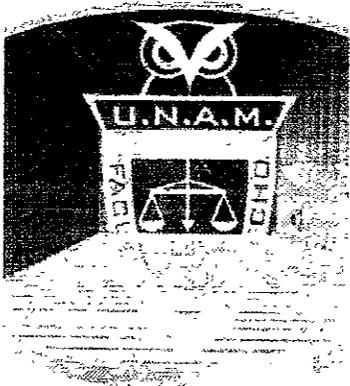

Universidad Nacional Autónoma de México



Tesis:
La Junta de Coordinación
Política, Órgano de Gobierno
en el Congreso General

Que para obtener el Título de
Lic. en Derecho presenta:
Omar García Huante

Directora de Tesis:
Dra. Susana Thalía Pedroza de la Llave

2001



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.



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

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

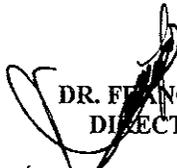
**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **GARCIA HUANTE OMAR**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"LA JUNTA DE COORDINACION POLITICA, ORGANO DE GOBIERNO EN EL CONGRESO GENERAL"** bajo la dirección del suscrito y de la Dra. Susana T. Pedroza de la Llave, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Dra. Pedroza de la Llave, en oficio de fecha 7 de diciembre de 2000 y el Dr. Miguel A. Garita Alonso, mediante dictamen del 19 de diciembre 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, ~~Diciembre~~ 8 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 a 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 a la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

México, D.F., a 19 de diciembre de 2000.

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

Distinguido Doctor:

En relación a su atento oficio, mediante el cual se me solicita la revisión de la monografía elaborada por el alumno Omar García Huante sobre "LA JUNTA DE COORDINACION POLITICA, ORGANO DE GOBIERNO EN EL CONGRESO GENERAL", que pretende sustentar como tesis de licenciatura.

Al respecto me permito hacer de su atento conocimiento, que habiendo realizado una revisión cuidadosa y exhaustiva, se manifiesta que el trabajo profesional de referencia, cumple satisfactoriamente con las exigencias metodológicas y normativas aplicables a los trabajos de investigación, aunado a que todos los temas que aborda el autor de la tesis son tratados con seriedad académica y conocimiento del tema, así como los puntos de vista personales.

Por lo anterior y salvo su mejor opinión, se considera que el alumno Omar García Huante se encuentra en condiciones para continuar los trámites tendientes a su examen profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

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

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Círculo Maestro Mario de la Cueva, Ciudad Universitaria
Delegación Coyoacán, 04510 México, D. F. FAX (52-5) 665-21-93

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

PRESENTE

Distinguido Señor Director:

Con toda atención me permito informar a Usted que la Tesis profesional titulada "*La Junta de Coordinación Política, Órgano de Gobierno en el Congreso General*", elaborada por el pasante en Derecho OMAR GARCÍA HUANTE, cuenta a mi juicio con los elementos necesarios para que sea sometida a consideración del Seminario a su cargo.

Por lo anteriormente expuesto, solicito a Usted de la manera más atenta, tenga por aprobada la Tesis citada, para los efectos académicos conducentes.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
México, D.F., diciembre 7 de 2000.

DRA. SUSANA THALÍA PEDROSA DE LA LLAVE
Profesora de Derecho Parlamentario de la Facultad de
Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México

*A mis padres,
María del Sagrario Huante de García y
Ariel García Gaona con todo mi amor:*

*por el sacrificio que realizaron, por sus valiosos consejos,
y por todas las metas que seguiremos
obteniendo juntos*

*A mis hermanos,
Norma, Berenice, Nancy y Ariel:*

*porque estoy seguro que este es un
buen ejemplo que los motivará a
conseguir todo lo que ustedes
se propongan*

Por el orgullo de ser universitario:

*Mi agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México
y en especial a todos los profesores de la Facultad de Derecho,
que con la calidad de sus conocimientos enriquecen día a día
la formación profesional de miles de estudiantes*

Mi reconocimiento a la Dra. Susana Thalía Pedroza de la Llave:

*Por la pasión que muestra en el estudio
de las instituciones parlamentarias
y por el invaluable apoyo brindado
para la realización de la
presente investigación*

...”Sois un grupo de perpetua selección dentro de la substancia popular, y tenéis encomendada la realización de un ideal político y social que se resume así: democracia y libertad”...

Justo Sierra

ÍNDICE

Introducción	I.
CAPÍTULO PRIMERO EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO	
I. Naturaleza jurídica del Poder Legislativo mexicano	1
A. Del Poder Legislativo en general	1
B. De la Cámara de Diputados	6
C. De la Cámara de Senadores	7
II. Antecedentes del Congreso General en el constitucionalismo mexicano	8
III. Integración vigente	27
A. Composición de la Cámara de Diputados (Artículos 51 y 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)	27
B. Composición de la Cámara de Senadores (Artículos 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)	28
CAPÍTULO SEGUNDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	
I Organización interna de la Cámara de Diputados	33
A Antecedentes legislativos	33
1 Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso	33
1.1 Reglamento expedido por José María Morelos para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso del 11 de septiembre de 1813	35
1.2 Reglamento del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823	37
1.3 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824	39
1.4 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de diciembre de 1897	43

1.5 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934	46
2. La Ley Orgánica del Congreso General del 25 de mayo de 1979 con relación a la Cámara de Diputados	48
2.1 La Gran Comisión	54
2.2 Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP)	56
3. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el D.O.F. el 3 de septiembre de 1999	60
3.1 Comisiones	62
3.2 Grupos Parlamentarios	63
3.3 Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	64
3.4 La Mesa Directiva	65
3.5 La Junta de Coordinación Política	67

CAPÍTULO TERCERO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

I. Organización interna de la Cámara de Senadores	69
A Antecedentes legislativos	69
1. Reglamentos para el Gobierno interior del Congreso	72
1.1 Reglamento expedido por José María Morelos para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso del 11 de septiembre de 1813	72
1.2 Reglamento del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823	73
1.3 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824	74
1.4 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de diciembre de 1897	77
1.5 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934	79
2. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de mayo de 1979	82

2.1 Mesa Directiva	82
2.2 La Gran Comisión	84
3. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el D.O.F. el 3 de septiembre de 1999	86
3.1 Mesa Directiva	86
3.2 Junta de Coordinación Política	89
3.3 Grupos Parlamentarios	91
3.4 Organización Administrativa	92

CAPÍTULO CUARTO

LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA EN EL DERECHO COMPARADO

I. Antecedentes	93
II. La Junta de Coordinación Política en el Derecho Comparado	98
A. La Junta de Portavoces en España	98
B. La Conferencia de Presidentes en Francia	116
C. El Consejo Directivo en Perú	122

CAPÍTULO QUINTO

LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA EN EL CONGRESO GENERAL MEXICANO

I. La Junta de Coordinación Política en México	126
A. Iniciativas de reforma presentadas por los grupos parlamentarios de 1997 a 1999	126
B. Conformación de la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República en la LVIII legislatura	132
1. Atribuciones de la Junta en cada Cámara	135
2. Atribuciones de su Presidente	137
3. El papel de la Junta de Coordinación Política	138

C. Principales diferencias entre la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y la Junta de Coordinación Política del Senado de la República	141
1. Cuadro comparativo	141
2. Observaciones	142
D. Principales diferencias entre la Junta de Coordinación Política y la Gran Comisión de la Cámara de Diputados	143
1. Cuadro comparativo	143
2. Observaciones	144
E. Principales diferencias entre la Junta de Coordinación Política y la Gran Comisión de la Cámara de Senadores	145
1. Cuadro comparativo	145
2. Observaciones	146
II. El trabajo legislativo entre la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva de ambas Cámaras	146
A. Integración y funciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y del Senado de la República	146
B. Trabajo legislativo de ambos órganos (Junta de Coordinación Política y Mesa Directiva de cada Cámara)	155
C. Cuadro comparativo	157
III. Facultades de la Mesa Directiva que la Junta de Coordinación Política debe llevar a cabo en cada Cámara	158
A. Propuestas de modificación en cuanto a la conformación y funciones de ambos órganos	159
B. Ventajas y desventajas de la integración actual de cada órgano	160
CONCLUSIONES	161
BIBLIOGRAFÍA	166

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene dos objetivos específicos que es necesario que precisemos. El primero de ellos, es cumplir con el requisito académico que la Universidad Nacional Autónoma de México exige para obtener el Título de Licenciado en Derecho; y el segundo, deriva de la inquietud de ahondar un poco más en los temas parlamentarios. Como es sabido, desde los últimos años de la década de 1970, se inició un proceso para fortalecer el Poder Legislativo mexicano. Este proceso transformó el sistema electoral y amplió las facultades del Congreso General en diversas materias, y en especial se facultó a las Cámaras para que éstas emitieran su propia Ley Orgánica. De todos estos cambios se han derivado una serie de instituciones, principios, legislaciones y estudios que han dado fundamento al Derecho Parlamentario mexicano. A pesar de lo anterior, consideramos que durante muchos años no se han actualizado los estudios acerca de la estructura orgánica del Congreso, de ahí la importancia de comenzar a escribir sobre temas más específicos del Poder Legislativo Mexicano.

Por todo lo anterior y por el gusto de escribir acerca de la estructura interna de las Asambleas Legislativas, exponemos a continuación lo relativo al nuevo Órgano de Gobierno del Congreso llamado Junta de Coordinación Política. Ésta nace en septiembre de 1999, con la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y cuenta con atribuciones muy importantes que a lo largo de la presente investigación comentaremos.

En el primer capítulo estudiaremos lo concerniente al Poder Legislativo en general, comenzando por definir la naturaleza jurídica del mismo, así como de las Cámaras que lo integran. Posteriormente nos ocuparemos de la historia del Congreso mexicano, pues consideramos que es necesario ubicar las diferentes etapas históricas por los que ha cruzado nuestra institución legislativa y que han definido con especial importancia la estructura interna de dichas Asambleas. Para concluir este capítulo, hablaremos de la integración vigente de cada una de las Cámaras y de algunos aspectos electorales que han sido tema de diversos estudios.

En el segundo y tercer capítulo estudiaremos lo relativo a la estructura interna de la Cámara de Diputados y de Senadores, de acuerdo con las disposiciones que, bajo diversos ordenamientos, han estado vigentes en la historia legislativa de nuestro Congreso. Dichos cuerpos legales son: el Reglamento expedido por José María Morelos para la instalación funcionamiento y atribuciones del Congreso del 11 de septiembre de 1813; el Reglamento del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823; el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824; el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de diciembre de 1897; el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934 aún vigente; la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de mayo de 1979 con sus reformas; y por último la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 3 de septiembre de 1999. En estos dos capítulos estudiaremos los diferentes órganos que estuvieron vigentes de conformidad con cada Reglamento o, en su caso, con cada Ley Orgánica, haciendo mayor énfasis en aquellos cuerpos colegiados creados e identificados como órganos de gobierno o de dirección.

En el cuarto capítulo buscaremos en el Derecho Comparado las instituciones que nos puedan servir para entender con mayor claridad la naturaleza de estos órganos. En tal virtud, citaremos tres casos en especial, la Junta de Portavoces de España, la Conferencia de Presidentes de Francia y el Consejo Directivo de Perú.

Por último, en el quinto capítulo analizaremos la naturaleza, integración y atribuciones que desempeña en el Poder Legislativo Mexicano la Junta de Coordinación Política, comentando el papel fundamental que este órgano deberá desempeñar en la transición que vivimos actualmente. La democracia que vive hoy nuestro país debe ser de consenso y no mayoritario, por tal razón, la Junta será el espacio idóneo para que los partidos políticos lleguen a entendimientos y acuerdos que beneficien el desarrollo de las instituciones de nuestro país.

CAPITULO PRIMERO

EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

I. Naturaleza Jurídica del Poder Legislativo en México

A. Del Poder Legislativo en general

Según la Real Academia Española, naturaleza proviene del latín *natura* y *eza*, que significan esencia y propiedad característica de cada ser. Mientras que jurídica refiere lo relativo a la legislación en correspondencia con la teoría general del derecho y la política; a los atributos necesarios del poder: legitimidad y legalidad, y no sólo a lo que atañe al derecho.¹

Para definir la naturaleza jurídica de nuestro Poder Legislativo es necesario tomar en cuenta las fuentes que dan vida a esta institución. Entre ellas encontramos esencialmente tres, que son: la división de poderes, la democracia representativa y los factores históricos que rodearon su formación e integración.

Es importante señalar que las asambleas legislativas nacen antes que la teoría de Montesquieu, sin embargo, debemos reconocer que la función legislativa, desde la época del Senado Romano, se ha encontrado separada de la función ejecutiva o judicial. La teoría de la división de poderes, ha influido de manera determinante en la conformación de nuestro Poder Legislativo. Ya el artículo 9° del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, estableció que “el Supremo Poder de la Federación se dividía para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

De esta división, surgieron tres funciones del Estado: crear las leyes, ejecutar las resoluciones públicas y juzgar las causas y controversias entre particulares. A lo largo de la historia se ha depositado la función legislativa en un

¹ Cfr. BOBBIO, Norberto Citado por PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía *El Congreso de la Unión, integración y regulación* UNAM, México, 1997., p 33.

órgano representativo en la mayoría de los casos², integrado por miembros de algunos sectores de la sociedad. Así, los Congresos o Asambleas Legislativas nacen por la necesidad de que un cuerpo colegiado, aparentemente representativo, reglamente la vida de la sociedad, pero esta actividad no debe compartirse ni llevarse a cabo por un ente que tenga a su cargo otro poder.

El sentido actual de la división de poderes y sus transformaciones es un tema que ha preocupado a la doctrina constitucional. Fix-Zamudio y Valencia Carmona consideran que *“el principio de la división de poderes sigue manteniendo un gran valor en la época contemporánea, pero es necesario revisarlo para encontrar su sentido actual, así como señalar las transformaciones que ha venido experimentando”*³, y en este sentido precisan tres puntos:

- El principio de la división de poderes no ha permanecido estático, se le entiende como la distribución de ciertas funciones a diferentes órganos, entre los cuales se establecen relaciones de coordinación e incluso con bastante frecuencia de colaboración; señalando que cuando hablamos de poderes en realidad nos referimos a los órganos del Estado.
- Debe considerarse como de equilibrio y autonomía de las funciones de cada organismo del poder público.
- En su sentido actual, tiene que incorporar en su marco teórico nuevas realidades políticas y los llamados órganos constitucionales autónomos. Existen ahora instituciones públicas que gozan de una autonomía nunca antes vista respecto de los poderes tradicionales, pero manteniendo con ellos relaciones muy importantes.⁴

Para García Pelayo esta división clásica del poder ha quedado superada cuando surgen una serie de instituciones que forman un poder real, que influye y

² Tanto las Cortes españolas como el Parlamento inglés del siglo XII, tenían en ese momento un carácter representativo, sin embargo, únicamente participaban las clases dominantes, cuya actividad principal era el mantenimiento de sus privilegios ante el Rey.

³ FIX-ZAMUDIO, Héctor/VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Porrúa México 1999. p. 391.

⁴ Idem p. 391 a 393

controla a los tres poderes formales que conocemos, integrado por los medios de comunicación, el capital extranjero, organizaciones políticas, entre otros factores reales de poder; los cuales han logrado infiltrarse en el ámbito del poder público de las sociedades, hasta el grado de contar con representantes en los Congresos que luchan por los intereses de cada grupo.⁵

La segunda fuente es la democracia, definida en nuestra Constitución Política, en el artículo tercero, como una forma de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Tradicionalmente la democracia se ha clasificado en tres grandes tipos; el primero, identificado como democracia directa, tuvo su presencia en Grecia y Roma antiguas, donde todos los ciudadanos de las *polei* podían participar en las decisiones fundamentales. Cabe recordar que si bien algunas ciudades contaban con un número considerable de habitantes, no todos ellos eran considerados ciudadanos, por lo que no podían participar en las deliberaciones. Los esclavos, menores de edad y mujeres, entre otros, no intervenían en dichas decisiones. También es conveniente recordar que la reunión de los ciudadanos ocurría en el Ágora. Por lo anterior, en la democracia directa los ciudadanos ejercen efectivamente el poder o participan en la toma de decisiones.

El segundo tipo ha sido denominado democracia representativa, que se origina por el aumento demográfico de las ciudades con lo que se dificultaba que todos los ciudadanos pudieran participar directamente en la discusión de los problemas y posibles soluciones de la comunidad, motivo por el cual se fue delineando la idea de que se nombraran representantes para que éstos acudieran a la discusión y toma de decisiones que interesaban a la sociedad en general. Por tanto, podemos afirmar que en la democracia representativa las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos por el pueblo.

⁵ GARCÍA PELAYO, Manuel Citado por CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México* UNAM México, 1998, p. 78.

El tercer tipo, que los autores han denominado semirepresentativa, se ha ido configurando a partir de la propia democracia representativa, pero que incluye algunos elementos de la democracia directa; principalmente el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del cargo (o revocación popular).

Hoy en día no se concibe una forma alternativa para el funcionamiento de la democracia, debido al gran número de habitantes, lo extenso de sus territorios, aunado a los factores económicos, en la mayoría de las sociedades en las que se ejerce la democracia se practica en forma representativa. Cabe mencionar que algunos autores han señalado que, para que se pueda hablar en una sociedad de auténtica democracia, ésta debe ser pluralista o de consenso, entendida como aquella en la que las minorías se encuentran representadas en los órganos legislativos.

En un Estado democrático se dan elecciones libres y competidas, imperan reglas de consenso, están inspirados en una sociedad plural, en la distribución del poder público y en la negociación.⁶ Uno de consenso busca incluir tanto a las mayorías como a las minorías y es el que funciona para sociedades poco homogéneas como la nuestra. Se caracteriza por ampliar la participación en el Poder Ejecutivo, tener sistemas pluripartidistas, permitir la representación proporcional, conservar el bicameralismo equilibrado, fomentar la representación de las minorías, aceptar el veto de las mismas, la descentralización, entre otras.⁷

México ha tenido presente la representación durante su vida independiente, ya que desde la Constitución de 1824 se adoptó dicha forma de democracia. Además conviene recordar dos influencias muy importantes en el nacimiento de nuestro federalismo: la vecindad con los Estados Unidos de América y la Constitución Española de Cádiz de 1812.

⁶ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso mexicano en la transición al Estado democrático de consenso y el papel de la LVIII Legislatura (2000-2003)*. Año 2000.

⁷ Cfr. FIX ZAMUDIO/VALENCIA CARMONA 1999, Citado por PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía Idem.

Otras fuentes de gran importancia son las condiciones históricas y sociales en las que nace el Derecho Parlamentario o Congresional Mexicano. El Congreso General establecido en la Constitución de 1824 toma como base dos documentos para su elaboración, la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, la cual llega a nuestro país a través del libro “El Federalista”⁸, que origina la tradición federal de nuestra Constitución de 1824, además de la estructura bicameral del Congreso, el cual quedó integrado por una Cámara de Diputados y otra de Senadores. Esta tradición continuó en los documentos constitucionales posteriores, excepto en el caso de la Constitución de 1857, que suprime el Senado, mismo que se restablece hasta 1874.

Una vez mencionadas las bases sobre las cuales nace el Congreso mexicano, podemos decir que tiene una doble naturaleza: la creación de leyes que rijan la vida del país; su función constitucional y esencial; y ejercer el control político-constitucional sobre el Poder Ejecutivo y en menor grado sobre el Judicial, al aplicar los mecanismos de defensa constitucional, que le permiten marcar los límites dentro de los cuales deben desempeñar sus atribuciones cada poder, tal como se plantea en la teoría de la división de poderes.

En éste apartado nos referimos a los controles jurídicos del poder y al control político del mismo. El primero asegura la sumisión del legislador al propio derecho y otorga al ciudadano un medio para reaccionar frente a los actos antijurídicos llevados a cabo por el Poder cuando otros medios ordinarios ya se han intentado.⁹

El segundo se fundamenta sobre la base de que la “soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano soberano constituido; pero es posible con una estructura dividida del Poder estatal, pues si éste está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se vigilan, queda cerrada la posibilidad de que

⁸ La Constitución Norteamericana de 1787 fue cuidadosamente revisada y comentada en una serie de artículos publicados en tres diarios de la ciudad de Nueva York. Dichos artículos fueