogando con el portavoz de todo el futuro Grupo.

Por la importancia de sus tareas, la designación de la Mesa Directiva en la sesión constitutiva, requiere un trabajo de negociación más cuidadoso y de mayor atención por parte de las Coordinadoras. Por esa razón en la ley se reitera la importancia que tiene el nombramiento de los Coordinadores previamente a la sesión constitutiva.

Como en el caso de otros requisitos necesarios para la constitución del Grupo Parlamentario, el nombre del Coordinador o de la Coordinadora debe hacerse del conocimiento de la Cámara, a través de la Secretaría General, en dos tiempos. El primero es mediante la comunicación del partido político a más tardar el 28 de agosto. El segundo es durante la primera sesión ordinaria de la Legislatura, como lo señala el párrafo 3 del artículo 26 de la nueva Ley Orgánica.

1.4.2 Los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas

Un requisito más que deben cubrir los Grupos Parlamentarios es indicar los diputados o las diputadas electos que asumirán cargos directivos en su ámbito interno. Dentro de la práctica parlamentaria estas actividades directivas son desempeñadas por los llamados *vicecoordinadores* o *vicecoordinadoras*. La lista que contenga los nombres de estos diputados deberá ser entregada en la primera sesión ordinaria de la Legislatura, de acuerdo con el párrafo 3 del artículo 26.

No existe obligación en la ley para que esos nombres sean presentados en la comunicación de los partidos políticos para constituir sus Grupos antes del 28 de agosto. Ello se explica porque no es indispensable la designación de esas diputadas con cargos directivos antes de la primera sesión ordinaria, debido a que ya está nombrada la Coordinación que tiene la capacidad para tomar decisiones hacia el exterior del Grupo.

En realidad, la tarea de los *vicecoordinadores* adquiere importancia después de la primera sesión ordinaria de la Legislatura. Indudablemente, este requisito establecido en la nueva ley es novedoso, debido a que en la anterior Ley Orgánica no se incluía

algún precepto similar. La ley vigente lo único que hizo fue institucionalizar una práctica que venía operando en el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios.

1.5 Normas para su funcionamiento interno acordadas por los miembros del Grupo

Morales Arroyo plantea que un sector doctrinal ha incluido a las normas internas de los Grupos Parlamentarios o de los partidos dentro de la categoría de fuentes del Derecho Parlamentario. Debido a que manifiesta serias dudas respecto a esta opinión, proporciona tres argumentos por los que concluye en la dificultad de una plena inclusión de estas normas dentro de las fuentes *jurídico-parlamentarias*:

1. Un Grupo Parlamentario puede elaborar sus normas internas en un sentido o en otro, o simplemente no establecerlo.
2. Las normas internas adolecen del problema de su cumplimiento, debido a que la facultad para hacer cumplir ese ordenamiento queda en manos de los integrantes de la agrupación o del partido político al que estén afiliados. En el último de los casos, su cumplimiento depende de la correlación de fuerzas existentes dentro del Grupo y el partido o entre los miembros del Grupo.
3. La ausencia de publicidad del contenido de las normas internas⁴).

Si releemos cada uno de los argumentos aportados por Morales Arroyo, será posible concluir que también dentro de la legislación mexicana vigente, es posible emplear esas tres consideraciones para descartar a las normas internas de los Grupos de las fuentes del Derecho Parlamentario.

Tanto la LOCGEUM-1994, como la nueva Ley Orgánica, se han referido a las normas para el funcionamiento interno de los Grupos Parlamentarios, aunque de manera diferente. Se trata de un asunto que ha sido poco explorado por los autores en el derecho mexicano. Aún más, se le ha dado poca importancia dentro de la práctica parlamentaria. Sin embargo, el hecho de que ambos textos legales se refieran a este asunto, evidencia la preocupación del legislador por señalar un criterio y un punto de referencia para que los Grupos rijan su vida interna.

De acuerdo con el artículo 26 de la ley orgánica vigente, los Grupos Parlamentarios tienen la obligación de presentar sus respectivas normas internas a la Secretaría

⁴ Morales Arroyo, José María, *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 41.

General de la Cámara en la primera sesión ordinaria de la Legislatura. Por el contrario, no existe obligación legal de presentar esas normas en la comunicación que los partidos políticos dirigen a la Cámara a más tardar el 28 de agosto, para anunciar la constitución de su Grupo.

Del precepto referido se desprenden tres elementos relativos a este requisito. El primero es el que se refiere propiamente al concepto de "normas"; el segundo implica que esas normas hayan sido acordadas por los miembros del Grupo, y, el tercero, a que esas normas guarden armonía con los estatutos del partido político al que pertenezca el Grupo. Estos tres elementos deben ser cumplidos por cada uno de los Grupos para acreditar cubierto dicho requisito. No existe, sin embargo, algún precepto que sancione el incumplimiento de estos requisitos, aunque debe entenderse que la no entrega de la normatividad interna tendrá por no acreditada la constitución del Grupo.

Cuando la ley prescribe la existencia de *normas* dentro del Grupo, se está haciendo referencia a normas generales, obligatorias y, en su caso, coercitivas, que guíen la conducta de sus integrantes y regulen las actividades del Grupo. Sin embargo, en la Ley Orgánica no existe una previsión para que alguna instancia u órgano de la Cámara sancione la validez de esas normas internas, sobre todo por el respeto al principio de autonomía de los Grupos. Lo único que obligaría a los Grupos a no establecer normas que limiten la libertad de los legisladores es el imperativo de tipo moral y político que debe regir su desempeño dentro del Congreso. En el último de los casos, una legisladora que no esté de acuerdo con el contenido de las normas acordadas dentro de su agrupación tiene la opción de renunciar a ese Grupo o de impugnarlo dentro de su partido político, de acuerdo a los mecanismos que fijen sus estatutos internos.

Las normas referidas pueden regular cualquier ámbito del Grupo siempre y cuando estén circunscritas a su *funcionamiento interno*, como lo indica la ley en su artículo 26. Existen algunos ámbitos que preferentemente deben ser atendidos por las normas internas, con la consideración de que no existe una obligación expresa de la ley para incluir ciertos temas dentro de dichas normas.

Un caso particular se refiere al del mecanismo para nombrar al sustituto temporal de la Coordinadora o del Coordinador con motivo de su ausencia. Esta ausencia puede incidir principalmente en el marco de los trabajos de la Junta de Coordinación Política o de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Debido a la importancia de este órgano en el funcionamiento de la Cámara, es indispensable que cada Grupo tenga previsto el procedimiento o el criterio para cubrir las faltas de la Coordinación.

En efecto, el párrafo 2 del artículo 32 expresa que "los integrantes de la Junta [de Coordinación Política] podrán ser sustituidos temporalmente de conformidad con las reglas internas de cada Grupo Parlamentario". Esta indicación tiene sentido y relevancia, pues con ello se intenta evitar que algún Grupo carezca temporalmente de representación ante la Junta y llegue a provocar su parálisis, sobre todo si consideramos que dentro de ella las decisiones se toman por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado (párrafo 1 del artículo 35, LOCGEUM-1999).

El segundo elemento para la integración de las normas del Grupo, es que ellas hayan sido *acordadas por los miembros del Grupo*. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, *acordar* significa "resolver algo varias personas de común acuerdo o por mayoría de votos"⁵. Según el Diccionario de Uso del Español de María Moliner, *acordar* significa "llegar dos o más personas, después de tratar sobre cierta cosa, a estar conformes y determinar lo que se va a hacer o cómo se va a hacer"⁶. Por lo tanto, debemos considerar que las normas deben ser resueltas, por la reunión de los integrantes del Grupo, mediante el común acuerdo o por mayoría de votos, de tal manera que estén conformes respecto al funcionamiento interno del Grupo.

No existe, como he apuntado, un precepto que sancione a un Grupo en caso de que no cumpla con la obligación de que sus normas internas sean *acordadas* por sus miembros. Evidentemente, un partido político podría decidir el contenido de su reglamento interno sin requerir el común acuerdo o el consenso de sus legisladores; sin embargo, incrementaría los riesgos de disidencias. Finalmente, ante la inexistencia de una sanción legal, los Grupos quedarían sujetos exclusivamente a un imperativo político en el que sus normas correspondieran a las aspiraciones, las inquietudes y, sobre todo, al proyecto parlamentario de sus diputadas.

El tercer elemento comprendido en el inciso b) del párrafo 3 del artículo 26 es la indicación para que las normas internas estén sujetas a lo que dispongan los Estatutos del partido político en el que militen los miembros del Grupo. De conformidad con ese precepto, los Grupos no podrían apartarse de los principios y las disposiciones contenidos en las normas estatutarias, de tal manera que sus reglas internas no controviertan el contenido de aquellas.

Los Grupos Parlamentarios son extensiones y una forma de representación política de los partidos dentro de la Cámara de Diputados, por lo que las normas internas de cada uno no deben oponerse a las restricciones que el marco constitucional y legal impone a

⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, 19ª edición, Madrid, 1970.

⁶ Moliner, María, *Diccionario de Uso del Español*, Gredos, Madrid, 1966.

la estructura de los partidos y las normas que los rigen. Éstos poseen una naturaleza jurídica y un fin social que por mandato constitucional están obligados a obedecer. De ahí que los Grupos, por su parte, debieran guardar coherencia con la naturaleza de los partidos y, por lo tanto, con sus estatutos.

El principio rector para la organización y la actividad de los partidos es el precepto constitucional que define a los partidos políticos como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos y ciudadanas, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan (fracción I del artículo 41 de la CPEUM).

Bajo este espíritu, el COFIPE, en su artículo 27, contempla los requisitos mínimos que deberán cumplir los estatutos de todo partido.

ARTICULO 27

1. Los estatutos establecerán:

- a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;
- b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos;
- c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:
 - I. Una asamblea nacional o equivalente;
 - II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido;
 - III. Comités o equivalentes en las entidades federativas; y
 - IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este Código.
- d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
- e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción;
- f) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y
- g) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

Sin embargo, en el código electoral no existe referencia alguna a la normatividad de los Grupos. A pesar de esa ausencia, es posible deducir a qué se refiere la Ley Orgánica del Congreso cuando ordena que las normas internas de los Grupos sean acordadas "según dispongan los Estatutos del partido político". A partir de la lectura del artículo 27 de la ley electoral, es apropiado inferir que la normatividad interna no debe contradecir esencialmente lo señalado en los tres primeros incisos (a, b y c).

Respecto al inciso a), es obvio que las normas internas de los Grupos no pueden alterar el emblema y el color o colores que caracterizan a su partido político, para referirse a él.

Asimismo, la denominación y el emblema del que haga uso el Grupo Parlamentario estarán exentos de alusiones religiosas o raciales.

Segundo, los estatutos deben contener disposiciones relativas a los derechos y obligaciones de sus miembros. Por ello, la reglas del Grupo Parlamentario no debieran imponer obligaciones ni condiciones que vulneren los derechos de que gozan los diputados y diputadas como militantes de su partido político.

Tercero, el COFIPE obliga a los partidos a incorporar dentro de sus estatutos los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Los órganos directivos de los partidos son, por lo menos, los señalados en las fracciones del inciso c) del artículo 27. Cuando este ordenamiento indica que los partidos deberán contar "cuando menos" con los órganos descritos, se deduce que los institutos políticos tienen libertad para crear otros órganos directivos que rijan y conduzcan su vida interna. De ahí que las organizaciones partidarias posean la prerrogativa de agregar dentro de su estructura interna a la agrupación de legisladores ante el Congreso Federal.

La Ley Orgánica del Congreso impone una obligación adicional a los partidos en el texto de sus estatutos. Si la LOCGEUM-1999 prescribe que las normas para el funcionamiento interno del Grupo deben ser acordadas por sus miembros, "según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen", es posible concluir que los Estatutos del partido deben contener alguna o algunas disposiciones que reglamenten los mecanismos para que sus diputadas acuerden sus normas internas.

Debido a que no existe una disposición legal que sancione el incumplimiento de este precepto, conviene a los partidos observarlo como un imperativo moral y político, los cuales tendrían que incluir dentro de sus estatutos ciertas reglas que den mayor certidumbre, transparencia y seguridad a la actividad interna y a la organización de su propio Grupo Parlamentario.

En la anterior LOCGEUM-1994 no se preveía como requisito constitutivo de un Grupo la entrega de su normatividad interna o la obligación de hacerla del conocimiento de la Mesa Directiva de la Cámara; ni siquiera se contemplaba la existencia de un cuerpo normativo propiamente dicho que regulara el funcionamiento interno, sino que se remitía a las normas estatutarias y los lineamientos de los partidos.

En el artículo 34 de esa Ley Orgánica, se mencionaba únicamente que "el funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las

disposiciones de esta Ley". Esa disposición implicaba que el único medio normativo de la actividad de un Grupo eran los estatutos partidistas; mientras que el concepto *lineamientos* abría un espacio de discrecionalidad inmenso a los dirigentes de los partidos para controlar sus respectivos Grupos.

El Diccionario de la Lengua Española define *lineamiento* como la "delineación o dibujo de un cuerpo, por el cual se distingue y conoce su figura"⁷. Mientras que María Moliner la considera una palabra no usual y la define como "conjunto de líneas que forman el dibujo o la forma total de algo"⁸.

Evidentemente la palabra *lineamiento* no fue empleada adecuadamente en la ley anterior. Sin embargo, se refería a los acuerdos, instrucciones, posiciones y principios rectores que fluyen de los dirigentes del partido hacia su Grupo Parlamentario. En este sentido, la palabra *lineamiento* parece haber sido empleada para sustituir lo que coloquialmente se denomina como la *línea* que un partido dicta a su Grupo de legisladoras y legisladores.

Por el contrario, en la nueva Ley Orgánica se amplió la previsión al respecto hasta especificar que se debe elaborar un cuerpo normativo orientado a regular directamente las actividades internas del Grupo. Esta obligación permitirá dar mayor certidumbre y claridad a los miembros de una agrupación respecto de los procedimientos internos. Mientras que hacia el exterior, la existencia de una normatividad interna da certidumbre sobre la capacidad de decisión que poseen tanto la Coordinación, como los otros miembros que desempeñen cargos directivos.

No obstante que la nueva Ley Orgánica eliminó el vocablo *lineamientos*, no por ello ha desaparecido la práctica por la cual las dirigencias partidarias comunican ciertos criterios y posiciones, a través de las Coordinaciones, que los legisladores y las legisladoras deben sostener en el seno de la Cámara de Diputados. Esta práctica no debiera ser condenada o encomiada a priori, pues se trata de un hecho que ha respondido al diseño institucional que rige al Poder Legislativo y a los usos parlamentarios. En todo caso, sus virtudes o deficiencias pretenden ser dilucidados a lo largo de este texto.

⁷ Real Academia Española, *op. cit.*

⁸ Moliner, María, *op. cit.*

1.5.1 Reglamento del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática⁹

A pesar que la LOGCEUM-1994 otorgaba libertad a los partidos y a sus Grupos para determinar su normatividad interna y aún cuando la nueva Ley Orgánica del Congreso obligará a los Grupos que se conformen en la próxima LVIII Legislatura a registrar las normas acordadas por sus miembros, solamente las diputadas y los diputados del Partido de la Revolución Democrática se dieron un reglamento en julio de 1997.

En su *Declaración de Principios* quedó asentado el propósito de sus integrantes de establecer normas comunes para la coordinación de su trabajo.

Declaración de Principios

El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática es la convergencia libre y voluntaria de legisladores de diversas tendencias, quienes comparten la lucha por la democracia política, la justicia social, el pluralismo, la defensa de la soberanía e independencia nacionales y el federalismo, y se esfuerzan por conquistar un Estado democrático de derecho.

El Grupo Parlamentario se constituye bajo normas comunes tendientes a llevar a cabo la coordinación del trabajo de sus miembros, con base en el respeto mutuo y en la igualdad de derechos y obligaciones.

El Grupo Parlamentario integra a legisladores miembros del Partido de la Revolución Democrática, a militantes de otros organismos políticos y sin partido, dentro del marco legal de la República y de los Estatutos del Partido.¹⁰

El *Reglamento del Grupo Parlamentario del PRD (RGP-PRD)* fue aprobado en la *Asamblea General* del Grupo celebrada el 25 de julio de 1997. Es de observancia obligatoria para sus miembros, consta de 46 artículos y prevé la existencia de una Asamblea General, de una Mesa Directiva, 1 coordinador, 8 vicecoordinadores, portavoces antes las Comisiones y Comités de la Cámara, una Comisión de Vigilancia de la Administración Interna del Grupo, una Asesoría Parlamentaria. Asimismo, impone obligaciones a sus miembros, principios de conducta y sanciones.

El Grupo Parlamentario del PRD se integra con los diputados y las diputadas miembros de dicho partido, con aquellos que, sin serlo, fueron candidatos del mismo y con quienes, a solicitud propia y por acuerdo mayoritario de la Asamblea del Grupo Parlamentario, ingresen a éste (artículo 2 del RGP-PRD).

La *Asamblea General* es la máxima instancia de discusión y resolución. Se reúne una vez al mes ordinariamente y extraordinariamente cuando la Mesa Directiva la convoque (artículo 5 del RGP-PRD). A ella asisten sus integrantes y es presidida por el Coordinador o la Coordinadora General; los acuerdos se toman por mayoría de votos de los presentes (artículo 6).

⁹ Este Reglamento tuvo vigencia durante la LVII Legislatura, es decir, agosto de 2000.

¹⁰ Reglamento del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, página de internet <http://prdlcg.camara.gob.mx/>

Entre otras atribuciones, la Asamblea General elige a los integrantes de la Mesa Directiva y a los de la Comisión de Vigilancia de la Administración Interna; aprueba el plan de trabajo anual del Grupo y el programa legislativo; determina la posición del Grupo ante las iniciativas de sus propios integrantes; elige a sus representantes ante la Comisión Permanente del Congreso; elige a sus representantes ante la Mesa Directiva de la Cámara; elige a los miembros de las mesas directivas de las comisiones y comités de la Cámara que correspondan al Grupo y decide sobre la incorporación de sus diputadas a esas mismas comisiones y comités; elige a los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral que correspondan al Grupo Parlamentario; aplica sanciones contra sus miembros (artículo 7). Asimismo, el RGP-PRD contiene normas para el funcionamiento de la Asamblea General (artículo 8).

La *Mesa Directiva* del Grupo se integra con 10 diputadas y diputados, elegidos por la Asamblea General, y se compone de un Coordinador General, un Vicecoordinador General y ocho vicecoordinadores de área, las cuales serán de: Gobierno Interior; Política Económica; Desarrollo y Medio Ambiente; Política Social; Reforma del Estado y Seguridad Nacional; Proceso Legislativo; Integración Parlamentaria, y Relaciones Internacionales. Las vicecoordinaciones de área integran el trabajo de las diputadas miembros de las Comisiones y Comités de la Cámara que tengan asignadas y que se les asignen posteriormente (artículo 9 del RGP-PRD). Tomarán decisiones por mayoría de sus integrantes y se reunirá regularmente una vez por semana (artículo 15).

Entre las funciones de la *Mesa Directiva* están la de llevar a cabo la coordinación de los diputadas miembros del Grupo y dirigir los aparatos administrativos y de apoyo; tomar los acuerdos necesarios para la conducción de las negociaciones con los otros Grupos Parlamentarios de la Cámara, en el marco de la línea aprobada por la Asamblea General del Grupo y en consulta obligatoria con los portavoces del Grupo en las comisiones que correspondan; aplicar la política de alianzas determinada por el Grupo, en consulta con el Comité Ejecutivo Nacional del PRD; elaborar los proyectos de programa legislativo, presupuestos, estados financieros y demás informes que presentará a la Asamblea General.

Asimismo, tiene atribuciones para dar seguimiento y apoyar el trabajo de los miembros del Grupo en las comisiones y comités de la Cámara; nombrar a los representantes del Grupo a eventos, reuniones y actos, nacionales e internacionales; convocar, cuando lo considera conveniente, a reuniones de portavoces del Grupo en las comisiones y comités de la Cámara; nombrar a los integrantes de las comisiones especiales y de investigación que le correspondan al Grupo, cuando no sea posible convocar para ello a la Asamblea; remover a los miembros de la asesoría y aparatos administrativos del

Grupo; vigilar la correcta aplicación de los acuerdos de la Asamblea General y de las reuniones generales o de área de portavoces del Grupo ante las comisiones y comités de la Cámara, y elaborar los informes que deba presentar el Grupo ante las instancias del PRD (artículo 16, RGP-PRD).

De acuerdo con su Reglamento, la primera sesión del Grupo Parlamentario debe ser convocada por el Comité Ejecutivo Nacional del PRD. En ella se deben discutir los lineamientos para la integración y funcionamiento del Grupo y se procede, si hubiere acuerdo de la Asamblea, a elegir a la Coordinación General y a la Vicecoordinación General, mediante votaciones sucesivas de carácter secreto y en cédulas (artículo 10 RGP-PRD).

Dentro del reglamento que nos ocupa, destacan varios artículos en los que se contienen *condados* o reglas orientadas tanto a evitar diferencias generadas por los mecanismos de elección interna como a dirimir sus conflictos (artículos 11 a 13). Ello se explica por la conformación heterogénea que ha caracterizado a los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y de los partidos políticos que le originaron y antecedieron en su corriente ideológica.

Entre las funciones de la *Coordinación General* están comprendidas las de convocar a la Asamblea General del Grupo por acuerdo de la Mesa Directiva; coordinar y orientar, con el auxilio de la Vicecoordinación General, la actividad de las diputadas y los diputados en el curso de las sesiones plenarias de la Cámara; ser el vínculo de relación del Grupo con las coordinaciones de los otros Grupos Parlamentarios de la Cámara; sostener relación y coordinación estrecha con el Comité Ejecutivo Nacional del PRD; ser portavoz del Grupo Parlamentario (artículo 17).

La *Vicecoordinación General* tiene las tareas de, entre otras, sustituir a la Coordinación General en las ausencias temporales de éste; auxiliar a ella en la conducción y supervisión de los trabajos legislativos, administrativos y políticos del Grupo Parlamentario; asumir las tareas que le encomiende la Asamblea General y la Mesa Directiva del Grupo (artículo 18). De igual forma, se especifican las atribuciones de los ocho vicecoordinadores o vicecoordinadoras en los artículos 19 a 23.

El RGP-PRD prevé la existencia de un portavoz del Grupo en cada comisión y comité. El portavoz será la diputada o el diputado que presida la comisión o el comité. Cuando en dicho cargo se encuentre un legislador que no forme parte del Grupo, la función le corresponderá a un miembro de la Mesa Directiva de la comisión o el comité; ante la ausencia de ambos, los miembros del Grupo nombrarán al portavoz (artículo 26).

Las funciones de la o del portavoz serán las de coordinar la participación de los miembros del Grupo en las tareas de la comisión o el comité; ponerlos al tanto de los asuntos que se encuentran en proceso dentro de esa comisión o comité; convocarlos a reuniones de trabajo para la elaboración de iniciativas o para el examen de las presentadas por otras instancias; informar del trabajo de los miembros del Grupo en la comisión o el comité a la Vicecoordinación correspondiente, con quien deberá actuar en relación permanente; asistir a las reuniones de portavoces que sean convocadas; y organizar la participación de los miembros de la comisión en los debates en el pleno de la Cámara cuando se discuta un dictamen procedente de la misma, coordinándose con la Mesa Directiva del Grupo (artículo 25).

La *Comisión de Vigilancia de la Administración Interna del Grupo Parlamentario* se integra por tres diputadas elegidas por la Asamblea General, quienes fungirán en forma colegiada (artículo 28). Se encargará de practicar revisiones y auditorías a los estados financieros y contables de ingresos y egresos, así como a los procedimientos administrativos (artículo 29).

La *Asesoría Parlamentaria* está integrada por los asesores nombrados por la Mesa Directiva del Grupo, quienes responderán ante la misma por conducto de la Vicecoordinación de Proceso Legislativo. Los nombramientos están sujetos a la decisión definitiva de la Asamblea General. La Asesoría realizará un trabajo de carácter interdisciplinario (artículo 31).

El artículo 37 establece respecto a las iniciativas de ley o decreto que sean presentadas a nombre del Grupo Parlamentario, que deberán contar con la aprobación previa de la Asamblea. Mientras que los puntos de acuerdo que se pretendan poner a la consideración de la Cámara serán tratados previamente por la Asamblea General cuando las condiciones lo permitan, pero, en todo caso, la Mesa Directiva del Grupo deberá tomar conocimiento y decidir lo conducente (artículo 38).

El artículo 41 impone a las diputadas y diputados miembros del PRD la obligación de contribuir económicamente en favor de su instituto político con el diez por ciento de su ingreso neto mensual como legisladora. Además, cuando así lo acuerde el Grupo por mayoría absoluta de sus miembros, podrán establecerse cuotas extraordinarias por necesidades urgentes.

Por otro lado, el RGP-PRD impone un patrón de conducta basado en las fracciones contenidas en el artículo 42, entre las que se encuentran la de informar y consultar a sus representados y representadas sobre todos aquellos asuntos que puedan afectarlos; rendir cuentas en forma periódica y someterse a evaluación y supervisión ciudadana, promoviendo asambleas de información y discusión; promover la

participación activa de la sociedad en todos aquellos actos y decisiones de interés popular y nacional; dedicarse preponderantemente a la labor legislativa para la cual fue elegido.

Asimismo, las diputadas y diputados deberán asistir puntualmente y permanecer en las sesiones de la Cámara y del Congreso General, de las comisiones y comités; no hacer uso de su investidura para ejercer influencia ilegítima; hacer públicas inmediatamente sus declaraciones de inicio de gestión, situación patrimonial anual y conclusión de cargo; rechazar todo medio de control político corporativo, clientelar o de otra naturaleza.

Las sanciones que pueden ser impuestas a los miembros del Grupo Parlamentario del PRD con motivo de la violación de su Reglamento son: amonestación y suspensión como miembro del Grupo (artículo 43). Para ello, las acusaciones deben ser presentadas ante la *Comisión Jurisdiccional*, la cual las dictaminará (artículo 44). Las sanciones que se impongan a sus miembros serán independientes de las que procedan de conformidad con los Estatutos del Partido (artículo 45).

Finalmente, se prevé que ese Reglamento puede ser reformado total o parcialmente únicamente por la Asamblea General (artículo 46).

**Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados / LVII Legislatura
Mesa Directiva del Grupo¹¹**

(Durante el primer año de ejercicio de la LVII Legislatura)

Dip. Porfirio Muñoz Ledo	Coordinador General
Dip. Pablo Gómez Álvarez	Vicordinador General
Dip. Angélica de la Peña Gómez	Vicordinadora de Gobierno Interior
Dip. Dolores Padierna Luna	Vicordinadora de Política Económica
Dip. Laura Itzel Castillo Juárez	Vicordinadora de Desarrollo y Medio Ambiente
Dip. Felipe Rodríguez Aguirre	Vicordinador de Política Social
Dip. Demetrio Sodi de la Tijera	Vicordinador de Reforma del Estado y Seguridad Nacional
Dip. Jesús Martín del Campo	Vicordinador de Proceso Legislativo
Dip. Antonio Soto Sánchez	Vicordinador de Integración Parlamentaria
Dip. Carlos Heredia Zubieta	Vicordinador de Reglaciones Internacionales

1.6 Comunicación del partido político

La LOCGEUM-1999 incorporó, a diferencia de la legislación anterior, una nueva modalidad o requisito para la integración de los Grupos Parlamentarios: la comunicación del partido político a la Cámara, por conducto de la Secretaría General de

ésta, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, acerca de la integración del Grupo. Las anteriores leyes orgánicas de 1979 y de 1994 no preveían ese requisito.

El *Diccionario de la Lengua Española* define la palabra *comunicar* como "hacer a otro partícipe de lo que uno tiene; o descubrir, manifestar o hacer saber a uno alguna cosa". Mientras que *comunicación* es el "trato, correspondencia entre dos o más personas; o el papel escrito en que se comunica alguna cosa oficialmente"¹².

La acepción más apropiada es esta última, pues de acuerdo con los usos parlamentarios, la solicitud para la conformación de los Grupos siempre ha sido mediante un escrito. Por lo que debe entenderse que al comunicar, el partido político deberá hacerlo por escrito, mediante un documento en el que se transmita la voluntad de integrar su Grupo.

De conformidad con el párrafo 4 del artículo 14 de la Ley Orgánica vigente, existen cinco condiciones que deberán cumplirse para satisfacer este requisito. Uno, sólo los partidos políticos podrán emitir esta comunicación; dos, sólo los partidos cuyos candidatos, en número mínimo de cinco, haya obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional; tres, harán la comunicación a la Cámara, por conducto de la Secretaría General de ésta; cuatro, tendrá que ser a más tardar el 28 de agosto, y cinco, deberán señalar la denominación del Grupo, los nombres de sus integrantes y el nombre de su Coordinadora o Coordinador. A esta quinta y última condición no me referiré en razón que ha sido analizada en los distintos puntos que anteceden este subtítulo.

De acuerdo con el texto legal, la primera condición es que sólo los partidos podrán suscribir la comunicación que nos ocupa. A este respecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en el párrafo 2 de su artículo 22 que la denominación de *partido político nacional* se reserva, para los efectos de ese Código, a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal ante el Instituto Federal Electoral.

Por analogía, debemos entender que esa restricción al uso de la denominación *partido político nacional* también es aplicable a la Ley Orgánica del Congreso, pues esas formas de organización política tienen presencia en el Congreso a través de la agrupación de diputadas para representar sus respectivas corrientes ideológicas. Por tanto, una organización que carezca del registro ante el IFE como partido político no

¹¹ Grupo Parlamentario del PRD, *Áreas de asesoría y centro de apoyo del Grupo Parlamentario del PRD*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Congreso de la Unión, México, 1998.

¹² Real Academia Española, *op. cit.*

podrá participar en las elecciones correspondientes a la renovación de la Legislatura entrante y, en consecuencia, no podrá tener derecho a conformar un Grupo Parlamentario.

En el caso de las agrupaciones políticas nacionales, ellas no podrán solicitar la conformación de un Grupo. El párrafo 1 del artículo 33 del Cofipe define a las agrupaciones políticas nacionales como las formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada. El párrafo 2 del mismo artículo 33 prohíbe a las agrupaciones políticas la utilización bajo ninguna circunstancia de las denominaciones de *partido* o *partido político*. Es evidente, pues, que la ley electoral es muy clara al separar de manera tajante la naturaleza y la denominación entre un partido y una agrupación política nacional.

Por esa razón, aún cuando uno o varios miembros de alguna agrupación política nacional hayan ganado la elección para diputados al ser postulados por un partido político, no podrán solicitar la integración de un Grupo a nombre de la agrupación política a la que pertenecen. Ello aún en el caso que su agrupación haya celebrado acuerdos de participación con un partido político.

De acuerdo con el párrafo 1 del artículo 34 del mencionado código electoral, las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación entre partido y agrupación política serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste. Aún cuando se trata de una disposición de carácter electoral, ella debe hacerse extensiva al ámbito de la legislación parlamentaria, pues la elección de las representantes populares se realiza sobre la base de la organización y el sistema de partidos, conforme lo ordena el artículo 41 constitucional.

Cabe preguntarse cuál es la instancia, el órgano o la persona que tendrá el deber de suscribir la comunicación del partido a la Cámara. Lo más lógico será que quien detente la representación legal del partido político en cuestión o los dirigentes partidistas signen la misiva que debe ser entregada a la Secretaría General de la Cámara. Dependerá de lo dispuesto en los estatutos de cada partido, señalar a la persona que será la depositaria de la representación legal de dicho instituto, sobre todo si consideramos que no existe el deber de acreditar a un representante legal del partido ante el Congreso o ante la Cámara de Diputados, como sí sucede ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La segunda condición para cumplir con este requisito es que el partido acredite que cuenta por lo menos con cinco candidatas que hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional.

Como tercera condición, el escrito emitido por el partido político para comunicar la integración del Grupo deberá ir dirigido a la Secretaría General de la Cámara, como conducto para hacerlo del conocimiento de la dicha Soberanía. Como hemos reiterado en otros párrafos, la decisión del legislador de 1999 de otorgar esta responsabilidad a la Secretaría General, responde a las demás tareas relativas que le han sido asignadas a esta instancia para la preparación de la sesión constitutiva de la Cámara y a las propias actividades para la acreditación de los miembros de esa asamblea.

El cuarto aspecto fundamental para cumplir con el requisito en discusión, lo constituye el deber de presentar la comunicación hasta antes de las 24:00 horas del día 28 de agosto del año de la elección federal. Para ese momento es seguro que todos los partidos políticos tendrán conocimiento cierto en torno al número total de integrantes con los que contará su Grupo Parlamentario, en caso de haber reunido el número mínimo.

Evidentemente, en caso de haber sido anulada la elección en alguno o algunos distritos electorales uninominales, quedará en suspenso el cómputo final de los integrantes de cada Grupo Parlamentario en esa Legislatura, en tanto no se tengan resultados de la elección extraordinaria correspondiente. En este caso, es probable que una elección extraordinaria provoque que un partido con votación minoritaria dependa del resultado de ésta para efectos de la elección por representación proporcional, para acreditar que cuenta con el número mínimo de legisladores. Por ello, debiera permitírsele presentar su comunicación con posterioridad al 28 de agosto, pues se trata de un evento externo ajeno a su voluntad.

Una situación que es difícil que ocurra, pero posible, es que exista alguna disidencia dentro de algún partido antes de la integración de su Grupo Parlamentario. Aunque se trata de una posibilidad remota, no debe dejar de señalarse, sobre todo y por citar un ejemplo, a raíz de que se suscitaron desavenencias hacia el interior del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana durante el proceso electoral federal del año 2000. Ante un caso de esta naturaleza, la propia Ley Orgánica contiene un *condado* que daría respuesta a este conflicto. El ordenamiento referido expresa que serán exclusivamente los partidos políticos las entidades facultadas para comunicar a la Cámara la conformación de su Grupo.

Por lo tanto, si un conjunto de diputadas electas disidentes de un partido político pretenden solicitaran la conformación de un Grupo Parlamentario, ello les será negado si no reciben el apoyo por escrito de su instituto político. Si los dirigentes de su partido les niegan el apoyo o los excluyen del partido, de acuerdo a su normatividad estatutaria, entonces no podrán conformar un Grupo con el nombre del partido que los postuló en

las elecciones o con alguna otra denominación. En todo caso, requerirían afiliarse a algún otro partido que cuente con diputados electos en la Cámara.

1.7 Acta constitutiva del Grupo Parlamentario

En la Ley Orgánica vigente del Congreso, el legislador transcribió literalmente de la anterior LOCGEUM-1994 el precepto que comprende el requisito de presentar el acta de integración del Grupo Parlamentario. En el inciso a) del párrafo 3 del artículo 26 de la ley, se dispone que en la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario entregará a la Secretaría General el "acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo". Junto con los requisitos comprendidos en los incisos b) y c) de ese artículo, constituyen la documentación que debe ser entregada en la segunda ocasión ante la Secretaría General.

María Moliner define *acta* como la "relación oficial escrita de lo tratado o acordado en una junta o reunión, o de algo que ocurre; relación de un suceso o atestiguamiento de un hecho autorizado por un notario (acta notarial) un juez u otra autoridad"¹³.

En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas se define al *acta de asamblea* como "la reseña escrita, fehaciente y auténtica de todo acto productor de efectos jurídicos. En cuanto a su contenido (declaración que contiene), designa principalmente la operación voluntaria cuya finalidad es producir efectos jurídicos. Como documento, es un escrito encaminado a verificar una operación jurídica; y como tal, tiene el valor que en cada caso le otorgan las leyes; su contenido puede ser distinto, ya sea que consista en una confesión de sus redactores, en una declaración o manifestación de voluntad, dispositiva o contractual, o bien que reproduzca un acto o negocio jurídico determinado"¹⁴.

De acuerdo con el mismo *Diccionario Jurídico Mexicano*, existen diversos tipos de actas, dos de ellas son: las actas multilaterales o colectivas que "consisten en la toma de decisión única por un Grupo de personas con idénticos intereses, derechos y que según reglas más o menos estrictas, permiten obtener de la mayoría, una voluntad común"¹⁵, mientras que las *actas constitutivas* o *creadoras* son las "que hacen nacer derechos nuevos"¹⁶.

¹³ Moliner, María, *op. cit.*

¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1982.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

Por otro lado, en el lenguaje parlamentario, *acta* se denomina "al documento que contiene la relación, narración o reseña por escrito de los hechos, deliberaciones y acuerdos que tienen lugar en el cumplimiento de las funciones legislativas"¹⁷. De acuerdo con el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, además de las actas de las sesiones existen otro tipo, como las *actas constitutivas*, las cuales "registran la decisión de un Grupo de diputados, que deben ser al menos cinco, para constituirse en un Grupo o fracción"¹⁸.

Desgraciadamente, ni el texto de la ley ni los autores consultados precisan las formalidades que deben acompañar el acta que deben presentar los Grupos Parlamentarios. Sin embargo, según los usos, generalmente se presenta mediante oficio en el que se manifiesta la voluntad de los diputados y las diputadas de integrar un Grupo Parlamentario.

De acuerdo con la naturaleza de este tipo de actas y atendiendo a lo señalado por el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* pareciera que lo más adecuado sería considerar a esta acta como *acta constitutiva*. Sin embargo, la manera como está regido el procedimiento para la integración de los Grupos en la nueva Ley Orgánica provoca que surja una controversia en torno a la denominación y los efectos de este tipo de documentos.

Como ya he señalado, existen dos tiempos en los cuales se deben entregar documentos relativos a la integración de un Grupo. El primero de ellos es a más tardar el 28 de agosto del año de la elección federal, en la cual corresponde al partido político comunicar la conformación de su Grupo en la Cámara de Diputados. El segundo momento es la primera sesión ordinaria de la Legislatura, en la cual el Grupo tiene la obligación de entregar varios documentos. Tenemos dos momentos en los que la responsabilidad de proporcionar la documentación, corresponde a dos entes distintos. En la primera fecha, es responsabilidad del partido político; en la segunda fecha, es responsabilidad del Grupo, es decir de las diputadas y diputados agrupados.

Si atendemos estas consideraciones, es posible concluir que la entrega de la documentación a más tardar el 28 de agosto constituye el acto por el cual se consigna la constitución del Grupo; mientras que en la segunda fecha —en la primera sesión ordinaria— se está confirmando la integración del Grupo, pues es él mismo quien está entregando la documentación complementaria que exige la ley. La ley asume que para

¹⁷ Berlin Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa, 2ª edición, México, 1998, p. 25.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 26-27.

la primera sesión ordinaria ya está conformado el Grupo, pues menciona de manera expresa que "cada Grupo Parlamentario" será el encargado de entregar la documentación señalada en el párrafo 3 del artículo 26. No es gratuito que en el párrafo 4 del artículo 14, al referirse a la sesión constitutiva de la Cámara, mencione expresamente que son "los partidos políticos" quienes deberán comunicar la integración de su Grupo.

En apoyo a este criterio, es conveniente observar que después del 28 de agosto, los Grupos Parlamentarios ya ejercieron algunos de los derechos que le otorga su propia naturaleza, como por ejemplo, haber participado en la integración de la Mesa de Decanos y en la elección de los miembros de la Mesa Directiva. Con ello se comprueba que de no haber estado constituidos los Grupos antes del 29 de agosto, no hubieran tenido la capacidad jurídica para ejercer las prerrogativas y los derechos que les otorga el propio marco legal.

A pesar de que ha quedado claro que la integración de un Grupo se da a más tardar el 28 de agosto, es necesario dilucidar en qué momento y con qué acto se lleva a cabo la *constitución* de un Grupo. Su conformación responde, de acuerdo con el objetivo de la ley, a la voluntad libre e individual de varias diputadas y diputados de un mismo partido político para agruparse con el fin de representar una corriente ideológica en la Cámara. Para responder a las cuestiones planteadas en el párrafo anterior es indispensable precisar la manera como se manifiesta esa voluntad.

Indudablemente, la voluntad de los diputados no se manifiesta con la simple comunicación de su partido político. Una carta suscrita por la o las dirigentes de su partido no puede sustituir la voluntad de los diputados electos. Por el contrario, la misiva de las representantes de cada partido que pretenda formar su Grupo, debe exclusivamente comunicar la decisión de sus diputadas electas de agruparse bajo esa corriente ideológica. Es este caso, la comunicación será un reporte de hechos y no un sustituto de la voluntad de los diputados.

Por lo tanto, con el fin de sustentar la comunicación que el representante del partido político deberá entregar a la Secretaría General de la Cámara, ha de existir la manifestación previa de la voluntad de los diputados electos para la conformación del Grupo. La comunicación del partido no debe ser anterior a la voluntad de las legisladoras electas, pues se arrogaría un derecho que está circunscrito a la esfera de libertades de la diputada.

Sin embargo, a pesar de la validez del acto de manifestación de la voluntad de los integrantes del Grupo, se requeriría un instrumento de prueba que lo acreditara. Para ello, es indispensable la suscripción de un acta constitutiva por parte de los diputados y

diputadas electas en la que se asiente su decisión de constituirse en Grupo. Sin embargo, la Ley Orgánica exige que esa acta no sea entregada antes del 28 de agosto, sino en la primera sesión ordinaria.

A pesar que el acta constitutiva deba ser entregada en la primera sesión ordinaria, es fundamental que ella esté fechada antes de la comunicación que el partido político haga a la Secretaría General a más tardar el 28 de agosto. De lo contrario, sería contradictorio que un partido comunique la constitución de su Grupo con anterioridad a que sus diputados electos hayan manifestado su voluntad para agruparse dentro de la Cámara.

Si se sigue este razonamiento, se estima conveniente considerar que el momento en el cual jurídicamente se constituye un Grupo es cuando las diputadas electas de un mismo partido así lo manifiesten públicamente. Esta manifestación de la voluntad deberá, invariablemente, llevarse a cabo antes del 28 de agosto, inclusive. Por lo tanto, de esa manifestación de voluntad habrá dos constancias. La primera constancia es la comunicación del partido político por el que se da testimonio de la decisión de las diputadas electas de agruparse. La segunda constancia es el acta constitutiva en la que se asiente "la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo". Indudablemente, la segunda constancia poseerá la formalidad necesaria para hacer prueba de la manifestación de voluntad de los diputados.

Como lo señala Joaquín Rodríguez y Rodríguez, citado en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, "las actas son, sencillamente, un instrumento de prueba de los acuerdos sociales, un medio *ad probationem* no *ad solemnitatem*. Se presume la autenticidad y corrección del contenido de las actas, salvo prueba en contrario. La validez de la asamblea no depende de la validez del acta"¹⁹. Por ello, debemos distinguir dos momentos: uno, el de la expresión pública de los diputados para constituir su Grupo; y, dos, el acta por la cual queda constancia de dicha manifestación de voluntad y que puede ser suscrita con posterioridad al acto.

Me parece que la Ley Orgánica vigente puede generar de manera innecesaria la confusión analizada en los párrafos anteriores, sobre todo a partir de la forma como fueron redactados los artículos 14 y 26 relativos a la integración de los Grupos. Desgraciadamente, el legislador en 1999 conservó el texto del artículo 32 de la LOCGEUM-1994, sin contemplar que en éste se precisaba el momento en el que un Grupo se tendría por constituido legalmente.

¹⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *op. cit.*

El artículo 32 de la anterior Ley Orgánica sentenciaba:

Artículo 32. (...) Los Grupos Parlamentarios se tendrán por *constituídos* cuando presenten los siguientes documentos a la Mesa Directiva de la Cámara.

- a) *Acta* en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de los integrantes.

...

Cabe apuntar que la LOCGEUM-1994 retomó el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.

Art. 40.

...

Los Grupos Parlamentarios se tendrán por *constituídos* cuando presenten los siguientes documentos a la Mesa Directiva de la Cámara:

- a) *Acta* en la que conste la decisión de sus miembros de *constituirse* en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de integrantes.

...

Mientras que el actual artículo 26 de la LOCGEUM-1999 expresa:

Artículo 26.

...

1. En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente:

- a) *Acta* en la que conste la decisión de sus miembros de *constituirse* en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes;

...

Además, debe resaltarse que en las legislaciones anteriores se contemplaba una declaratoria de constitución que era sancionada por la Presidencia de la Mesa Directiva, el cual tenía la obligación de examinar la documentación entregada. A partir de dicha declaratoria, según las anteriores leyes orgánicas, los Grupos estaban facultados para ejercer las atribuciones previstas por esas leyes y no antes.

Artículo 41 (de la LOCGEUM-1979).

Los Grupos Parlamentarios deberán entregar la documentación requerida en el artículo precedente, en la sesión inicial del primer periodo ordinario de sesiones de cada Legislatura.

Examinada por el Presidente la documentación referida, en sesión ordinaria de Cámara hará, en su caso, la *declaratoria de constitución* de los Grupos Parlamentarios; a partir de ese momento ejercerán las atribuciones previstas por esta ley.

La LOCGEUM-1994 conservó la misma redacción en su artículo 33.

Artículo 33.

Los Grupos Parlamentarios deberán entregar la documentación requerida en el artículo precedente, en la sesión inicial del primer periodo ordinario de sesiones de cada Legislatura.

Examinada por el Presidente la documentación referida, en sesión ordinaria de Cámara hará, en su caso, la *declaratoria de constitución* de los Grupos Parlamentarios; a partir de ese momento ejercerán las atribuciones previstas por esta ley.

El legislador de 1999 eliminó el procedimiento para hacer la *declaratoria de constitución* del Grupo y en su lugar sólo ordena a la Secretaría General publicar los documentos constitutivos de los Grupos (párrafo 4 del artículo 26 de la LOCGEUM-1999). De la lectura del dictamen y de la versión estenográfica de la sesión de la Cámara de

Diputados durante la cual se aprobó la nueva LOCGEUM-1999, no es claro percibir si se trató de una decisión deliberada o de un descuido excluir de la redacción de la ley la referencia al momento en el que se "tendrán por constituidos" los Grupos. Posiblemente se hizo a un lado esa redacción al pensar que el momento de constitución de un Grupo se acreditaba con la comunicación del partido político antes del 28 de agosto o con la misma acta que debía ser entregada en la primera sesión ordinaria.

Ya que no se tiene un momento preciso para considerar legalmente constituido un Grupo, lo único que se puede hacer es inferir que los Grupos pueden ejercer las atribuciones que la ley les confiere desde el momento en el que el partido comunica la integración de aquél. Tampoco existe instancia alguna que valide o sancione el cumplimiento de los requisitos legales para su integración.

De aquí pueden surgir varias preguntas, como por ejemplo, quién determinará si la documentación entregada es válida; quién acreditará que el Grupo cuenta con el número mínimo de diputados (ello, al parecer, puede ser evidente, pero no claro); quién revisará la legalidad del contenido del acta constitutiva o de las normas internas del Grupo.

Para superar estas posibles confusiones y dar mayor certidumbre jurídica al acto de constitución de los Grupos, hubiera sido conveniente expresar en la ley que dentro de la sesión constitutiva de la Cámara, la Mesa de Decanos, con el auxilio de la Secretaría General, revisara la documentación entregada y se encargara de hacer la declaratoria de constitución. Con la nueva Ley Orgánica, la Secretaría General de la Cámara se limita a recibir la documentación, pero no se puede pronunciar al respecto.

Seguramente, el legislador de 1999 determinó otorgar a la Secretaría General la facultad de recibir los documentos, en atención a que constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados, es decir, una actividad netamente administrativa. Asimismo, el legislador de 1999 habrá considerado también facultar a la Secretaría General en ese sentido, debido a que es la responsable de hacer el inventario de las copias certificadas de las constancias de mayoría y validez de las diputadas electas; de entregar las credenciales de identificación y acceso de los diputados; y de preparar la lista de las diputadas electas a la nueva Legislatura para los efectos de la sesión constitutiva (artículo 14 de la LOCGEUM-1999).

En dicha sesión, la Secretaría General deberá informar sobre el ejercicio de estas facultades a los diputados presentes en el Salón de Sesiones (artículo 15 de la LOCGEUM-1999). Así, la actividad de la Secretaría General adquiere relevancia en los trabajos de instalación de la nueva Legislatura. Se entiende, por lo tanto, que ella

efectuará la revisión de los documentos constitutivos a partir de su confrontación con los datos que posee de manera consustancial a sus tareas y responsabilidades.

A pesar de estas consideraciones es previsible que no se presenten problemas en la instalación de las legislaturas. Sin embargo, existe una laguna generada a partir de la reforma de 1999, la cual debiera ser subsanada. No sería ocioso que se dé sustento legal y certidumbre jurídica al momento en el que un Grupo Parlamentario está formalmente constituido, a partir del cual puede ejercer sus atribuciones y al acto por el cual se sancionen sus documentos constitutivos.

1.7.1 La incorporación de diputados y diputadas al Grupo Parlamentario antes y después del acta constitutiva

Parecería que de la lectura de la presente Ley Orgánica (al igual que la anteriores LOGGEUM-1994 y LOGGEUM-1979), es posible deducir que hasta antes que sea entregada el acta constitutiva de un Grupo Parlamentario a la Secretaría General, pueden existir cambios en la afiliación a un partido político de las diputadas electas. En otras palabras, no está prohibido que una diputada electa por un partido cambie de afiliación a otro distinto al que la postuló. Debido a la ausencia de esta prohibición, la medida en que un diputado electo pueda modificar su preferencia política dependerá de las restricciones y las reglas que cada partido político establezca en torno a ello. Sin embargo, la posibilidad del cambio de afiliación es real.

Debido a que la afiliación a un partido político, para efectos de la conformación de un Grupo Parlamentario, reside esencialmente en la manifestación de la voluntad del diputado electo de pertenecer a un partido, puede ocurrir que el tamaño de la representación de los Grupos no coincida con el tamaño de la representación política derivada de los resultados electorales finales. De acuerdo con la Ley Orgánica vigente, no existe un constreñimiento para que el número de diputados electos por cada partido en los comicios federales necesariamente coincida con el número de diputadas que conformen cada Grupo Parlamentario para la primera sesión ordinaria de la nueva Legislatura.

Existen dos periodos de tiempo alrededor de las dos entregas de documentación de los Grupos Parlamentarios, dentro de los cuales pueden ocurrir cambios en el número de integrantes de los Grupos: antes del 28 de agosto, inclusive, y desde esta fecha hasta la primera sesión ordinaria. Por tanto, existe la posibilidad de que las candidatas electas anuncien que no formarán parte del Grupo del partido por el que contendieron en las elecciones antes del 28 de agosto. Ambos casos pueden suceder independientemente

de que se haya suscrito el acta constitutiva del Grupo. Es decir, el acta constitutiva puede haber sido integrada antes que un diputado electo haya renunciado a su pertenencia a ese Grupo. Bajo tal eventualidad, el Grupo estará obligado a enmendar el acta constitutiva con el fin de subsanar la ausencia de dicha diputada y estar en condiciones de entregar en la primera sesión ordinaria un acta constitutiva apegada al verdadero número de integrantes del Grupo.

Es obvio que después de ese día también pueden ocurrir renunciaciones de diputadas al Grupo aún cuando el acta constitutiva haya sido suscrita por ellas y ésta haya sido entregada a la Secretaría General. En este caso, no será necesario reelaborar el acta constitutiva, sino bastará con que la Coordinación del Grupo comunique a la Mesa Directiva de la Cámara la renuncia o la expulsión, en su caso, de la legisladora a dicha agrupación, con lo que se acreditará la modificación al acta constitutiva original.

Aún cuando en las anteriores leyes –LOCGEUM-1994 y LOCGEUM-1979– sólo existía una fecha precisa para la entrega de la documentación, también era posible que se presentasen abandonos o incorporaciones a los Grupos. Ello podía suceder antes y después de la *declaratoria de constitución* del Grupo en la primera sesión ordinaria de la nueva Legislatura. Bajo esos ordenamientos, tampoco era necesario presentar una nueva acta constitutiva; por el contrario, era suficiente la comunicación de la Coordinación a la Mesa Directiva y al órgano de gobierno de la Cámara sobre la renuncia de algún legislador al Grupo.

1.8 Entrega de documentación en la primera sesión ordinaria

Existe una segunda fecha para la entrega de documentación por parte del Grupo Parlamentario a la que me he referido anteriormente: la primera sesión ordinaria de la Legislatura entrante. En esta fecha concluye el proceso de integración de los Grupos – salvo el caso de la conformación extemporánea de Grupos que analizaré en páginas posteriores²⁰.

Una vez que el partido político nacional comunicó a la Cámara de Diputados, a más tardar el 28 de agosto, la integración de su Grupo y que sus integrantes signaron el acta constitutiva, entonces cada Grupo Parlamentario tendrá el deber de entregar a la Secretaría General durante la primera sesión ordinaria de la Legislatura, dicha acta constitutiva, el nombre del Grupo, sus integrantes, las normas internas, el Coordinador

²⁰ Ver "La conformación extemporánea de un Grupo Parlamentario".

o la Coordinadora del Grupo y las diputadas que desempeñarán otras actividades directivas (párrafo 3 del artículo 26 de la LOCGEUM-1999).

De acuerdo con la legislación vigente, éste es el último paso que deberán cumplir los Grupos en su conformación. En la primera entrega de documentación a más tardar el 28 de agosto, debieron ser los partidos políticos las entidades que comunicaran la integración de su Grupo. A diferencia de ello, en esta ocasión deberán ser los Grupos Parlamentarios ya conformados, los responsables de hacer entrega de lo requerido en el párrafo 3 del artículo 26.

En la comunicación inicial de los partidos se sugería que el representante legal o los dirigentes de cada instituto político signaran el documento. Por el contrario, en esta segunda fecha la ley señala de manera expresa que los Grupos tendrán la obligación de entregar la documentación referida. Entonces, cabe preguntarse quién deberá signar la segunda entrega de documentación a la Secretaría General de la Cámara.

El párrafo 1 del artículo 27 de la Ley Orgánica señala que la Coordinación *expresa la voluntad* del Grupo Parlamentario. Por lo tanto, cualquier comunicación que suscriba el Coordinador o la Coordinadora puede ser atribuida a la voluntad expresa de los integrantes del Grupo. En este sentido, la Secretaría General deberá recibir esta segunda comunicación ya sea que esté firmada por el Coordinador o por todos los miembros de la agrupación. No obstante, el acta constitutiva que sea incluida en esta segunda entrega de documentos, tendrá forzosamente que incluir la firma autógrafa de todas las integrantes del Grupo que estén referidos dentro del acta y dentro de la comunicación referida.

No obstante que los Grupos tienen la obligación de entregar la documentación mencionada, cabe preguntar qué sucedería en caso que algún Grupo no haga su entrega durante el desarrollo de la primera sesión ordinaria. El legislador de 1999 eliminó el requisito de la *declaratoria de constitución* que existía en las anteriores leyes orgánicas del Congreso. Esta declaratoria implicaba que la Presidencia de la Mesa Directiva validara el contenido de los documentos constitutivos entregados por la agrupación de diputadas y que, a partir de ese momento, los Grupos estuviesen facultados para ejercer las atribuciones conferidas por la ley.

Hoy esa sanción ha desaparecido y la ley no dispuso un mecanismo similar para validar los documentos constitutivos de los Grupos. En el pasado, era claro que si un conjunto de diputados de un mismo partido faltaba a la obligación de entregar sus documentos constitutivos, no tendría derecho a que le fuera otorgada la *declaratoria de constitución*. Por el contrario, hoy no existe una previsión que contemple, aunque sea de manera implícita, los efectos del incumplimiento de este deber. Sin embargo, ha quedado

explicado que la constitución del Grupo ocurre con la simple manifestación de la voluntad de las diputadas electas en ese sentido y se verifica o se comprueba a través de la propia acta constitutiva.

En consecuencia, si durante la primera sesión ordinaria no es entregada el acta constitutiva, debiera considerarse que no está acreditada la voluntad de los diputados para integrarse en un Grupo y, por tanto, el Grupo es inexistente para los efectos de la actividad dentro de la Cámara de Diputados. En este caso, el conjunto de legisladoras que haya incurrido en esta falta no tendrá oportunidad alguna de solicitar le sea registrada su constitución como Grupo en las sesiones posteriores de la Legislatura y no podrá ejercer los derechos ni gozar de las prerrogativas que la ley otorga a los Grupos.

Sin embargo, de la lectura de la Ley Orgánica vigente, no es posible deducir los efectos que tendría la no entrega de las normas internas de un Grupo. En principio, no puede considerarse que se está omitiendo una condición indispensable para la integración de un Grupo Parlamentario; sin embargo, la ley señala su entrega como una obligación. En realidad, se trata de un supuesto que es difícil que ocurra, pues tratándose de una obligación impuesta por la ley a los Grupos, seguramente ellos tendrán atención escrupulosa en su cumplimiento, dado el riesgo que representa faltar a algún requisito para acreditar su constitución. El costo de no cumplir con el procedimiento de integración de los Grupos es tan elevado que inhibe cualquier negligencia o error en su tramitación.

1.9 Publicación de los documentos constitutivos

Otra previsión novedosa incorporada en la LOCGEUM-1999 es la obligación impuesta a la Secretaría General de la Cámara de hacer publicar los documentos constitutivos de los Grupos Parlamentarios, conforme al párrafo 4 del artículo 26.

En las anteriores leyes orgánicas de 1979 y 1994 no existía previsión alguna que obligara a hacer públicos los documentos constitutivos de los Grupos entregados a la Mesa Directiva. Sin embargo, ellos eran dados a conocer a través del Diario de los Debates, donde se insertaban los documentos referidos.

Dentro de la actual legislación no es posible precisar si la obligación de publicar estará restringida a incorporarla al Diario de los Debates y a la Gaceta Parlamentaria o si a la Secretaría General deberá dar instrucciones para que los documentos constitutivos se circulen de manera impresa. De cualquier manera, la publicación de los documentos no

implica otorgarles validez, pues ella se acredita con el sólo hecho de cumplir con los requisitos señalados por la ley en sus artículos 14 y 26.

1.10 La declaratoria de constitución de los Grupos Parlamentarios

Aunque hoy no existe esta modalidad, dentro de los textos de la LOCGEUM-1979 y de la LOCGEUM-1994, se contemplaba la emisión de una *declaratoria de constitución* del Grupo Parlamentario. El segundo párrafo del artículo 33 de la Ley Orgánica de 1994 señalaba:

Artículo 33.

...

Examinada por el Presidente la documentación referida, en sesión ordinaria la Cámara hará, en su caso, la *declaratoria de constitución* de los Grupos Parlamentarios; a partir de ese momento ejercerán las atribuciones previstas por esta Ley.

De la misma manera, el segundo párrafo del artículo 41 de la Ley Orgánica de 1979 contenía el mismo texto.

Quedaba claro que la Presidencia de la Mesa Directiva era el encargado de darle trámite, examinar la documentación y hacer la declaratoria de constitución ante el Pleno de la asamblea. Una vez que la documentación exigida por la ley para la constitución de un Grupo Parlamentario había sido entregada a la Mesa Directiva en la primera sesión de la nueva Legislatura, ésta era hecha del conocimiento del Presidente de la Mesa. El asunto era desahogado en dicha sesión en el momento que así lo disponía el orden del día.

Particularmente, llama la atención que tanto la LOCGEUM-1979, como la LOCGEUM-1994 sólo facultaban a la Presidencia de la Mesa Directiva para examinar la solicitud de constitución del Grupo y decidir si cumplía con los requisitos para conformarlo. De esta manera, la conformación de los Grupos no estaba sujeta a la aprobación del Pleno, sino que se trataba de una atribución que por ley sólo poseía la Presidencia. Sin embargo, esa facultad se limitaba exclusivamente a corroborar que se cumpliera con los requisitos y no podía argüir ninguna otra consideración para rechazar la solicitud del presunto Grupo.

Una vez que la Presidencia de la Mesa Directiva había confirmado que la agrupación de diputadas cumplía con los requisitos legales, debía hacer la *declaratoria de constitución* del Grupo Parlamentario. A partir de ese momento, el Grupo gozaba de las prerrogativas y las facultades que la ley le otorga. Es importante identificar que a partir de ese instante es cuando legalmente se le dotaban de facultades al Grupo Parlamentario como tal y no antes, a pesar que las diputadas diputados integrantes ya

hubieren manifestado con anterioridad a la primera sesión ordinaria su voluntad de agruparse de acuerdo a su filiación política.

2. La conformación extemporánea de un Grupo Parlamentario

A pesar del esfuerzo efectuado por los legisladores y las legisladoras para dotar a la LOCGEUM-1999 de mayor claridad en el procedimiento para la constitución de los Grupos Parlamentarios, existen ciertos casos que el texto legal vigente y el anterior no podrían dilucidar. De acuerdo con los artículos 14 y 26 de la LOCGEUM-1999, el 28 de agosto los diputados y diputadas electas deben comunicar a la Cámara, por conducto de la Secretaría General su voluntad de constituirse en Grupo y, posteriormente, en la primera sesión ordinaria, entregar documentación más amplia, con el fin que se completen de manera definitiva los documentos constitutivos que deberá publicar la Secretaría General.

A partir de la lectura de estos artículos, es posible interpretar que la Ley Orgánica prohíbe la constitución de Grupos después del 28 de agosto. Un conjunto de diputados cuyo partido político no hubiere comunicado la integración de su Grupo a más tardar en ese día y que no hubieren entregado la documentación exigida en el párrafo 3 del artículo 26 de la Ley Orgánica en la primera sesión ordinaria, no tendrá derecho a conformarlo. La intención concreta de esta limitación tiene el propósito de dar solidez a los Grupos, darles preeminencia como unidades básicas de organización política de los legisladores y fortalecerlos como conductos de expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Dentro del texto constitucional y de la Ley Orgánica, así como a lo largo del dictamen para la nueva LOCGEUM-1999 y las discusiones relativas a la regulación de los Grupos en la Cámara de Diputados, es posible identificar la intención del legislador por darles preponderancia. Bajo esa dinámica, la nueva Ley Orgánica ha asignado de manera franca una mayor importancia al papel de los Grupos en las actividades de la Cámara.

Pero al mismo tiempo, se establecieron mecanismos que restringen la creación de Grupos con el fin de evitar la fragmentación excesiva de las agrupaciones de diputadas en la actividad legislativa. Obviamente, esas restricciones no pretenden inhibir su formación, sino establecer las condiciones para su integración en correspondencia con el número de partidos políticos con registro ante la autoridad electoral.

Si no existiera esta limitación, podría presentarse el caso en que algunos diputados de un Grupo Parlamentario establecido se separen de éste durante el tiempo de ejercicio de la Legislatura e intentaren conformar uno nuevo, con el fin de ejercer las facultades que la ley confiere a las agrupaciones parlamentarias y adquirir los privilegios económicos que sólo corresponden a éstas. De la misma manera, podría presentarse el caso en que las diputadas pertenecientes a un partido político no presentasen su solicitud de constitución de Grupo con el fin de efectuar una alianza posterior con otros diputados sin partido para conformar un Grupo más numeroso.

Con esta restricción se inhibe eventuales periodos de inestabilidad en la representación política en la Cámara de Diputados. Por encima de los intereses particulares de las diputadas, la Ley pretende proteger las corrientes ideológicas representadas y el compromiso con los ciudadanos que eligieron alguna opción política para hacerse escuchar y ser defendida ante el máximo órgano de representación popular.

Este contexto es el que precisamente nos dará la respuesta a la interrogante de si es posible la formación extemporánea (más allá de la primera sesión ordinaria) de un Grupo. Si el legislador ha tenido el propósito de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara, es lógico llegar a la conclusión de que debe estimularse la asociación de los diputados pertenecientes a un mismo partido en un número no menor a cinco.

Existen dos casos en lo que no estaría clara la interpretación y aplicación de este criterio: ¿qué pasaría si debido a la anulación de la elección en uno o más distritos se efectuaran comicios extraordinarios de tal manera que su resultado permitiera a un partido político obtener el número de diputadas de mayoría relativa o de representación proporcional suficientes para alcanzar el mínimo de cinco legisladores necesarios para constituir su Grupo Parlamentario? y ¿es posible formar Grupos Parlamentarios con legisladores que renuncien a su militancia y pertenencia a algún Grupo distinto, con el fin de sumarse a otros diputados cuyo partido político no hubiere alcanzado el número mínimo de cinco representantes populares para agruparse?

En el primer caso, la legislación no da una respuesta certera a esta pregunta. De acuerdo con el artículo 26 de la Ley Orgánica vigente, en un caso como el planteado pareciera que no podría constituirse el nuevo Grupo Parlamentario, debido a que se habría rebasado la fecha de la primera sesión ordinaria señalada en la Ley para presentar la documentación ante la Secretaría General. Sin embargo, la causa por la que el partido político que solicitara la integración de su Grupo no habría presentado en tiempo la documentación necesaria, no es atribuible a la falta o negligencia de él, sino a un evento extraordinario fuera de su alcance.

El código electoral dispone dos supuestos para la realización de elecciones extraordinarias. El primero –señalado en el párrafo 1 del artículo 20 del COFIPE– comprende al caso en que se declare nula una elección o los integrantes de la fórmula triunfadora resultaren inelegibles, en cuyo caso la convocatoria para elección extraordinaria deberá emitirse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso electoral. El segundo supuesto –establecido en el párrafo 2 del mismo artículo 20– es el de la existencia de vacantes de diputadas electas por el principio de mayoría relativa, por lo que la Cámara de Diputados convocará a elecciones extraordinarias.

En ambos casos, las elecciones extraordinarias se celebrarían en una fecha posterior a la primera sesión ordinaria de la Legislatura. Por lo tanto, la conformación final de los Grupos en la Cámara estaría en suspenso hasta el resultado de dichos comicios extraordinarios.

El resultado en las elecciones extraordinarias generaría dos efectos. Por un lado, podría ocurrir que un partido minoritario alcanzara el triunfo en el distrito o los distritos uninominales sometidos a la elección extraordinaria y aumentara el número de sus legisladores a tal grado que alcanzara por lo menos cinco. El segundo efecto consiste en que debido al número de votos obtenidos en ese distrito de mayoría relativa, se incremente su porcentaje correspondiente a la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

Además de la eventualidad señalada, la Cámara de Diputados tendría que atender su criterio a que tanto en la Constitución, como en la Ley Orgánica, se ordena garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en esa asamblea. Este mandamiento es el principio básico que rige la agrupación de los diputados de acuerdo a su afiliación partidista. La voluntad de las ciudadanas expresada en la urnas, aún cuando se trate de elecciones extraordinarias, debe traducirse en la adecuada representación ante la Cámara. La forma de garantizar esa representación ideológica es la integración de un nuevo Grupo Parlamentario cuando sea resultado de los comicios extraordinarios, aún cuando se hayan rebasado la fecha límite para su conformación.

Cuando una elección extraordinaria ha arrojado un resultado que redunda en una mayor presencia de un partido político en la Cámara de Diputados, evidencia que los ciudadanos han manifestado su voluntad de esa manera. La ausencia de una previsión de esta naturaleza en la ley no puede suplantar la voluntad del electorado por otorgar mayor representación a alguna fuerza política. En correspondencia a esa voluntad y aún cuando no exista un mecanismo en la ley que solucione de manera directa este

supuesto, debiera privilegiarse el derecho de las corrientes ideológicas a ser representadas a través del Grupo Parlamentario y permitirse la conformación extemporánea de la agrupación.

Por lo tanto, siguiendo estos dos criterios, en el caso referido, las diputadas de un mismo partido que debido a la modificación de resultados electorales alcancen el número de cinco o más legisladores, tienen el derecho de presentar ante la Secretaría General su solicitud para constituirse en Grupo. La Secretaría General, a pesar que el artículo 26 de la Ley Orgánica vigente no prevea el caso, está obligada a recibir la solicitud, hacerlo el conocimiento del Pleno de la Cámara y publicar los documentos constitutivos del nuevo Grupo. Una vez confirmado que el nuevo Grupo cumple con los requisitos de ley para constituirse, tendrá derecho a gozar de la asignación de recursos y locales correspondientes, así como de la subvención mensual señalada en el artículo 29 de la nueva Ley Orgánica.

La segunda cuestión radica en qué pasaría si una o varias diputadas que renunciaran a un Grupo del que formen parte o que sean consideradas diputadas sin partido solicitaran la integración de uno nuevo posteriormente a la primera sesión ordinaria, argumentando que todas ellas han renunciado al partido político que los postuló y se han afiliado a otro partido político que no pudo reunir cinco o más diputados para conformar su correspondiente Grupo en la Cámara de Diputados. Evidentemente, la Cámara tendría que denegarles la solicitud.

En ese caso, los diputados y las diputadas solicitantes no sólo incumplirían con los requisitos señalados por la Ley Orgánica, sino que también estarían cometiendo un fraude a la ley, mediante artificios, y pervirtiendo la voluntad ciudadana expresada mediante el sufragio. En la elección federal los votantes optaron por una corriente ideológica sustentada por un partido que postuló a esos diputados. Ellos tienen la responsabilidad, en principio, de representar esa alternativa política.

No obstante que en la práctica parlamentaria existen diputadas que deciden abandonar su Grupo, el espíritu de la ley está orientado a restringir la formación de nuevos, cuyos integrantes no hayan acreditado el sustento electoral suficiente y que no posean la fortaleza del respaldo de un partido político. Sólo las diputadas que hasta ese momento pertenezcan al partido político que, con motivo de la modificación de resultados electorales, haya visto incrementado su número a cinco o más diputados, tienen derecho a conformar el nuevo Grupo Parlamentario.

Otro caso distinto correspondería a aquel en el que por lo menos cinco diputados electos decidieran, con posterioridad a la primera sesión ordinaria, renunciar a su filiación partidista e incorporarse a otro partido que habiendo competido en la última

elección federal no hubiere obtenido al menos 2% de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, con el propósito de formar un Grupo nuevo o no contare con diputadas ante la Cámara. Evidentemente ellos no tendrían derecho a conformar un nuevo Grupo Parlamentario, pues como ya he afirmado, estarían cometiendo un fraude a la ley.

3. Los diputados y las diputadas sin partido

Con la reforma de 1994 a la Ley Orgánica, se formalizó un acuerdo que había sido expedido anteriormente por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política respecto a los diputados sin partido. Con base en ese Acuerdo, en la ley se estableció que las diputadas que dejaran de pertenecer a un Grupo, sin integrarse a otro existente, serían consideradas como *diputadas sin partido*, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que merecen todos los legisladores y las legisladoras y recibir en lo individual apoyo, conforme a las posibilidades de la Cámara.

El párrafo 1 del artículo 30 de la LOGGEUM-1999 señala.

ARTICULO 30.

1. Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como *diputados sin partido*, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

Aún cuando la ley establece el término *diputados sin partido*, la opinión pública y la misma práctica parlamentaria ha hecho común que se sustituya por la expresión de *diputados independientes*. Ello ha acontecido con motivo de la existencia de varias diputadas que caen en dos supuestos. El primero comprende a los legisladores que no se integraron a un Grupo al comienzo de la Legislatura. El segundo supuesto corresponde a las legisladoras que decidieron dejar de pertenecer a un Grupo sin integrarse a otro ya existente.

Los propios diputados sin partido han tenido que justificar su naturaleza y condición dentro de la cotidianidad de la vida parlamentaria, así como en el discurso ante los medios de comunicación. La expresión *diputado sin partido* es poco atractiva para su uso diario; por el contrario, con la de *diputados independientes* se pretende obtener provecho del desgaste relativo que los partidos políticos han provocado en el ánimo de la opinión pública.

Adicionalmente, la expresión *diputados independientes* es una frase mucho más vistosa ante la opinión pública. Así, al subrayar la *independencia* respecto a algún Grupo

Parlamentario, algunas diputadas pretenden obtener beneficios en el ámbito de legitimidad moral y política ante la población. Sin embargo, por lo regular su presencia real ha resultado muy modesta en la actividad parlamentaria y mucho menor ante la opinión pública, salvo en los momentos en que se han convertido en el *fiel de la balanza* dentro de votaciones relevantes y reñidas.

El término *diputado independiente* no me parece muy feliz, pues conlleva confusiones y equívocos. La existencia de estas diputadas que no se agrupan de acuerdo a su afiliación política o se separan del Grupo al que han pertenecido no implica que ese hecho los haga *independientes* o *más independientes*, a diferencia de los que sí están agrupados. Los diputados que pertenecen a un Grupo están efectivamente sujetos a las normas estatutarias y los lineamientos de sus respectivos partidos políticos. Pero la decisión de sujetarse a esas normas estatutarias no implica *per se* restringir su independencia o su libertad para manifestarse y para actuar en las actividades de la Cámara.

En realidad, la independencia de una legisladora estará sujeta a las modalidades elegidas para coordinarse dentro de una agrupación y la forma como tomen sus decisiones internas. Los diputados tienen la responsabilidad política de establecer su grado de libertad en la actividad interna. Los legisladores, de acuerdo con los ordenamientos constitucionales y legales, no se enajenan al Grupo o a su Coordinador.

En la práctica parlamentaria, depende de las diputadas la manera como decidan su actuación o si acatan sin discusión las indicaciones de su Coordinador parlamentario. Sin embargo, no debe omitirse que los actuales usos parlamentarios han impuesto una disciplina rígida al interior de los Grupos que ha limitado en muchas ocasiones el derecho de los legisladores a disentir públicamente o en las votaciones dentro de la asamblea.

Sin embargo, para no pervertir conceptualmente la existencia de los Grupos y la condición de las diputadas sin partido, convendría que los propios diputados agrupados iniciasen el esfuerzo por eliminar de la práctica parlamentaria la denominación de *diputados independientes*. Es inconveniente responsabilizar a los medios de comunicación de llevar a cabo esta tarea; en su lugar, correspondería a los integrantes de los propios Grupos emplear en sus expresiones y en la propia práctica cotidiana la denominación correcta de *diputados sin partido*. En atención a ello, en adelante me referiré a esos legisladores como *diputados sin partido* y obviaré la expresión *diputados independientes*.

De acuerdo con el Dictamen de las Comisiones sobre la Ley Orgánica vigente, el legislador pretendió fortalecer "el concepto de cohesión en la actuación de los mismos y

en el cumplimiento de sus objetivos como representaciones ideológicas y políticas diferenciadas en la Cámara²¹. De igual forma, en la Ley Orgánica de 1994 se daba preeminencia a la agrupación de las diputadas de acuerdo a su afiliación política. En este sentido se han restringido severamente las prerrogativas de los diputados que no pertenezcan a un Grupo. El artículo 31 de la LOGGEUM-1994 expresaba:

Artículo 31.

Los Grupos Parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido en los términos del Artículo 70 constitucional. Estarán integrados por cuando menos cinco diputados y deberán coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo.

Los diputados que dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario, sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las consideraciones que a todos los legisladores, y apoyándolos en lo individual, conforme a las posibilidades de la Cámara para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular.

Sobre el particular, existen distintas argumentaciones a favor de garantizar la actividad de las diputadas por encima de las presuntas restricciones que se le imponen en razón de la pertenencia a un Grupo Parlamentario y, en consecuencia, estar sujetas a la disciplina del partido político. En este afán de combatir las limitaciones partidarias existentes en la práctica parlamentaria sobre los legisladores, distintos representantes populares han abanderado los argumentos en ese sentido.

Durante la discusión de la actual LOGGEUM-1999, la Diputada Carolina O'Farrell (diputada sin partido) opinó sobre la naturaleza y la condición de los diputados sin partido:

"Se entiende que esta reforma se ha dado con la intención de buscar el mejor equilibrio posible para que la correlación de fuerzas entre las formas representadas en la Cámara y los derechos de todo Grupo Parlamentario y de todo legislador, se respeten en plenitud en los ámbitos de los procedimientos parlamentarios y en las decisiones políticas. Sin embargo, como *representante independiente* quisiera manifestar que el contenido de algunos de los artículos no responden a la actitud democrática que el pueblo mexicano expresó en las urnas en 1997.

"¿Por qué? Porque esta reforma deja la idea de ser una reforma tripartita, de tres partidos solamente, que solamente tres partidos que tienen mayoría en este momento, son los que serán los que dirijan los tres grandes órganos que propone la iniciativa, que son la unidad de la Cámara en la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos. En estas tres solamente quedarán contenidos los tres partidos que tengan mayor número de votos. Se excluye a los partidos llamados o mal llamados pequeños, pero también a los *diputados independientes*.

"Se manifiesta que existen, seguimos existiendo, conforme al artículo 31 y en este artículo 31 se hace una modificación muy rara. Por un lado el domingo 20 de junio se establece un aumento que dicen guardar las mismas consideraciones y sin embargo la modificación publicada el 22 desaparece la consideración que se les apoya en lo individual²².

²¹ Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias del 18 de junio de 1999, publicado el 20 de junio en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*.

²² En el Dictamen de la Cámara de Diputados, emitido el 18 de junio de 1999, el artículo 31 —que finalmente fue aprobado como artículo 30— ordenaba que a los diputados sin partido debía guardárseles las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyárseles "en lo individual". Sin embargo, de acuerdo con la *Fe de Erratas* elaborada por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 22 de junio de 1999, en su punto 7 se decidió eliminar la expresión "en lo individual", sin expresar algún razonamiento que justificara esa decisión.

"Yo quisiera que se incluyera en el artículo 31 nuevamente que el apoyo se le diera en *lo individual* a los diputados independientes".

"¿Por qué esto? Porque miren ustedes: en este momento yo tengo que participar solamente en lo particular. Como *diputados independientes* no participamos en ninguno de los órganos de gobierno y queda una idea muy especial: no podemos participar, somos excluidos.

"¿Por qué entonces se habla de tanta democracia? Democracia es inclusión, no es exclusión; democracia es saber que hay otros que piensan diferente y que tienen también que ser escuchados. Pero mucho más allá: prevalece la idea de *partidocracia* y no de democracia. Esta reforma es una reforma hecha solamente para tres partidos".

"Y yo me pregunto: ¿por qué la ciudadanía no puede tener las otras opciones? ¿Por qué la Ley Orgánica, por que el COFIPE establece que existen otras opciones y finalmente éstas no son consideradas?"

"Una vez más no fuimos ni comunicados y consultados para realizar estas reformas. Se perdió la oportunidad de incluir a los *diputados sin partido* para poder participar en una representación diferente que se ha dado, y lo sé que han consultado varios de ustedes, en otros países existen *diputados independientes* y tienen otro tipo de participaciones. Aquí perdimos esa oportunidad .

"Pero también están perdiendo los partidos pequeños o los mal llamados partidos pequeños, porque el COFIPE habla de partidos solamente y queda una idea muy especial: por un lado se busca la coalición con los partidos, con todos los partidos, coaliciones para candidaturas y en este caso ahí no son pequeños, ahí lo único que importan son los votos y ahí es, en ese momento si existen, pero se les cierra la participación dentro de la Cámara de Diputados. Esto me parece verdaderamente un absurdo.

"Pero por otro lado, cuando se deja la idea de que la Cámara de ser dirigida por un Grupo de notables y los demás diputados sólo sirven para votar o aplaudir las decisiones que cuatro decidan. ¿Por qué no le ahorramos 496 diputados al pueblo mexicano y que sólo sean cuatro las personas que. . ." [la diputada fue interrumpida debido a que su tiempo para la intervención había concluido].²⁵

La propuesta de la Diputada O'Farrill para adicionar al artículo 30 de la LOGGEUM-1999 la expresión *en lo individual* en referencia al tipo de apoyo que debía brindarse a los diputados sin partido, fue desechada en votación económica por el Pleno, durante la discusión del dictamen de ese ordenamiento. Desgraciadamente, ninguna diputada de los Grupos que apoyaban el dictamen subió a tribuna a defender la redacción final del artículo 30 ni a dar una explicación sobre el motivo para eliminar la expresión *en lo individual*.

Nuestra legislación y el régimen de partidos que prevalece en el ejercicio político cotidiano evidencia que el principio fundamental es proteger la representación de las corrientes ideológicas y garantizar su expresión en el órgano legislativo. De ahí que, a través de la legislación, se ha buscado preservar la naturaleza de los Grupos como los principales conductos para la expresión de esa representación.

No obstante, el artículo 30 de la Ley Orgánica vigente establece que a los diputados sin partido se les deberán guardar las consideraciones que a todos los legisladores y se les deberá apoyar, conforme a las posibilidades de la Cámara para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular. La importancia de este precepto radica en que las diputadas no perderán sus derechos individuales por el sólo hecho de no pertenecer a un Grupo Parlamentario.

A ellos se les guardan únicamente las consideraciones que a todos los demás legisladores, por ejemplo, sus dietas, prestaciones, acceso a información, recursos materiales y humanos. Por otro lado, las diputadas sin partido no tienen las prerrogativas que poseen los Grupos. No hacerlo así, conllevaría el riesgo de estimular la pulverización de los Grupos Parlamentarios y la salida de las diputadas de sus respectivas agrupaciones, con el propósito de acceder a las prerrogativas individuales, sobre todo económicas y materiales, que sólo poseen los Grupos Parlamentarios.

Además de las consideraciones conceptuales sobre la preeminencia de los Grupos por encima de los diputados sin partido, debe tomarse en cuenta que esencialmente están en juego consideraciones de carácter económico y administrativo. En la práctica parlamentaria, la administración de los recursos que posee la Cámara de Diputados privilegia la actividad de los Grupos.

Los integrantes de los Grupos reciben no sólo recursos asignados individualmente, sino también, de manera indirecta, recursos y locales otorgados a su Grupo Parlamentario. Asimismo, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo, la cual estará integrada por una cantidad fija de carácter general distribuida entre todos los Grupos y otra suma variable que estará en función del número de integrantes que conformen la agrupación.

²³ Versión estenográfica de la sesión del 22 de junio de 1999, correspondiente al primer periodo extraordinario del segundo receso del segundo año de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. Página de la internet de la Cámara de Diputados (las *cursivas* son mías).

4. La Coordinadora o el Coordinador Parlamentario

Según el *Diccionario de la Lengua Española*, *Coordinador* es el que coordina; mientras que *coordinar* significa "disponer cosas metódicamente"²⁴. En el *Diccionario de Uso del Español*, *coordinar* es "arreglar diversas cosas de manera que sean compatibles y no se estorben unas a otras o al resultado que se pretende"²⁵. El uso del vocablo *Coordinador* tiene una significación específica en la práctica parlamentaria; Guillermo Cabanellas opina que el *Coordinador* es "la persona o cuerpo al que se confía la tarea superior de reunir dispares elementos, organizarlos según criterio, adecuarlos a la estructura más conveniente y completarlos en un sistema"²⁶.

En la Ley Orgánica de 1979, a la diputada que encabezaba a su respectivo Grupo Parlamentario se le denominaba de manera indistinta entre *Coordinador* y *llder* a lo largo de la redacción de ese texto legal. Fue a partir de la reforma de 1994, en que se intentó uniformar la denominación de *Coordinador* dentro de la LOGGEUM. Incluso el Dip. Emilio Becerra González (PRD) pidió esa corrección durante la discusión de la reforma en la sesión del 9 de diciembre de 1992²⁷.

La figura del Coordinador posee una significación fundamental en las tareas parlamentarias dentro del Congreso y en la actividad política fuera de esa entidad pública. La relevancia de ese cargo y la importancia de su existencia devienen de dos vertientes distintas, pero fuertemente interrelacionadas: el marco legal y la práctica política. La primera fuente se restringe a las facultades que la ley otorga a esa figura; mientras que la segunda abarca atribuciones extralegales de carácter político que le han otorgado capacidad para la negociación política y legitimidad para ser identificado como el *representante* de los diputados de su partido.

En principio, la presunción de legitimidad de una Coordinadora orienta el resto de la actividad parlamentaria del Grupo. Por otro lado, su importancia y su fuerza es producto de la propia naturaleza de los Grupos. Si ellos son creados para unificar las posturas de sus integrantes, garantizar la representación ideológica de sus partidos políticos, hacer eficiente el trabajo legislativo y facilitar las negociaciones políticas; la Coordinadora encarna todas esas ventajas mediante el ejercicio de su categoría de portavoz y, en

²⁴ Real Academia Española, *op. cit.*

²⁵ Moliner, María, *op. cit.*

²⁶ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Heliasta, Argentina, 1891, citado en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario... op. cit.*, pp. 294.

²⁷ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sesión ordinaria del 9 de diciembre de 1992.

ocasiones, de representante político del Grupo. Así, es posible afirmar que ellos se han convertido en la figura clave de la actividad de la Cámara de Diputados.

4.1 Fuentes legales del poder del Coordinador o de la Coordinadora

Las fuentes legales que le proporciona fortaleza al Coordinador derivan no sólo de las facultades que se le otorgan en el Capítulo III, *De los Grupos Parlamentarios*, del Título Segundo de la LOCGEUM-1999, sino esencialmente a lo largo del texto de la Ley Orgánica. Ello se debe a que dentro de ese Capítulo III se determina la naturaleza de quien es designada Coordinadora por su Grupo, mientras que en los capítulos subsiguientes se determina la integración y atribuciones de los órganos de la Cámara de Diputados.

4.1.1 Expresión de la voluntad del Grupo

El artículo 27 de la LOCGEUM-1999 comprende al Coordinador como la diputada o el diputado que "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".

Con la expedición de la nueva Ley Orgánica de 1999, se definió por primera vez en la historia parlamentaria de nuestro país la figura de la Coordinadora. A través de esa redacción, se determinó asignar al Coordinador un papel que, en principio, se restringe al de un conductor de la voluntad del conjunto de los legisladores que componen el Grupo. De esta manera se acotó la naturaleza jurídica de la Coordinadora; de tal manera que no se le atribuye la función de un dirigente, un líder o un representante legal de la agrupación de diputadas, ni mucho menos el de ser un funcionario de la Cámara.

La ley no retribuye a quien es designado como Coordinador alguna facultad o privilegio que supere el mandato constitucional de cada diputada o que revierta los derechos de sus pares en beneficio del primero. La ley parte de que tanto la Coordinadora como los diputados tienen la calidad misma.

Las Coordinadoras o los coordinadores no adquieren ante el Pleno un voto especial o de mayor calidad al de cada uno de los legisladores, ni tienen facultades extraordinarias distintas a las que posee cualquier diputada para la presentación de iniciativas, participación en debates, presentación de mociones o la formulación de preguntas al

orador en turno. Sin embargo, la propia ley les otorga un ámbito de atribuciones, cuyo ejercicio los ubican en una situación distinta a la del resto de los integrantes del Pleno.

Cuando un Coordinador funge como "expresión de la voluntad del Grupo" se parte de un supuesto de legitimidad de su nombramiento. Es decir, quien se ostenta como Coordinadora debió haber recibido la designación como tal de su Grupo, se reputa que fue nombrada de acuerdo con las normas internas de su agrupación y, consecuentemente, debió hacerse del conocimiento de la Secretaría General.

Asimismo, se presume que las decisiones que asuma ante los órganos de la Cámara implican el acuerdo tácito de los miembros de su Grupo y la autorización para participar en el procedimiento de voto ponderado de sus integrantes ante tales instancias. En esencia, se trata de un nombramiento cuya actuación se funda en la buena fe, así como en la legitimidad que la ley reputa desde el momento en que se ostenta como Coordinadora y no encuentra en ello oposición dentro de su Grupo.

Es difícil determinar la naturaleza jurídica del Coordinador, pues en realidad su contenido está dado por el ejercicio de ese nombramiento, la relación que guarde con los miembros del Grupo y, fundamentalmente, por la forma como la normas y prácticas internas de cada agrupación determinen para el ejercicio de esa responsabilidad. Debido a que el desempeño de esa figura varía de un Grupo a otro y de Legislatura en Legislatura, no es posible definir la naturaleza jurídica de manera general aplicable a todos los casos. No obstante, es posible descartar algunas características o figuras jurídicas que pudieran ser aplicadas.

Definitivamente, no se trata de un representante legal de la agrupación como en el Derecho Civil. A la representación civil debemos entenderla como "la figura jurídica que permite alterar o modificar el ámbito personal o patrimonial de una persona, por la actuación de otra capaz, quien actúa siempre a nombre de la primera"²⁸ o el caso "cuando una persona celebra a nombre y por cuenta de otra un contrato (o en general un acto jurídico) de manera que sus efectos se producen directa e inmediatamente en la persona y en el patrimonio del representado, como si él mismo hubiera celebrado el contrato (o ejecutado el acto); se produce una relación obligatoria directa entre el representado y un tercero"²⁹.

De acuerdo con tales conceptos, no encontramos ante la ausencia de varios elementos para concluir que la Coordinadora ejerce la representación del Grupo en términos del

²⁸ Zamora y Valencia, Miguel Ángel, *Contratos civiles*, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1989, p. 198.

²⁹ Borja Soriano, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, tomo I, Editorial Porrúa, 6ª edición, México, 1969, p. 280.

Derecho Civil. Primero, el Grupo no es una persona legal que tenga patrimonio propio y, por lo tanto, no puede ser representada por otra de tal manera que se altere o modifique su ámbito personal o patrimonial. Segundo, los actos efectuados por el Coordinador no provocan en general efectos inmediatos sobre la persona o patrimonio de las diputadas en particular o como agrupación.

El único ámbito en el que las decisiones de las Coordinadoras se reputan como reflejo de la voluntad de los miembros del Grupo es en la Junta y en la Conferencia. Pero en esos órganos, no se trata de una representación como en el Derecho Civil, en la cual los actos de los Coordinadores se ejecuten a nombre y por cuenta del Grupo con efectos sobre su persona y patrimonio, sino que se trata esencialmente de la concurrencia de voluntades en el ejercicio de atribuciones que están señaladas expresamente por la ley.

Debido a que se trata del ejercicio de funciones públicas, la labor del Coordinador se podría asemejar más al de una *representación política*, pues se trataría de una situación en la que las acciones tomadas por la Coordinadora dentro de los órganos de gobierno, se imputaría a los integrantes de la agrupación por lo que implicaría un carácter obligatorio para ellos, bajo el punto de partida de que aquél cuenta con la aprobación expresa de sus compañeros.

En este sentido, me parece que la figura del Coordinador, dentro de algunos Grupos Parlamentarios, puede compararse con la de una representación política con *mandato imperativo*. En este tipo de relaciones, la Coordinadora no puede apartarse ni modificar el mandato recibido de sus compañeros de Grupo y se convierte en un "mero instrumento de una voluntad preexistente"³⁰.

Así, el Coordinador está sujeto a instrucciones determinadas por sus compañeras, les deben rendir cuentas e incluso le puede ser revocado ese mandato a voluntad de su asamblea interna. En la práctica parlamentaria no existe un caso relevante en el que un Grupo haya revocado la designación de su Coordinadora, aunque sí ha habido amenazas de ello.

A diferencia del mandato imperativo, existen otros Grupos en los que el Coordinador juega un papel más cercano al de una representación política del tipo de *mandato representativo*, en la que no está sujeto a ninguna instrucción ni voluntad preexistente rígida, sino que ejercen cierta independencia en sus decisiones dentro de los órganos.

³⁰ Fayt, Carlos S., *Derecho Político*, Tomo II, Ediciones Depalma, 9ª edición, Buenos Aires, 1995, p. 267.

Las características de estos dos tipos de representación política muchas veces son mezcladas entre sí a lo largo del desempeño de una Coordinadora. En ocasiones, esa diputada puede acudir a los órganos de la Cámara con un mandato expreso de sus compañeros o de su partido político; mientras que en otras ocasiones o en otros asuntos, actúa de manera libre, de acuerdo a su voluntad. De cualquier manera, aunque no es posible determinar la naturaleza jurídica del Coordinador, si es posible descartar que se trate de una representación de Derecho Privado.

No obstante que se trata de un concepto laxo ser la "expresión de la voluntad del Grupo Parlamentario", es idóneo para emplearlo en el plano descriptivo de esa figura. Por ello, el concepto aporta poco respecto a sus efectos jurídicos y ofrecería más sustancia si fuera analizado bajo la óptica de la Sociología o de la Ciencia Política. Sin embargo, es claro que las legisladoras no se arriesgaron a dar otra definición sobre el Coordinador y optaron por una definición aséptica sobre él.

De esta manera, la Coordinadora, como en otras legislaciones del mundo, se restringe legalmente a una especie de portavoz de la voluntad de sus compañeros. Las decisiones del Coordinador no provocan efectos vinculatorios de carácter jurídico respecto a los integrantes del Grupo, de tal manera que se lleguen a afectar los derechos que poseen como legisladores en lo individual.

Es decir, si una Coordinación se compromete a apoyar la propuesta de integración de la Mesa Directiva o para la integración de las Comisiones, no implica que sus compañeros están obligados a comprometer su voto en el Pleno para apoyar esa posición. Un comportamiento contrario al de su Coordinador, no deviene para un legislador en la aplicación sobre él de una sanción legal. En todo caso, podría sobrevenirle una censura política o una sanción interna en su Grupo o su partido.

Podría afirmarse, por ejemplo, que la decisión de la Coordinación dentro de la Junta o de la Conferencia trae aparejado un efecto vinculatorio hacia los integrantes de los Grupos y hacia las diputadas sin partido, pues se trata de un órgano de la Cámara cuyas resoluciones afectan a esa entidad pública. Bajo este ejemplo, podría afirmarse que cuando las Coordinadoras dentro de la Junta asignan recursos humanos, materiales y financieros, están generando un efecto vinculatorio que obliga a todos los diputados a acatar dicha resolución.

Sin embargo, en este caso no puede hablarse de un efecto vinculatorio directo entre la acción del Coordinador y sus compañeros de Grupo. Por el contrario, debe distinguirse entre las decisiones de la Coordinación y el ejercicio de facultades de un órgano. Una cosa es la actuación de la Coordinación dentro de un órgano, como la JCP, y otra es que ella adopte decisiones como una entidad colegiada en la que concurren diversos

individuos que expresan la voluntad de sus compañeros. Finalmente, lo que obliga a los miembros de un Grupo no es la decisión de su Coordinación, sino la determinación que en ejercicio de sus facultades adoptó todo un órgano.

Estos conceptos y la distinción planteada quedaría más clara si se aprecian dos elementos que forman parte de la actividad del Coordinador: su papel como *expresión de la voluntad* y su sometimiento al criterio de voto ponderado dentro de la JCP y de la Conferencia. Cuando la Coordinación ejerce su responsabilidad como expresión de la voluntad de su agrupación no crea efectos vinculatorios como si fuera una representante, sino que únicamente ejercer funciones de portavoz, que responde al objetivo de aplicar un principio de economía y eficiencia en el trabajo parlamentario.

Mientras tanto, el voto ponderado se trata de un criterio que es aplicado para la toma de decisiones como órgano colegiado, pero no implica tampoco que a través de él se vincule a los diputados de cada Grupo. Una vez que cualquiera de los dos órganos ha adoptado una decisión de acuerdo a sus reglas de votación se vinculará y será obligatorio para todos los miembros del Pleno. Por tanto, todas las legisladoras estarán obligadas, independientemente de si su Coordinación votó a favor o en contra de dicha resolución por el sistema de voto ponderado.

Es evidente que los diputados, dotados de personalidad jurídica, pueden obligarse con otras personas y, dentro del Congreso, tienen capacidad para ejercer sus facultades, de acuerdo a lo señalado en el marco constitucional y legal. Sin embargo, la ley otorga a las diputadas facultades y derechos indelegables. Un ejemplo de ello es el derecho que cada diputado tiene para ejercer su voto en diversos actos propios del Congreso.

En las votaciones del Pleno de la Cámara, cada diputadas ejerce un voto unitario que no puede delegar a otra legisladora y menos a cualquier otra persona. Así, dentro del marco legal que rige a nuestro Congreso, los diputados no pueden delegar sus facultades ni establecer una representación legal que sea depositada en el Coordinador.

Por otro lado, es necesario precisar que las Coordinadoras de los Grupos no pueden, con esa calidad, efectuar actos de representación de la Cámara de Diputados. La legislación parlamentaria sólo faculta a la Presidencia de la Mesa Directiva para tener la representación legal de la Cámara de Diputados (artículo 23, párrafo 1, fracción I), LOCGEUM-1999).

ARTICULO 23.

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

- ...
I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;
- ...

4.1.2 La Junta de Coordinación Política

Gran parte de la fuerza política de las Coordinaciones reside en su actividad dentro de la Junta de Coordinación Política. Sin embargo, en las Legislaturas anteriores a la LVII, la dirección de los trabajos parlamentarios y la fuerza política de la Cámara estaba concentrada en la Presidencia de la Gran Comisión o, en menor grado, en quien dirigía la CRICP –en el caso de la LVI y los dos primeros años de la LVII Legislaturas–.

La mayoría absoluta que un solo partido había ejercido en las Legislaturas anteriores a la LVII implicaba el control de la Gran Comisión. Aunque en ella estaban incorporados las Coordinaciones de los demás Grupos Parlamentarios, el control por parte de la agrupación mayoritaria era innegable. El procedimiento para la integración de la Gran Comisión y las facultades que le estaban conferidas a ella imponían una forma particular de conducir los trabajos parlamentarios y determinaba la manera como se ejercía el poder político dentro de la Cámara, a diferencia del nuevo marco legal de 1999.

Sin embargo, la inédita conformación de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura modificó radicalmente el papel de las Coordinaciones de los Grupos y ocasionó la extinción de la Gran Comisión. Aunque la LOCGEUM-1994 establecía la obligatoriedad para conformar la Gran Comisión en la Cámara de Diputados con las diputadas del partido político que hubiere obtenido la mayoría absoluta en el Pleno, se suscitó una controversia legal y política en la interpretación de este precepto en las tareas de instalación de la LVII Legislatura.

La controversia provocó una crisis política en los trabajos preparatorios de la asamblea que marcaron el destino de esa Legislatura. La salida política que todos los Grupos dieron a este fenómeno fue otorgar preeminencia a la CRICP, como órgano de gobierno de la Cámara, y transferir a ésta las facultades que estaban reservadas a la Gran Comisión.

De esta manera, en la LVII Legislatura no sólo se preservó la calidad de órgano de gobierno de la CRICP, sino que se le fortaleció políticamente. Las facultades de la Gran Comisión, ahora inexistente, fueron atraídas hacia el ámbito de competencia de la CRICP, como una solución política a la ausencia de ese órgano. La CRICP, como aglutinadora de las Coordinaciones, era el órgano encargado de dictar las decisiones fundamentales de la Cámara que luego serían sometidas a la consideración del Pleno. Este papel preponderante se apoyaba en la importancia que las Coordinaciones tienen en el control y la dirección de sus respectivos Grupos.

De hecho, la CRICP y las Coordinaciones Parlamentarias se fortalecían mutuamente y su fuerza era complementaria. En la práctica parlamentaria y en su momento, la antigua CRICP fue adquiriendo mayor importancia política que suplió el poder político y las atribuciones de la antigua Gran Comisión.

La ausencia de una mayoría absoluta a favor de un Grupo Parlamentario obligó a hacer de la CRICP una auténtica instancia de decisión y un órgano de equilibrio de la fuerza electoral representada en los diputados en la LVII Legislatura. Así, la mayor parte de los acuerdos de la CRICP en el periodo de 1997 a 1999 se tomaron por consenso. El consenso estaba fundamentado en la capacidad de las Coordinaciones para discutir y, al mismo tiempo, alcanzar acuerdos que dieran viabilidad al trabajo legislativo.

Anteriormente, las Coordinaciones Parlamentarias eran actores centrales de la Cámara, pero finalmente estaban sujetos a la voluntad política y, sobre todo, a las facultades legales que poseía a la Presidencia de la Gran Comisión. La importancia numérica de los Grupos de oposición hasta la LV Legislatura condicionaba la capacidad de negociación y el poder político de sus Coordinaciones ante ese órgano.

Al contrario, durante la LVII Legislatura y por primera vez en la historia legislativa, las Coordinaciones de los Grupos tuvieron un poder real individual que se ejercía dentro de la actividad de la CRICP. Más tarde, esa situación fue institucionalizada a través de la nueva Ley Orgánica de 1999, por la que se creó la Junta de Coordinación Política.

La JCP es definida como "la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto es 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" (artículo 33, párrafo 1, LOCGEUM-1999). Así, junto con el Pleno y la Conferencia, la JCP es uno de los órganos de mayor importancia en la Cámara. Bajo esa definición expresada en la ley y junto con los demás preceptos que regulan ese órgano, es posible identificar que existen tres previsiones legales que determinan la preeminencia de las Coordinaciones dentro de la Cámara: su facultad para concurrir a la Junta; el ejercicio del voto ponderado, y su eventual calidad como Presidente de ese órgano.

Debido a que exclusivamente las Coordinaciones tienen derecho a acudir a la Junta (artículo 31, párrafo 1, LOCGEUM-1999), ello les dota de una investidura política que no poseen el resto las diputadas y diputados. Sólo ellas pueden legalmente alcanzar entendimientos y convergencias políticas dentro de ese órgano. Su palabra se convierte no únicamente en el reflejo de la voluntad del Grupo, sino en su propia capacidad de

decisión. Evidentemente, esta facultad legal les otorga una importancia política superior a la que posee el resto de los integrantes de su Grupo.

Las Coordinaciones se convierten en pivotes de las negociaciones que llegan a adquirir valor político y relevancia jurídica cuando son llevadas al seno de la Junta. De esta manera, las propias atribuciones de la JCP, señaladas en el artículo 34, dan fortaleza a la figura de las Coordinaciones, pues sólo ellas pueden participar en su ejercicio de manera colegiada en el ámbito de ese órgano. Finalmente, los acuerdos que la JCP somete a la consideración del Pleno conllevan la presunción de que recibirán la votación favorable de los miembros de los Grupos cuyos Coordinadores dieron su aprobación en la sesión de la Junta.

El segundo precepto legal que fundamenta el poder político de la Coordinadora dentro de la Junta corresponde a la aplicación del criterio del voto ponderado. Mediante ese principio, para la adopción de resoluciones por mayoría absoluta se toma en cuenta la proporción de las diputadas y los diputados que forman parte del Pleno de la Cámara y de cuya voluntad es expresión su Coordinador. Este principio incorpora la fuerza numérica de la agrupación como valor agregado al voto del Coordinador que participa en la JCP.

De esta manera, el voto de cada Coordinadora representa una fracción del total de las diputadas y diputados. Consecuentemente, la fuerza de quienes concurren a la JCP no es igualitaria, debido a que cada uno es respaldado por el número de integrantes de su agrupación. Así, la capacidad de negociación de las Coordinadoras dentro de ese órgano estará siempre sujeta y sustentada en el tamaño de su Grupo dentro del Pleno.

El tercer precepto legal que incrementa la significación de la Coordinación es la posibilidad de ser la Presidente de la Junta. De acuerdo con el artículo 31 de la LOGGEUM-1999 existen dos alternativas para determinar al Presidente de la JCP. El primero señala que tendrá esa responsabilidad el Coordinador del Grupo que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara y durará toda la Legislatura. El segundo establece, en caso de no poder aplicarse el primero, que la encomienda tendrá una duración anual y será asignada sucesivamente entre las Coordinaciones de los Grupos en orden decreciente del número de legisladores que los integren.

De esta manera, quien sea designado Presidente de la Junta ejercerá facultades legales que le otorgarán una magnitud política por encima del resto de los Coordinadores y aún más de las legisladoras y los legisladores. Conforme al artículo 36 de la LOGGEUM-1999, la Presidencia de la JCP, cuya temporalidad sea anual o por toda la Legislatura, tendrá conferidas atribuciones para convocar y conducir las reuniones de trabajo de la JCP; velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos

que se adopten; poner a consideración de la Conferencia criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, el calendario para su desahogo, y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno; y disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual.

4.1.3 La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Del mismo modo que en la Junta, las Coordinaciones concurren a la integración de la Conferencia. Pero, a diferencia de aquélla, ésta es dirigida por el Presidente de la Cámara de Diputados. La presencia de este diputado imprime un sello característico a la naturaleza de la Conferencia. Además, su asistencia se debe al tipo de atribuciones que ese órgano tiene conferidas en relación con las sesiones del Pleno y la organización de la actividad legislativa de la asamblea nacional.

De esta manera, las Coordinaciones actúan dentro de la Conferencia bajo el principio de equilibrio entre las fuerzas políticas y de la coordinación con la Presidencia de la Mesa Directiva respecto a materias que pertenecen netamente al ámbito de los trabajos legislativos. Ello se ve reflejado en el mandato legal (artículo 37, LOCGEUM-1999) por el cual la Conferencia deberá adoptar sus resoluciones por *consenso*. Este precepto implica un mandato moral a las integrantes de la Conferencia para trabajar con el ánimo y la voluntad política con el fin de alcanzar acuerdos sólidos y legítimos.

Existen tres previsiones legales en torno a la Conferencia que refuerzan el poder político de las Coordinadoras. La primera coincide con la ya referida anteriormente en la Junta de Coordinación Política: sólo los Coordinadores Parlamentarios tienen derecho a integrar la Conferencia.

La segunda previsión legal corresponde al sistema de votación que se aplica dentro de ese órgano. De acuerdo con el mencionado artículo 37, las resoluciones de adoptan por consenso; pero en caso de no ser obtenido, deberá echarse mano del sistema de voto ponderado de los Coordinadores. Del mismo modo que en la Junta, ese principio de ponderación proporciona un poder de negociación al Coordinador en relación directa a la importancia numérica de su Grupo.

La tercera previsión corresponde a las facultades de la propia Conferencia. Ese órgano, según el artículo 38 de la LOCGEUM-1999, tiene atribuciones para establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones y el calendario para su desahogo; constituir la integración básica del orden del día de cada sesión del Pleno; determinar las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones; proponer al Pleno el proyecto de Estatuto; impulsar el trabajo de las Comisiones para la elaboración y el

cumplimiento de los programas legislativos; y llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de la Secretaría General y de la Contraloría de la Cámara. La facultad de las Coordinadoras para participar en las tareas de la Conferencia les da la posibilidad de incidir en el ejercicio de estas importantes atribuciones que constituyen funciones públicas del órgano y, en algunos casos, se convierten en obligatorias para toda la asamblea.

4.1.4 La integración de las comisiones y comités

Varios preceptos de la LOCGEUM-1999 confieren a los Coordinadores una amplia aptitud respecto a la integración de las comisiones. Por un lado, las Coordinadoras intervienen en la conformación de esos órganos y, por el otro, actúan de manera determinante en la sustitución de sus integrantes.

De acuerdo al párrafo 2 del artículo 43 de la Ley Orgánica, para la integración de las comisiones, la Junta 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. Asimismo, al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a las diputadas o diputados que deban presidirlas y fungir como secretarías o secretarios.

Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a las legisladoras 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, párrafo 3, LOCGEUM-1999). De esta manera, dentro de la Junta, las Coordinaciones alcanzan acuerdos entre sí para distribuirse los lugares en las comisiones, y cada uno de ellos se reserva, por lo general, determinar a sus compañeras que ocuparán esos lugares, siempre y cuando no contradigan la regla por la que una diputada o un diputado no podrán pertenecer a más de dos comisiones (artículo 43, párrafo 1, LOCGEUM-1999).

Así, mientras las Coordinaciones concurren, a través de su participación colegiada en la Junta, a la distribución proporcional de los lugares dentro de las comisiones, por otro lado, también poseen la poderosa facultad implícita en la ley para comunicar a la Junta el nombre de los integrantes de su Grupo que formarán parte de esos órganos. Evidentemente, el ejercicio de esta atribución está sujeta a las reglas internas de las agrupaciones para vigilar y controlar la actividad de su Coordinación. Sin embargo, en la práctica parlamentaria el Coordinador concilia las aspiraciones de sus compañeros

por pertenecer a determinadas comisiones con los puestos disponibles que corresponden a su Grupo.

Aún cuando las propuestas para la integración de las comisiones, son sometidas a la consideración del Pleno (artículo 34, párrafo 1, inciso c), LOCGEUM-1999), ellas conllevan la presunción de que han sido elaboradas con el acuerdo de los integrantes de cada Grupo. Por ello, generalmente la integración de las comisiones, acordada previamente entre las Coordinaciones, reciben la confirmación por parte de los miembros del Pleno. En todo caso, la inconformidad de alguna diputada o diputado con la integración de las comisiones es atendida en el ámbito interno de su Grupo, en donde es posible cuestionar la determinación tomada por su Coordinación en el seno de la Junta.

En cuanto a la facultad que las Coordinadoras poseen para sustituir a miembros de su Grupo dentro de las comisiones, la ley confirma el amplio poder que deriva en beneficio de aquellos. Según la LOCGEUM-1999, *el Coordinador* del Grupo Parlamentario al que pertenezcan las diputadas miembros de las Comisiones podrá solicitar su sustitución temporal o definitiva (artículo 44, párrafo 2). Asimismo, si una diputada se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las Comisiones, *el Coordinador* del propio Grupo podrá solicitar su sustitución (artículo 43, párrafo 5).

De esta manera, la propia Ley Orgánica confiere a las Coordinaciones un instrumento valioso para el control político de sus Grupos, que sólo puede ser regulado y equilibrado por las normas internas de su agrupación. En la práctica parlamentaria, el ejercicio de esta facultad ha sido utilizado por los Coordinadores como medio para premiar el desempeño de sus compañeros o como medio de coerción y castigo.

Sin embargo, es claro que la diputada que sea objeto de esa sustitución, no podrá contravenir la decisión de su Coordinador, por lo menos ante alguna instancia de la Cámara de Diputados. En el caso que la mayoría del Grupo dé autorización explícita o tácita a la Coordinación para efectuar tal sustitución, acentuará todavía más la incapacidad de ese legislador para revertir la decisión. Ello lleva a plantearse la hipótesis de que la asignación de lugares dentro de las comisiones no es un derecho que corresponda a las diputadas en particular, sino al Grupo Parlamentario al que pertenezca, el cual posee la atribución legal de efectuar sustituciones en cualquier momento, a través de su Coordinador.

4.2 Fuentes políticas del poder del Coordinador o de la Coordinadora

Aún cuando el estudio de los hechos que en la práctica política favorecen la preeminencia del Coordinador podría ser objeto de un análisis sociológico o materia de observación dentro del ámbito de la Ciencia Política, es útil señalar algunas fuentes del poder político de ese legislador que se generan fuera del ámbito de la ley, aunque no necesariamente en contra de ella.

A pesar que la ley no lo identifica como *representante* o *mandatario* del Grupo, la Coordinadora posee esa categoría política dentro de la práctica parlamentaria. Tanto en las negociaciones que se efectúan dentro del Congreso, como en el diálogo con los otros Poderes, los partidos y las organizaciones sociales, el Coordinador es el personaje central que representa la posición política de su Grupo. El resto de los actores políticos asumen, como he señalado, que esa legisladora está sustentado en la legitimidad que le otorga su responsabilidad y la fuerza numérica de su Grupo en el Pleno de la Cámara.

Por otro lado, la Coordinadora también representa la posición política de su partido. En los hechos, las diputadas y los diputados son considerados una extensión de sus partidos políticos que actualizan su presencia en el trabajo parlamentario. Por lo que su portavoz desempeña el papel de portavoz de la voluntad de sus compañeros, pero fundamentalmente, del partido.

En este sentido, la Coordinación funge como vínculo entre los dirigentes de su partido y sus compañeros de Grupo. Por su conducto se transmite la posición del partido respecto a determinados temas sometidos a la consideración del Congreso. Asimismo, el Coordinador es el medio por el cual el partido mantiene el control político sobre sus representantes en la Cámara de Diputados.

En la práctica parlamentaria, la importancia de las Coordinaciones se refleja, por ejemplo, en la conducción de las sesiones del Pleno. En esos casos, la Mesa Directiva está obligada a desahogar los asuntos señalados en el orden del día, pero cuando existen dudas o reajustes en su integración, la Presidencia de la Mesa, en principio, no consulta directamente con los diputados en particular, sino que lo hace a través de sus respectivos Coordinadores.

Es importante distinguir la diferencia que existe entre la actuación de las Coordinaciones dentro de la JCP, junto con los acuerdos que ahí se adoptan, de la actuación de ellas mismas fuera de ese órgano que conllevan la adopción de acuerdos entre dos o más Grupos con el fin de definir un sentido determinado para actuar o para unificar el sentido del voto de sus legisladores en determinados asuntos. Ambos

ámbitos de negociación implican que los Grupos acuerden decisiones sobre los asuntos a atenderse en el Pleno, en las comisiones, en los comités o dentro de la misma JCP.

Sin embargo, existen diferencias entre los acuerdos que se alcanzan dentro de la JCP y los que se logran fuera de ella. Los acuerdos de los Grupos dentro de la Junta deben ceñirse a las facultades ella posee en la LOCGEUM. En cambio, los acuerdos entre los Grupos fuera de ese órgano pueden versar sobre cualquier asunto, incluso más allá de las facultades que les otorga la ley. En el caso de este tipo de acuerdos, no existe obligación legal para cumplirlos; por el contrario, ellos son acuerdos políticos para los cuales sólo hay una obligación de carácter moral y política.

Por el contrario, los acuerdos que se alcanzan dentro de la JCP poseen un revestimiento legal en tanto son sometidos a la consideración del Pleno de la Cámara. En cambio, los acuerdos entre algunos Grupos fuera del ámbito de la JCP son sólo compromisos políticos hasta antes de ser sometidos al Pleno o a la misma Junta.

4.3 Designación de la Coordinadora o del Coordinador

Tanto el artículo 14, como el 26 de la LOCGEUM-1999 señalan la obligación de los Grupos Parlamentarios de comunicar a la Secretaría General el nombre de la diputada o diputado que haya sido designado como titular de la Coordinación del Grupo. De manera implícita, la Ley Orgánica delega en los Grupos y en sus partidos políticos la libertad de establecer el mecanismo para la designación de su Coordinador. Asimismo, de acuerdo con la antigua LOCGEUM-1994 (artículo 34), también correspondía a los Grupos decidir los procedimientos para la designación de las Coordinadoras, de conformidad con sus normas estatutarias y sus propios lineamientos.

Según el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española³¹, *designación* significa la "acción y efecto de designar una persona o cosas para cierto fin". A su vez, *designar* significa "formar designio o propósito –acepción que no nos es útil para el caso–; señalar o destinar una persona o cosa para determinado fin". Mientras tanto, de acuerdo con el mismo diccionario, *elección* se refiere al "nombramiento de una persona, que regularmente se hace por votos, para algún cargo, comisión, etc."

De ello se desprende que la expresión *designación* implica distintas formas a través de las cuales puede ser señalado la diputada que fungirá como Coordinadora. La palabra *designación* puede comprender dentro de su concepto al nombramiento directo por parte de un solo individuo o por la dirigencia del partido político, al nombramiento por

aclamación o por parte de unos cuantos, al nombramiento por consenso, a la elección por parte de la mayoría de los miembros del Grupo Parlamentario, al sorteo entre los legisladores del mismo partido político, etcétera.

El concepto *elección* comprende tanto en su significado, como en la actividad política, a un nombramiento a través de votaciones. Así, el concepto *designación* es más amplio que el de *elección*; de hecho, es posible decir que la *elección* es una modalidad o una especie del género *designación*. Sin embargo, la decisión sobre la forma de designar a sus Coordinadoras es un derecho que forma parte de la autonomía de los Grupos, de tal manera que no puede existir ninguna coerción legal externa que los obligue a adoptar un determinado mecanismo de designación.

Sin embargo, existe un imperativo político que en el ámbito interno de los Grupos conduce a designar al Coordinador mediante métodos democráticos. Asimismo, la opinión pública ejerce una presión moral sobre los legisladores de un mismo partido para conducir sus mecanismos internos para la designación de su Coordinación a través de la votación directa y secreta.

Ello ha sido más evidente a partir de la reunión de los Grupos que conformarán la LVIII Legislatura durante los meses de julio y agosto de 2000. Bajo la nueva conformación plural de la Cámara de Diputados, los legisladores se han visto obligados a transparentar y hacer públicos sus procesos para la selección de sus respectivas Coordinaciones, de tal manera que todos ellos surgieron de los comicios internos de sus diputados electos.

4.4 Facultades del Coordinador o de la Coordinadora

Como ya he venido explicando, las facultades que poseen los Coordinadores les dan una enorme presencia política dentro de las actividades de la Cámara y dentro del Congreso. Ello se refuerza en el hecho que además de ejercer esas facultades legales, la propia práctica parlamentaria ha concentrado diversas atribuciones en quienes ejercen la coordinación de su Grupo Parlamentario. Sin embargo, ni la LOGGEUM ni el RGICGEUM contienen un catálogo de las facultades de los Coordinadores, sino que éstas se encuentran dispersas en diversos artículos de esos ordenamientos y en los acuerdos aprobados por el Pleno de la Cámara.

De acuerdo con la experiencia en la LVII Legislatura, la principal facultad que poseen los Coordinadores y a partir de la cual se derivan otras tantas de importancia, es la de

³¹ Real Academia Española, *op. cit.*

formar parte de la Junta y de la Conferencia (artículos 31 y 37, LOGCEUM-1999). Sin embargo, es posible hacer una distinción en el tipo de facultades que posee la Coordinadora. En un ámbito se encuentran las facultades que posee hacia el exterior del Grupo Parlamentario, en las tareas desempeñadas dentro de los órganos de la Cámara. Mientras que existe otro ámbito del ejercicio de sus facultades hacia el interior de su propio Grupo. Ambos ámbitos están relacionados, pero su importancia es distinta.

Respecto a las facultades que el Coordinador posee en la relación del Grupo Parlamentario con los órganos de la Cámara, éstas son las más importantes en cuanto son portadoras de la posición no sólo de la Coordinación, sino esencialmente del Grupo o de todo el partido político. Las facultades que posee la Coordinadora hacia el interior de su Grupo Parlamentario se definen a partir de su capacidad para expresar la voluntad de su agrupación dentro de los órganos a los que concurre y cuando determina los nombres de los integrantes de su Grupo que formarán parte de las comisiones.

Estas facultades permiten al Coordinador, durante su encargo, tener el respaldo legal para ser reputado *líder* de su Grupo y ser portador de la posición de los legisladores que forman parte de él. El marco legal parlamentario está fundado en el principio de la disciplina de partido, por el que se supone que las diputadas generalmente acuerdan sostener una posición como bloque o como partido político que la transmiten a través de su Coordinador a los demás Grupos Parlamentarios o a los órganos de la Cámara.

A partir del marco legal del Congreso y, en consecuencia, de los acuerdos suscritos dentro de la Cámara de Diputados, así como de la práctica parlamentaria, se derivan otras facultades específicas conferidas a la Coordinadora del Grupo. Por ejemplo, el Coordinador determina, de conformidad con las normas internas de su Grupo, el orden y el tiempo en que sus compañeras o compañeros harán uso de la palabra en la tribuna durante las discusiones. De igual forma establecen los lineamientos o la estrategia que deberá seguir el Grupo durante las sesiones del Pleno.

En el caso de los debates, las Coordinaciones designan los oradores que fijen la posición del Grupo. El Artículo Vigésimo Tercero del Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados³² otorgaba facultades a la CRICP –hoy la JCP– para acordar la celebración de debates sobre asuntos de interés general, abarcando un máximo de veinte minutos por Grupo Parlamentario divididos de conformidad con la propia decisión del Grupo y en el orden previamente convenido.

³² Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el martes 11 de noviembre de 1997.

En estos debates —se dice en el mismo artículo—, los veinte minutos de que dispone cada Grupo Parlamentario serán distribuidos como mejor lo estime el propio Grupo, mediante el señalamiento de su respectiva Coordinadora. Es decir, que de acuerdo a la forma como el Grupo decida internamente la manera como harán uso de ese tiempo, corresponderá al Coordinador comunicar dicha decisión a la Junta o a la Mesa Directiva.

Dependiendo del Grupo Parlamentario del que se trate, se decide en su interior el orden de las oradoras y la distribución del tiempo a que tiene derecho durante los debates. En algunos Grupos, el Coordinador decide de manera vertical quiénes serán los diputados que participarán en el debate. En otros Grupos, ello se decide de acuerdo a criterios que permitan participar a representantes de diversas corrientes internas, a diputadas que poseen una especialización en el tema o a diputados que han participado directamente en el asunto. De cualquier manera, la Coordinación posee una gran capacidad *de facto* para controlar la manera como su Grupo plantea y discute un tema ante el Pleno de la Cámara.

Aún cuando la actuación de cada Coordinador debe conducirse dentro de los límites que le señalen las normas internas de su Grupo, en realidad las prácticas y los mecanismos de control interno pueden variar de un Grupo y a otro. La actividad interna además está sujeta a las relaciones que el conjunto de diputadas guarde con su propio partido político. En ese sentido, dependerá de la organización interna y de los usos que existan dentro de cada Grupo para la adopción de su política legislativa y su posición respecto a decisiones específicas en el seno de la representación nacional.

Las Coordinaciones tienen una serie de facultades que la propia Ley Orgánica les concede. De ellas, pueden hacer uso en la medida que la vida interna de su Grupo se los permita. El exceso en el ejercicio de tales atribuciones será limitado y, probablemente, sancionado en el ámbito estricto del equilibrio que los integrantes de un Grupo mantengan dentro de su organización. Así, el Coordinador contará hacia el interior del Grupo con una fortaleza y legitimidad relativas que le proporcionará capacidad para desempeñar su responsabilidad como expresión de la voluntad de sus compañeras.

4.4.1 Las facultades del Coordinador en el Reglamento del Grupo Parlamentario del PRD

El Reglamento del Grupo Parlamentario del PRD³³ fue el único de su tipo en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura— contiene un catálogo de facultades que le son otorgadas a su Coordinación. Debido a que ese Reglamento está sustentado en el principio de que la coordinación de sus miembros, se basa en el respeto mutuo y en la igualdad de derechos y obligaciones, las atribuciones conferidas la Coordinación son mínimas. De hecho, se le considera parte de una Mesa Directiva del Grupo Parlamentario y se le llama "Coordinador General".

Como ya he descrito, la estructura del Grupo Parlamentario del PRD, según su Reglamento, está sustentada en su Asamblea General, como máxima instancia de discusión y resolución. Ese Grupo Parlamentario, inspirado en la idea de la decisión colectiva como un signo de democracia total, ha procurado someter toda su conducción a la decisión de la mayoría de sus miembros o, en su caso, al consenso. De acuerdo con esta idea, el Grupo Parlamentario estableció en el texto de su Reglamento órganos colegiados para la coordinación de sus trabajos y acotó las facultades de la Coordinación General, para evitar las decisiones verticales por parte de un solo miembro.

De acuerdo con el Reglamento del Grupo Parlamentario del PRD (RGP-PRD), la Mesa Directiva es el órgano que llevará a cabo la coordinación de los diputados miembros del Grupo y dirigirá los aparatos administrativos y de apoyo (artículo 18 del RGP-PRD). La Mesa Directiva está conformada por 10 diputados: una Coordinación General, una Vicecoordinación General y ocho Vicecoordinaciones de área (artículo 9 del RGP-PRD).

A lo largo de la redacción del Reglamento de este Grupo Parlamentario se evidencia el deseo de sus diputadas de establecer contrapesos al poder que a la Coordinación le otorga la Ley Orgánica y las prácticas parlamentarias. La experiencia demuestra que los Coordinadores no sólo detentan una especie de representación política de sus compañeros de partido, sino que adquieren un poder político que les permite disponer la forma como se organiza el Grupo hacia el interior y disponer de los votos de esos diputados como instrumentos de negociación dentro de la Cámara.

De acuerdo con el artículo 17 del RGP-PRD, por un lado, reconoce a la Coordinación General las atribuciones que le confiere la LOCGEUM y, por el otro, en el ámbito

³³ *Reglamento del Grupo Parlamentario del PRD*, Aprobado en la Asamblea General del Grupo Parlamentario el 25 de julio de 1997.

interno le da facultades específicas, pero sujetas a las decisiones de la Asamblea General y al consenso dentro de la Mesa Directiva.

Artículo 17. Son funciones del Coordinador General:

- a. Las señaladas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- b. Convocar a la Asamblea General del Grupo por acuerdo de la Mesa Directiva en los términos de este Reglamento.
- c. Vigilar la correcta aplicación de los acuerdos de la Asamblea General y de la Mesa Directiva y tratar con los diputados todos los asuntos concernientes a este propósito.
- d. Coordinar y orientar, con el auxilio del Vicecoordinador General, la actividad de los diputados en el curso de las sesiones plenarias de la Cámara.
- e. Ser el vínculo de relación del Grupo con los Coordinadores de los otros Grupos parlamentarios de la Cámara.
- f. Sostener relación y coordinación estrecha con el Comité Ejecutivo Nacional del Partido.
- g. Ser portavoz del Grupo Parlamentario.
- h. Las demás que establezca el presente Reglamento y los acuerdos de la Asamblea General del Grupo.

La facultad de coordinar y orientar la actividad de los miembros del Grupo durante la sesión del Pleno de la Cámara, contenida en el inciso d), no está señalada en la LOGCEUM, porque corresponde al ámbito interno de los Grupos determinar la manera como se organizan y establecen sus estrategias durante las sesiones. Sin embargo, la práctica parlamentaria ha determinado que las Coordinadoras o, en su caso, las Vicecoordinadoras son quienes conducen la actuación de todo el Grupo durante las sesiones del Pleno.

Casi sujetos a un control vertical y dependiendo de las prácticas internas de los Grupos, frecuentemente las diputadas y los diputados esperan las indicaciones de su Coordinación o de las Vicecoordinaciones para defender la posición de su partido en la tribuna, señalar el orden de los oradores, la forma como presentan las iniciativas, las proposiciones, los puntos de acuerdo y las mociones ante el Pleno, el sentido del voto, y, eventualmente, el abandono del salón de sesiones como señal de protesta.

En el caso del ejercicio del voto en el Pleno, las diputadas no están sujetos al arbitrio de su Coordinación. Por lo regular, el partido adopta una posición que se entiende debe ser defendida y asumida por los miembros de su Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados. En otras ocasiones, en el seno del Grupo, las diputadas deciden *ex ante* el sentido del voto que sostendrán en la sesión del Pleno o dentro de las comisiones.

Otras veces, existen negociaciones apresuradas entre las Coordinaciones cuyo resultado se define momentos antes de la sesión o ya durante la celebración de ésta. En este caso, los diputados miembros del Grupo Parlamentario permanecen expectantes a que su Coordinación o las Vicecoordinaciones les señalen el sentido del voto.

El RGP-PRD ha consentido esta situación y por esa razón incluyó el inciso d) referido. Ninguna disposición de la Cámara de Diputados señala expresamente que las

Coordinaciones son los responsables de orientar y conducir la actividad de sus compañeros. Ante esa ausencia, no es gratuito que se incluya en la redacción del RGP-PRD.

También es pertinente este señalamiento para que, en el ámbito interno del Grupo Parlamentario del PRD, sus miembros tuvieran claro que a pesar de las diversas corrientes que existen dentro de ese partido y la eventual contradicción de posiciones de sus diputadas, debe prevalecer el principio de que existe una persona que coordina y orienta su trabajo. Con ello se cierra el paso a cualquier actitud de disidencia hacia el Coordinador o el Vicecoordinador General, así como cualquier ánimo de escisión del Grupo.

El inciso d) también impone a la Coordinación y a la Vicecoordinación General un esfuerzo constante de acuerdo, de sincronía y de diálogo. Como un principio de orden dentro del Grupo, este señalamiento es coherente con la facultad señalada en el artículo 18, inciso a), por la cual las ausencias del Coordinador serán cubiertas por el Vicecoordinador General, quien tiene la obligación de aplicar adecuadamente los acuerdos asumidos en la Asamblea General y en la Mesa Directiva. La sustitución en ausencias temporales se entiende para cualquier actividad o facultad conferida a la Coordinadora, especialmente durante el desarrollo de una sesión del Pleno de la Cámara de Diputados.

El RGP-PRD confiere tres importantes facultades a la Coordinación General que reflejan lo que en la realidad sucede. Aún cuando el Reglamento del Grupo está ideado para establecer equilibrios dentro de él y aún cuando la actividad de la Coordinación está sujeta a la Mesa Directiva y la de ésta a la Asamblea General, la legislación parlamentaria le da preeminencia a la Coordinación de cada Grupo Parlamentario y asume que él o ella es el portavoz, el representante político del Grupo y quien se sienta a negociar con las demás Coordinaciones con la legitimidad sustentada en los votos de sus compañeras.

Bajo esta realidad, el RGP-PRD otorga al Coordinador General la facultad para ser el único vínculo entre el Grupo y los Coordinadores de los otros Grupos Parlamentarios; coordinarse estrechamente con el Comité Ejecutivo Nacional del PRD, y ser el portavoz del Grupo Parlamentario (incisos e), f) y g) del artículo 17 del RGP-PRD). Los incisos e) y g) son los que ratifican plenamente a la Coordinadora General su calidad de ser la representante política de su Grupo frente a los demás Grupos y frente a los órganos de la Cámara.

4.5 Destitución o sustitución del Coordinador o de la Coordinadora

A diferencia de la LOCGEUM-1994, en la que no se mencionaban los mecanismos o las condiciones para que un Grupo Parlamentario sustituyera a su Coordinadora, la nueva LOCGEUM-1999 contiene dos referencias para esa eventualidad. Por un lado, se establece que cuando el Grupo entregue sus documentos constitutivos a la Secretaría General en la primera sesión ordinaria de la Legislatura, se deberá señalar el nombre del Coordinador, así como el de las legisladoras que desempeñarán otras actividades directivas dentro del Grupo (artículo 26, párrafo 3, inciso c), LOCGEUM-1999).

Por otro lado, la ley facultad a los Grupos a sustituir temporalmente a su Coordinadora dentro de la Junta de Coordinación Política, de conformidad con las reglas interna de cada agrupación de diputados (artículo 32, párrafo 2, LOCGEUM-1999). De ambos preceptos es posible interpretar que la Ley Orgánica ha delegado en los Grupos la facultad para determinar los mecanismos para la sustitución de su Coordinador y, de igual forma, establecer las previsiones bajo las cuales sus miembros podrán destituir a su portavoz.

De hecho, la exigencia contenida en la nueva Ley Orgánica para que los Grupos entreguen sus normas internas a la Secretaría General durante la primera sesión ordinaria de la Cámara, responde al objetivo de contar con reglas claras que no generen dudas respecto a quién es la Coordinadora de un Grupo y las formas en que puede ser sustituido. Ello proporciona seguridad jurídica al resto de los Grupos y sus Coordinadores respecto a la actividad que cada portavoz desempeñe sobre todo dentro de la JCP y de la Conferencia.

El ejercicio de la autonomía de cada Grupo para nombrar y sustituir a su Coordinación tiene varias restricciones señaladas por las costumbres parlamentarias. Las prácticas políticas dentro de la Cámara aconsejan evitar la sustitución frecuente de su Coordinación, pues ello redundaría en la seriedad con que sea observada esa agrupación. Asimismo, sería poco práctico en la negociación política que el resto de las Coordinaciones dialoguen con distintas diputadas que sucesivamente asuman el cargo de Coordinador de su Grupo.

En el ámbito interno, los Grupos pueden efectuar sustituciones en su liderazgo, ya sean temporales o permanentes; pueden establecer una coordinación rotativa o cualquier otra modalidad para detentar la coordinación. Pero para efectos de la actividad parlamentaria fuera del Grupo, la Cámara sólo reconoce como Coordinador a la diputada que fue registrado ante la Secretaría General.

Por lo tanto, para efectos de tener reconocimiento jurídico como Coordinador y concurrir a las sesiones de la JCP y de la Conferencia, éste debe estar acreditado como tal ante la Mesa Directiva por parte del Grupo correspondiente. Sin este requisito, cualquier sustitución que el Grupo lleve a cabo será nula para los efectos del ejercicio de sus facultades legales.

Tal como lo señala el artículo 26 de la LOCGEUM-1999, corresponde a las normas de los respectivos Grupos establecer los procedimientos para su funcionamiento interno. De aquí es posible inferir que cada Grupo tiene facultad para establecer sanciones en contra de su Coordinadora cuando viole la reglamentación interna o desacate las decisiones o los acuerdos que el partido adopte. De ahí que los diputados miembros del Grupo tengan la facultad de destituir a su Coordinador, si existe la reglamentación interna que señale las condiciones o los mecanismos.

Por el contrario, en el momento que el partido político o las diputadas integrantes del Grupo retiran su apoyo al Coordinador y le dejan de reconocer esa categoría, tienen la facultad de sustituirlo. Para hacer oficial esta nueva designación, deben notificarlo por escrito a la Mesa Directiva, a través de la Secretaría General, con el fin que se haga público ante el Pleno de la Cámara. En tanto ello no suceda, a partir de las facultades que ejerza el Coordinador de ese Grupo se le reputará como el portavoz de la posición partidista.

5. La figura de las Vicecoordinadoras o los Vicecoordinadores

Aunque la LOCGEUM no reconoce la denominación *Vicecoordinadores*, sí identifica a los diputados o diputadas que desempeñan actividades directivas dentro de cada Grupo. Ello es consecuencia de que en la práctica parlamentaria, las relaciones entre los Grupos se efectúan a través de sus Coordinaciones y de las *Vicecoordinaciones*. La representación política que éstos sustentan les ha dado la investidura para que cada Grupo Parlamentario confíen en su representatividad y en depositar la confianza en su palabra a partir de los acuerdos que se alcancen a través de ellos.

La única referencia que la ley hace a este tipo de diputadas está contemplada en el precepto por el cual los Grupos deben comunicar a la Secretaría General durante la primera sesión ordinaria de la Legislatura, los nombres de "quienes desempeñen otras actividades directivas" (artículo 26, párrafo 3, inciso c), LOCGEUM-1999). Ella es una clara referencia a los *Vicecoordinadores* y tiene dos objetivos.

Uno es el de dar publicidad respecto a las diputadas o diputados que cada Grupo faculta para establecer comunicaciones formales o informales con otros Grupos. El segundo objetivo es el de establecer una previsión que permita la posible sustitución de las Coordinadoras en caso de su ausencia en las sesiones de la Junta o de la Conferencia.

Sin embargo, no existe un efecto jurídico claro que se genere a partir de que el Grupo comunique el nombre de quienes desempeñarán otras actividades directivas dentro de él. Asimismo, dentro del texto del Dictamen de la Ley Orgánica de 1999, no se aprecia el fin específico para haber incluido esta previsión en el artículo 26. Por ello, ese ordenamiento está incompleto, por lo que debiera ser reformado para darle un sentido preciso a la responsabilidad que deberá recaer en quienes "desempeñen otras actividades directivas".

Los *Vicecoordinadores* han tenido una actuación relevante, sobre todo a partir de la LVII Legislatura. Su existencia está más asociada a los Grupos Parlamentarios grandes que requieren de organizar sus actividades internas y a sus propias legisladoras. En realidad, la naturaleza de esos diputados y sus funciones internas depende del Grupo del que se trate y las propias decisiones de sus integrantes o de su Coordinación.

En el caso del Grupo Parlamentario del PRD en la LVII Legislatura, fue la única agrupación que estableció normas concretas para la existencia y responsabilidades de sus vicecoordinaciones. En su capítulo tercero, el RGP-PRD prevé la existencia de una Mesa Directiva integrada por 10 diputadas, elegidas por la Asamblea General, a través de voto secreto. La Mesa se compone de una Coordinación General, una *Vicecoordinación* General y ocho *Vicecoordinaciones* de área, las cuales son de: Gobierno Interior, Política Económica, Desarrollo y Medio Ambiente, Política Social, Reforma del Estado y Seguridad Nacional, Proceso Legislativo, Integración Parlamentaria, Relaciones Internacionales (artículo 9, RGP-PRD).

Las *Vicecoordinaciones* de área están encargadas de integrar el trabajo de los diputados miembros de las comisiones y comités de la Cámara que tengan asignadas y que se les asignen posteriormente, y asumen las demás funciones señaladas en ese Reglamento y las que les encomiende la Asamblea General o la Mesa Directiva en el uso de sus atribuciones. Por otro lado, el propio Reglamento distribuye las comisiones, los comités y las áreas que estarán bajo el mando directo de cada *Vicecoordinación* (artículo 9, RGP-PRD).

El *Vicecoordinador General*, junto con el Coordinador General son elegidos mediante votaciones sucesivas de carácter secreto y en cédulas en la primera sesión del Grupo, la cual es convocada por el Comité Ejecutivo Nacional de ese Partido, y en la que

también se discuten los lineamientos para la integración y funcionamiento del Grupo (artículo 10, RGP-PRD). Mientras tanto, la elección del resto de las *Vicecoordinaciones*, se lleva a cabo mediante cédulas, una para cada cargo, en urnas separadas (artículo 11, RGP-PRD).

Asimismo, a través del Reglamento se otorgan ciertas facultades a la Mesa Directiva (artículo 16, RGP-PRD) y se determinan las funciones del *Vicecoordinador General* (artículo 18, RGP-PRD), entre las que se encuentran las de sustituir la Coordinadora General en las ausencias temporales de éste; auxiliar al Coordinador General en la conducción y supervisión de los trabajos legislativos, administrativos y políticos del Grupo, así como en los debates en el pleno de la Cámara. De igual forma se especifican las funciones de cada una de los *Vicecoordinaciones* (artículos 19 a 23, RGP-PRD).

6. Incorporación y abandono de integrantes del Grupo Parlamentario

La legislación parlamentaria mexicana no establece restricción alguna a la libertad de las diputadas para incorporarse o abandonar un Grupo Parlamentario. A diferencia de algunas legislaciones extranjeras, en México no existe la figura del *Grupo Mixto* en la que se concentren los legisladores que no quedasen integrados en un Grupo Parlamentario (artículo 25 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España). Por ello, los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo sin integrarse a otro existente, son considerados *diputados sin partido* (artículo 30, párrafo 1, LOCGEUM-1999).

No obstante ese precepto, no existe en la ley orgánica mexicana alguna referencia sobre el derecho que tienen las diputadas para pertenecer o no a un Grupo. Ello, más bien, se infiere del propio texto constitucional. En el párrafo tercero del artículo 70 de la Carta Magna se establece que la Ley Orgánica debe garantizar la agrupación de las diputadas de acuerdo a su afiliación partidista. *A contrario sensu*, debe entenderse que esos legisladores gozan de la libertad para no agruparse, si esa es su voluntad.

Así, deben distinguirse tres casos distintos en esta materia. Primero, una diputada puede decidir no pertenecer a Grupo Parlamentario alguno, en cuyo caso, se le deben guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y recibir apoyo conforme a las posibilidades de la Cámara, para que pueda desempeñar sus atribuciones de representación popular (artículo 30, párrafo 1, LOCGEUM-1999).

Segundo, un legislador puede determinar su salida de un Grupo constituido. En tal caso, la práctica parlamentaria ha establecido la costumbre de respetar la voluntad de cada diputada o diputado de asumir libremente esa determinación. Un Grupo no tendría ningún sustento legal para prohibir a un legislador el abandono de su agrupación con el fin de retener su voto para efectos del cómputo en el principio del voto ponderado o con el fin de considerarlo para la determinación de la subvención mensual a que tiene derecho cada Grupo.

En este caso, el abandono del Grupo no concede a esa diputada ninguna facultad para disponer o exigir la disposición de la parte proporcional de dicha subvención mensual. Es más, el acto de separarse de un Grupo conlleva para el legislador serias desventajas. Por un lado, pierde el derecho de gozar las prerrogativas materiales que son distribuidas entre los Grupos. Por otro lado, pierde el derecho de pertenecer a las comisiones que integrara como consecuencia de formar parte de ese Grupo, de tal manera que el Coordinador puede solicitar su sustitución a la JCP (artículo 43, párrafo 5, LOCGEUM-1999).

El tercer caso lo constituye el acto por el cual una legisladora determina su incorporación a un Grupo. En este supuesto debe operar el acuerdo de dos voluntades: la del Grupo que accede a incorporar a esa diputada y la de la propia legisladora que se somete a la normatividad interna de la agrupación. En este caso, es necesario que el Coordinador del Grupo comunique de ese acto a la Mesa Directiva con el fin de cumplir con lo establecido en la Ley Orgánica a efecto de mantener actualizada la lista de sus integrantes dentro de los cómputos para el sistema de voto ponderado (artículo 27, LOCGEUM-1999).

Además de estos casos descritos, existen otras alternativas por las que los miembros de un Grupo son excluidos de sus filas. Una de ellas puede ocurrir cuando una agrupación determine la expulsión de uno de sus integrantes. En tal caso, sería consecuencia de la imposición de una sanción por parte del Grupo, a partir de la aplicación de las reglas internas.

Otro caso lo constituye la ausencia del legislador, por caso de muerte, enfermedad o renuncia al cargo, en cuyo caso debe darse de baja de la integración del Grupo, en tanto se llama al suplente y éste define su incorporación a esa agrupación.

7. Los recursos financieros y materiales

Un aspecto central en la existencia y funcionamiento de los Grupos Parlamentarios lo constituyen los recursos que deben recibir de la Cámara. De hecho, la atención central de los Grupos a lo largo de las sucesivas Legislaturas ha sido el de proveerse de los elementos necesarios para su funcionamiento óptimo. Bajo esa preocupación, la Ley Orgánica de 1999 formalizó en su texto —como se afirma en su Dictamen³⁴— la obligación de la Junta de Coordinación Política para disponer una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputadas y diputados que los conformen (artículo 29, párrafo 1, LOGGEUM-1999). Asimismo, los Grupos tienen derecho a contar con recursos y locales adecuados para cada uno de ellos, de acuerdo a la representación numérica correspondiente (artículo 29, párrafo 1, LOGGEUM-1999).

Por otro lado, la Ley Orgánica dispone que la cuenta anual de las subvenciones que se asignen a los Grupos se incorporará a la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para efectos de las facultades que competen al órgano de fiscalización previsto en el artículo 79 constitucional (artículo 29, párrafo 2, LOGGEUM-1999).

Otra previsión más sobre este tema, es el precepto legal por el cual se determinó que la ocupación de los espacios y las curules en el Salón de Sesiones se hará de forma que los integrantes de cada Grupo queden ubicados en un área regular y continua. Asimismo, la asignación definitiva de las áreas que corresponden a los Grupos será responsabilidad de la Mesa Directiva de la Cámara, para lo cual, las Coordinaciones formularán sus proposiciones de ubicación. Finalmente, la Mesa decidirá en base a los criterios de representatividad en orden decreciente de cada Grupo, el número de Grupos conformados y las características del Salón de Sesiones (artículo 29, párrafo 3, LOGGEUM-1999).

Cabe aquí preguntarse qué instancia será responsable administrativa y penalmente sobre el empleo de las subvenciones asignadas a los Grupos Parlamentarios. Frente a este cuestionamiento adquiere relevancia el debate para determinar la naturaleza jurídica del Grupo, pues sus efectos legales redundan en casos específicos como éste.

Si consideramos que los Grupos carecen de personalidad jurídica, por lo tanto, podemos afirmar que no existe un representante legal ni socios que puedan asumir la

responsabilidad sobre las subvenciones; no existe una persona moral cuyo patrimonio sea afectado por el mal manejo de ellas, ni es posible establecer *a priori* una responsabilidad solidaria o subsidiaria sobre los integrantes del Grupo.

Entonces, no queda claro a quién tendría que exigirse la rendición de cuentas sobre estos recursos. ¿Todas las diputadas integrantes de ese Grupo Parlamentario resultarían responsables solidarias de la administración de esos recursos? ¿o sólo la Coordinadora?

Una respuesta a este supuesto se haya en los mismo usos parlamentarios. La asignación de subvenciones a los Grupos es una práctica que no inició con la expedición de la nueva Ley Orgánica de 1999, sino que ella existía con anterioridad. Usualmente, esos recursos eran entregados por la Oficialía Mayor —ahora por la Secretaría General— la Coordinación del Grupo, la cual finalmente es la encargada de emplear las subvenciones o de distribuirlas dentro de su Grupo.

Con base en esa práctica parlamentaria, es posible considerar que la Coordinación sería el responsable dentro del ámbito administrativo y penal del uso indebido de tales recursos. En otras palabras, esa diputada o diputado estaría sujeto a las responsabilidades administrativas y penales señaladas, de igual forma para otros servidores públicos, en la ley de la materia.

8. Sanciones disciplinarias de los Grupos Parlamentarios

Al igual que otros temas relativos al funcionamiento interno de los Grupos, la legislación parlamentaria en nuestro país no contiene referencia alguna en materia de las sanciones disciplinarias que los Grupos pueden establecer hacia su interior. Ello se explica porque se trata de un asunto que debe corresponder al ámbito propio de la autonomía normativa de los Grupos. Así, la LOGGEUM remite, de manera implícita, a la facultad que poseen los Grupos para darse sus propias reglas de funcionamiento (artículo 26, párrafo 3, inciso c), LOGGEUM-1999). Con base en esa autonomía reglamentaria que les otorga la ley, los Grupos poseen la libertad para determinar las causas, los procedimientos y los tipos de sanción que deberán aplicarse a sus integrantes.

³⁴ Dictamen de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias con proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, 20 de junio de 1999.

Sin embargo, la aplicación de sanciones a las legisladoras encuentra algunas restricciones que limitan esa autonomía normativa de los Grupos. Por principio, ninguna sanción debe conculcar la libertad de una diputada para ejercer sus derechos constitucionales y legales propios como legisladora.

En otras palabras, las sanciones no deberían consistir en limitar al legislador su derecho a presentar iniciativas (artículo 71, CPEUM), a participar en las sesiones del Pleno (artículos 63 a 69 y 72, CPEUM), a ejercer en ellas su derecho al voto (artículo 72, CPEUM), o a emitir opiniones en su calidad de diputado y en ejercicio de la garantía que le otorga el artículo 61 de la Carta Magna: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas". Evidentemente, debido a que se trata de derechos correlativos a la categoría de legisladora, es poco probable que algún Grupo Parlamentario determine en su normatividad interna alguna sanción que implique restringir tales derechos.

Por otro lado, al establecer las sanciones dentro de su reglas internas, el Grupo debiera establecer un catálogo de principios a cuyo cumplimiento estarían obligados sus miembros. En otras palabras, debiera establecerse un punto de partida que norme la conducta óptima de las diputadas y diputados, de tal manera que funja como parámetro para determinar si se han apartado de su cumplimiento que, como consecuencia, merezca una sanción.

Asimismo, el procedimiento y la determinación de las infracciones a las que recaiga una sanción dentro del Grupo, deberán respetar en todo momento tanto los derechos de los legisladores, como los principios procesales contenidos en la Constitución. En todo caso, el integrante del Grupo debe tener la garantía de ser escuchado en el proceso, tener el derecho a defenderse, a aportar pruebas, a no ser sancionado mediante normas privativas o preceptos normativos expedidos con posterioridad a la conducta infractora, etc.

Sin embargo, no existe un procedimiento legal que proteja los derechos de los legisladores contra las determinaciones de sus Grupos. De esta manera, existe un estado de indefensión para las diputadas y diputados en tales casos.

Por lo que respecta a la aplicación de las sanciones, es probable que los Grupos establezcan varios tipos, entre ellas, las amonestaciones privadas o públicas, la suspensión de sus derechos como miembros de la agrupación o la exclusión definitiva del Grupo. La expedición de amonestaciones hacia las legisladoras constituye un acto que difícilmente puede afectar la esfera de derechos propia de las diputadas.

Este tipo de sanción es aplicada por los partidos políticos y dentro de la materia de responsabilidades de los servidores públicos. Sin embargo, en el caso del Congreso, su aplicación sería contraria a la Constitución cuando se sancione a un diputado por el solo hecho de emitir opiniones en el desempeño de su cargos o por ejercer libremente sus derechos como legislador.

Aunque se trata de un tema controvertido, es posible identificar que, por un lado, existe una esfera de prerrogativas y atribuciones que ejercen las diputadas por mandato constitucional y, por el otro, la facultad de los Grupos para determinar su normatividad interna. Bajo esta última premisa, es posible encontrar argumentos que corroboren la autonomía del Grupo para señalar las causales de infracciones y sus sanciones correspondientes, de acuerdo a la decisión libre de sus integrantes.

Así, el principio que debiera orientar las reglas de funcionamiento interno es el de privilegiar la cohesión interna, la disciplina en el Grupo, el cumplimiento de sus acuerdos y la convivencia con base en sostener una política legislativa. En todo caso, la conformación de un Grupo implica para sus miembros la manifestación unilateral de su voluntad para incorporarse libremente y someterse a una agrupación bajo las reglas por ellos mismos establecidas.

En el fondo, pareciera que esta discusión nos remitiría a la controversia entre el principio constitucional por el cual las diputadas y los diputados son representantes de la Nación y, por el otro lado, el principio constitucional por el cual se debe garantizar la agrupación de las diputadas de acuerdo a su afiliación partidista. En efecto, la forma como se plantee esa controversia aportará elementos útiles respecto al tema sobre la aplicación de sanciones dentro del Grupo.

Por lo pronto, es posible adelantar que la garantía a las diputadas para agruparse no puede estar por encima de la esfera de facultades de ellas como legisladoras. La Constitución detalla con precisión las atribuciones y los derechos de los legisladores; en todo caso, la posibilidad de agruparse en base a su representación ideológica es parte de esa esfera de derechos.

De esta manera, será reprochable que un Grupo emita cualquier tipo de sanción, aún las amonestaciones, contra un diputado por el hecho de manifestar una opinión contraria a su Grupo o votar en sentido opuesto. Ese tipo de actos es probable que rompa con la disciplina de partido o de grupo; pero no debieran ser objeto de censura. Por el contrario, deben ser ventilados en el ámbito interno de los Grupos. Evidentemente, como he dicho, no existe un medio de defensa para la diputada o el diputado que se encuentre en este supuesto, pero la acción del Grupo que determine esa sanción encontrará seguramente una censura de carácter política ante la opinión pública.

Por lo tanto, el objeto de la sanción no debiera ser la limitación al ejercicio de un derecho constitucional, sino la infracción a la normatividad interna. En otras palabras, el motivo para la determinación de una sanción no debe ser el ejercicio de los derechos propios de los legisladores, sino la acción por la cual la diputada o el diputado se hayan apartado de los principios, los lineamientos o los acuerdos fijados por el Grupo.

A pesar de esas limitaciones a la aplicación de sanciones que se encuentran implícitas en el texto constitucional y legal, existen otras que pueden ser objeto de controversia. Una de ellas, es la posibilidad de que un Grupo determine sancionar a uno de sus miembros sustituyéndolo o excluyéndolo de la participación en alguna Comisión. En principio, pareciera que ello es posible si consideramos que la Coordinación Parlamentaria puede solicitar la sustitución temporal o definitiva de sus compañeros miembros de Comisiones (artículo 44, párrafo 2, LOGEUM-1999).

Aún más, el Coordinador también puede solicitar la sustitución de una diputada cuanto se separe del Grupo al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones (artículo 43, párrafo 5, LOGEUM-1999). Por lo tanto, la Ley Orgánica no limita la capacidad de la Coordinación para efectuar tales sustituciones, de donde se colige que se trata de una materia reservada a la autonomía del Grupo.

La Ley Orgánica, pues, no establece que la capacidad para pertenecer a una Comisión sea un derecho del diputado. Por el contrario, su texto apunta a corroborar la hipótesis de que los asientos en las comisiones son cotos reservados bajo la libre disposición de los Grupos, aún cuando deban ser sometidos a la consideración del Pleno. De esta manera y con fundamento en la Ley Orgánica no es posible concluir que los legisladores tienen el derecho propio de pertenecer a esos órganos dictaminadores. Ni siquiera la Carta Magna hace alguna referencia al derecho de los diputados para integrar las Comisiones.

La máxima sanción de la que puede ser objeto una legisladora es su expulsión del Grupo. Para ello, el Grupo debiera seguir las formalidades y garantías procesales establecidas en la Constitución. Sin embargo, los efectos de esta determinación van más allá de la simple separación. Existen varias diferencias entre las diputadas agrupadas bajo una afiliación partidista y quienes son consideradas diputadas sin partido.

Entre las principales diferencias está el derecho que gozan los miembros de los Grupos para recibir los beneficios de la subvención mensual determinada para cada Grupo por la Junta de Coordinación Política. De esta manera, los diputados que se encuentran agrupados reciben sus dietas como legisladores y adicionalmente, como agrupación,

los recursos materiales y financieros que se distribuyen de manera proporcional entre los Grupos.

Esta situación genera un ámbito de prerrogativas adicionales que los diputados sin partido no poseen. De tal manera que es posible determinar que existe una serie de beneficios a la que tienen acceso los diputados por el hecho de pertenecer a un Grupo. Por lo tanto, la diputada o el diputado que sea excluido o expulsado perderá esos beneficios señalados por la Ley Orgánica. Evidentemente no se trata de un derecho del que goza el diputado en su individualidad, pero sí se trata de un beneficio indirecto que procede de la Cámara.

Entonces, será posible concluir que si un Grupo determina la expulsión de uno de sus integrantes, implicará excluirlo de las prerrogativas que conlleva esa condición. Así, la ley orgánica y la práctica parlamentaria han establecido una esfera de derechos que poseen los legisladores agrupados por su afiliación de partido que los diferencia de los diputados sin partido. Por lo tanto, la eventual privación de esos derechos debiera estar sometida a los principios procesales que señala la Constitución.

Así, es posible identificar un conjunto de derechos que no tienen un medio de defensa constitucional que garantice su ejercicio. Esta situación se complica aún más, si consideramos que los Grupos no poseen personalidad jurídica ni constituyen órganos de la Cámara o de sus partidos políticos. Por ello, una diputada no puede acudir a un juicio de garantías o promover algún tipo de recurso administrativo para impugnar la privación de sus derechos, pues los Grupos no podrían ser considerados como autoridad. Particularmente, como lo he apuntado, los legisladores no tiene un medio de defensa legal contra la decisión de su Grupo de excluirlos de una comisión, amonestarlos por sus opiniones o por expulsarlos de esa agrupación.

Este tema propicia una discusión más profunda sobre la naturaleza de los Grupos y, principalmente, en torno a la protección constitucional de los derechos de los legisladores. Con la reserva de que profundizar en este tema debiera ser objeto de un estudio mayor, es posible estimar conveniente una reforma constitucional y legal que prevea la existencia de un órgano interno del Congreso o del propio Poder Judicial ante el cual se controvertan las decisiones de los órganos del Congreso e, incluso, de los propios Grupos que pudieran afectar la esfera de los derechos de los legisladores.

8.1 Las sanciones disciplinarias en el Reglamento del Grupo Parlamentario del PRD

El RGP-PRD compromete a sus integrantes "por voluntad propia" a observar un patrón de conducta basado en lo siguiente: 1) informar y consultar a sus representantes sobre todos aquellos asuntos que puedan afectarlos; rendir cuentas en forma periódica y someterse a evaluación y supervisión ciudadana, promoviendo asambleas de información y discusión, así como a través de los medios de comunicación social; 2) promover la participación activa de la sociedad en todos aquellos actos y decisiones de interés popular y nacional; 3) responder a la nación por los actos realizados como legislador; 4) dedicarse preponderantemente a la labor legislativa para la cual fue elegido; 5) prepararse de manera permanente para cumplir con su deber.

Asimismo, 6) asistir puntualmente y permanecer en las sesiones de la Cámara y del Congreso General, así como a las reuniones de las comisiones y comités de los que forma parte, y participar en las deliberaciones; concurrir a las asambleas de su grupo parlamentario y respetar en todo momento su reglamento interno; 7) cumplir con diligencia los trabajos que le sean encomendados por la Cámara y los órganos de éste, y por su grupo parlamentario; 8) no hacer uso de su investidura para ejercer influencia ilegítima sobre autoridades u otros servidores públicos, propiciar el tráfico de influencias, promover el clientelismo y el influyentismo, eludir la justicia, cometer impunemente faltas administrativas o exigir trato privilegiado; no invocar su condición de legislador en el ejercicio de actividades profesionales o mercantiles, ni hacer negocios personales o en favor de otros bajo la representación que le otorgó el pueblo;

Por otro lado, 9) hacer públicas inmediatamente sus declaraciones de inicio de gestión, situación patrimonial anual y conclusión de cargo; 10) rechazar todo medio de control político corporativo, clientelar o de otra naturaleza que impida, coarte o limite la libertad de las personas para determinar sus preferencias y conductas políticas; no condicionar el apoyo o la gestión legal y transparente en favor de ciudadanos y organizaciones al respaldo político a su persona o a su partido; 11) no entregar retribuciones o contribuciones con fines de promoción o apoyo personal o de partido.

Además, 12) no aceptar ninguna retribución en dinero o en especie que exceda la dieta legal como legislador, ni pago extraordinario alguno por asistencia o desempeño de comisiones y comités o cargos dentro de ellas, procedentes de la Cámara o de cualquier entidad pública; no admitir ninguna contribución económica que condicione la acción política o legislativa, o el sentido del voto en comisiones en la plenaria de la Cámara; apegarse estrictamente a la ley en materia de obsequios; y 13) no hacer uso para fines personales o en favor de otros, incluyendo partidos u organizaciones de

cualquier tipo, de los recursos materiales destinados a las funciones propias y exclusivas de la Cámara o del Grupo Parlamentario (artículo 42, RGP-PRD).

Se faculta exclusivamente a la Asamblea del Grupo Parlamentario para imponer sanciones a sus integrantes con motivo de la violación del RGP-PRD, especialmente en lo que se refiere al patrón de conducta mencionado en su artículo 42. Así, las sanciones podrán ser amonestación o suspensión como miembro del Grupo (artículo 43, RGP-PRD). Las acusaciones en contra de sus miembros, deberán presentarse ante la Comisión Jurisdiccional del Grupo Parlamentario, la cual las dictaminará. Asimismo, se ordena que en la aplicación de sanciones se respetarán las formalidades y garantías procesales (artículo 44, RGP-PRD).

De igual forma se establece que las sanciones que se impongan a los miembros del Grupo Parlamentario del PRD serán independientes de las que procedan de conformidad con los Estatutos de ese partido (artículo 45, RGP-PRD).

9. Duración y extinción del Grupo Parlamentario

Los Grupos Parlamentarios tienen una duración determinada que se deduce de la interpretación de varios preceptos de la Ley Orgánica del Congreso. Los Grupos deben conformarse con cada nueva Legislatura y deben cumplir con los requisitos señalados en los artículos 14 y 26 de la LOCGEUM-1999. Su existencia, entonces, no puede rebasar la de la Legislatura en la que fueron constituidos. De esta manera, los Grupos no pueden prolongar el ejercicio de sus atribuciones más allá del 31 de agosto del tercer año legislativo.

Ello implica que cada Grupo que se conforma con cada nueva Legislatura es responsable de sus propios determinaciones y del ejercicio de sus atribuciones. No puede "afirmarse que el Grupo que surge tras la celebración de elecciones y la constitución de la nueva Cámara sea responsable de eventuales obligaciones incumplidas por el Grupo, vinculado al mismo partido, existente en la anterior Legislatura"³⁵.

Así, los Grupos que se constituyen al comienzo de cada Legislatura, se diferencian totalmente de los Grupos que existieron en la Legislatura pasada, aún cuando haya

³⁵ Saiz Amáiz, Alejandro, *Los Grupos parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 347.

coincidencia en el origen partidista de sus miembros, se utilice la misma denominación o se incorporen el logotipo y los postulados del mismo partido político.

Por otro lado, los Grupos pueden tener una duración menor a la del periodo de una Legislatura. El requisito señalado por la Ley Orgánica por el cual se exige un mínimo de cinco diputados para la conformación de un Grupo, no solo es una condición para su constitución, sino también una condición para su existencia. De tal manera que si el abandono de los miembros de un Grupo provoca que su número disminuya por debajo de cinco integrantes, entonces automáticamente la Cámara de Diputados considerará disuelto el Grupo. Lo mismo ocurrirá cuando las diputadas de un Grupo acuerden disolver la agrupación.

Cualquier forma de extinción anticipada del Grupo provocará que no pueda integrarse nuevamente durante el resto del ejercicio de la Legislatura en la que fue constituido. Es decir, el partido político cuyo Grupo se haya disuelto no podrá solicitar nuevamente a la Secretaría General la integración de uno nuevo, aún cuando acredite que ha logrado reunir cinco o más diputadas.

10. Los Grupos Parlamentarios en el Senado de la República

Tanto la Ley Orgánica del Congreso de 1994, como la de 1999, prevén la existencia de Grupos Parlamentarios en el Senado de la República. Es innegable que esa figura fue creada en la Cámara de Senadores para institucionalizar la práctica de sus legisladores de agruparse de acuerdo a su afiliación partidista. Como en la Cámara de Diputados, la organización de los senadores por Grupo Parlamentarios facilita la actividad legislativa y permite establecer negociaciones y acuerdos entre las fuerzas políticas dentro de esa colegisladora. A pesar que todos ellos son argumentos que sostienen la idoneidad de esta figura en el Senado, existe una contradicción con el texto constitucional.

En el párrafo tercero del artículo 70 constitucional se señala que "la ley determinará las formas y procedimientos para la *agrupación de los diputados*, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la *Cámara de Diputados*". La redacción de este precepto, producto de la Reforma Política de 1977, correspondió a la voluntad del partido mayoritario y del Ejecutivo Federal para abrir la *Cámara de Diputados* a una mayor presencia de los partidos de oposición. Tanto en la exposición de motivos, los dictámenes y las discusiones de la reforma constitucional de ese año y la expedición de la Ley Orgánica

del Congreso de 1979, se manifestó el ánimo de garantizar la representación de los partidos exclusivamente en la Cámara de Diputados.

El Senado de la República quedó excluido de esta previsión constitucional debido a dos motivos. Por un lado, en esos años los partidos de oposición no habían tenido presencia en la Cámara de Senadores³⁶ y, presumiblemente, no existía la voluntad política del régimen de facilitar a los partidos minoritarios el acceso a sus escaños. Por ello, era innecesario contemplar jurídicamente la figura de los Grupos Parlamentarios en el Senado, pues el diseño institucional para esa asamblea debía restringirse a organizar adecuadamente a los legisladores de un solo partido político.

El segundo motivo responde a la naturaleza de la Cámara de Senadores. Su existencia en nuestro orden constitucional correspondió al principio de ser la depositaria del pacto federal. De tal manera que, antes que representar a los partidos políticos, las senadoras representan a su respectiva entidad federativa. Sin embargo, desde el Constituyente de 1917 hasta nuestros días, la naturaleza del Senado se ha transformado. Ha pasado de representar el pacto federal a ser un órgano en el que están representadas las fuerzas políticas y ha asumido cada vez más su papel —también connatural al bicameralismo— de fungir como contrapeso de su colegisladora.

Este hecho lo corroboran las reglas actuales para la integración del Senado. Lo conforman 128 senadores y senadoras, de los cuales, en cada Estado y en el DF, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría. Los 32 senadoras y senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional (artículo 56, CPEUM).

Aún cuando no posee un sustento constitucional, la figura de los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Senadores está regulada en el Capítulo III del Título Tercero, *De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores*, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. A diferencia de la definición señalada para los Grupos dentro de la Cámara de Diputados en el párrafo 1 del artículo 26 de la Ley Orgánica, en el Senado de la República los Grupos Parlamentarios son definidos como 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.

³⁶ Salvo el caso de una senaduría en el Estado de Nayarit.

Además, los Grupos deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes (artículo 71, párrafo 1, LOCGEUM-1999). Adicionalmente, la Ley Orgánica señala que los Grupos deben alentar la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política (artículo 76, LOCGEUM-1999).

Para integrar un Grupo, sólo podrán hacerlo los senadores de la misma afiliación de partido con un mínimo de cinco legisladores y legisladoras. Además, sólo podrá haber un Grupo Parlamentario por cada partido político representado en la Cámara (artículo 72, párrafo 1, LOCGEUM-1999).

Para su constitución, los Grupos deberán presentar al Secretario General de Servicios Parlamentarios los siguientes documentos: a) acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo Parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes; b) nombre de la Coordinadora o del Coordinador y relación de los integrantes del Grupo con funciones directivas; y c) un ejemplar de los Estatutos, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del Grupo, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes (artículo 72, párrafo 2, LOCGEUM-1999).

Los Grupos deberán entregar esos documentos a más tardar el 28 de agosto del año de la elección. La Presidencia de la Mesa Directiva formulará, en su caso, la declaratoria de constitución de cada Grupo en la primera sesión ordinaria del Pleno. El Grupo ejercerá desde ese momento las funciones previstas por la Ley Orgánica y las demás que les atribuyan los ordenamientos relacionados con la actividad parlamentaria (artículo 73, párrafo 1, LOCGEUM-1999).

Dentro del Senado, la Coordinación del Grupo es considerada su representante para todos los efectos, aunque no se especifica el tipo de representación que ejercerá. Sin embargo, debe entenderse que no será una representación legal, pues el Grupo no es una persona jurídica. Con ese carácter de representante, la Coordinadora tiene la obligación de promover los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; así como ejercer las prerrogativas y derechos que la Ley Orgánica otorga a los Grupos (artículo 74, LOCGEUM-1999).

Asimismo, la Coordinación tiene la responsabilidad de comunicar a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su Grupo. Así, con base en las comunicaciones de las Coordinaciones, la Secretaría General de Servicios Parlamentarios llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones (artículo 75, LOCGEUM-1999).

Respecto a los recursos que requieren los Grupos en el Senado de la República, la Ley Orgánica ordena que la Mesa Directiva de la Cámara, conforme a las disponibilidades presupuestarias y materiales, distribuirá los recursos y proporcionará locales adecuados a cada uno de los Grupos para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la Cámara (artículo 77, LOCGEUM-1999).

La ocupación de los espacios y los escaños en el salón de sesiones se hará de forma que los integrantes de cada Grupo queden ubicados en un área regular y continua. La asignación definitiva de las áreas que correspondan a los Grupos estará a cargo de la Presidencia de la Cámara. Para ello, las Coordinaciones podrán formular propuestas de ubicación. En todo caso, la Presidencia resolverá con base en el número de integrantes de cada Grupo, en orden decreciente, el número de Grupos conformados y las características del salón de sesiones (artículo 79, LOCGEUM-1999).

Al mismo tiempo, se contempla que las senadoras que no pertenezcan a un Grupo Parlamentario serán consideradas como *senadoras sin partido*, tendrán las consideraciones que a todos las senadoras corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, de acuerdo a las posibilidades presupuestales (artículo 78, LOCGEUM-1999).

A diferencia de la conformación de la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Diputados, en el Senado de la República ella se integra por las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios presentes en la Legislatura y adicionalmente dos senadores por el Grupo mayoritario y uno por el Grupo Parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura. En su ausencia la Coordinación de cada Grupo podrá nombrar una senadora o un senador que lo represente (artículo 81, párrafo 1, LOCGEUM-1999).

En el Senado, la Junta de Coordinación Política, al igual que en la Colegisladora, expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara de Senadores (artículo 80, LOCGEUM-1999). La Junta adopta sus decisiones por el voto ponderado de las Coordinaciones, conforme al número de senadores y senadoras con que cuente cada uno de sus respectivos Grupos respecto del total de la Cámara.

Dentro de la Junta, los Grupos pueden nombrar y sustituir libremente a quienes los representen, mediante el acuerdo firmado por la mayoría de sus integrantes, que debe comunicarse formalmente a la Mesa Directiva. Por otro lado, será Presidente de la Junta por el término de una Legislatura la Coordinadora o el Coordinador que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta. En caso

contrario, la Presidencia de ésta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por las Coordinaciones del Grupo que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara.

El orden anual para presidir la Junta será determinado por la Coordinadora del Grupo Parlamentario de mayor número de senadores. Adicionalmente, la Presidencia de la Junta nombrará a una Secretaría Técnica, quien será responsable de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas y comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes de la Cámara (artículo 81, LOGGEUM-1999).

De manera similar a la Junta de la Cámara de Diputados, en el Senado la JCP tiene a su cargo atribuciones para 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; 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.

Asimismo, la Junta tiene facultad de 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 las senadoras que integrarán la Comisión Permanente; 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 Presidencia, para dichos efectos; y proponer a la Presidencia de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional (artículo 82, LOGGEUM-1999).

CAPÍTULO V. RELACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO CON LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

A partir de la nueva Ley Orgánica del Congreso de 1999, se reorganizaron o se crearon la mayor parte de los órganos y oficinas de la Cámara —la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, las Comisiones, los Comités, la Mesa Directiva, la Presidencia de la Mesa, la Secretaría General, la Contraloría, la Coordinación de Comunicación Social y la Unidad de Capacitación y Formación Permanente—, los mecanismos de designación de sus integrantes, su funcionamiento y se redistribuyeron sus facultades. En el fondo de este nuevo diseño institucional de la Cámara reside la voluntad de propiciar equilibrios legales, pero fundamentalmente políticos en su interior.

De esta manera, aún cuando la Junta heredó de la CRICP la categoría de ser el ámbito donde se alcanzan los acuerdos políticos entre los Grupos, existen varias atribuciones que fueron trasladadas a la Conferencia. Por otro lado, se dio mayor importancia a la figura de la Presidencia de la Cámara quien, a su vez, desempeña la Presidencia de la Mesa Directiva y quien al mismo tiempo es la Presidencia de la Conferencia en donde posee voto de calidad.

Asimismo, la elección de los titulares e integrantes de otras instancias se basa en el principio de proporcionalidad o de la mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros del Pleno. Los trabajos dentro de la Conferencia y la Junta están basados en el consenso —la primera— o en el voto ponderado —ambas—; mientras que esos órganos constituyen instancias de control de la mayor parte de la Cámara.

Todo este entramado, regido por el principio de equilibrio entre sus órganos, está impulsado por el motor y fuente principal: los Grupos Parlamentarios. Ellos, a través de sus portavoces o mediante el ejercicio de los derechos de sus legisladoras, constituyen el verdadero control de los órganos y de las oficinas de la Cámara. Las agrupaciones finalmente, fueron las que durante la LVII Legislatura alcanzaron un equilibrio óptimo temporal, a través de la Ley Orgánica de 1999, para institucionalizar los mecanismos que garantizaran la equidad en el gobierno de la Cámara, en el manejo de los recursos y en la supervisión de sus oficinas.

Así, es posible identificar tres mecanismos que conforman la base de ese equilibrio: la Junta —donde concurren todas las Coordinaciones Parlamentarias—; la Presidencia de la Cámara —quien es elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes del

Pleno– y la Conferencia –presidida por la Presidencia de la Cámara, integrada por las Coordinaciones y donde en principio los acuerdos deben ser alcanzados por consenso.

De esta manera, para analizar la manera como intervienen los Grupos en el control de la Cámara, es indispensable comprender la forma como se relacionan con los órganos y las atribuciones de esa Representación Nacional. El estudio de ese vínculo partirá del examen de la integración de los órganos y oficinas de la Cámara, así como de sus atribuciones; posteriormente de la observación de las facultades legales que poseen los Grupos respecto a aquellos y finalmente, expresar algunas reflexiones sobre su ejercicio que se acercan más al terreno de la Ciencia Política.

1. La Junta de Coordinación Política

En los parlamentos de diversos países, la junta de representantes o de portavoces puede tener dos naturalezas: cómo órgano consultivo o como órgano decisorio. En el caso de México, la anterior CRICP (antes de la nueva Ley Orgánica de 1999) y la actual Junta de Coordinación Política (JCP) han sido órganos de decisión con algunas funciones consultivas, cuya fortaleza se sostiene en la concurrencia de todos los Grupos Parlamentarios.

La Junta de Coordinación Política (JCP) es el órgano colegiado, integrado por las Coordinaciones de cada Grupo Parlamentario (artículos 31, párrafo 1, LOCGEUM-1999), en el que se expresa la pluralidad de la Cámara, por lo que en ella 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 (artículo 33, párrafo 1, LOCGEUM-1999).

Las Coordinaciones que se reúnen en la JCP son los diputados o diputadas designados en el ámbito interno de los Grupos, de acuerdo a sus propias normas, cuyo nombramiento fue comunicado a la Secretaría General, junto con los documentos constitutivos del Grupo durante la primera sesión ordinaria de la Legislatura (artículo 26, párrafo 3, LOCGEUM-1999).

La presencia de las Coordinaciones dentro de la JCP es el ejemplo por excelencia del vínculo que los Grupos guardan con los órganos de la Cámara de Diputados. Esta presencia que la Ley Orgánica garantiza a las agrupaciones dentro del órgano de gobierno reproduce la relevancia que el orden legal asigna a tales organizaciones.

La JCP es encabezada por la Presidencia. El Congreso, con el fin de evitar los problemas propios de la designación de este funcionario en un órgano al que concurren los portavoces de corrientes ideológicas distintas, decidió establecer un criterio claro de selección de la Presidencia. El primer criterio consiste en que será Presidente el Coordinador o Coordinadora del Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara y ocupará ese cargo por la duración de la Legislatura (artículo 31, párrafo 2, LOCGEUM-1999).

De este enunciado debemos colegir varios requisitos que deberá cubrir la legisladora que mediante ese criterio vaya a ser designado como titular de la Presidencia. Uno, será un diputado que tenga la calidad de Coordinador, es decir, debe aparecer con esa denominación dentro de los documentos constitutivos que el Grupo haya entregado a la Secretaría General, de acuerdo con lo señalado en el artículo 26, párrafo 3, de la nueva Ley Orgánica.

Dos, el Grupo Parlamentario al que pertenezca deberá acreditar que cuenta con la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, es decir, más de la mitad de sus integrantes. Cabe precisar que el número total de miembros de la Cámara deberá partir de considerar exclusivamente a los legisladores que rindieron protesta del cargo ante el Pleno de la asamblea; en otras palabras, la mayoría absoluta no deberá calcularse sobre la base de los 500 diputados con los que constitucionalmente debe contar la Cámara, sino con los que efectivamente se están desempeñando en ese cargo de representación nacional.

Tres, la Coordinadora de ese Grupo se desempeñará como Presidenta de la JCP durante el tiempo de funcionamiento de la Legislatura, es decir, durante el ejercicio de las funciones de los diputados durante tres años, como lo señala el artículo 2, párrafo 2, de la LOCGEUM-1999.

El segundo criterio para la designación del Presidente de la JCP opera en el caso que algún Grupo no cumpla con el segundo requisito señalado anteriormente. Así, cuando algún Grupo no acredite que cuenta con más de la mitad de los miembros de la Cámara, la responsabilidad será desempeñada sucesivamente por las Coordinaciones de los Grupos en orden decreciente del número de legisladoras que los integren y esa responsabilidad tendrá una duración anual (artículo 31, párrafo 3, LOCGEUM-1999).

De igual forma, bajo este criterio existen tres condiciones que deberá cumplir quien sea designado Presidente. La primera condición consiste, de igual forma que en el criterio anterior, en que la Presidencia deberá ser exclusivamente la diputada o el diputado que tengan la calidad de Coordinadora de su Grupo Parlamentario. Segunda, comenzará el Coordinador del Grupo que posea el número mayor de diputados en proporción a los

demás Grupos y continuará sucesivamente las Coordinaciones de los Grupos, en orden decreciente del número de legisladoras que los integres. Tercera, cada una de esas Coordinadoras que asuman el cargo de Presidente deberán hacerlo con una duración anual.

La duración anual deberá ser entendida, bajo una interpretación sistemática de los ordenamientos parlamentarios, en los términos como está considerada en el artículo 2, párrafo 2, de la Ley Orgánica. A través de ese precepto, se indica que el año legislativo se computará del 1 de septiembre al 31 de agosto siguiente. De esta manera, aún cuando un Coordinador asuma la responsabilidad el 3 ó 4 de septiembre del año legislativo correspondiente, deberá dejar el cargo el 31 de agosto del año siguiente.

Una vez en el cargo y en caso que la Presidencia se ausente temporal o definitivamente de la Junta, el Grupo Parlamentario al que pertenezca informará de inmediato, tanto al Presidente de la Cámara como a la propia Junta, el nombre del diputado que lo sustituirá (artículo 32, párrafo 1, LOGEUM-1999). De esta disposición debe entenderse que la ley atribuye la responsabilidad de presidir la JCP al Grupo Parlamentario, a través de su Coordinadora, y no de asociarla en particular a la diputada que funja como Coordinadora del Grupo. De esta manera, se refuerza el objetivo de dar preeminencia al Grupo en la conformación de la JCP y no a los diputados en su individualidad.

Podríamos incluso afirmar, que el espacio reservado para cada Grupo en la JCP pertenece o forma parte de un *derecho colectivo* que corresponde al Grupo en tanto conjunto de diputados. Así, la responsabilidad de presidir la JCP recae en una diputada, pero no por sí sola, sino en su calidad de portavoz de su Grupo. De tal manera, que en la eventualidad de una falta de la Presidencia, corresponderá al Grupo el derecho de designar a otro diputado que se desempeñe como Presidente, con el fin de subsanar la falta a través de otro de sus integrantes. De ello debemos entender que el acto de presidir la JCP cuando se cumplen con los requisitos señalados por la Ley Orgánica, constituye un derecho inalienable de todo el Grupo.

De igual forma, el ordenamiento orgánico de la Cámara concede a los Grupos la facultad de sustituir temporalmente a sus Coordinaciones, que fungen como miembros de la Junta, de conformidad con sus reglas internas (artículo 32, párrafo 2, LOGEUM-1999). De ahí que se reitera la importancia de que los Grupos cuenten con normas internas que rijan su actividad, entre las que deberán encontrarse los mecanismos para suplir las ausencias de sus miembros que tengan el deber de desempeñar funciones públicas dentro de los órganos de la Cámara.

La JCP deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura. Atendiendo a la experiencia legislativa, tal sesión se

lleva a cabo durante la primera semana de septiembre. Asimismo, se establece que sesionará, por lo menos, una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que se acuerde durante los recesos (artículo 35, párrafo 1, LOCGEUM-1999). De tal manera que durante los dos periodos ordinarios, celebrados, del 1º de septiembre al 15 de diciembre (del 1º de septiembre al 31 de diciembre en el año de la elección del Presidente de la República) y del 15 de marzo al 30 de abril, así como en los periodos en que se celebren sesiones extraordinarias, la JCP estará obligada a sesionar por lo menos una vez a la semana.

Una particularidad en el mecanismo de votación dentro de la Junta es que sus decisiones serán adoptadas por la mayoría absoluta mediante el sistema de *voto ponderado* (artículo 35, párrafo 1, LOCGEUM-1999). El voto ponderado implica que las respectivas Coordinaciones representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario. Por esa razón es que la ley obliga a los Coordinadores, durante el ejercicio de la Legislatura, a comunicar a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su Grupo (artículo 27, párrafo 2, LOCGEUM-1999). Con base en esas comunicaciones, la Presidencia de la Cámara llevará la cuenta del número de integrantes de cada Grupo y sus modificaciones, con el fin de actualizar el registro respectivo para el cómputo necesario dentro del sistema de voto ponderado.

Cabría preguntarse, sin embargo, si el cálculo del voto ponderado se realiza sobre el número total de miembros efectivos de la Cámara de Diputados o exclusivamente en base al total de diputadas que forman parte de los Grupos que están representados en la Junta, con exclusión de los diputados sin partido. Debido a que el Dictamen de la Ley Orgánica de 1999 ni el propio texto de la LOCGEUM-1999 aportan elementos para definir directamente esta situación, conviene recurrir a otros preceptos de los ordenamientos parlamentarios.

Una opción es recurrir a los preceptos relativos a la JCP dentro del Senado de la República. De acuerdo con la Ley Orgánica, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores debe adoptar sus decisiones por el voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, "conforme al número de senadores con que cuente cada uno de sus respectivos grupos *respecto del total de la Cámara*" (artículo 81, párrafo 2, LOCGEUM-1999). De tal manera que sobre la totalidad de miembros en funciones del Senado, deberá efectuar el cómputo para efectos del voto ponderado. A partir de esa regla del Senado, estimo que, de manera análoga, debiera aplicarse dicho criterio dentro del sistema de voto ponderado de la JCP de la Cámara de Diputados.

Asimismo, debiera considerarse que la mayoría absoluta del voto ponderado de los miembros de la Junta, no necesariamente garantiza la mayoría absoluta respecto del total de miembros de la Cámara. Si tomamos en cuenta que a la Junta concurren sólo los Grupos Parlamentarios, a través de sus Coordinaciones, notaremos que los diputados sin partido, en caso de existir, no tienen una presencia dentro de ese órgano, por lo que el número total de miembros de la Cámara puede ser superior al total de votos representados dentro de la Junta.

Si se tomara como punto de referencia este último número, el de los votos pertenecientes a un Grupo, se estaría soslayando la existencia de las diputadas sin partido que sí participan dentro del Pleno. Por lo tanto, dentro del sistema de voto ponderado debe considerarse el número total de diputados –pertenzcan o no a un Grupo Parlamentario–, debido a que las decisiones que se toman en el seno de la Junta afectan a todos los integrantes de la Cámara y no sólo a los diputados que están agrupados por afiliación partidista.

Este criterio puede ser reforzado con algunos preceptos contenidos en el Estatuto (DOF, 22 de mayo de 2000). Por ejemplo, la Conferencia puede oponerse a la designación que el Consejo Directivo del Servicio de Carrera haga de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y del de Servicios Administrativos y Financieros. Para ello, la Conferencia requiere el "el voto ponderado que represente las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara" (segundo párrafo del artículo 12 del Estatuto).

Asimismo, la Coordinación de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente será designado por la Conferencia, a propuesta del Consejo Directivo del Servicio de Carrera, "por el voto ponderado de sus integrantes que represente las dos terceras partes de los miembros de la Cámara" (artículo 150 del Estatuto). Aunque se trata de un órgano distinto a la JCP, en realidad la Conferencia guarda una estructura y una naturaleza jurídica similar, en la que también se aplica el sistema de voto ponderado. A diferencia de los preceptos relacionados con el cálculo del voto ponderado en la Conferencia, en el caso de la JCP no se especificó la forma de hacerlo, pero ello no impide que las disposiciones mencionadas puedan ser aplicadas de manera análoga por la Junta cuando adopte sus decisiones.

Por otro lado, la Ley Orgánica determina que a las reuniones de la Junta concurrirá la Secretaría General de la Cámara, con voz pero sin voto, quien tendrá a su cargo la preparación de los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.

El artículo 34 de la Ley Orgánica establece que las atribuciones que corresponden a la JCP, como órgano de la Cámara son:

- a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;
- b) Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;
- c) Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente;
- d) Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara;
- e) Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero, a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;
- f) Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los Grupos Parlamentarios; y
- g) Las demás que le atribuyen esta ley, o los ordenamientos relativos.

Mientras que en el artículo 36 de la LOCGEUM-1999 se establecen las atribuciones de la Presidencia de la Junta:

- a) Convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre;
- b) Velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten;
- c) Poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, el calendario para su desahogo, y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno;
- d) Disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual; y
- e) Las demás que se deriven de esta ley o que le sean conferidas por la propia Junta.

Dentro del análisis de las atribuciones que posee la Junta, debe señalarse que ellas constituyen la base de la fortaleza que los Grupos Parlamentarios han consolidado con la nueva Ley Orgánica. A través de su concurrencia en la Junta, los Grupos controlan aspectos fundamentales del gobierno de la Cámara de Diputados, así como la organización técnica y administrativa que está reservada en su mayor parte a la Secretaría General de la Cámara, la esfera de atribuciones conferida a la Mesa Directiva y a la Conferencia, como se observará en páginas subsiguientes.

Entre las facultades que poseen la Junta y que ha proporcionado un amplio poder a los Grupos, se encuentran las atribuciones que en la LOCGEUM-1994 eran conferidas al Comité de Administración. En el artículo 57 de la ley de 1994 se encomendaba a tal Comité la elaboración del proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados y a reunirse cada mes para recibir del Tesorero un informe sobre el estado que guardaban las finanzas de la Cámara.

Asimismo, el Comité debía dar cuenta trimestralmente a la Cámara del ejercicio del presupuesto, durante los periodos ordinarios, y durante los recesos, a la Comisión Permanente. Hoy, de acuerdo con el inciso a) de la fracción IV del Artículo Tercero Transitorio de la LOCGEUM-1999, todas esas obligaciones y facultades forman parte de la esfera de atribuciones de la Junta de Coordinación Política.

De acuerdo con el Dictamen de la nueva Ley Orgánica¹, en relación al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, se había reconocido que el modelo correspondiente a la LOCGEUM-1994, representado en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, había sido rebasado por la realidad política y la pluralidad en la conformación del órgano legislativo. Por ello, se propuso sustituirla por un órgano que fuera capaz de hacer frente con mayor eficacia y capacidad resolutive a esa nueva realidad y que, por tanto, se constituyera en la instancia donde se expresara la pluralidad de la Cámara: la Junta de Coordinación Política.

Con esta figura novedosa que por primera vez apareció en un ordenamiento parlamentario mexicano, se intentó –como se afirma en el mismo texto del Dictamen– superar una concepción deficiente del ordenamiento de 1994, que privilegiaba la denominación de comisión y no la naturaleza de las funciones. Por ello, se buscó ubicar a la entonces vigente Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) como un órgano de dirección política y no como una comisión ordinaria. En este ámbito, la JCP pasó a ser, en la nueva Ley Orgánica, objeto de un capítulo específico –Capítulo Cuarto del Título Segundo, *De la Junta de Coordinación Política*–, sin quedar subsumido en la enunciación de las demás instancias en que se divide el trabajo de preparación y propuesta de resoluciones para su discusión y votación en el Pleno.

De acuerdo con el artículo 45 de la anterior LOCGEUM-1994, la CRICP era definida como el órgano de gobierno, cuyo fin era optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que posee la propia Cámara. La CRICP era una comisión ordinaria que estaba conformada –de acuerdo con la LOCGEUM-1994– por los Coordinadores y las Coordinadoras de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del Grupo mayoritario en la Cámara, quienes duraban en el cargo durante los tres años de la Legislatura.

De igual forma, existía la obligación legal impuesta a la CRICP de reunirse cuando menos una vez al mes. Asimismo, esa Comisión debían quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara al iniciarse cada Legislatura (artículo 44 LOCGEUM-1994).

Sin embargo, debido a la conformación de la LVII Legislatura y a que en ella ningún Grupo contaba con la mayoría absoluta de los miembros en el Pleno de la Cámara de Diputados, la CRICP no fue integrada en la forma como lo señalaba la Ley Orgánica de

¹ Dictamen de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias con proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, 20 de junio de 1999.

1994. El texto vigente en ese entonces adolecía de una laguna. Se ordenaba que esa comisión se conformara con las coordinaciones parlamentarias "más otros tantos diputados del Grupo mayoritario en la Cámara".

No se precisaba si ese Grupo debía contar con la mayoría relativa o con la mayoría absoluta de los miembros del Pleno. Si se aplicaba el criterio de la mayoría relativa se caería en una *sobrerrepresentación* del grupo mayoritario, pues al no contar con la mayoría absoluta se les estaría otorgando una representación ficticia. En todo caso, resultaba lógico en la anterior Ley Orgánica que se aplicara ese principio para el caso en que un Grupo contara con la mayoría absoluta, lo cual le permitiría conservar esa condición para efectos de las votaciones en el seno de la CRICP.

Bajo estas consideraciones y con el fin de salvar el escollo que se presentaba como consecuencia de la laguna legal, el Pleno de los Diputados de la LVII Legislatura aprobó en votación económica, durante la sesión del 4 de septiembre de 1997, correspondiente al primer periodo ordinario del primer año de ejercicio, el *Acuerdo Parlamentario sobre Integración y Funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política*.

De conformidad con dicho documento, se determinó que la CRICP se integraría con las coordinaciones que designara cada Grupo Parlamentario en los términos del artículo 32 de la LOCGEUM-1994. Cada Grupo, a su vez, designaría un integrante alterno, quien podrá ser reemplazado en cualquier momento.

Por otro lado, se estableció que la Presidencia de la CRICP sería rotatoria; las decisiones se tomarían por consenso; en caso de no lograrse éste, se procedería a utilizar el voto ponderado para decidir. Cuando se utilizara el sistema de voto ponderado, cada coordinadora representaría tantos votos como legisladores estuviesen incorporados a su Grupo Parlamentario al momento de aprobar ese Acuerdo -4 de septiembre de 1997-.

En el punto Cuarto del Acuerdo se reproducían las atribuciones que el artículo 45 de la LOCGEUM-1994 confería a la CRICP.

Las antiguas facultades de la CRICP eran (artículo 45 LOCGEUM-1994):

1. Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno de la Cámara;
2. Proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités;
3. Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados;
4. Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero;
5. Presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de Consejeros Propietarios y Suplentes, que formarían parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la Cámara.
6. Contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales;

7. Las demás que le confiesen esa ley orgánica, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos de la Cámara.

Adicionalmente, se determinó que la CRICP establecería las reglas de procedimiento necesarias para hacer efectivas tales atribuciones. Por otra parte, se indicó que durante los periodos de sesiones de la Cámara, la Comisión se reunirá, por lo menos una vez a la semana, para tratar los asuntos de su competencia; dispondría de un local adecuado en las instalaciones de la Cámara y contaría con el personal y los elementos necesarios para el desempeño de sus funciones.

La Presidencia de la CRICP, sería rotada cada seis meses, entre las coordinaciones de los Grupos Parlamentarios. Su Presidente tendría como atribuciones: convocar a reuniones de la CRICP, por sí o a petición de algún otro miembro de la misma; conducir las reuniones de la Comisión; presentar, previa consulta con los integrantes de la CRICP, el orden del día conforme al cual se desahogarán las reuniones, y proveer lo necesario para la debida ejecución de los acuerdos que se tomen.

El orden de rotación referido fue de la siguiente manera:

-
- PAN Septiembre 1997 a febrero 1998
 - PRD Marzo a agosto de 1998
 - PRI Septiembre 1998 a febrero 1999
 - PVEM Marzo a agosto de 1999
 - PT Septiembre 1999 a febrero de 2000
 - El sexto periodo (marzo a agosto de 2000) sería sorteado, en principio, entre los cinco Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.
-

Los miembros de la CRICP, en el momento de su integración en septiembre de 1997, fueron:

Grupo Parlamentario del PAN	Dip. Carlos Medina Plascencia
Grupo Parlamentario del PRI	Dip. Arturo Núñez Jiménez
Grupo Parlamentario del PRD	Dip. Porfirio Muñoz Ledo
Grupo Parlamentario del PT	Dip. Alejandro González Yáñez
Grupo Parlamentario del PVEM	Dip. Jorge E. González Martínez

La CRICP vino funcionando, de acuerdo con las atribuciones señaladas en la LOCGEUM-1994, el RGICGEUM y los acuerdos parlamentarios, hasta que la nueva Ley Orgánica entró en vigor en septiembre de 1999. De acuerdo con el Artículo Tercero Transitorio, fracción I), del Decreto por el que se expidió la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 3 de septiembre de 1999),

se indicó que la Junta de Coordinación Política se constituiría a más tardar, en la segunda sesión del primer periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio de la LVII Legislatura.

Ello implicaba que la CRICP llegaría al final de su existencia y daría paso a la instalación del nuevo órgano de dirección. Sin embargo, la directiva de la antigua CRICP, atendiendo al Acuerdo Parlamentario del 4 de septiembre de 1997, correspondería al PVEM hasta el 31 de agosto de 1999, mientras que el PT la asumiría de septiembre de 1999 a febrero de 2000; por lo que la misma Comisión propuso al Pleno un nuevo Acuerdo Parlamentario con el fin de atender el presunto conflicto en el ámbito de la vigencia temporal de esos dos ordenamientos.

El Acuerdo de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LVII Legislatura, por el que se modifica el Acuerdo Parlamentario de la Cámara de Diputados suscrito el 4 de septiembre de 1997, relativo a la Integración y Funcionamiento de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, suscrito por sus integrantes el 31 de agosto de 1999², fue aprobado en votación económica por el Pleno en su sesión efectuada el 7 de septiembre del mismo año. En sus considerandos, se expresó que en razón de que por la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica del Congreso de 1999 y de que existía un lapso de tan solo 6 días entre la conclusión de la entonces vigente Presidencia de la CRICP y la instalación de la JCP que prevé la nueva Ley Orgánica, el Diputado Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo declinó, en la última reunión celebrada por la CRICP, hacerse cargo de dicha Presidencia por ese lapso.

En esa virtud, se acordó que por dicho lapso de 6 días continuaría fungiendo el entonces Presidente, el Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM. Por ello, se modificó el punto octavo del Acuerdo Parlamentario emitido el 4 de septiembre de 1997, en lo que se refiere al orden de rotación para la ocupación de la Presidencia de la CRICP. De tal manera, que la Presidencia de la CRICP designada para fungir por el periodo marzo-agosto de 1999 (PVEM), continuó en funciones hasta el día en que fue instalada la Junta de Coordinación Política.

Finalmente, el 7 de septiembre de 1999, fue constituida la JCP, por primera vez en la historia parlamentaria de México. Su Presidencia correspondió al Diputado Arturo Núñez Jiménez, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI. El nuevo órgano de

² En ese momento, los Coordinadores integrantes de la CRICP eran: Dip. Jorge Emilio González Martínez (PVEM), Presidente; Dip. Arturo Núñez Jiménez (PRI); Dip. Pablo Gómez Álvarez (PRD); Dip. Carlos Medina Plascencia (PAN); Dip. Ricardo Cantú Garza (PT).

dirección política se conformó en un cuerpo plural diseñado y establecido al tenor de lo que entonces decidieron los Grupos Parlamentarios de la LVII Legislatura.

Dentro de esa JCP estuvieron representados y actuaban "las fuerzas políticas conformadas al interior de la Cámara. Se trata de un ámbito privilegiado de diálogo plural para asumir las determinaciones que permitan dar un sentido político a la conducción de los trabajos camarales. A su vez, constituye un espacio en el que todo grupo político puede expresarse y hacer valer su punto de vista, sin demérito de que a la hora de tomar decisiones impere el principio democrático de la mayoría, representada por el voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios"³.

Al analizar el funcionamiento de la Junta de Coordinación Política es posible identificar el claro ejemplo de la preeminencia de las determinaciones asumidas por los Grupos Parlamentarios por encima de la voluntad individual de los diputados y las diputadas. En coincidencia con Sáiz Amáiz, es posible afirmar que cuando la JCP adopta sus acuerdos por el sistema de voto ponderado "presupone en su funcionamiento la unanimidad de todos los miembros de cada uno de los grupos en ella representados"⁽⁴⁾ a través de su Coordinación, cuyo titular es el único legislador o legisladora que al votar en la Junta vincula a sus compañeros de grupo.

2. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Al igual que en el caso de la Junta de Coordinación Política, la nueva Ley Orgánica de 1999 creó por primera vez un órgano de la Cámara de Diputados denominado Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Según el Dictamen de esa Ley Orgánica⁵, debido al número cada vez mayor y más complejas tareas a cargo de la Cámara de Diputados, surgió una preocupación común entre legisladoras por contar con mecanismos que promovieran la eficiencia en el desahogo de las obligaciones camarales en los períodos de sesiones, mediante la armonización de los temas, calendarios, órdenes del día y modalidades de tratamiento de los mismos

³ Discurso del Presidente de la JCP al asumir el cargo el 7 de septiembre de 1999, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, año II, número 343, miércoles 8 de septiembre de 1999.

⁴ Saiz Amáiz, Alejandro, *Los grupos parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 275.

⁵ Dictamen de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias..., *op. cit.*, 1999.

en cada sesión. Con el propósito de contar con la instancia adecuada para consolidar dichos factores que influyen en la eficiencia del desahogo de las tareas camarales, se creó la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La Conferencia está integrada por la Presidencia de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política, es decir, todas las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios. Asimismo, a sus reuniones podrán ser convocados las Presidencias de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia (artículo 37, párrafo 1, LOCGEUM-1999). De esta manera, nuevamente los Grupos Parlamentarios se convierten en el elemento fundamental para la conformación de un órgano de la Cámara.

La Presidencia de la Cámara preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General (artículo 37, párrafo 2, LOCGEUM-1999). La Conferencia deberá quedar integrada a más tardar al día siguientes de que se haya constituido la JCP y se reunirá por lo menos cada quince días en periodos de sesiones (del 1° de septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 30 de abril) y cuando así lo determine durante los recesos.

En ambos casos, la convocatoria a tales reuniones deberá ser formulada por su Presidencia o a solicitud de las Coordinaciones de por lo menos tres Grupos Parlamentarios (artículo 37, párrafo 3, LOCGEUM-1999). Por otro lado, debemos recordar que la JCP debe instalarse a más tardar en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura (artículo 35, párrafo 1), de donde es posible anticipar que la Conferencia estará conformada dentro de la primera quincena de septiembre del año de renovación de la Legislatura.

A diferencia de la JCP, la cual tomará determinaciones por mayoría mediante voto ponderado, la Conferencia adoptará sus resoluciones por consenso (artículo 37, párrafo 4). De acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua, *consenso* significa "asenso, consentimiento, y más particularmente el de todas las personas que componen una corporación"⁶; mientras que María Moliner lo define como "consentimiento. Conformidad de una persona con una cosa o acuerdo de varias personas entre sí"⁷.

Dentro de la Sociología y de la Ciencia Política, el concepto de *consenso* tienen una connotación que en este momento no es de utilidad para el análisis de la ley, pues es distinta a las definiciones transcritas e incluso al sentido que últimamente se le ha

⁶ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, 19ª edición, Madrid, 1970.

⁷ Moliner, María, *Diccionario de Uso del Español*, Gredos, Madrid, 1966.

asignado en la política parlamentaria mexicana. En el lenguaje parlamentario de nuestro país, el *consenso* está más asociado al concepto de acuerdo o consentimiento, más que al de unanimidad. Así, el legislador decidió reproducir en la Ley Orgánica el uso de la palabra *consenso* para referirse a la necesidad de establecer consentimientos mutuos dentro de la Conferencia, con el fin de adoptar sus resoluciones.

En todo caso, pareciera más adecuado el uso de la palabra *unanimidad*, en lugar de la de *consenso*. Sin embargo, la primera expresión no es empleada frecuentemente en la actividad parlamentaria, pues no transmite a la opinión pública la idea de que el acuerdo que finalmente se tome ha sido producto del intercambio de ideas, de la discusión y del consentimiento de todos quienes integran el órgano.

En caso de no lograr un *consenso* —según el artículo 37, párrafo 4— las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de *voto ponderado* de las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios, donde en caso de empate, la Presidencia de la Conferencia ejercerá un voto de calidad. Esta segunda parte, corrobora la idea de que el consenso implicará la unanimidad de las Coordinaciones que concurren a la Conferencia.

Asimismo, se reproduce el criterio de votación que impera para la JCP, por lo que también pueden ser aplicables, en este caso, los comentarios que formulé al respecto anteriormente. No omito reiterar que bajo el criterio del voto ponderado, debiera considerarse el número total de diputados y diputadas que conforman la Cámara, pues las decisiones que ahí se toman inciden en asuntos de especial relevancia para la vida interna de la asamblea.

De la misma manera como el voto ponderado en la Junta de Coordinación Política implica la unanimidad de todos los miembros de cada uno de los Grupos Parlamentarios cuando su Coordinación ejerce ese derecho, también en la Conferencia se repite ese supuesto en el momento en que se considera el voto ponderado de los portavoces de los Grupos.

Para la integración de la Conferencia, se estableció que la Secretaría General de la Cámara fungiera como la Secretaría de ese órgano, y deberá asistir a las reuniones con voz pero sin voto. Sus facultades son las de preparar los documentos necesarios para las reuniones, levantar el acta correspondiente y llevar el registro de los acuerdos que se adopten en su seno (artículo 37, párrafo 5).

Las atribuciones de la Conferencia son las siguientes (artículo 38, párrafo 1):

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

- b) Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos 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 derivan de esta ley y de los ordenamientos relativos.

Según el Dictamen de la LOCGEUM-1999, como producto de los intercambios surgidos entre legisladoras de los distintos Grupos Parlamentarios, se concluyó que la Conferencia debía proponer, para su aprobación en el Pleno, tanto a la Secretaría General como a la Contraloría de la Cámara de Diputados. Dicha facultad se sustenta en el hecho de que ambas áreas, por la naturaleza de sus atribuciones, se encuentran vinculadas con la organización integral de la Cámara, por lo que se observó conveniente que el órgano donde confluye tanto la Presidencia de la Mesa Directiva como las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios, sea el encargado de la función de proponer a los funcionarios aludidos.

La superioridad que se le otorga a la Conferencia sobre la individualidad de los diputados se evidencia más si consideramos que ese órgano determina, entre otras facultades, la integración básica del orden del día de cada sesión del Pleno. Al respecto, no existe un mecanismo legal por el cual una diputada integrante de algún Grupo posea la facultad de oponerse o disentir ante un órgano de la Cámara respecto del orden del día fijado por la Conferencia y, menos aún, presentar una propuesta alternativa a la de su propio Grupo. Cualquier inconformidad, deberá restringirse al espacio interno del Grupo al que pertenezca.

Sin embargo, los usos parlamentarios han permitido que la JCP y la Conferencia atiendan las peticiones de los diputados sin partido. De esta manera, en ocasiones se recoge en el orden del día las peticiones de estos legisladores y legisladoras.

3. La Mesa de Decanos

La Mesa de Decanos es el órgano de la Cámara de Diputados encargado de la conducción de la sesión constitutiva de esa asamblea (artículo 15, párrafo 1, LOCGEUM-1999). Este órgano, también novedoso en nuestra legislación parlamentaria, fue introducido con el fin de sustituir la antigua Comisión Instaladora.

Esa Comisión Instaladora, hasta antes de la Ley Orgánica de 1999, era integrada por diputados miembros de la Legislatura saliente, quienes eran nombrados por la Cámara

de Diputados antes de clausurar el último periodo de sesiones de la Legislatura. Los miembros de la Comisión eran cinco y fungían el primero, como Presidente, el segundo y el tercero como Secretarios; y los dos últimos como suplentes primero y segundo, quienes entraban en funciones sólo cuando faltara cualquiera de las tres propietarias. Asimismo, la Cámara de Diputados debía comunicar al IFE y al entonces Tribunal Federal Electoral la designación de la Comisión Instaladora (artículo 15, LOCGEUM-1994).

La antigua Comisión tenía a su cargo recibir, de la Oficialía Mayor de la propia Cámara (hoy Secretaría General), los expedientes provenientes de los Consejos Distritales del IFE relativos a cada cómputo distrital y en los que se contuvieran las actas originales y cualquier otra documentación de la elección de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y además la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la fórmula de candidatos a diputados de mayoría relativa que la hubiese obtenido, así como un informe de los recursos que se hubieren interpuesto para cada una de las elecciones, de conformidad con lo prescrito en el COFIPE.

Por otro lado, recibía de la Oficialía Mayor de la Cámara, el informe y las constancias de asignación proporcional que el Consejo General del IFE hubiese entregado a cada partido político, de acuerdo con lo establecido en el mismo código electoral. De igual forma, debía recibir de la misma Oficialía Mayor, la notificación de las resoluciones de las Salas del Tribunal Federal Electoral recaídas a los recursos de que hubiere conocido, conforme lo establece el mismo código. Así, a partir del 15 de agosto, debía entregar las credenciales de identificación y acceso a las diputadas electas que integrarían la nueva Legislatura, cuya constancia de mayoría y validez, de asignación proporcional o por resolución firme del Tribunal Federal Electoral, hubiere recibido la Cámara, de acuerdo con el procedimiento descrito anteriormente.

Más tarde, debía citar a los diputados electos a Junta Previa (hoy sesión constitutiva) dentro de los diez días anteriores al inicio del primer periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura entrante. Asimismo, la Comisión Instaladora estaba obligada a entregar por inventario a la primera Mesa Directiva de la Legislatura entrante, la totalidad de los documentos electorales a los que me referí en el párrafo anterior (artículo 16, LOCGEUM-1994).

De acuerdo con el procedimiento establecido por la anterior Ley Orgánica (1994), en la fecha y hora en que hubieren sido convocados para Junta Previa, presentes en el salón de sesiones, la Comisión Instaladora y los diputados electos procedían a la instalación de la nueva Legislatura. Para ello, la Comisión Instaladora, por conducto de uno de sus Secretarios, daba cuenta del ejercicio de las obligaciones previas a la Junta Previa que

le señalaba el artículo 16 de la LOCGEUM-1994, reservando la entrega de los documentos electorales mencionados, a la Mesa Directiva de la nueva Legislatura que habría de elegirse.

Una vez hecho ello, se pasaba lista de presentes de las diputadas miembros de la nueva Legislatura para, en su caso, declarar debidamente instalada la Cámara. Los diputados electos ausentes eran llamados en los términos del artículo 63 constitucional. Acto continuo, la Presidencia de la Comisión Instaladora exhortaba a las diputadas electas que en escrutinio secreto y por mayoría de votos, eligieran la primera Mesa Directiva de la nueva Legislatura (artículo 17, LOCGEUM-1994).

Realizada la elección de la primera Mesa Directiva de la Legislatura entrante conforme a los correspondientes resultados que eran anunciados por las Secretarías de la Comisión Instaladora, la Presidencia de ésta invitaba a los recién nombrados a tomar su lugar en el presidium. Antes de retirarse, la Comisión Instaladora hacía entrega por inventario de la totalidad de los documentos y constancias electorales que obraban en su poder y declaraba concluidas sus funciones.

Esas facultades que anteriormente eran desempeñadas por la Comisión Instaladora, hoy son efectuadas por la Mesa de Decanos y por la Secretaría General de la Cámara de Diputados, conforme lo señala la nueva Ley Orgánica del Congreso de 1999. Con ese nuevo marco legal, las facultades de la Mesa de Decanos, respecto a las tareas relativas a la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados, están señaladas en el artículo 15 de la LOCGEUM-1999, mientras que en el artículo 14 se establecen principalmente las tareas de la Secretaría General.

La Mesa de Decanos está constituida por siete diputados y diputadas: un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios (artículo 15, párrafo 1, LOCGEUM-1999). Ese órgano se integra por los diputados electos presentes que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal. En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá en favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de Legislaturas y, en su caso, a los de mayor edad.

La diputada electa que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos. Serán Vicepresidentes las diputadas o los diputados electos que cuenten con las tres siguientes mayores antigüedades, *procurando reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara*. En calidad de Secretarios, les asistirán los siguientes tres diputadas o diputados electos que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades (párrafo 2, artículo 15).

Respecto al criterio que se determinó en la Ley Orgánica para la integración de la Mesa de Decanos, según el Dictamen correspondiente⁶, se estimó que la naturaleza de sus funciones requería de la selección de sus integrantes con criterios independientes a la connotación de la filiación partidaria de cada diputada. Es decir, se estableció que imperara el criterio de la antigüedad como legislador. Así, se consideró que si los Vicepresidentes de la Mesa de Decanos debieran seleccionarse a razón de un cierto número por Grupo Parlamentario, existiría el riesgo de que su función tomara un tinte de interés meramente partidista.

Como la Mesa de Decanos cumple esencialmente una función de servicio al Pleno y a los diputados electos que lo integran, el criterio para integrarla no debía basarse en las filiaciones de partido, sin demérito de que en la Mesa de Decanos se procure reflejar la pluralidad de la Cámara. En otras palabras, el Congreso incluyó esta última consideración, con el fin de asegurar o evitar que un solo Grupo Parlamentario, en razón de contar con los diputados más antiguos, obtuviera la totalidad de los lugares disponible en la Mesa de Decanos. En este sentido, el criterio que se impondría es el de lograr el equilibrio a través de incluir a diputadas de distinta afiliación partidista.

Como lo mencioné en el del capítulo IV, relativo a la constitución de los Grupos Parlamentarios, es fundamental que los Grupos estén conformados antes del 28 de agosto, fecha anterior a la sesión constitutiva, entre otras razones, para estar en posibilidad de determinar el nombre de las diputadas o diputados que podrán formar parte de la Mesa de Decanos, en caso que los criterios de antigüedad establecidos no permitan reflejar la pluralidad de la Cámara, pero sobre todo, para participar en todos los preparativos de la *sesión constitutiva*.

De acuerdo con el Dictamen de la nueva Ley Orgánica, a la *sesión constitutiva* se le consideró como una sesión de las llamadas de *objeto preciso*, toda vez que no se habría iniciado el mandato de los nuevos diputados, y correspondería a ellos llevar a cabo los pasos constitucionales y legales necesarios para dar inicio a la gestión de la Legislatura para la que fueron electos.

Una vez reunidas las diputadas electas en el Salón de Sesiones para la celebración de la *sesión constitutiva* el 29 de agosto a las 11:00 horas —como lo señala el párrafo 2, del artículo 14 de la LOCGEUM-1999—, la Secretaría General de la Cámara informará que cuenta con la documentación relativa a los diputados electos, las credenciales de identificación y acceso de los mismos, la lista completa de las legisladoras que integrarán la Cámara y la identificación de la antigüedad en cargos de legislador federal

⁶ Dictamen de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias..., *op. cit.*, 1999.

de cada uno de ellos; y mencionará por su nombre a quienes corresponda integrar la Mesa de Decanos, solicitándoles que ocupen su lugar en el presidium (párrafo 3 del artículo 15). Se trata pues de un procedimiento completamente distinto al anterior y por el que una persona distinta a los miembros de la Cámara, hace uso de la palabra en la tribuna para iniciar el proceso de constitución de la nueva Legislatura.

Una vez efectuado lo anterior, la Presidencia ordenará la comprobación del quórum, y uno de los Secretarios procederá a comprobarlo a efecto de celebrar la sesión constitutiva. Declarado éste, la Presidencia de la Mesa de Decanos abrirá la sesión. Enseguida, se dará a conocer el orden del día, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos: declaración del quórum; protesta constitucional de la Presidencia de la Mesa de Decanos; protesta constitucional de las diputadas electas presentes; elección de los integrantes de la Mesa Directiva; declaración de la legal constitución de la Cámara; cita para sesión de Congreso General y designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de esa sesión (párrafo 4 del artículo 15).

De acuerdo con ello, la Presidencia de la Mesa de Decanos se pondrá de pie y al efecto harán lo propio los demás integrantes de la Cámara. Aquél prestará la protesta al cargo de diputado, así como la responsabilidad de Presidente de la Mesa de Decanos de la Cámara. El resto de los integrantes de la Cámara permanecerá de pie y la Presidencia de la Mesa de Decanos les tomará la protesta (párrafos 5 y 6 del artículo 15).

Una vez que se hayan rendido las protestas constitucionales referidas, se procederá a la elección de la Mesa Directiva de la Cámara, de conformidad con el procedimiento señalado en los artículos 17, 18 y 19 de la LOGGEUM-1999. Realizadas las votaciones y declarados los resultados para la elección de la Mesa Directiva de la Cámara, la Presidencia de la Mesa de Decanos invitará a sus integrantes a que ocupen el lugar que les corresponde en el presidium, y los miembros de ésta tomarán su sitio en el Salón de Sesiones (párrafos 7 y 8 del artículo 15).

En la circunstancia de que la Mesa de Decanos deba actuar como Mesa Directiva, en tanto se concretan los entendimientos necesarios para elegir ésta, se harán las comunicaciones sobre quienes integran la Mesa Directiva temporalmente, la Presidencia de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal (párrafos 9 y 10 del artículo 15).

La Presidencia de la Mesa Directiva, una vez que ésta haya sido elegida, declarará constituida la Cámara de Diputados. Enseguida, citará para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio de la nueva Legislatura, la cual deberá celebrarse a las 17:00

horas del 1o. de septiembre del año que corresponda. A su vez, hará la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General, tomando en cuenta el *criterio de proporcionalidad* en función de la integración del Pleno.

Una vez constituida la Cámara y para la celebración de las sesiones de apertura de Congreso General, que se den con posterioridad a la de inicio de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, la Presidencia de la Mesa Directiva formulará las citas correspondientes para las 10:00 horas de las fechas señaladas en los artículos 65 y 66 constitucionales (el 1º de septiembre de cada año, para iniciar un primer periodo de sesiones ordinarias y el 15 de marzo de cada año para iniciar un segundo periodo de sesiones ordinarias). Las diputadas que se presenten o sean llamadas al ejercicio del cargo, con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, rendirán la protesta constitucional ante la Presidencia de la Mesa Directiva en los términos de la fórmula señalada en la Ley Orgánica (artículo 16, LOGGEUM-1999).

Para ilustrar de mejor manera la magnitud en la que se modificó el procedimiento relativo a la sesión constitutiva desde la anterior Ley Orgánica –LOGGEUM-1994– hasta la vigente –LOGGEM-1999–, desarrollaré las atribuciones que en este rubro le fueron otorgadas a la Secretaría General y que anteriormente pertenecían a la propia Comisión Instaladora y la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

De acuerdo con la legislación orgánica vigente de la Cámara, el año de la elección de la nueva Legislatura, la Secretaría General hará el inventario de las copias certificadas de las constancias de mayoría y validez que acrediten a los diputados electos por el principio de mayoría relativa y de las copias certificadas de las constancias de asignación proporcional, expedidas en los términos del código electoral; así como de las notificaciones de las sentencias inatacables del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre los comicios de diputados.

Asimismo, a partir del 20 y hasta el 28 de agosto, la Secretaría General entregará las credenciales de identificación y acceso de los diputados electos a la sesión constitutiva, con base en las constancias de mayoría y validez y de asignación proporcional, en los términos atrás señalados. También preparará la lista de las diputadas electas a la nueva Legislatura, para todos los efectos de la sesión constitutiva de la Cámara, entre ellos, para verificar el quórum en el Pleno (artículo 14, LOGGEUM-1999).

La Secretaría General tiene el deber de elaborar la relación de los integrantes de la Legislatura que con anterioridad hayan ocupado el cargo de legislador federal, distinguiéndolos por orden de antigüedad en el desempeño de esa función y señalando las Legislaturas a las que hayan pertenecido, así como su edad, con el fin de

determinar, para efectos de la sesión constitutiva, las diputadas que integrarán la Mesa de Decanos (artículo 14, LOCGEUM-1999).

Dentro de este procedimiento, la Secretaría General notificará a los integrantes de la nueva legislatura, que el 29 de agosto, a las 11:00 horas (artículo 14, párrafo 2), se celebrará la *sesión constitutiva*, al momento de entregar las credenciales de identificación y acceso. A su vez, mandará publicar avisos en el Diario Oficial de la Federación y en los medios impresos de mayor circulación en la República en torno a dicha citación (artículo 14, párrafo 3).

Finalmente y como ya lo he señalado en el capítulo relativo a la constitución de los Grupos Parlamentarios, la Secretaría General de la Cámara recibirá de los partidos políticos cuyas candidatas hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la comunicación sobre la integración de su Grupo Parlamentario (artículo 14, párrafo 4).

4. La Mesa Directiva

4.1 La Mesa Directiva en la Ley Orgánica de 1994

A través de la nueva Ley Orgánica de 1999, el Congreso decidió modificar sustancialmente la naturaleza, los mecanismos de integración, el funcionamiento y las atribuciones de la Mesa Directiva. Por ello, antes de analizar el nuevo marco jurídico de la Mesa, conviene referirse a la forma como estaba regulada en la Ley Orgánica abrogada –la LOCGEUM-1994–, con el fin de ilustrar adecuadamente tales reformas.

De acuerdo con la anterior LOCGEUM-1994, la Mesa Directiva estaba integrada con una Presidencia, "tantos Vicepresidentes como Grupos Parlamentarios" hubiere en la Cámara, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios. La Mesa era electa en votación por cédula y por mayoría de los miembros presentes en el Pleno (artículo 21, LOCGEUM-1994), de donde se deduce que antes de la LVII Legislatura, el grupo mayoritario de diputadas y diputados pertenecientes al PRI controlaban la elección de ese órgano, aunque procuraba alcanzar acuerdos con los grupos minoritarios a fin de integrar una Mesa Directiva plural.

La conducción de las sesiones era rotativa entre la Presidencia y las Vicepresidencias. Esta disposición procedió de la práctica parlamentaria, a través de la cual se pretendió incorporar a todos los Grupos en las tareas de la Mesa Directiva y que con la reforma de 1994 se le dio sustento legal incorporando esa regla al texto de la LOCGEUM-1994. La Secretaría y la Prosecretaría se integraban también de manera plural, limitándose su gestión a un mes, al igual que la de la Presidencia y las Vicepresidencias.

La Presidencia de la Mesa debía conducir al menos, la primera y la última de las sesiones correspondientes al mes de su ejercicio. De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de 1994, la Mesa Directiva debía contar con la asistencia de un cuerpo técnico profesional de apoyo (artículo 22, LOCGEUM-1994).

En la última sesión de cada mes de ejercicio, la Cámara integraba, para el siguiente mes, a la Mesa Directiva cuyos miembros asumieran sus cargos en la sesión siguiente a aquella en que hubieren sido designados. El día anterior al de la apertura de los períodos ordinarios de sesiones de cada Legislatura, con excepción del primero, el Pleno de las diputadas elegían en sesión previa a la Mesa Directiva, para los meses de septiembre y marzo correspondientes –primero y segundo períodos ordinarios de sesiones, respectivamente–. Esta sesión previa –hoy sesión constitutiva– no tenía más objeto que la elección de la Mesa Directiva y la designación de las comisiones de cortesía.

En la sesión de apertura correspondiente al segundo período ordinario de cada año de ejercicio constitucional, podía intervenir un legislador o una legisladora federal por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso –de la Cámara de Diputados o del Senado de la República–, con el fin de fijar su posición respecto al período de sesiones que se iniciaba. Estas intervenciones se verificaban en orden creciente, en razón del número de diputadas de cada *Grupo Parlamentario* y su duración no debía exceder de quince minutos.

Esa sesión no tenía más objeto que el indicado y, por consiguiente, se determinó que las intervenciones no podían ser objeto de debate (artículo 23, LOCGEUM-1994). De esta manera, los Grupos destinaron un espacio para que sus representantes expusieran ante el Pleno la política legislativa con la que pretendieran conducirse en el período de sesiones correspondiente.

Los integrantes de la Mesa Directiva sólo podían ser removidos de sus cargos por las causas y en la forma prevista en las disposiciones reglamentarias (artículo 24). Por otro lado, se estableció que correspondía a la Mesa Directiva, bajo la autoridad de su Presidencia, preservar la libertad de las deliberaciones en los recintos de la Cámara, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones de la Ley Orgánica, de sus reglamentos y los acuerdos aprobados por la Cámara.

Además, entre las atribuciones de la Presidencia de la Mesa Directiva estaban: hacer respetar el fuero constitucional de los miembros de la Cámara y velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario; abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno; dar curso reglamentario a los negocios y determinar los trámites

que debían recaer en los asuntos con que se diera cuenta a la Cámara; conducir los debates y las deliberaciones del Pleno; cumplimentar el orden del día para las sesiones, tomando en consideración las proposiciones de la CRICP, etc. (artículo 27, LOCGEUM-1994).

Respecto a las Vicepresidencias, se señalaba que presidirían, en su turno, las sesiones y en todas ellas auxiliarían a la Presidencia para el desempeño de sus funciones (artículo 28).

4.2 La Mesa Directiva a partir de septiembre de 1999

Mediante la Ley Orgánica del Congreso de 1999 –según el Dictamen de las comisiones de la Cámara de Diputados⁹–, se dispuso que la Mesa Directiva fuera garante del imperio de la Constitución y de la ley, que orientara su actuación con estricto apego a los principios de imparcialidad y de objetividad. Asimismo, los legisladores y las legisladoras aspiraron a que este órgano de dirección parlamentaria pudiera conducirse con una actitud que superara el interés estrictamente partidario y sirviera por igual a todos los integrantes de la Legislatura, sin distinción de filiación política o emblemas.

Según los miembros de la comisión dictaminadora de la LOCGEUM-1999, la Mesa Directiva debía ser entendida como un cuerpo colegiado integrado por pares, donde la igualdad de derechos y obligaciones fuera norma esencial de conducta y procederes, y donde resultara particularmente relevante que en las tareas propias del trabajo en el Pleno, a fin de otorgar el uso de la tribuna, dar trámite a una proposición u ordenar la forma de deliberar y de votar, respondieran a criterios de certidumbre y seguridad jurídica para los propios integrantes del Pleno. Se consideraba intolerable que las premisas de actuación en esas hipótesis cambiaran o se alteraran en razón del interés de algún Grupo Parlamentario. Por ello, se pretendió consolidar una Mesa Directiva colocada por encima de los intereses de los Grupos, para ubicarse como la garante del principio de legalidad.

En esta lógica, se optó por que en la integración de la Mesa Directiva no figurara, por sí mismo o como elemento determinante para su composición, la filiación a un determinado partido político y, por ende, la pertenencia a un Grupo Parlamentario. Sin embargo, no se descartó que un control implícito para la actuación de los integrantes de la Mesa Directiva es la presencia garantizada de los Grupos Parlamentarios en las funciones de la Vicepresidencia.

⁹ *Ibidem*, 1999.

Pero se estimó que por encima de este mecanismo interno de equilibrio entre fuerzas políticas al interior de la Mesa Directiva, lo que se deseaba era que los integrantes de la propia Mesa asumieran su función como de servicio al Pleno; como de aliento a la imparcialidad y a la objetividad, que se basa en el cumplimiento de la ley, y como legisladores que cuentan con la confianza de sus pares para asegurar una conducción parlamentaria del Pleno por encima de los intereses partidistas.

Asimismo, se determinó que toda vez que la función primordial de la Mesa Directiva resulta de enorme trascendencia para que la Cámara de Diputados pueda desarrollar cabalmente sus atribuciones, se aspiró a contar con una mayor estabilidad en el desempeño de esos encargos. De esta manera, la posibilidad de reelegir a los integrantes de la Mesa, se constituyó en el mecanismo para emitir una valoración sancionadora sobre la actuación de ese órgano a la luz de los principios que la rigen.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados tiene la responsabilidad de conducir las sesiones de la Cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno, y garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la Ley Orgánica (artículo 20, párrafo 1, LOCGEUM-1999). La Mesa está integrada con una Presidencia, tres Vicepresidencias y tres Secretarías; duran en sus funciones un año y podrán ser reelectas (artículo 17, párrafo 1, LOCGEUM-1999).

Esta situación modificó el esquema anterior en el que la Mesa era renovada mensualmente. Otro precepto novedoso fue el que ordena la elección de la Mesa Directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno de la Cámara, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos, es decir, mediante cédula o a través del sistema de votación electrónica (párrafos 2 y 3 del artículo 17, LOCGEUM-1999). Asimismo, toda elección posterior de cualquier integrante de la Mesa se realizará mediante el mismo voto de las dos terceras partes de las diputadas y los diputados presentes en el Pleno (artículo 19, párrafo 3).

En la elección de la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios juegan un papel fundamental en la conformación de este órgano. Ellos, a través de su Coordinación, deben postular a quienes deban integrar la Mesa, con el fin de ser sometidos a la discusión entre las Coordinaciones con el fin de alcanzar un acuerdo político que sea sostenido en la votación dentro del Pleno (párrafo 4, artículo 17, LOCGEUM-1999). Se entiende que estas propuestas deberán ser discutidas previamente en el ámbito de la Junta de Coordinación Política, pues ese órgano tiene el deber de impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas que

requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo (artículo 34, párrafo 1, inciso a), LOCGEUM-1999).

Sin embargo, se introdujo en la ley la prohibición de que las Coordinaciones de los Grupos formen parte de la Mesa Directiva de la Cámara. Además, en la formulación de la lista para la elección de los integrantes de la Mesa, los Grupos cuidarán que las candidatas o los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten "prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas" (artículo 18, párrafo 1).

Si llegado el caso de que a las 12:00 horas del día 31 de agosto del año de inicio de Legislatura no se hubiere electo a la Mesa Directiva, por no haber acuerdo entre las agrupaciones y no se haya alcanzado la mayoría calificada de las dos terceras partes del Pleno, la Mesa de Decanos ejercerá las atribuciones y facultades que la ley otorga a aquélla y a sus integrantes, y su Presidencia citará a la sesión de instalación de Congreso. En caso que ocurra ello, la Mesa de Decanos continuará desempeñando sus facultades como Mesa Directiva, pero no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de septiembre (artículo 17, párrafo 6, LOCGEUM-1999), por lo que los Grupos están obligados a alcanzar un acuerdo entre ellos en el que se concilien sus propuestas de integración de la Mesa.

Mientras tanto, la elección de los integrantes de la Mesa para el segundo y tercer año de ejercicio de la Legislatura, se llevará a cabo durante la sesión preparatoria de la Cámara que inicia dicho periodo. El proceso será conducido por los integrantes de la Mesa Directiva que concluye su ejercicio. Si en la sesión preparatoria no se alcanza la mayoría calificada requerida, esta Mesa continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes —es decir, en septiembre— con el fin de que se logren los entendimientos necesarios entre los Grupos que esencialmente debieran efectuarse en el seno de la JCP (artículo 17, párrafo 7, LOCGEUM-1999).

Estas normas parten del supuesto común de que todas las fuerzas políticas poseen incentivos por arribar a la adopción de acuerdos mutuamente convenientes. Pero las comisiones dictaminadoras de la Ley Orgánica de 1999 no soslayaron la posibilidad de que los entendimientos no puedan alcanzarse antes de la fecha en que necesariamente deberá abrirse el primer periodo de sesiones ordinarias de cada año legislativo, por lo que consideró adecuado establecer una solución temporal, por la cual la Mesa precedente continúe en su ejercicio hasta el 5 de septiembre.

El requisito de las dos terceras partes de los votos para la elección de la Mesa se estableció con el fin de que los miembros de ese órgano puedan contar con un amplio respaldo de sus pares para tal gestión. Además —se señala en el Dictamen de la Ley

Orgánica de 1999¹⁰—, debe considerarse que la fracción IV del artículo 54 constitucional determina que ningún Grupo Parlamentario puede contar con más de 300 diputados, lo que equivale al 60% de los miembros del cuerpo colegiado. Es decir, por sí solo, ningún Grupo podría elegir a los integrantes de la Mesa Directiva.

Se requiere necesariamente que al menos dos Grupos concurren en la conformación de entendimientos necesarios para la elección de la Mesa. Si una agrupación cuenta con la mayoría absoluta de los integrantes de la Legislatura, es decir, más de la mitad de los miembros del Pleno, de cualquier manera no podría culminar la elección de los miembros de la Mesa sin antes lograr entendimientos con otras formaciones políticas.

Pero también, un Grupo, que por sí solo cuente con el 34% de los integrantes del Pleno —es decir, 170 diputados y diputadas—, podría evitar la elección de miembros de la Mesa Directiva que a su juicio no tuvieran una actitud incluyente en la construcción de los entendimientos necesarios.

Esa remoción, por lo tanto, requerirá el acuerdo entre varios Grupos con objeto de alcanzar la mayoría calificada que se señala. En tal caso, se entiende que el motivo deberá ser verdaderamente grave para recurrir a esa alternativa. Las causas para la remoción de un miembro de la Mesa son: transgredir en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso; incumplir los acuerdos del Pleno, cuando se afecten las atribuciones constitucionales y legales de la Cámara; y dejar de asistir, reiteradamente y sin causa justificada, a las sesiones de la Cámara o a las reuniones de la Mesa Directiva (artículo 19, párrafo 4, LOCGEUM-1999).

Cuando ocurran ausencias temporales de la Presidencia de la Mesa, los Vicepresidentes lo sustituirán de conformidad con el orden de prelación establecido en la lista por la que fue elegida la Mesa. De igual forma se procederá para cubrir las ausencias temporales de los demás integrantes de ese órgano (artículo 19, párrafo 1).

En el supuesto que las ausencias de la Presidencia fueren mayores a veintinueve días en periodos de sesiones o de cuarenta y cinco en periodos de receso, la Mesa Directiva acordará la designación del "Vicepresidente en funciones de Presidente" y se considerará vacante el cargo hasta la elección correspondiente, para cumplir con el periodo para el que la Mesa Directiva fue elegida. Para tal efecto, las ausencias por dichos plazos de sus demás integrantes serán consideradas vacantes y se procederá a

¹⁰ *Ibidem*.

la elección respectiva (artículo 19, párrafo 2) con la misma mayoría calificada de las dos terceras partes.

Con la nueva Ley Orgánica —y de acuerdo al Dictamen de las comisiones dictaminadoras— por primera vez en la historia parlamentaria de México, se establecieron atribuciones que no corresponden a alguno de los integrantes de la Mesa Directiva, sino justamente a todos ellos en calidad de órgano colegiado. La Mesa, debido a su naturaleza, observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad. Asimismo, tendrá entre otras atribuciones: asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara; realizar la interpretación de la Ley Orgánica y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión; formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Asimismo, la Mesa podrá determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial; elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo.

Quizá una de las facultades más importantes de la Mesa es determinar durante las sesiones las formas que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los Grupos Parlamentarios (artículo 20, párrafo 2). Esta última atribución evidencia la importancia que reviste contar con el apoyo de los Grupos, a través de sus propuestas y sus propios acuerdos mutuos, con el propósito de conducir adecuadamente las sesiones del Pleno. Esta facultad, de igual forma, refleja la práctica parlamentaria que ha existido en el Pleno, mediante la cual, la Mesa o su Presidente han consultado a los Grupos respecto a puntos específicos durante la conducción de las sesiones.

Otro ámbito, aunque menor, en el que los Grupos participan en las decisiones de la Mesa, se refiere a la atribución de este órgano para designar las comisiones de cortesía. Aunque en la ley no se especifica que la integración de esas comisiones deba partir de las propuestas de los Grupos o de atender el criterio de proporcionalidad en correspondencia a la fuerza numérica de cada representación ideológica, dentro de la

práctica parlamentaria se suele oír a las Coordinaciones y recibir sus propuestas para la designación de los miembros de tales comisiones protocolarias.

Por lo que toca a la facultad de interpretar la Ley Orgánica y otros ordenamientos de carácter parlamentario, otorgado a la Mesa Directiva en su calidad de órgano, constituye una verdadera innovación en la regulación del Congreso. Con ello y con el afán de lograr que la interpretación legal esté ajena a cualquier consideración de carácter partidario, se dio un paso muy importante en cubrir una laguna existente en la abrogada Ley Orgánica de 1994.

En atención a su naturaleza de órgano colegiado, la Mesa adoptará sus decisiones por consenso —es decir, por unanimidad de sus miembros— y, en caso de no lograrse el mismo, por la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, la Presidencia de la Mesa tendrá voto de calidad (párrafo 2). Sin embargo, no se señaló en el texto de la ley orgánica el quórum necesario para la validez de las reuniones de la Mesa Directiva, aunque debe colegirse que se preferirá la concurrencia de todos sus miembros.

Por lo que respecta a la Presidencia de la Mesa Directiva y a diferencia de la Ley Orgánica abrogada por la de 1999, se señaló de manera expresa que la diputada o el diputado en el desempeño de ese cargo, también será considerado Presidente de la Cámara de Diputados y expresará la unidad de la Representación Nacional. Además, al Presidente de la Mesa le fue reiterada la responsabilidad constitucional de garantizar el fuero constitucional de las diputadas y los diputados, así como de velar por la inviolabilidad del recinto legislativo (artículo 61, segundo párrafo, CPEUM, y artículo 22, párrafo 1, LOCGEUM-1999).

Bajo la consideración de asumir la unidad de la Cámara, la Presidencia, al dirigir las sesiones, velará, entre otros asuntos, por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los Grupos Parlamentarios, y hará prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo (artículo 22, párrafo 3). Con esa disposición legal, se reiteró la preocupación de la Cámara de Diputados por evitar que la Presidencia de la Cámara guíe su actuación sujeto a la presión de los Grupos Parlamentarios o de cualquier entidad, grupo o persona ajena a la Cámara.

De esta manera, se estableció la base para que los integrantes del Pleno, así como los Grupos Parlamentarios, confíen en la buena fe del Presidente en el ejercicio de sus facultades. En caso contrario, la Presidencia responderá solamente ante el Pleno, cuando se aparte de las disposiciones que rigen sus atribuciones (párrafo 4).

Asimismo, conforme a la declaración de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, corresponde a la Presidencia de la Cámara disponer la elaboración inmediata del *Bando Solemne*; darlo a conocer al Pleno en la sesión más próxima; ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación; y tomar las medidas necesarias para que se difunda en los Periódicos Oficiales de las entidades federativas y se fije en las principales oficinas públicas de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios (artículo 23, párrafo 2, LOCGEUM-1999). Con ello, esta delicada responsabilidad republicana fue restringida a la Presidencia de la Mesa, con el propósito de aislarla del ámbito de actividad de los Grupos dentro de la Cámara, que pudiera obstaculizar su desarrollo.

De acuerdo con el párrafo 3 del artículo 29 de la nueva Ley Orgánica, la asignación definitiva de *las áreas que correspondan a los Grupos Parlamentarios* estará a cargo de la Mesa Directiva de la Cámara. Para ello, las Coordinaciones formularán proposiciones de ubicación. En todo caso, la Mesa resolverá con base en la representatividad en orden decreciente de cada Grupo, el número de Grupos conformados y las características del Salón de Sesiones. Así, el Grupo Parlamentario que posea la mayoría relativa de los miembros del Pleno tendrá derecho a ser preferido en la distribución de curules del Salón de Sesiones de la Cámara.

Otra forma de comunicación dentro del vínculo estrecho que deberá mantener el Grupo Parlamentario con la Mesa Directiva, es la relativa al deber de la Coordinación de comunicar a ese órgano directivo las modificaciones que ocurran en la integración de su Grupo. De esta manera, la Presidencia de la Cámara tendrá los elementos necesarios para mantener actualizado el registro de integrantes de cada Grupo y las modificaciones en su conformación. Así, a través de la actualización permanente del número de integrantes, los órganos de la Cámara podrán efectuar los cálculos correspondientes a la aplicación del sistema de voto ponderado (artículo 27, párrafo 2).

5. La designación de integrantes de comisiones y comités

5.1 Las comisiones y los comités bajo la Ley Orgánica de 1994

Como se asegura en el Dictamen de comisiones de la Ley Orgánica de 1999, "uno de los temas que reflejó gran interés y provocó importantes intercambios de opiniones fue

el relativo a las comisiones y los comités en la Cámara de Diputados"¹¹. Por esa razón, he creído conveniente describir en los siguientes párrafos parte de la regulación que estaba vigente bajo la LOCGEUM-1994, con el propósito de comparar el anterior marco jurídico con la nueva Ley Orgánica, así como explorar algunos de los puntos que generaron esas inquietudes en los legisladores y las legisladoras.

Según la LOCGEUM-1994, la Cámara de Diputados debía contar con el número y tipo de comisiones que requiriera para el cumplimiento de sus atribuciones. En principio las comisiones se clasificaban en: 1) la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; 2) de dictamen legislativo; 3) de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; 4) de investigación; 5) jurisdiccionales, y 6) especiales (artículo 42, LOCGEUM-1994).

La primera, las segundas y la tercera, así como la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias eran consideradas como *Comisiones Ordinarias* (artículo 43, LOCGEUM-1994). Asimismo, se establecía que la CRICP, las Comisiones de Dictamen Legislativo; de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, se constituían con carácter definitivo y funcionaban para toda una Legislatura y sus integrantes durarían en el cargo tres años. Esas comisiones ordinarias debían integrarse durante el mes de septiembre del año en que se iniciara la Legislatura (artículo 44, LOCGEUM-1994).

Una de las principales atribuciones que poseían y poseen las comisiones de la Cámara era la facultad para solicitar, por conducto de su Presidente, la información, y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio (artículo 42, LOCGEUM-1994). El ejercicio de esta facultad estaba sujeto a la conformidad del Presidente de la Comisión. Este precepto ha propiciado que la aplicación de tal atribución pueda estar sujeta a un criterio partidista, debido a que las Mesas Directivas de las comisiones, sobre todo en la LVII Legislatura, son distribuidas de manera proporcional a la fuerza numérica de los Grupos.

Otra característica de la Ley Orgánica abrogada de 1994, y a la que me he referido en subtítulos anteriores, es la relativa a la inclusión de la CRICP dentro del capítulo de la LOCGEUM-1994, denominado *De las Comisiones y Comités*. De hecho, el Dictamen de la Ley Orgánica de 1999 señalaba este hecho y por esa razón se decidió transformar a la CRICP, por su naturaleza de órgano de gobierno, en la Junta de Coordinación Política bajo un capítulo especial.

¹¹ *Ibidem*.

Anteriormente se indicaba que tal Comisión debía quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara. Como ya apunté, la CRICP debía estar conformada por las Coordinaciones de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados y diputadas del grupo mayoritario en la Cámara. La Comisión era considerada en la Ley Orgánica de 1994 el órgano de gobierno, cuyo fin era optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara (artículo 45, LOCGEUM-1994).

Por otro lado, las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituían con carácter transitorio. Se preveía la posibilidad de crear también comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso para atender asuntos de interés común (artículo 46, LOCGEUM-1994). Las comisiones se integraban por no más de treinta diputados o diputadas electos por el Pleno. De manera explícita se señalaba en la Ley Orgánica que debía cuidarse que en la integración de las comisiones *se encontraran representados los diferentes Grupos Parlamentarios*, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. Para ese efecto, debía tomarse en cuenta la importancia cuantitativa de cada Grupo Parlamentario (artículo 47, LOCGEUM-1994).

5.2 Las comisiones y los comités a partir de la Ley Orgánica del Congreso de 1999

Después de intensas sesiones de intercambio de puntos de vista en relación a este tema durante el proceso de dictamen para la aprobación de esta nueva ley, de acuerdo con el Dictamen de Comisión¹², se decidió definir expresamente el concepto de comisiones en el texto legal. En el artículo 39, párrafo 1, de la LOCGEUM-1999, se define a las comisiones como los órganos constituidos por el Pleno de la Cámara de Diputados, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla las atribuciones que le señalan la Constitución y las leyes.

Sin mencionarlo en el articulado de la Ley Orgánica —se dice en el Dictamen referido—, se concibió que a las comisiones de la Cámara, según el caso de la que se trate, puedan corresponderles alguna o algunas de las funciones siguientes: de dictamen sobre iniciativas de ley o decreto; de solicitud, recepción y análisis de información; de control de la administración pública; de dictamen para dar cumplimiento a la facultad de

¹² *Ibidem.*

designar servidores públicos; de preparación de proyectos de ley y desahogo de consultas sobre los ordenamientos que rigen el funcionamiento de la Cámara; de coordinación con la entidad de fiscalización de las finanzas públicas; de conocimiento y resolución de denuncias por responsabilidad de servidores públicos; y de investigación sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Federal.

De esta manera, el número de comisiones ordinarias que funcionan de manera permanente, es decir, de Legislatura a Legislatura, se redujo de 54 –existentes en agosto de 1999– a 27, de las cuales, 23 tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional (comparecencias e informes de labores de los Secretario de Despacho) y su competencia deriva de su denominación y en correspondencia, en lo general, con las atribuciones otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (artículo 39, LOCGEUM-1999).

Al igual que en la LOCGEUM-1994, en la nueva Ley Orgánica del Congreso se establece que las comisiones ordinarias se habrán de constituir durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura con un número de hasta treinta diputados y diputadas. Sus integrantes durarán por el término de la Legislatura y ningún diputado podrá pertenecer a más de dos de ellas –a diferencia de la LOCGEUM-1994 que permitía pertenecer a tres comisiones–; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y a las de investigación (artículo 43, párrafo 1, LOCGEUM-1999).

En la integración de las comisiones, la JCP 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. Asimismo, al proponer al Pleno la integración de las comisiones, la Junta postulará también a las diputadas que deban presidirlas y fungir como Secretarios.

Al hacerlo, cuidará que su 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 las diputadas (artículo 43, párrafos 2 y 3, LOCGEUM-1999). Sin embargo, con el objeto de velar por el principio de imparcialidad de la Mesa Directiva de la Cámara, así como de evitar distracciones propias de su función de dirección parlamentaria, los integrantes de dicho órgano tienen prohibido formar parte de las comisiones (artículo 43, párrafo 6).

Un precepto novedoso en la LOCGEUM-1999 es la consideración que se hace a los Grupos Parlamentarios que cuenten con un número reducido de integrantes. Así, en caso que su dimensión no permita la participación de sus integrantes como miembros

en la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite la Coordinación del Grupo correspondiente (artículo 43, párrafo 4, LOGCEUM-1999).

De igual forma, se introduce también por primera vez en la Ley Orgánica la regla por la cual si una diputada decide separarse del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, la Coordinación del propio Grupo podrá solicitar su sustitución (artículo 43, párrafo 5) mediante comunicación a la JCP. En este mismo sentido, también la Ley Orgánica facultó a la Coordinación del Grupo Parlamentario al que pertenezcan los diputados miembros de las comisiones para solicitar su sustitución temporal o definitiva (artículo 44, párrafo 2), aún cuando continúen formando parte de la agrupación.

En el texto de la LOGCEUM-1999 se incluyeron algunas normas importantes para garantizar un trabajo más ordenado dentro de las comisiones, a las cuales se impuso el deber de dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnados a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Por primera vez se establece el precepto por el que se señala que los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada (artículo 44, párrafo 1).

Se ordena que las comisiones contarán, para el desempeño de sus tareas, con el espacio necesario para el trabajo de su Mesa Directiva y para la celebración de sus reuniones plenarias (párrafo 2). También, por primera vez la Ley Orgánica faculta a las comisiones para conformar subcomisiones o grupos de trabajo. Además, en la constitución de esas subcomisiones se buscará reflejar la pluralidad de los Grupos representados en la comisión (artículo 44, párrafo 4, LOGCEUM-1999).

Una disposición fundamental que se precisó en la nueva Ley Orgánica es la relativa a los alcances que tienen las funciones de información de las comisiones. Al igual que en la LOGCEUM-1994, la nueva ley conservó la facultad exclusivamente a las Presidencias de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, para solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables (artículo 45, párrafo 1, LOGCEUM-1999).

El titular de la dependencia o entidad está obligado a proporcionar la información requerida en un "plazo razonable"; si no ocurriera así, la comisión puede dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o a la Presidencia de la República (párrafo 3). Evidentemente, debido a que las presidencias de las comisiones son

distribuidas de acuerdo al principio de proporcionalidad de los Grupos, existen incentivos para que esas posiciones directivas sean utilizadas con fines partidistas en la solicitud de información a las dependencias del Ejecutivo Federal. El ejercicio de esta facultad, sin embargo, no se ha hecho de manera indiscriminada, aunque si se ha convertido en un instrumento valioso para cada agrupación para la negociación y el equilibrio de fuerzas dentro de la Cámara.

Otras normas para el cumplimiento de las funciones de información de las comisiones son las derivadas del estudio del Informe de Labores de los Secretarios y las Secretarías del Despacho a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, con la posibilidad de que la comisión pueda solicitar, por la importancia y trascendencia del asunto de que se trate, que el Secretario del Despacho o Jefe del Departamento Administrativo correspondiente comparezca ante el Pleno. Dicha solicitud deberá ser dirigida a la Presidencia de la Conferencia (artículo 45, párrafo 4, LOGGEUM-1999).

Asimismo, se introdujo un precepto que faculta a las comisiones para dar opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a más tardar el día 15 de octubre de cada año, sobre los programas presupuestales de los ramos correspondientes para que sean considerados en la revisión de la Cuenta Pública, así como en el dictamen de la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación que presente el Ejecutivo (artículo 45, párrafo 5, LOGGEUM-1999).

Finalmente, en la nueva Ley Orgánica se incorporó un conjunto de responsabilidades que tendrán las comisiones: elaborar su programa anual de trabajo; rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia; organizar y mantener un archivo de los asuntos que les sean turnados y que deberá entregar a la Legislatura siguiente; sesionar cuando menos una vez al mes; dictaminar las iniciativas en los plazos que le señale el correspondiente programa legislativo, acordado por la Conferencia (artículo 45, párrafo 6, LOGGEUM-1999). A partir de esas obligaciones, los Grupos Parlamentarios, a través de la Conferencia, poseen un mecanismo de control sobre las comisiones.

5.3 Comisiones que desarrollan tareas específicas

La nueva Ley Orgánica, a diferencia de la LOGGEUM-1994, introduce el concepto de *Comisiones que desarrollan tareas específicas* que la propia ley les establece. Ellas son la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la del Distrito Federal, la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Jurisdiccional.

La *Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias* tendrá el deber –al igual que en la LOCGEUM-1994– de preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales; dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle otros órganos legislativos; e impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias (artículo 40, párrafo 2, LOCGEUM-1999).

Esta Comisión se integra con veinte miembros de entre las diputadas y los diputados de mayor experiencia legislativa, pero todos los Grupos Parlamentarios estarán representados en la misma (artículo 40, párrafo 2). Aunque se trata de un órgano cuyas atribuciones, en principio, se refieren a cuestiones de carácter técnico sobre la actividad parlamentaria; las legisladoras determinaron asegurar de manera expresa en la Ley Orgánica que todos del Grupos tengan representación en ella, debido a la importancia que posee para el desarrollo de las funciones legislativas.

Por otro lado, a pesar que la Ley Orgánica no determina que exista una representación de los Grupos de manera proporcional, durante la LVII Legislatura se cuidó mantener una distribución equitativa de los lugares en ese órgano. De los 19 miembros¹³ que integran la Comisión de esa Legislatura, el Grupo Parlamentario del PRI tenía 9 miembros, el PAN cinco, el PRD cuatro y PVEM uno.

Dentro de las comisiones con tareas específicas señaladas en el artículo 40 de la LOCGEUM-1999, también se encuentra la *Comisión del Distrito Federal*, a cargo de las tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional (artículo 40, párrafo 3, LOCGEUM-1999).

La *Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda* realizará las tareas que le marcan la Constitución y la correspondiente ley reglamentaria (artículo 40, párrafo 4, LOCGEUM-1999).

Finalmente, la nueva Ley Orgánica introdujo dentro del grupo de comisiones con tareas específicas a la *Jurisdiccional*. Ella se integrará por un mínimo de 12 diputados y diputadas un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la *Sección Instructora* encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de procedimientos de Juicio Político y Declaración de Procedencia

¹³ De acuerdo con la información contenida en la página electrónica en internet de la Cámara de Diputados, www.cddhcu.gob.mx

(artículo 40, párrafo 5, LOCEGUM-1999). Con objeto de analizar ampliamente la participación de los Grupos en esos procedimientos, regresaré a este asunto en el apartado relativo a *Los Procedimientos de Juicio Político y Declaración de Procedencia*.

En la ley se indica que el Pleno podrá acordar la constitución de *comisiones especiales*, cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que el Pleno emita para su establecimiento señalará su objeto, el número de los integrantes que la conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les encomiende. Una vez cumplido su objeto, la Comisión se extinguirá. Para ello, cuando se haya agotado su objeto o la Legislatura haya llegado a su final, a la Secretaría General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia, la cual hará la declaración de su extinción (artículo 42, LOCGEUM-1999).

Aunque para este tipo de comisiones tampoco se señala el deber de integrarlas de manera proporcional a la importancia cuantitativa del Grupo dentro de la Cámara, la práctica parlamentaria también ha establecido la costumbre de distribuir los lugares de esa manera entre los Grupos, los cuales asumen la atribución de designar, de entre sus Diputadas, a los legisladores que formarán parte de tal comisión.

5.4 Los comités

A diferencia de la abrogada Ley Orgánica, la vigente de 1999 señala claramente la distinción entre las comisiones y los comités. A éstos los define como órganos auxiliares de las actividades de la Cámara de Diputados que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones y cuya duración será la que señale el acuerdo de su creación (artículo 46, párrafo 1, LOCGEUM-1999). Sin embargo, la nueva Ley Orgánica previó, únicamente y por lo pronto, la conformación del Comité de Información, Gestoría y Quejas (párrafo 2).

De la misma forma que en la integración de las comisiones impera el principio de proporcionalidad de acuerdo a la importancia numérica de los Grupos ante el Pleno, la práctica parlamentaria también impuso la costumbre de atender tal principio para el caso de los comités. Aunque no lo prevé la Ley Orgánica, es previsible que permanezca la práctica de integrar en los comités a diputados y diputadas de todas las agrupaciones, sobre todo en atención a que la designación de sus integrantes es sometida a la consideración del Pleno, donde participan todas las fuerzas políticas, las cuales buscarán estar representadas en ese tipo de órganos.

Por lo que respecta al *Comité de Administración*, cuya existencia contemplaba la LOCGEUM-1994, fue eliminado de la nueva Ley Orgánica. En el artículo 57 de la ley de

1994 encomendaba a tal Comité, entre otras responsabilidades, la elaboración del proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados y a dar cuenta trimestralmente del ejercicio del presupuesto. Como ya he comentado, de acuerdo con los artículos transitorios de al LOCGEUM-1999, todas esas obligaciones y facultades fueron transferidas a la Junta de Coordinación Política.

5.5 Grupos de Amistad

A partir de la nueva ley de 1999, se incluyó también la posibilidad de constituir por el Pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, *grupos de amistad* para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que nuestro país sostenga relaciones diplomáticas (artículo 46, párrafo 3, LOCGEUM-1999). Valgan en este ámbito las mismas reflexiones que sobre los comités mencioné sobre la práctica parlamentaria de integrar órganos de la Cámara con representantes de todos los Grupos, bajo el principio de proporcionalidad. Aunque los grupos de amistad no constituyen órganos de la Cámara, la práctica parlamentaria referida también se ha sostenido en estos conjuntos de legisladores, con el fin de incorporar a diputadas y diputados de cada uno de los Grupos.

5.6 El Reglamento del Grupo Parlamentario del PRD

De acuerdo con el Reglamento de ese Grupo Parlamentario, se considera incompatible la pertenencia a la Mesa Directiva del Grupo Parlamentario con ser presidente o secretario de alguna comisión ordinaria de la Cámara, excepto cuando se trate de la JCP (Artículo 14, RGP-PRD).

Como lo señalé en el apartado relativo al *Reglamento del Grupo Parlamentario del PRD*, se prevé la existencia de un portavoz de ese Grupo en cada comisión y comité. El portavoz será el diputado que presida la comisión o el comité. Cuando en dicho cargo se encuentre un legislador que no forme parte del grupo, la función le corresponderá a un miembro de la Mesa Directiva de la comisión o el comité; ante la ausencia de ambos, los miembros del Grupo nombrarán al portavoz (artículo 26, RGP-PRD).

En el RGP-PRD se asignó a los presidentes de comisión o comité que formen parte del Grupo, la obligación de presentar al mismo informes semestrales pormenorizados de sus actividades. Mientras que "la Asamblea General tendrá en todo momento el derecho de proponer a las instancias correspondientes de la Cámara el cambio" del cargo de presidentes de comisión o comité de los diputados del Grupo (artículo 27, RGP-PRD). Sin embargo, de acuerdo con la nueva LOCGEUM-1999, el Coordinador

del Grupo será el único facultado para solicitar tales cambios en la integración de las comisiones de la Cámara. En todo caso, la Asamblea General debería hacerlo a través del Coordinador Parlamentario –de conformidad con lo que señala el párrafo 2 del artículo 44 de la LOCGEUM-1999–.

Como ya lo señalé también, en la norma interna del Grupo se indica que los vicecoordinadores de área integrarán el trabajo de las diputadas miembros de las comisiones y comités de la Cámara que tengan asignadas y que se les asignen posteriormente (artículo 9, RGP-PRD). Así, el propio Reglamento distribuía las comisiones y comités que existían hasta 1999, atendiendo a su materia, entre los Vicecoordinadores de Gobierno Interior⁽¹⁴⁾; de Política Económica⁽¹⁵⁾; de Desarrollo y Medio Ambiente⁽¹⁶⁾; de Política Social⁽¹⁷⁾; de Reforma del Estado y Seguridad Nacional⁽¹⁸⁾; de Proceso Legislativo⁽¹⁹⁾; de Integración Parlamentaria⁽²⁰⁾; y de Relaciones Internacionales⁽²¹⁾.

5.7 Consideraciones finales

Al atender el desarrollo de este tema, es posible identificar que en la integración de las comisiones de la Cámara de Diputados se encuentra en realidad una de las facultades que proveen una capacidad de control desproporcionada a los Grupos Parlamentarios

¹⁴ Abarcaba al Comité de Administración; la Tesorería, Comunicación Social y Administración del Grupo; Comisión Especial de Reconstrucción del Palacio Legislativo; Comunicación Social de la Cámara.

¹⁵ Agrupaba a las Comisiones de Comercio; de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

¹⁶ Incluía las Comisiones de Agricultura; de Asentamientos Humanos; de Asuntos Hidráulicos; de Apoyo a la Producción; de Bosques y Selvas; de Ciencia y Tecnología; de Comunicaciones y Transportes; de Ecología y Medio Ambiente; de Energéticos; de Ganadería; de Patrimonio y Fomento Industrial; de Pesca; de Población y Desarrollo; de Reforma Agraria; de Turismo.

¹⁷ Abarcaba las Comisiones de Artesanías; de Asuntos de la Juventud; de Asuntos Indígenas; de Atención y Apoyo a Discapacitados; de Cultura; de Deporte; de Desarrollo Regional; de Desarrollo Social; de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; de Educación; de Fomento Cooperativo; de Pensionados y Jubilados; de Salud; de Seguridad Social; de Trabajo y Previsión Social; de Vivienda; de Equidad y Género (Asuntos de la Mujer).

¹⁸ Abarcaba las Comisiones de Defensa Nacional; de Fortalecimiento Municipal; de Gobernación y Puntos Constitucionales; de Derechos Humanos; Jurisdiccional; de Marina; de Radio, Televisión y Cinematografía; de Concordia y Pacificación; de Justicia; para las leyes de Comunicación Social.

¹⁹ Abarcaba el Comité de Asuntos Editoriales; el Comité de Biblioteca e Informática; el Instituto de Investigaciones Legislativas; las Comisiones de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; de Corrección de Estilo; Asesoría Parlamentaria del Grupo; Capacitación de los miembros del Grupo Parlamentario.

²⁰ Incluía a Relaciones Internas del Grupo; Atención Ciudadana del Grupo; Relaciones Legislativas; Coordinaciones Estatales y Regionales de los Diputados del Grupo; Relación con las Secretarías del Comité Ejecutivo Nacional, los Comités Estatales y los Grupos Parlamentarios de las Entidades Federativas; Comisión de Información, Gestoría y Quejas de la Cámara; Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara.

²¹ Abarcaba a las Comisiones de Relaciones Exteriores; de Asuntos Fronterizos; Representaciones en el Extranjero; Representaciones ante los Parlamentos Internacionales.

y, en particular, a sus Coordinaciones. Aunque a este asunto ya me referí en el apartado relativo a las *Facultades del Coordinador y la Coordinadora* del Grupo Parlamentario, aquí he de concentrarme en las consecuencias que tal atribución implican en la naturaleza e integración de las comisiones, así como en sus relaciones con las agrupaciones.

En ese apartado, ya había planteado la hipótesis sobre si la facultad para sustituir miembros de comisiones que le es conferida a la Coordinación implica que los lugares dentro de esos órganos no son un derecho al que acceden los diputados y las diputadas, sino un derecho que posee cada Grupo en su condición de colectividad de legisladores. En otras palabras, si las diputadas que integran las Comisiones en realidad son *representantes* de su respectiva agrupación.

Según el artículo 44, párrafo 2, de la LOCGEUM-1999, las Coordinaciones tiene la atribución de solicitar al Pleno la sustitución temporal o definitiva de miembros de su Grupo que participen en alguna comisión. Independientemente de los controles internos que cada Grupo asuma para evitar que su Coordinación haga un uso arbitrario de ella, es evidente que este precepto conlleva una concepción implícita sobre la verdadera relación que guarda el Grupo con la integración de las comisiones.

Debido a su naturaleza de órganos y a lo dispuesto por la Ley Orgánica, las comisiones son entidades colegiadas integradas por diputadas que, en principio, debieran concurrir a ellas en ejercicio de su individualidad de legisladoras (artículo 43, LOCGEUM-1999), con el fin de participar en la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones que contribuyan a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales (artículo 39, LOCGEUM-1999). Además, la ley no contempla como requisito la pertenencia a algún Grupo Parlamentario para integrar una comisión, de donde se refuerza la idea que las diputadas se debieran desempeñar en forma individual dentro de esos órganos.

Sin embargo, es evidente que ello no ocurre en la práctica parlamentaria; las decisiones fundamentales, dentro del trabajo de las comisiones, son adoptadas por bloques de diputadas de acuerdo a su afiliación partidista. Las diputadas por lo regular participan dentro de las tareas de las comisiones en base a su individualidad como legisladores, pero llegado el momento de la votación, generalmente los diputados de una misma afiliación partidista emiten su voto en el sentido determinado por su Grupo Parlamentario, de acuerdo a su programa legislativo, la postura de su partido o por estrategia parlamentaria.

Esta manera de considerar los lugares en las comisiones como una prerrogativa de los Grupos, se ratifica a través de varios preceptos contenidos en la Ley Orgánica y que en

alguna medida han sido el reflejo de la práctica parlamentaria. Como punto de partida para probar esta hipótesis, debe considerarse que la JCP es el órgano encargado de "proponer al Pleno la integración de las comisiones" (artículo 34, LOCGEUM-1999).

Por la propia conformación de la JCP, en la que concurren los portavoces de los Grupos, es previsible que todos ellos tendrán incentivos para buscar equilibrios dentro de la actividad de las comisiones. La forma de buscar esos equilibrios estables es a través de una distribución proporcional de los lugares disponibles en los órganos mencionados, con relación a la fuerza numérica de cada Grupo en el Pleno.

En 1979, la voluntad del partido mayoritario de incrementar la pluralidad en la integración de la Cámara desembocó en la incorporación al texto de la Ley Orgánica ese principio de proporcionalidad en las comisiones. Más tarde, ese precepto legal se convirtió en uno de los pilares de la convivencia equilibrada y de la consecución de acuerdos en la Representación Nacional.

Así, con el objeto de mantener equilibrios entre los Grupos, el artículo 43, párrafo 2, ordena que para la integración de comisiones, la JCP "tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración en el Pleno y la conformación de las comisiones". Además, el siguiente párrafo también prescribe que el mismo principio deberá atenderse en la designación de los diputados que deberán presidir las comisiones y fungir como secretarios; "al hacerlo, [la Junta] cuidará que su 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, párrafo 3, LOCGEUM-1999).

Atendiendo dichos preceptos, puede colegirse que el criterio primordial para la integración de las comisiones será el de proporcionalidad, por encima de la consideración sobre la experiencia legislativa de las diputadas o su preparación en los asuntos relativos a la materia del órgano. Ello se confirma cuando el párrafo 4 del mismo artículo 43 establece la excepción para los Grupos con pocos integrantes, en el sentido de que si "la dimensión de algún Grupo Parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el Coordinador del Grupo correspondiente".

Es lógico que en la integración de esos órganos, se deba recurrir a las coordinaciones de los Grupos, con el fin de seguir un principio de orden y de economía en el trabajo parlamentario; es más conveniente negociar entre un reducido número de diputadas

que representan a casi la totalidad del Pleno, que someterse a la imposibilidad de un acuerdo con toda la asamblea. Eso es, precisamente, lo que motiva la existencia de los Grupos. Sin embargo, también deberá asumirse que ello ha provocado que la libertad de los legisladores para participar en una determinada comisión se ha sujetado a la conveniencia de su respectiva agrupación, aún cuando en su actividad interna la Coordinación consulte por lo regular a cada diputado y diputada su preferencia personal para incorporarse a alguna comisión.

Lo que es evidente, a partir del análisis de los preceptos anteriores, es que cada Grupo dispone libremente, dentro de los límites del acuerdo y los intereses con otros Grupos, de los espacios dentro de las comisiones. Una vez que dentro de la JCP se ha determinado la proporción de los lugares a los que puede acceder cada Grupo en la integración de esos órganos, entonces cada conjunto de diputadas decidirá, de acuerdo a sus propias normas, a quién de sus legisladores corresponderá cada lugar a los que el Grupo *tiene derecho*.

A partir de ello ¿es posible afirmar que los lugares en las Comisiones se convierten en un coto reservado para cada Grupo dependiendo de su fuerza numérica en el Pleno? Efectivamente, los Grupos tienen conferida la facultad, a través de su Coordinación, para realizar las sustituciones que deseen respecto a sus integrantes de comisiones, pues se trata de espacios de los que pueden disponer libremente. La conveniencia y los criterios propios de un Grupo o de su Coordinación no son óbices para la sustitución ilimitada de diputados y diputadas.

De hecho, la Ley Orgánica no señala condiciones para efectuar sustituciones, más que el requisito obvio de pertenecer al Grupo Parlamentario que tiene derecho a disponer del lugar en una comisión. Este hecho se comprueba a través de la lectura del párrafo 2 del artículo 44: "El Coordinador del Grupo Parlamentario al que pertenezcan los diputados miembros de las comisiones podrá solicitar su sustitución temporal o definitiva". La libre disposición que poseen sobre los espacios en las Comisiones se confirma todavía más a la luz del párrafo 5 del artículo 43: "si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el Coordinador del propio Grupo podrá solicitar su sustitución".

De tal manera que, bajo ese supuesto, el Grupo no pierde su lugar en la comisión, sino sigue disponiendo de ese espacio. El precepto se convierte entonces en una disposición inhibitoria e, incluso, sancionadora contra las legisladoras que pretendan abandonar el Grupo. Más allá de cualquier juicio de valor, es entendible que las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados hayan optado por establecer restricciones legales

al comportamiento de los legisladores, que desalienten la deserción de su afiliación partidista y que asegure la preeminencia de los Grupos.

De esta manera, es posible concluir que ese poder enorme que poseen los Grupos respecto a la integración de las Comisiones tiene una doble dimensión: en el ámbito interno del Grupo, proporciona un medio de control político eficaz hacia sus integrantes; mientras que en el ámbito externo, permite al Grupo —e incluso al partido político— contar con una presencia sólida, con una actividad eficaz y con una postura unitaria en las decisiones que se adopten dentro de las comisiones. En esta segunda dimensión, es posible identificar a los diputados como una especie de *representantes* de los Grupos Parlamentarios, en el sentido político de la palabra.

A pesar de que las diputadas y diputados actúan de manera similar a un representante de su Grupo ante las Comisiones, no debe subestimarse el valor de su trabajo en la actividad interna de esos órganos. En el trabajo cotidiano de las comisiones es común observar que las diputadas, al asumir su propia individualidad, presentan propuestas para modificar los proyectos de ley o decreto que son analizados en su seno; expresan su desacuerdo con los documentos elaborados o con las decisiones que se tomen dentro de esos órganos; participan activamente en sus reuniones y en otras tareas relativas, que finalmente enriquecen los dictámenes que elabora cada comisión. Sin embargo, la actividad de los legisladores encuentra un límite a su actividad en la estricta observación de la disciplina de partido que debe respetarse en el momento de votar asuntos relevantes dentro de la comisión.

6. Procedimientos de Juicio Político y Declaración de Procedencia

El análisis de la relevancia de los Grupos Parlamentarios dentro de los procedimientos de Juicio Político y de la Declaración de Procedencia en la Cámara de Diputados proveería de mejor provecho si se sometiera a la luz de la Ciencia Política o de la Sociología, pues las decisiones de los legisladores y, más apropiadamente, de sus Grupos en este ámbito están orientadas por ciertos patrones de racionalidad y comportamiento políticos, más que por normas jurídicas que definen el papel específico de los Grupos en tales procedimientos. De hecho, en las leyes relativas existe una referencia muy pobre a los Grupos Parlamentarios.

Más bien se señalan reglas específicas sobre el tracto, los procedimientos y algunas referencias a la integración de las comisiones que deben tener conocimiento de tales

asuntos. A pesar de ello, vale la pena referirse a algunos puntos que las leyes correspondientes señalan sobre este tema.

El ejercicio de esas facultades jurisdiccionales del Congreso son, al menos en la ley, ajenas a la actividad, a la opinión o a la participación de los Grupos. La única referencia que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) se hace a los Grupos Parlamentarios es la obligación que tiene la Secretaría General de la Cámara para enviar a cada una de las Coordinaciones de los Grupos copia de la ratificación del escrito de denuncia.

De acuerdo con la ley, el escrito de denuncia con el que se inicia el procedimiento de Juicio Político debe ser presentado ante la Secretaría General de la Cámara, ratificado por el denunciante dentro de los tres días naturales siguientes y posteriormente remitido por la propia Secretaría General a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente, del cual debe dar cuenta a los Coordinadores de los Grupos (artículo 12, LFRSP).

En relación a las comisiones que participan en estos procedimientos, la LOGGEUM determina la integración de las Comisiones Jurisdiccional, de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como la de Justicia y de la Sección Instructora; mientras que la LFRSP ordena la integración de la Subcomisión de Examen Previo. La nueva Ley Orgánica de 1999 introdujo dentro del grupo de comisiones con tareas específicas a la Jurisdiccional. Ella se integrará por un mínimo de 12 diputados y diputadas y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la Sección Instructora encargada de las funciones a que se refiere la LFRSP (artículo 40, párrafo 5, LOCEGUM-1999).

La Comisión Jurisdiccional y la Sección instructora se integran en base a un criterio de proporcionalidad de los Grupos, aún cuando la ley no lo ordena. En este sentido, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó en sus sesión del 30 de abril de 1998 el *Acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados*. El Acuerdo estaba orientado a complementar las disposiciones de la Ley Orgánica, del RGICGEUM, así como la LFRSP, referente a la sustanciación de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos que competen a la Cámara de Diputados (artículo 1º del Acuerdo).

Se determinó que la Comisión de Jurisdicción se integraría por 30 miembros: 14 diputados del PRI, siete del PRD, siete del PAN, un diputados del PT y uno del PVEM (artículo 2º del Acuerdo). La Sección Instructora se integraría "buscando una participación plural de los grupos parlamentarios que integran la Cámara de Diputados"

(artículo 5° del Acuerdo). Para la adopción de sus resoluciones, la Sección Instructora lo haría por consenso y a falta del mismo, el asunto se turnaría de inmediato a la Comisión de Jurisdicción (artículo 6° del Acuerdo). Finalmente la Sección Instructora fue integrada por un diputado del PRI, uno del PRD, uno del PAN y uno del PT .

Por lo que toca a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como la de Justicia, se integran de acuerdo a las reglas generales de las comisiones ordinarias, en las que debe atenderse el criterio de proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios. Sobre ello, ya me he referido en el acápite relativo a *La designación de integrantes de comisiones y comités*.

Sin embargo, en cuanto a la Subcomisión de Examen Previo, la LFRSP ordena que al momento de las instalación de Comisiones, las de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia designará a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidencia y una Secretaría por cada Comisión, integren esa Subcomisión de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para la aplicación de los preceptos relativos señalados en esa ley (artículo 10 de la LFRSP).

Por lo que respecta a la Declaración de Procedencia, el Capítulo III del Título Segundo de la LFRSP establece un procedimiento casi idéntico al del juicio político ya descrito. El artículo 25 de la LFRSP señala que una vez presentada la denuncia o querrela, a fin de proceder penalmente contra algún servidor público, se actuará, en los pertinentes, de acuerdo con el procedimiento de juicio político previsto en el Capítulo II.

Sin embargo, a diferencia del juicio político, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fueron constitucional cuya remoción se solicita. Una vez que concluye la averiguación a cargo de la Sección Instructora, ella dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado (artículo 25 de la LFRSP).

Después de que la Sección Instructora da cuenta del dictamen correspondientes, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados deberá anunciar a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente (artículo 26 LFRSP). Así, el día citado, previa declaración de la Presidencia de la Mesa Directiva, el pleno de la Cámara de Diputados conocerá, discutirá y aprobará o rechazará el dictamen en los mismos términos que las reglas señalan para el juicio político (artículo 27 LFRSP).

Evidentemente, ha existido una participación decisiva de los Grupos en este tipo de procedimientos por responsabilidades de los servidores públicos –tanto en el juicio político, como en la declaración de procedencia–, a través de la actuación de sus

diputadas y diputados en las comisiones que ejercen las atribuciones relativas. Pero, como ya lo apunté, en el texto de la LFRSP no existe una referencia expresa a la actuación de los Grupos Parlamentarios. Es más, la legislación es todavía deficiente y existen lagunas jurídicas para su aplicación. Por lo tanto, la conducción de estos procedimientos, cuando se han presentado en la Cámara de Diputados, han estado regidos principalmente por los criterios de negociación política entre las legisladoras de los distintos partidos, más que por la estricta aplicación de la norma.

7. La designación de funcionarios y funcionarias de la Cámara de Diputados

7.1 La Secretaría General

Como parte de los aspectos novedosos de la Ley Orgánica de 1999, se estableció la Secretaría General, como el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados (artículo 48, párrafo 1, LOCGEUM-1999). De acuerdo con el Diciamen de la ley de 1999, a la Secretaría General se le concibe como un funcionario que, por las tareas que desempeña, debe merecer la confianza de la Cámara. Por ello, se determinó que fuera designado por las dos terceras partes del Pleno de la Cámara, a propuesta que formule la Conferencia. Ejercerá su cargo por el término de una Legislatura y podrá ser reelecto al inicio de cada Legislatura (artículo 48, párrafo 2, LOCGEUM-1999).

De esta manera, la ley impone que, por lo menos, los Grupos Parlamentarios que posean más de las dos terceras partes del voto favorable en el Pleno, alcancen un acuerdo sobre la designación de la Secretaría General. Así, primero en la Conferencia deberá adoptarse por consenso una propuesta respecto a la persona que desempeñará ese cargo. En caso de no lograrse la unanimidad de los integrantes de la Conferencia, entonces deberá someterse al sistema de voto ponderado de los Coordinadores que concurren a la Conferencia. Posteriormente, esa propuesta deberá ser sometida a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, en donde tendrá que contar con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la asamblea.

Estas reglas permiten que, como en el caso de la elección de la Mesa Directiva, ningún Grupo por sí solo imponga la designación de la Secretaría General, pues por principio constitucional, ningún Grupo puede contar con más del 60% de las curules de la Cámara —es decir, más de 300 diputados—. De igual forma, un Grupo que tenga 170 diputadas —34% del total— podrá evitar que se alcance la mayoría calificada para la

elección de la Secretaría General. De tal manera que el mecanismo establecido para la elección de ese funcionario o funcionaria imponen a las agrupaciones la necesidad de llegar a acuerdos entre ellos.

7.2 La Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

De acuerdo con el inciso c) del párrafo 1 del artículo 57 de la LOGGEUM-1999, los nombramientos de los titulares de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, se regularán por las disposiciones del Estatuto. Ambos Secretarías serán designadas por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera – al que me referiré adelante–, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, de entre los candidatos o las candidatas del servicio profesional que hubieren acreditado los requisitos exigidos por el Estatuto o, en caso de no existir en el cuerpo respectivo candidatos idóneos, mediante concurso abierto de oposición (artículo 12 del Estatuto).

Sin embargo, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos tiene la facultad de oponerse a cualquiera de esos nombramientos, fundando y motivando su decisión. La oposición al nombramiento requerirá del voto ponderado que represente las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara. En caso de prosperar el veto que la Conferencia imponga al nombramiento referido, el Consejo Directivo deberá efectuar una nueva designación (artículo 12 del Estatuto). Mediante este procedimiento, las agrupaciones, a través de la Conferencia, mantendrán un control de última instancia sobre los nombramientos de los funcionarios referidos.

7.3 La Coordinación de Comunicación Social

La Coordinación de Comunicación Social tiene a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, sirve de enlace con los medios de comunicación y es responsable del programa de publicaciones. La Titular de la Coordinación de Comunicación Social depende de la Presidencia de la Mesa Directiva y durará en su encargo durante una legislatura y podrá ser reelecta en la siguiente (artículo 54, párrafo 1, LOGGEUM-1999, y artículos 61 y 64 del Estatuto).

En la nueva Ley Orgánica se determinó que el nombramiento de la Coordinación se hiciera en términos de lo que estableciera el Estatuto (artículo 54, párrafo 1, LOGGEUM-1999). Así, en el propio Estatuto se indicó que el funcionario será designado por el voto de las dos terceras partes de los presentes en el Pleno, a

propuesta de la Presidencia de la Mesa Directiva (artículo 64 del Estatuto). De esta manera, para la designación de la Coordinación de Comunicación Social se deberá contar con el apoyo de los Grupos Parlamentarios que sumados cuenten con los tercios de votos de los miembros del Pleno. Así, finalmente, los Grupos cuentan con un medio de control sobre el nombramiento de ese funcionario.

7.4 La Coordinación de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente

La nueva Ley Orgánica de 1999 introdujo la *Unidad de Capacitación y Formación Permanente* de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados (artículo 55, LOCGEUM-1999). Según el Dictamen de la nueva Ley Orgánica²², ella tendrá a su cargo una tarea vital para fortalecer el profesionalismo del personal de la Cámara, que consistirá en formar, actualizar y especializar a los candidatos a ingresar, así como a las funcionarias de carrera. En suma, se trata de un órgano técnico de la Cámara, responsable del reclutamiento, selección, formación, actualización, especialización, evaluación, promoción y ascenso de los funcionarios del Servicio de Carrera (artículo 141 del Estatuto).

La Unidad se ubica en el ámbito de la Secretaría General de la Cámara y se estructura con un Consejo Directivo del Servicio de Carrera, una Coordinación y las oficinas necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones (artículo 142 del Estatuto). El Consejo Directivo se encargará de normar y dirigir las atribuciones conferidas a la Unidad y estará integrado por la Secretaría General de la Cámara, como Presidente; las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, como Vicepresidencias; tres Vocales; y la Coordinación de la Unidad, como Secretaría Técnico (artículo 143 del Estatuto).

De acuerdo con el Estatuto, Coordinación de la Unidad será designada por la Conferencia, a propuesta del Consejo Directivo, por el voto ponderado de los integrantes de ella que represente las dos terceras partes de los miembros de la Cámara. La designación deberá recaer, preferentemente, en un funcionario del Servicio de Carrera y permanecerá en el cargo de manera indefinida, siempre que acredite las evaluaciones que le aplique el Consejo Directivo y no incurra en las causales de remoción señaladas por el Estatuto (artículo 150 del Estatuto).

²² Dictamen de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias con proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria... op. cit.*, 20 de junio de 1999.

A partir de estos preceptos es posible identificar el mecanismo mediante el cual los Grupos Parlamentarios establecerán un control relativo sobre esta Unidad. Aún cuando será la Secretaría General el órgano que controle esencialmente el órgano técnico referido, la Conferencia tendrá la atribución de nombrar a la Coordinación.

7.5 La Contraloría Interna

De acuerdo con la Ley Orgánica, la Contraloría Interna tiene a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. Ella depende 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 (artículo 53, párrafo 1, LOCGEUM-1999).

La Contraloría Interna debe ser nombrada, a propuesta de la Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Pleno. De esta manera, se establecen dos controles por parte de los Grupos Parlamentarios a la actividad de la Contraloría. Por un lado, intervienen en el conocimiento de la actividad de la Contraloría, a través de su informe trimestral ante la Conferencia; y por otro lado, en la propia designación del Contralor, bajo las mismas consideraciones que ya expresé en torno al nombramiento de la Secretaría General.

8. La designación de funcionarias y funcionarios de otras entidades públicas

No existe mejor ejemplo para observar la importancia primordial que conlleva la actuación de los Grupos Parlamentarios en los actos de la Cámara que tienen repercusiones hacia el exterior de esa asamblea, que en la designación de funcionarios de otras entidades públicas. El ejercicio de este tipo de atribuciones no es menor. A través de ellas, el Congreso en lo general y los Grupos en lo particular, tienen la facultad de establecer y mantener equilibrios entre las fuerzas políticas, entre los Poderes de la Unión y con las entidades públicas autónomas.

8.1 Los Consejeros y las Consejeras del Consejo General del Instituto Federal Electoral

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a la organización de las elecciones federales como una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral. El Instituto goza de personalidad jurídica y patrimonio propios. En su integración participan el *Poder Legislativo de la Unión*, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos y las ciudadanas, en los términos que determina el COFIPE (Artículo 41, fracción III, CPEUM; artículos 68, párrafo 1, y 70, párrafo 1, COFIPE).

Para su desempeño, el IFE cuenta con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Así, además de los órganos establecidos en el territorio nacional, los órganos centrales del IFE son: el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva (artículo 72, párrafo 1, COFIPE).

Respecto al Consejo General, la Constitución señala que es un órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del IFE. El Consejo General está integrado por un consejero o consejera Presidente y ocho consejeras y consejeros electorales, y concurren, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y una Secretaría Ejecutiva (artículo 41, fracción III, párrafo segundo, CPEUM; artículo 73, párrafo 1, y artículo 74, párrafo 1, COFIPE).

Según la Constitución, la consejera o el consejero Presidente y los consejeros y consejeras electorales del Consejo General del IFE deberán ser elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los *Grupos Parlamentarios*. Con el mismo procedimiento deberán ser designados ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación (artículo 41, fracción III, párrafo tercero, CPEUM; artículo 74, párrafos 2 y 5, COFIPE). El consejero Presidente y las consejeras y los consejeros electorales y suplentes durarán en su cargo siete años (artículo 41, fracción III, párrafo cuarto, CPEUM; artículo 74, párrafo 6, COFIPE).

Además del reconocimiento que en la Constitución se hace de la existencia de los *Grupos Parlamentarios* —a parte del reconocimiento implícito en el tercer párrafo del artículo 70 constitucional—, en el texto de la Carta Magna se establece el principio por el cual exclusivamente los Grupos poseen la facultad de formular las propuestas de

consejeros electorales. Bajo ese mandamiento constitucional, los diputados sin partido no tienen derecho a presentar tales propuestas.

En la LOCGEUM-1994 abrogada, se confería a la CRICP la facultad de presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de consejeras y consejeros propietarios y suplentes que forman parte del Consejo General del IFE "propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la Cámara" (artículo 45, fracción V, LOCGEUM-1994). Aunque la última parte de ese precepto estaba diseñada para atender lo dispuesto por la legislación electoral antes de 1996, de cualquier manera, una vez que entró en vigor la reforma electoral de ese año, se decidió que la CRICP continuara ejerciendo la atribución de someter al Pleno tales propuestas de nombramientos.

Sin embargo, en la nueva LOCGEUM-1999 no existe referencia expresa alguna en relación al órgano que deberá presentar al Pleno las propuestas de los Grupos Parlamentarios para designar a los miembros del Consejo General del IFE. Sin embargo, es previsible que la JCP asuma esa responsabilidad, pues es el órgano donde concurren los Grupos para "impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo" (artículo 34, párrafo 1, LOCGEUM-1999). Así, por principio constitucional y legal, los Grupos son las únicas instancias facultadas para conducir el proceso de designación de los miembros del Consejo General del IFE.

8.2 Las Consejeras y los Consejeros del Poder Legislativo

Conforme lo señala la Constitución, las consejeras y los consejeros del Poder Legislativo deberán ser propuestos en la Cámara de Diputados por los Grupos Parlamentarios que hayan sido constituidos en alguna de las Cámaras del Congreso. Sin embargo, sólo podrá haber un consejero o consejera por cada Grupo aunque con la misma afiliación de partido haya sido constituido tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República. Asimismo, por cada propietaria o propietario podrán designarse hasta dos suplentes (artículo 41, fracción III, párrafo séptimo, CPEUM; artículo 74, párrafo 4, COFIPE).

La ley no prevé el caso en que la propuesta de consejero o consejera del Poder Legislativo de algún Grupo se presente en los periodos de receso de la Cámara de Diputados. En este supuesto, procedería que fuera presentado a la Comisión Permanente del Congreso.

9. La iniciativa, discusión y votación de leyes o decretos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a la existencia de un *Reglamento de Debates* —que se entiende es el vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos—. Por ejemplo, en relación con las iniciativas que presenten los diputados o las senadoras, se señala que ellas se sujetarán "a los trámites que designe el Reglamento de Debates" (artículo 71 CPEUM). Mientras que "todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones" (artículo 72, CPEUM).

Así, las reglas relativas, entre otros asuntos, a las iniciativas, discusiones y votaciones han sido previstas en el RGICGEUM. Sin embargo, como ya he mencionado, ese Reglamento contiene preceptos que proceden del siglo XIX que han sido rebasados por las sucesivas reformas al marco legal del Congreso, la propia práctica parlamentaria y la nueva conformación plural de la Cámara de Diputados. De tal manera que para complementar lo señalado en el RGICGEUM, la Representación Nacional ha emitido diversos Acuerdos con el fin de detallar o precisar las normas establecidas en el Reglamento, con el fin de agilizar y hacer más eficiente el trabajo parlamentario.

9.1 Iniciativas

El derecho de iniciar leyes o decretos compete a la Presidencia de la República; a los diputados y diputadas y senadoras y senadores al Congreso de la Unión; a las legislaturas de los estados; y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, exclusivamente en materias relativas al DF (artículo 71 y 122, CPEUM; artículo 55, RGICGEUM).

Existe una expresión equivocada en la práctica parlamentaria al considerar que un Grupo Parlamentario presenta iniciativas o varios Grupos lo hacen de manera conjunta. Este error puede tener su origen en las versiones de prensa que para facilitar la comunicación no mencionan al diputado o diputadas que específicamente presenta la iniciativa y destacan, por el contrario, el partido al que pertenecen con el fin de resaltar la postura que está adoptando un determinado instituto político. Asimismo, esa expresión es empleada para ilustrar de mejor manera el número y naturaleza de iniciativas que presenta cada agrupación, con el fin de fortalecer su discurso político o su imagen pública.

Pero fundamentalmente, el error se debe a la práctica parlamentaria misma. Existen diputadas que en lo individual o en trabajo conjunto con otros elaboran iniciativas de ley o de reforma; en otras ocasiones, se formulan iniciativas que representan la posición de un Grupo Parlamentario o, esencialmente, del partido político. Sin embargo, la expresión que prevalece en la prensa y, sobre todo en el interior del Congreso, es que la iniciativa es sustentada por ese Grupo Parlamentario.

Un ejemplo de esa práctica parlamentaria lo constituye la redacción del orden del día, en el que al programar la presentación de una iniciativa, en ocasiones se indica que es presentada por el Diputado "a nombre del Grupo Parlamentario". Aún cuando en el orden del día se conjunte la presentación de iniciativas bajo el subtítulo de "Iniciativas de ciudadanos diputados" y se especifique que la iniciativa es "a cargo" de un diputado "del Grupo Parlamentario x", evidentemente la expresión "a nombre del Grupo Parlamentario" se aparta de lo que en estricto sentido debiera prevalecer.

Otro ejemplo más de esta tergiversación lo representan las propias estadísticas y los informes dentro de la Cámara de Diputados, en los que se destaca el número de iniciativas presentadas por los Grupos Parlamentarios, más que por las diputadas en particular. Es obvio que ello obedece a un criterio práctico, a la economía en el lenguaje y a la propia actividad parlamentaria en la que su punto central lo conforman las agrupaciones por afiliación partidista.

En este sentido, en el Reglamento del Grupo Parlamentario del PRD se comete un error en su artículo 37.

Artículo 37. Las iniciativas de ley o decreto que sean presentadas a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la Cámara deberán contar con la aprobación previa de la Asamblea y serán objeto de amplia difusión, buscando incorporar los puntos de vista del Partido y representantes de otras organizaciones políticas, civiles, populares y expertos en el tema.

Al señalar que las iniciativas de ley o decreto que sean presentadas "a nombre del Grupo Parlamentario" está incurriendo en una imprecisión contraria al texto constitucional, pues ninguna agrupación tiene facultades para presentar iniciativas ante el Congreso. Por el contrario, lo correcto sería expresar "las iniciativas de los diputados del Grupo Parlamentario".

En general, se estima conveniente utilizar el término "iniciativas de los diputados del Grupo Parlamentario x", pues ello corresponderá exactamente con lo señalado en el artículo 71 de la Constitución. La Carta Magna de ninguna manera otorga facultades a las agrupaciones para presentar iniciativas ante el Congreso. Rectificar este yerro en las expresiones de los legisladores y de sus órganos, propiciará proporcionar mayor precisión en el lenguaje parlamentario.

9.2 Discusiones y votaciones

El RGICGEUM contiene un apartado denominado *De las discusiones* (artículos 95 a 134) y otro más titulado *De las votaciones* (artículos 146 a 164), los cuales contienen preceptos que han sido superados por la práctica parlamentaria y por las propias reformas constitucionales y legales a la estructura de la Cámara de Diputados. Ello motivó que la LVII Legislatura expidiera el *Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados*—al que ya me he referido en el primer capítulo—, aprobado por el Pleno en la sesión del 6 de noviembre de 1997 y publicado en el DOF el 11 de noviembre de ese mismo año. Aún cuando se expidió una Ley Orgánica en 1999, ese Acuerdo puede seguir siendo punto de referencia en la conducción de las sesiones, discusiones y votaciones, debido a que no ha sido reformado el RGICGEUM.

De conformidad con los ordenamientos parlamentarios, la base jurídica para la conducción de las sesiones, las discusiones y las votaciones es el RGICGEUM. Por encima del Reglamento, se aplica, en todo lo que no lo controvierta, el Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones del 11 de noviembre de 1997. Sin embargo, el principio fundamental por el que finalmente se decide la conducción de las sesiones y sus discusiones es el establecido por la LOGGEUM-1999, a partir del cual tanto la Mesa Directiva como los Grupos Parlamentarios se convierten en instancias de decisión para esos efectos.

La nueva Ley Orgánica asignó a la Conferencia un papel fundamental en esta materia. Se facultó a ese órgano a establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como *las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones* (artículo 38, párrafo 1, inciso a), LOGGEUM-1999). Mientras tanto, a la Mesa Directiva se le facultó, respetando los principios de imparcialidad y objetividad, para determinar durante las sesiones *las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones*. Para ello deberá tomar en cuenta "las propuestas de los grupos parlamentarios" (artículo 20, párrafo 2, inciso d), LOGGEUM-1999).

De esta manera, se otorga una facultad de enorme peso a ambas entidades, la Mesa Directiva y los Grupos Parlamentarios, a través de la Conferencia. Ellos tienen la capacidad de decidir la forma como los legisladores participarán durante los debates ante el Pleno. Es obvio que este precepto acota la libertad de las diputadas sin partido para participar en la definición de los procedimientos seguidos durante las sesiones.

Sin embargo, esta previsión propicia un efecto positivo en la conducción de las sesiones, pues los Grupos Parlamentarios estarán obligados a alcanzar acuerdos

sólidos en esta materia dentro de los trabajos de la Conferencia. De esa manera, en el momento en que el orden del día y los procedimientos para la discusión de los asuntos correspondientes llegan a la sesión de Pleno, tendrán el acuerdo implícito de la mayoría de los diputados.

Atendiendo estas consideraciones y los propios ordenamientos parlamentarios mencionados, la forma como los Grupos Parlamentarios intervienen –por sí mismos o a través de la Conferencia o de la Junta– en el desarrollo de las sesiones, las discusiones y votaciones es la siguiente:

- En cuanto a las sesiones previstas para desahogar las comparecencias de servidores públicos, el Acuerdo Parlamentario del 11 de noviembre de 1997 confería a la CRICP acordar lo relativo a la duración de las sesiones y el formato de las mismas. Hoy, esa facultad debe entenderse conferida a la Conferencia (Artículo Cuarto del Acuerdo).
- El orden del día de las sesiones de la Cámara será integrado por acuerdo de la CRICP –hoy la Conferencia– con las solicitudes que oportunamente se reciban de las comisiones y los Grupos Parlamentarios (Artículo Quinto del Acuerdo).
- Para la integración de los puntos complementarios del orden del día se considerarán las proposiciones que no constituyan iniciativa de ley o decreto, las cuestiones previstas en las fracciones II y V del artículo 30 del RGICGEUM (comunicaciones del Senado, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las Legislaturas y de los Gobernadores; así como memoriales de los particulares) y las declaraciones, denuncias, posiciones, opiniones, solicitudes y peticiones que deseen realizar los miembros de la Cámara, atendiendo a la *importancia cuantitativa de cada Grupo Parlamentario* y al criterio de equidad (Artículo Sexto del Acuerdo).
- Los diputados sin partido podrán solicitar a la CRICP –hoy a la Conferencia– la inclusión de puntos en el orden del día, a efecto de presentar iniciativas, proposiciones o tratar asuntos de interés general (Artículo Octavo del Acuerdo).
- Las solicitudes de inclusión de puntos en el orden del día se harán a la CRICP –hoy a la Conferencia–, señalando el Grupo Parlamentario o si se trata de una diputada sin partido. La CRICP "resolverá favorablemente las solicitudes cuando se trate de asuntos de interés general y sean de la competencia de la Cámara o contribuyan al cumplimiento de los fines de la misma" (Artículo Noveno del Acuerdo).
- La CRICP –hoy la Conferencia– podrá incluir puntos en el orden del día hasta antes de que se haya ordenado su publicación (Artículo Décimo del Acuerdo).

- Sólo por acuerdo de la CRICP —hoy la Conferencia— se incluirá extraordinariamente un punto no contenido en el orden del día (Artículo Décimo Tercero del Acuerdo).
- La CRICP —hoy la Conferencia o el Presidente de la Mesa, con acuerdo de los Grupos— podrá acordar que la discusión en lo particular de un dictamen se realice en la sesión inmediata siguiente a aquélla en que se discuta en lo general (Artículo Décimo Quinto del Acuerdo).
- En las discusiones en lo general de dictámenes de ley o decreto, cada Grupo Parlamentario dispondrá de quince minutos para una intervención —con el fin de fijar su posición—. Posteriormente se abrirán dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, sin importar el Grupo al que pertenezcan, quienes dispondrán de diez minutos cada uno (Artículo Décimo Sexto del Acuerdo).

Tratándose de dictámenes relativos a reformas constitucionales, el tiempo para las discusiones en lo general que corresponda a cada Grupo será de veinte minutos. Mientras que en la discusión en contra y en pro, los oradores dispondrán de quince minutos (Artículo Décimo Sexto del Acuerdo).

- Las intervenciones de los Grupos se realizarán en orden creciente en razón al número de diputados que los conformen (Artículo Décimo Sexto del Acuerdo).
- Los diputados sin partido acordarán con uno de los Grupos su participación en el debate para fijar posición o inscribirse directamente para participar en el turno de los diez minutos (Artículo Décimo Sexto del Acuerdo).
- Si un dictamen fuere rechazado al término de la discusión en lo general, en la sesión siguiente se pondrá a discusión el voto particular. Si hubiese más de un voto particular se discutirá el del Grupo Parlamentario de mayor número de diputados y diputadas y si éste se rechazara también, se procederá a discutir en la siguiente sesión el del Grupo que siga en importancia numérica, y así en lo sucesivo (Artículo Décimo Séptimo del Acuerdo).
- Cualquier Grupo Parlamentario o un mínimo de cinco diputados o diputadas podrá proponer una moción suspensiva para la discusión de un dictamen. Esa moción deberá solicitarse por escrito antes que se inicie la discusión en lo general o si ésta se encuentra en curso, sólo si la CRICP —hoy la Mesa Directiva— considera fundada la propuesta. Aprobado un dictamen en lo general, no se admitirán a trámite mociones suspensivas al discutirse en lo particular (Artículo Vigésimo Segundo del Acuerdo).
- La CRICP —hoy la Conferencia— podrá acordar la celebración de debates sobre asuntos de interés general, abarcando un máximo de veinte minutos por agrupación

parlamentaria divididos de conformidad con la propia decisión del Grupo y en el orden previamente convenido. En este tipo de debates, la asignación integral de tiempos a cada Grupo se distribuirá como mejor lo estime la propia agrupación, mediante el señalamiento de su respectiva Coordinación(Artículo Vigésimo Tercero del Acuerdo).

10. La Comisión Permanente

La Comisión Permanente es "el grupo mixto que se integra con un número determinado de diputados y senadores, y que ejerce las funciones cuyos límites se marcan en los textos de ambas cámaras, para que pueda actuar como órgano regulador que suple temporalmente la actividad de ambas cámaras cuando éstas entran en periodo de receso como Asamblea o Congreso General"²³. Este órgano surgió históricamente bajo el principio de la teoría de la división de Poderes.

Para el mantenimiento de un verdadero equilibrio entre los Poderes era indispensable que cada uno de ellos mantuviera una actividad permanente con el fin de desempeñar sus tareas esenciales. De esta manera, se creó la Comisión Permanente como una instancia que mantenía presente la existencia del Poder Legislativo dentro de la actividad del Estado, pero sin facultades ejecutivas o legislativas que sólo podían corresponder al Congreso o de alguna de sus Cámaras.

Mientras que Luis de la Hidalga opina que la Comisión Permanente prolonga "la presencia del Poder Legislativo en la vida institucional de la nación [y] conserva la representación de éste, hasta la apertura del nuevo periodo de sesiones ordinarias en que desaparece, con lo cual se cumple en su más clara expresión la dogmática que sustenta el principio constitucional de la división de poderes"²⁴, Felipe Tena Ramírez observa que "las escasas y raquíticas facultades que nuestra Constitución otorga a la Permanente no justifican su existencia"²⁵.

Sin embargo, Ignacio Burgoa opina que "la Comisión Permanente *no es un órgano legislativo por modo absoluto*, en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio, por tanto, *no sustituye al Congreso de la Unión*. Sus atribuciones son *político-jurídicas*, revistiendo unas el carácter de provisionalidad y

²³ Berlin Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 2ª edición, México, 1998.

²⁴ De la Hidalga, Luis, "La Comisión Permanente", en *Derecho Legislativo Mexicano*, México, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, 1973, p. 149, citado por Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, FCE, México, 1993, p. 291.

otras el de definitividad. En el primer caso, sus decisiones quedan supeditadas a lo que resuelva, de acuerdo con su correspondiente competencia, dicho Congreso o alguna de las Cámaras que lo forma. En el segundo caso, la Comisión Permanente puede emitir resoluciones sin que éstas se sujeten a la ratificación de los referidos órganos"⁽²⁶⁾.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Permanente posee las siguientes facultades: prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional; recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

Asimismo, tiene facultad para otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta; ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores (artículo 79, CPEUM; artículo 116, LOCGEUM-1999).

La Comisión Permanente se compone de treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán diputados y diputada y dieciocho senadoras y senadores, quienes serán designados mediante voto secreto por las respectivas Cámaras, durante la última sesión de cada periodo ordinario. Las Cámaras también nombrarán de entre sus miembros el mismo número de sustitutos con objeto de suplir las ausencias de los titulares (artículo 78, CPEUM; artículo 117, párrafo 1, LOCGEUM-1999). Aunque la ley no exige que la integración de la Comisión Permanente atienda al principio de proporcionalidad de los Grupos, la práctica parlamentaria ha impuesto la costumbre de incorporar a legisladores de todos los partidos dentro de ese órgano en una razonable relación con su fuerza numérica.

²⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 25ª edición, México, 1991, p. 437.

²⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 2ª edición, México 1976, p. 677.

Por otro lado, en el transcurso de los trabajos de la Comisión Permanente, las diputadas y senadoras de la misma afiliación política asumen posiciones de manera unitaria dentro de ese. De esta manera, se conforman una especie de virtuales Grupos Parlamentarios de diputados y senadoras en la Comisión Permanente. Así, dependiendo de la forma como los partidos y sus legisladoras decidan sostener sus posiciones políticas ante la Comisión Permanente, esa agrupación de diputadas y senadores se organizan de tal manera que establecen una estrategia legislativa para las discusiones, la presentación de propuestas, los trabajos en las Comisiones de la Comisión Permanente, las votaciones y el resto de las actividades parlamentarias durante los recesos del Congreso.

11. La Secretaría General

Aún cuando ya me referí a la intervención que tienen los Grupos Parlamentarios en la elección de la Secretaría General, creo conveniente referirme, en lo general, a algunos puntos destacables de esta instancia. Sobre todo, tal como se señala en el Dictamen de la ley orgánica de 1999, "se trata de un aspecto novedoso y relevante en cuanto a la organización técnica y administrativa de la Cámara"²⁷.

En el diseño de esta nueva estructura creada para otorgar solidez y sistematización a las diversas tareas que ejecuta el personal de la Cámara, se incorporaron a la Ley Orgánica tres nuevos elementos: a) la creación de una Secretaría General de la Cámara, que tiene bajo su mando a dos Secretarías –la de Servicios Parlamentarios y la de Servicios Administrativos y Financieros–, conformándose estas por personal de carrera; b) la regulación de otros órganos técnicos de la Cámara, tales como la Contraloría Interna, la Coordinación de Comunicación Social y la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los funcionarios de carrera; y c) las bases que se deberán desarrollar en un Estatuto que establezca la organización y funcionamiento de los servicios de carrera, así como las normas y procedimientos para su conformación.

Como ya he señalado, la Secretaría General constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. Depende directamente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por conducto de su Presidente.

²⁷ Dictamen de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias..., *op. cit.*, 1999.

Entre las atribuciones de la Secretaría General están: preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara; fungir como Secretario de la Conferencia; 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; informar trimestralmente a la Conferencia, 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 (artículo 48, LOCGEUM-1999).

Por su parte, la Secretaría de Servicios Parlamentarios deberá estar integrada con funcionarios y funcionarias de carrera. Asimismo, en el ámbito de esta Secretaría se ubican los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho, y de Estudios Sociales. (artículo 49, LOCGEUM-1999). La nueva Ley Orgánica ordena que la Secretaría de Servicios Parlamentarios vele por la imparcialidad de los servicios a su cargo y realice la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias (artículo 50, LOCGEUM-1999).

Mientras tanto, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros agrupa y confiere unidad de acción a los Servicios de: Recursos Humanos; Tesorería; Recursos Materiales; Servicios Generales y de Informática; Servicios Jurídicos; Servicios de Seguridad; y Servicios Médicos y de Atención a Diputados (artículo 51, LOCGEUM-1999). La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros vela por el eficiente funcionamiento de los servicios que le competen; asiste también al Secretario General y le suple cuando no pueda concurrir a las reuniones de la JCP (artículo 52, LOCGEUM-1999).

Según la nueva Ley Orgánica, la Cámara de Diputados deberá contar con una *Contraloría Interna*, la cual se ubica en el ámbito de la Conferencia. Mientras que la *Coordinación de Comunicación Social* estará encargada de difundir las actividades de la Cámara, servirá de enlace con los medios de comunicación y será responsable del programa de publicaciones.

Por su parte, la *Unidad de Capacitación y Formación Permanente* de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados tiene a su cargo —como se afirma en el Dictamen de la Ley Orgánica de 1999²⁸— una tarea vital para fortalecer el profesionalismo del personal de la Cámara, que consiste en formar, actuar y especializar a las candidatas a ingresar, así como a los funcionarios de carrera.

²⁸ *Ibidem*.

Además de la estructura, la consolidación de un desempeño eficiente del personal de carrera obliga a contar con normas que regulen su función. Por lo tanto, este proyecto de Decreto propone que haya un Estatuto que establecería tanto la organización y funcionamiento de las Secretarías y de los Servicios de Carrera, como las normas y los procedimientos para la conformación de dichos servicios. Sobre el primer aspecto, el Estatuto habrá de señalar, por lo menos, la estructura de cada una de las Secretarías, así como las tareas de las direcciones, oficinas, centros y unidades de la Cámara. Sobre las normas y procedimientos para la conformación de los servicios se introducirán las bases fundamentales de todo sistema de carrera, tales como la integración de sus Cuerpos por niveles o rangos para permitir la promoción del personal, el cual estaría a su vez sujeto a acreditación de exámenes y de los programas de actualización, especialización y de resultados de una evaluación anual²⁹.

El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados (DOF, 22 de mayo de 2000), fue aprobado por el Pleno de la Cámara en su sesión ordinaria del 26 de abril de 2000, a propuesta de la Conferencia. De acuerdo con ese ordenamiento, la estructura de la Secretaría General es el siguiente:

Secretaría General

Secretaría de Servicios Parlamentarios, a la cual están adscritas:

Dirección de Asistencia a la Presidencia de la Mesa Directiva. Se integra con las oficinas:

De Registro y Documentación;
De Asistencia en Técnica Parlamentaria y de Relaciones Interinstitucionales y
Del Protocolo.

Dirección de Servicios a la Sesión. Se integra con las oficinas

De Trámite Legislativo y
De Apoyo a las Sesiones

Dirección de Comisiones y Comités. Se integra con las oficinas

De Análisis Legislativo y
Del Secretariado Técnico.

Dirección del Diario de los Debates. Se integra con las oficinas

De Editorial del Diario de los Debates y la Gaceta Parlamentaria y
De Servicios de Estenografía, Corrección y Estilo.

Dirección del Archivo.

Dirección de Bibliotecas. Se integra con las oficinas

De Atención a Legisladores y
De Atención al Público.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, a la cual están adscritas:

Dirección de Recursos Humanos. Contará con las Oficinas

De Administración de Personal,
De Capacitación y Desarrollo y
De Relaciones Laborales.

Dirección de Tesorería. Contará con las oficinas

De Programación y Presupuesto,
De Finanzas,
De Contabilidad y,
De Organización y Procedimientos.

Dirección de Recursos Materiales. Contará con las oficinas

De Almacenes e Inventarios,
De Adquisiciones y,
De Control y Seguimiento.

Dirección de Servicios Generales y de Informática. Contará con las oficinas

De Servicios Generales,

²⁹ *Ibidem.*

De Apoyo Logístico a Reuniones y Eventos,
De Informática y
De Talleres Gráficos.

Dirección Jurídica. Contará con las oficinas
De Consultoría y de Auxilio al Procedimiento Disciplinario,
Servicios Legales y,
De lo Contencioso.

Dirección de Seguridad. Contará con las oficinas
De Seguridad y,
De Protección Civil.

Dirección de Servicios Médicos y de Atención a Diputados.

Coordinación de Comunicación Social. Contará con las direcciones
De Información,
Enlace con los Medios y,
Editorial.

Unidad de Capacitación y Formación Permanente. Se estructura por:

Consejo Directivo del Servicio de Carrera,

Un Coordinador y

Las Oficinas de:

Formación y Capacitación; e
Ingreso, Evaluación, Promoción y Ascenso.

CONCLUSIONES

1. La actual regulación de los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados es producto de las sucesivas modificaciones constitucionales y legales así como de los acuerdos, usos y prácticas parlamentarias que han tenido como fin normar la creciente pluralidad política en nuestro país y establecer equilibrios de poder dentro de nuestra asamblea nacional.

Sin embargo, como sucede en otras naciones, dentro de nuestros ordenamientos vigentes se manifiestan valores políticos e ideológicos, así como instituciones de diferente procedencia que se superponen como consecuencia de las distintas etapas de la historia de México durante el siglo XX.

Esta perspectiva se confirma si consideramos que la Constitución contiene tanto el principio por el cual las diputadas y diputados son *representantes de la Nación*, contenido en el artículo 51 constitucional, como el principio de la agrupación de diputados por *representación partidista*, en el artículo 70, inserto en la Reforma Política de 1977.

2. Al incorporarse al texto de la Carta Magna la figura de los Grupos Parlamentarios se tuvo el objetivo específico de dar sustento constitucional a lo que en la realidad se manifestaba a través de la agrupación de los diputados y las diputadas por partido político. Pero, esencialmente se estaba optando por comprender a la *representación partidista* como principio rector de la actividad del Congreso.

Aunque en la Constitución está incluido el concepto por el que las diputadas y los diputados son *representantes de la Nación* (artículo 51 CPEUM), se ha demostrado en esta tesis que en realidad ese principio está acotado por los propios ordenamientos constitucionales y legales, así como por la práctica parlamentaria, en los que la *representación partidista* se ha impuesto. Tanto el artículo 41 constitucional, por el que se establece un sistema de partidos, como el artículo 70 de la Carta Magna, por el que se sustenta la existencia de los Grupos Parlamentarios, rigen la actividad parlamentaria y han subordinado el concepto de *representante de la Nación*.

Por ese motivo, las sucesivas leyes orgánicas del Congreso han reproducido ese esquema mediante el cual la *representación de la Nación*, de la que son portadores las diputadas y los diputados, ha quedado supeditada a la *representación partidista* de los Grupos.

3. Los Grupos Parlamentarios poseen esa preeminencia por tres razones fundamentales.

La primera, que denomino la *función organizadora* de los Grupos, porque representan la forma natural y la más adecuada de organizar, ordenar y someter a un solo mando y a una sola agrupación a los legisladores y las legisladoras de un mismo partido o de una misma corriente ideológica.

La segunda, que llamo la *función parlamentaria* de los Grupos, por la que están obligados, una vez que existe una coordinación por cada agrupación, a dialogar entre los Grupos con el fin de alcanzar acuerdos en la actividad propia del Congreso, de tal manera que se busquen equilibrios que garanticen la gobernabilidad de la Cámara.

La tercera que denomino la *función política* de los Grupos, la cual implica la presencia de los partidos en la Cámara a través de sus agrupaciones, como consecuencia del sistema de partidos políticos que impera por mandato constitucional y que, indirectamente, redundan en el equilibrio entre los Poderes y en los fenómenos de gobiernos compartidos. Los Grupos Parlamentarios activan directamente el sistema de pesos y contrapesos que sostiene la separación de Poderes prevista en nuestro orden jurídico.

4. A través de la Ley Orgánica del Congreso de 1999, los Grupos determinaron establecer un entramado por el cual se reforzaran esas tres funciones de las agrupaciones de diputados, fundamentalmente la *función parlamentaria*. De tal manera que en caso de no lograrse equilibrios, se previó a través de la ley que los Grupos estén condicionados por ella misma a alcanzar acuerdos que permitan la gobernabilidad dentro de la Cámara de Diputados.

5. En los hechos, la idea de que las diputadas y los diputados representan a la Nación es una mera ficción jurídica que da sustento a la naturaleza clásica de la Cámara de Diputados, pero que resulta totalmente impráctica en la actividad parlamentaria. El propio marco legal y los usos dentro del Congreso han alentado y protegen la disciplina de partido.

Aún cuando sería aconsejable que las diputadas y los diputados siguieran la voluntad del pueblo en las discusiones y, sobre todo, en el momento de emitir su voto ante el Pleno, es evidente que los ordenamientos legales, la costumbre en el Congreso y,

fundamentalmente, la pertenencia a un partido político orientan la adopción de decisiones por bloques de acuerdo a esa filiación ideológica. Hace tiempo que en la Cámara de Diputados imperan las decisiones partidistas.

6. En una democracia en la que los partidos políticos son parte central de la actividad parlamentaria, necesariamente los derechos y las atribuciones de las diputadas y los diputados están limitadas por esa presencia.

Asimismo, debemos considerar que en México un ciudadano o ciudadana solo puede ser postulado al cargo de diputado o diputada a través de un partido político. Esa postulación implica la adopción de la declaración de principios y la plataforma electoral de su partido. Por lo tanto, al asumir ese cargo de representación popular, la diputada o el diputado llevan implícito el compromiso de defender los principios ideológicos de su partido que fueron legitimados por la ciudadanía a través del sufragio.

De esta manera, la *representación de la Nación* que encarna cada legislador va tomando forma y se traduce en las plataformas electorales y los principios ideológicos de cada partido que son avalados por el pueblo a través del electorado. De ahí que sea posible reiterar que ese principio no es contrario al principio de *representación partidista*, sino que aquél está subordinado a éste. Por lo tanto, el problema reside en identificar qué tan legítima y qué tan efectiva es la representación de los intereses de la Nación a través de los partidos políticos.

7. Por tanto, es indispensable aceptar que la *representación de la Nación* en el Congreso no responde al ideal clásico. Esa situación no es sólo producto de la práctica política o de los intereses de los partidos que supuestamente se imponen a los representantes populares. La falta de autenticidad también procede de los propios defectos de las democracias modernas.

8. Por lo tanto, es infructuoso e inútil prolongar el debate que pretenda revertir *per se* la preeminencia de la *representación partidista* sobre la *representación de la Nación* que detenta cada diputada y diputado. Caeríamos en un error si pretendiéramos aportar argumentos que dieran fundamento a la prioridad que debiera guardar esta representación por encima de aquélla. En ese caso, la realidad política nos superaría.

Por el contrario, es conveniente aprovechar los elementos propios de la representación popular para incorporarlos a los imperativos que debe cumplir la *representación*

partidista. El reto consiste, entonces, en evitar que los Grupos se conviertan en los canales para que impere la *partidocracia* sin contrapeso alguno.

9. Existe un riesgo adicional. El marco legal propicia que los Grupos controlen la actividad de la Cámara de Diputados principalmente a través de sus Coordinaciones. Al concurrir en la integración de la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, los Coordinadores y las Coordinadoras controlan la conducción política y legislativa de la Cámara. Asimismo, de manera indirecta, determinan la conformación del resto de los órganos de esa asamblea. En el caso de las comisiones, el poder que poseen los Grupos, a través de sus Coordinaciones, es abrumador. De hecho, los lugares dentro de las comisiones son en realidad cotos reservados para la libre disposición de los Grupos.

10. Las prerrogativas que en la Cámara de Diputados se otorgan a los Grupos estimulan a las diputadas y diputados a integrarse a ellos. De igual forma, propician que ellos busquen preservar estas formas de organización dentro de la asamblea. A la vez, desincentivan a las legisladoras y los legisladores que opten por no pertenecer a un Grupo, pues una decisión de esa naturaleza conllevaría la pérdida de las ventajas de contar con una estructura, organización y recursos para cumplir con sus tareas como diputado.

Evidentemente, la pertenencia a un Grupo Parlamentario genera una serie de derechos y prerrogativas, entre ellas las materiales y financieras y fundamentalmente políticas, a que son acreedores sus miembros. Sin embargo, la expulsión de una diputada o un diputado de un Grupo, implicaría la pérdida de esas prerrogativas e, indirectamente, conllevaría que su Coordinadora o Coordinador le retire de las comisiones de las que forme parte y la imposibilidad de tener una representación en los órganos de la Cámara.

Por lo tanto, existe un estado de indefensión del legislador o la legisladora que sea expulsado de un Grupo Parlamentario y una disminución en sus capacidades para el desempeño de su cargo de representación popular. De ello se deriva un tema sumamente controvertido respecto al funcionamiento de la asamblea: por un lado los Grupos gozan de autonomía que se traduce en el derecho para determinar sus reglas y su organización interna; por el otro, el ejercicio de esa autonomía puede provocar la imposición de sanciones arbitrarias en contra de sus miembros.

11. Frente a los problemas descritos anteriormente, los Grupos tienen el imperativo de ampliar los espacios de discusión en su interior y de garantizar la existencia de mecanismos y procedimientos para la aplicación de sanciones. De esta manera, se ensancharían los márgenes de la tolerancia interna para la consecución de posiciones sólidas de cada partido que aglutinen la mayor proporción de coincidencias de sus legisladores y legisladoras.

12. En México, una probable conciliación entre el principio de *representación el pueblo* que encarnan los diputados y diputadas en lo individual y la *representación partidista* que implica el Grupo Parlamentario, sobrevendrá en la medida en que los partidos políticos transparenten y hagan más democráticos sus mecanismos internos para la toma de decisiones.

Ello deberá tener como fin que los diputados y las diputadas puedan transmitir las exigencias de los ciudadanos, es decir la agenda social, primero, dentro del ámbito de discusión interna de su partido y de su Grupo Parlamentario y, posteriormente, dentro del Congreso, a través de la agenda parlamentaria o política de su propia agrupación.

La estructura y la organización de un partido, sus mecanismos de conducción o de gobierno, así como las reglas democráticas internas afectan de manera sustancial la representación política de sus simpatizantes. En la medida en que un partido no sea capaz de encauzar las inquietudes sociales, e incorporarlas a su agenda política incrementará la distancia respecto a los ciudadanos que le provocará su deslegitimación frente a sus representados.

13. Además de que nuestro marco normativo atribuye una preponderancia política a los Grupos que apabulla la actuación de los diputados y las diputadas y los supedita a la *representación partidista*, debemos agregar a ese estado de cosas la crisis actual que, dentro de los regímenes democráticos, existe en torno a la legitimidad de la representación política como instrumento de participación de la sociedad en el gobierno del Estado. Así, es posible coincidir con la identificación que Bobbio hace respecto a tres problemas de las democracias: la ingobernabilidad, la privatización de lo público, y la propensión de los actores políticos a realizar diversas actividades sin ser observados por los ciudadanos y las ciudadanas.

14. La representación en México tendrá que enfrentar un mayor pluralidad de agrupaciones sociales y, por lo tanto, la diversificación de las élites que representan a esos distintos grupos u organizaciones sociales.

Dentro de esos grupos de poder, deben comprenderse a las cúpulas partidistas las cuales poseen una mayor capacidad para incidir en las decisiones políticas, sobre todo mediante los Grupos Parlamentarios. Esta capacidad se facilita si tomamos en cuenta que el marco reglamentario del Congreso otorga a los Grupos facultades inmensas en la conducción de la asamblea.

Sin embargo, debe considerarse que el disenso es parte fundamental de la vida democrática. Por lo que arriba de las facultades que poseen los Grupos para controlar la Cámara de Diputados, se encuentra el imperativo de atemperar la divergencia política. El pluralismo propio de nuestra asamblea nacional se traduce en ese disenso, el cual es connatural a todo Estado democrático. De lo contrario, la pluralidad política puede derivar en rupturas institucionales.

15. Aún cuando las cúpulas partidistas poseen ventajas considerables sobre el resto de las élites, al tener la capacidad de incidir en los procesos legislativos a través de los Grupos Parlamentarios, ellas están sujetas al imperativo político y moral de incorporar a su agenda legislativa las demandas sociales.

Por tanto, es previsible que los dirigentes partidistas pretendan adoptar las decisiones que más se acerquen a sus intereses y, al mismo tiempo, incorporar las demandas sociales en la medida en que ello sea posible y coincidente con su agenda política, aunque sólo se restrinja al discurso político.

Si tomamos en cuenta que actuamos inmersos en una sociedad abrumada por los medios, en la que la comunicación se ha convertido en el instrumento decisivo para la consecución y el mantenimiento del poder político, se comprenderá fácilmente que para las dirigencias de los partidos y para los propios Grupos será más importante que su discurso incorpore de manera selectiva las demandas sociales más urgentes, aún cuando dentro de la complejidad de la vida parlamentaria prevalezcan sus propios intereses políticos.

16. Existen temas dentro de las sociedades democráticas liberales modernas cuyos conflictos están siendo solucionados fuera de las estructuras parlamentarias tradicionales, más aún fuera de los ámbitos de representación política usuales. Ahora, temas como los derechos de las mujeres, de los niños, la ecología y los derechos

humanos son atendidos por estructuras distintas a las estatales o con mecanismos ajenos a la relación entre el representante y el representado. De tal manera que los partidos y los Grupos, en ocasiones, agotan su papel de actores centrales de la actividad política.

Ello ha sido consecuencia, entre otras razones, de la propia complejidad de la sociedad moderna y, por lo tanto, de los aparatos administrativos, que no permiten que el Congreso emita regulaciones a todos esos ámbitos que logren alcanzar equilibrios óptimos en la sociedad.

En definitiva, aún cuando pareciera que los Grupos Parlamentarios dentro de la Cámara no tendrían la capacidad para expresar de manera genuina las demandas de los ciudadanos; por el lado contrario, seguirán jugando el papel de ser el reflejo de las posiciones y los intereses tanto de los representados y las representadas, como de las dirigencias de sus partidos.

17. No obstante lo anterior, también existe una función esencial que deberá seguir jugando el Congreso: la vigilancia de la autoridad y el control de la rendición de cuentas de las funcionarias y los funcionarios del Ejecutivo Federal. El actual diseño institucional en la nueva Ley Orgánica de 1999 ha tenido la virtud de permitir que mediante la actuación de los Grupos en el Congreso, ellos ejerzan un verdadero equilibrio frente a los otros Poderes y frente a los distintos ámbitos del poder del Estado.

18. Existen diversos puntos en los ordenamientos parlamentarios que debieran ser adicionados o reformados con el fin de garantizar el ejercicio de ciertos derechos por parte de los legisladores. Por ejemplo, convendría que se efectuaran dos modificaciones a la legislación mexicana, con el fin de proporcionar una mayor autonomía a las diputadas y los diputados en sus relaciones con sus respectivos Grupos Parlamentarios.

La primera sería otorgar a los diputados la facultad de oponerse individualmente ante el Pleno a las decisiones de la Junta de Coordinación Política y de la Conferencia la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. La segunda consistiría en introducir la figura del diputado *disidente* que está prevista en la legislación italiana.

En este segundo caso, de acuerdo con el Reglamento de la cámara baja de Italia, dentro de debates determinados algunos diputados o diputadas tienen la facultad de disentir de las opiniones que emitan los representantes de sus Grupos. En esos casos, la legislación garantiza a los *dissenzienti*, sin importar el número, la prerrogativa de

subir a la tribuna para fijar una posición distinta a la de sus compañeras y compañeros. De esta manera, el legislador o la legisladora puede actuar con autonomía en cuanto a su posición y su voto respecto a asuntos específicos.

19. En el mismo sentido de la reflexión anterior, en México los mecanismos de control por parte de las ciudadanas y los ciudadanos sobre el desempeño de los legisladores se restringen debido a que en nuestro diseño institucional no existe la reelección inmediata de los diputados y las diputadas. Ello acrecienta la dependencia de los legisladores hacia su partido, pues su instituto político es el que finalmente determina la posibilidad de que cada uno de ellos repita en el cargo en un periodo futuro distinto al inmediato o que sea miembro de la Cámara de Senadores.

En principio, se aprecia conveniente que en México se establezca la reelección inmediata de los legisladores con el fin de hacer de cada elección el acto por el cual el representado sancione al representante. Como lo afirmé en el Capítulo III, los comicios se convertirían en el medio a través del cual la ciudadanía tendría la posibilidad de retirar su apoyo al representante en caso que la desvinculación entre ambos se haya ensanchado excesivamente.

Por otro lado, la existencia de la reelección inmediata generaría incentivos en los legisladores para que impulsaran dentro de sus respectivos Grupos Parlamentarios la ampliación del debate interno con el fin de acercar más su agenda legislativa a las exigencias y las necesidades de los electores y las electoras. Aunque no existe una relación directa entre reelección y el decremento en la brecha entre representante y representado, sí es posible adelantar que una reforma constitucional de esta naturaleza propiciaría que los diputados y las diputadas participaran bajo una perspectiva y una motivación distinta dentro de su Grupo Parlamentario y, por consecuencia, en su partido político.

20. Con el fin de dar sustento constitucional a los Grupos Parlamentarios en el Senado de la República, del cual hoy carecen, propongo modificar el texto actual de la Carta Magna en el párrafo tercero de su artículo 70 para quedar como sigue:

Artículo 70.- ...

...

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados y las diputadas y los senadores y las senadoras, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas presentes en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores.

BIBLIOGRAFÍA

Libros*

- Aguirre, Pedro; Begné, Alberto, y Woldenberg, José, *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, Nuevo Horizonte Editores; Trazos, Centro de Investigación, A. C., e Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A. C., 2ª edición, México, 1997.
- Aron, Raymond, *Estudios políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, México, 1999.
- _____, *Constitución política y realidad*, Siglo XXI Editores, México, 1997.
- Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Becerril Traffon, Rodolfo, *Debate parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado. Las "formas de Estado" y las "formas de gobierno". Las Constituciones modernas y 1988-1990: un trienio de profundas transformaciones constitucionales en Occidente, en la URSS y en los Estados socialistas del Este europeo. Actualización de la "Introducción al derecho constitucional comparado"*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- _____, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- _____, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- _____, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- _____, y Matteucci, Nicola, *Diccionario de política (dos tomos)*, Siglo XXI Editores, México, 1981.
- _____, y Bovero, Michelangelo, *Origen y fundamentos del poder político*, Grijalbo, 4ª edición, México, 1985.

* El listado corresponden tanto a las obras citadas directamente a lo largo de la obra, como a las que sustentaron de manera indirecta la investigación.

- _____ ; Pontara, G., y Veca, S., *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1985.
- Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo de, *Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1976.
- _____, *Renovación de la Constitución de 1917*, Instituto Mexicano del Amparo, México, 1994.
- Cámara de Diputados, *Fundamentos constitucionales de la nueva Cámara de Diputados*, LVII Legislatura, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1998.
- Cerroni, Umberto, *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*, CNCA y Alianza Editorial, México, 1991.
- _____, *Introducción al pensamiento político, Siglo XXI* Editores, 20ª edición, México, 1990.
- Crespo, José Antonio, *Fronteras democráticas en México*, Océano, México, 1999.
- Crossman, R. H. S., *Biografía del Estado moderno*, Fondo de Cultura Económica, 4ª edición, México, 1986.
- Dahl, Robert A., *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, CNCA y Alianza Editorial, México, 1991.
- _____, *La poliarquía. Participación y oposición*, REI, México, 1993.
- _____, *La democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós, 2ª edición, Barcelona, 1993.
- De Malberg, R. Carré, *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, Facultad de Derecho, UNAM, 2ª edición, México, 1998.
- De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Editorial Orbis, Barcelona, 1985.
- Deutsch, Karl W., *Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- Dror, Yehezkel, *La capacidad de gobernar. Informe del Club de Roma*, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1996.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, 2ª reimpresión, México, 1992.
- _____, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- Fayt, Carlos S., *Derecho Político* (2 tomos), Ediciones Depalma, 9ª edición, Buenos Aires, 1995.
- Fehér, Ferenc; Heller, Agnes, y Márkus, György, *Dictaduras y cuestiones sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

- Fernández Santillán, José, *Filosofía política de la democracia*, Fontamara, México, 1994.
- _____, *Liberalismo democrático. Modelo para armar un país*, Océano, México, 1997.
- Galeana, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, Fondo de Cultura Económica, Archivo General de la Nación, México, 1998.
- Garzón Valdés, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Fontamara, 2ª edición, México, 1995.
- Gettell, Raymond G., *Historia de las ideas políticas* (dos tomos), Editora Nacional, 2ª edición, México, 1951.
- Gil-Robles Gil-Delgado, José Marías, *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, Madrid, 1997.
- González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 1972.
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.
- Hernández Chávez, Alicia, *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica, 1982-1997*, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, IPN y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales. Primera serie*, Editorial Jus, México, 1983.
- _____, *Estudios constitucionales. Segunda serie*, Editorial Jus, 2ª edición, México, 1990.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1980.
- Iglesias, José María, *Cuestiones constitucionales*, recopilación y estudio preliminar de Javier Moctezuma Barragán, UNAM, México, 1996.
- Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988.
- Linz, Juan J.; y Valenzuela, Arturo (comps.), *Las Crisis del Presidencialismo*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.
- Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995.
- _____, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000.
- Macpherson, C. B., *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- Magallón Ibarra, Jorge Mario, *Instituciones de Derecho Civil*, tomo II, Editorial Porrúa, México, 1987.
- Mainwaring, Scott; y Shugart, Matthew, "Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia (una revisión crítica)", en *Foro Internacional*, Vol. XXXIII, Oct.-Dic. 93, núm. 4.

- March, James G., y Olsen, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Martínez-Elipe, León, *Primeras Jornadas del Derecho Parlamentario*, volumen II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984.
- Martínez Assad, Carlos (coord.), *La representación política en México*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Colección Historia de la Secretaría de Gobernación, México, 2000.
- Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática, UNAM, México, 1998.
- Morales Arroyo, José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- Moreno Jaimes, Angélica Saloie, *Hacia una nueva relación entre Poderes. La negociación presupuestas de 1997 en México*, Tesis para obtener el título de Licenciada en Administración Pública, El Colegio de México, México, 1999.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C., y Whitehead, Lawrence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario* (4 tomos), Ediciones Paidós, Barcelona, 1986.
- Pantoja Morán, David (cronología, orientación bibliográfica, introducción y estudio preliminar), *Escritos políticos de Sieyès*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996.
- Peña Rodríguez, Luis de la, *Derecho Parlamentario Español y Tribunal Constitucional*, Editorial Comares, Granada, 1998.
- Pérez, Germán, y Martínez, Antonia (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- Pérez-Serrano Jáurequi, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989.
- Pina, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 15ª. ed., 1988.
- Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1966.
- Przeworski, Adam, *Democracia y Mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, U.K., 1991.
- Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1856-1957*, Editorial Porrúa y UNAM, México, 1991.
- Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, Editorial Porrúa, 7ª edición, México, 1990.
- Rawls, John, *Liberalismo político*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

- Recasens Siches, Luis, *Tratado General de Sociología*, Editorial Porrúa, 8ª edición, México, 1966.
- Rodríguez Lozano, Amador, *Lo clarooscuro de la representación política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Senado de la República, LVI Legislatura, México, 1996.
- Rodríguez Saldaña, Marcial, y Garza Galindo, José Gilberto, *Estudios Constitucionales y Parlamentarios*, Estudios Constitucionales y Parlamentarios II, Colección Compila 6, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 2001.
- Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, tomo I, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1968.
- Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2000.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, Editores Mexicanos Unidos, México, 1992.
- Ruiz Massieu, José Francisco, *El Parlamento*, H. Congreso del Estado de Guanajuato, LVI Legislatura, 1995.
- _____, *Cuestiones de Derecho Político. (México-España)*, UNAM, México, 1993.
- _____, *El proceso democrático de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Sabine, George H., *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1963.
- Saiz Arnáiz, Alejandro, *Los grupos parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.
- Sánchez Navarro, Ángel J., *Las minorías en las estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia* (dos tomos), Alianza Editorial, 3ª reimpresión, México, 1994.
- _____, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano* (dos tomos), Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, UNAM y Acciones y Valores de México, S.A. de C.V., México, 1987.
- Serrano Gómez, Enrique, *Consenso y conflicto. Schmitt, Arendt*, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., México, 1998.
- Sieyès, Emmanuel J., *¿Qué es el Tercer Estado?*, UNAM, México, 1989.

Smith, James Frank (coord.), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos* (dos tomos), UNAM, México, 1990.

Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1995.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 25ª edición, México, 1991.

_____, *Leyes fundamentales de México 1808 – 1997*, Editorial Porrúa, 20ª edición, México, 1997.

Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de portavoces en el Derechos parlamentario español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Vallespín, Fernando (ed.), *Historia de la Teoría Política, 6. La reestructuración contemporánea del pensamiento político*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

Varios, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Editorial Porrúa y LIII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1964.

Zamora y Valencia, Miguel Ángel, *Contratos civiles*, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1989.

Zarini, Helio Juan, *Derecho constitucional*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1992.

Diccionarios y Enciclopedias

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, 12 tomos, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1984.

Diccionario universal de términos parlamentarios, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 2ª edición, México, 1998.

Enciclopedia Parlamentaria de México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997.

Moliner, María, *Diccionario de Uso del Español*, Gredos, Madrid, 1966.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, 19ª edición, Madrid, 1970.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil Federal, *Diario Oficial de la Federación*, mayo, julio y agosto de 1928 y 29 de mayo de 2000.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto de 1990, con reformas publicadas en el *DOF* el 22 de noviembre de 1996.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1982.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1999.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 1979 (abrogada).
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1978.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 1934.
- Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de mayo de 2000.
- Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de noviembre de 1997.
- Acuerdo Parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 1997.
- Acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, aprobado por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en la sesión efectuada el 30 de abril de 1998.
- Acuerdo Parlamentario para garantizar la difusión de la información de la Cámara de Diputados, aprobado por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en la sesión efectuada el 30 de abril de 1998.

Legislación extranjera

- Constitución Española, 31 de octubre de 1978.
- Reglamento del Congreso de los Diputados de España.

Hemerografía

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

Diario Oficial de la Federación

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, LVIII Legislatura

Documentos

Lujambio, Alonso, "Entre pasado y futuro: la Ciencia Política y el Poder Legislativo en México", en *Estudios*, 54, otoño 1998, Departamento Académico de Estudios Generales, ITAM, México.

Internet

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura,

<http://www.cddhcu.gob.mx>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión,

<http://www.camaraadediputados.gob.mx>

Congreso de la Diputados de España, <http://www.congreso.es>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx/gaceta/>

Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

<http://200.15.46.52/refedo/homepage.html> en <http://prdleg.camara.gob.mx>.

Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.gob.mx>

Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx>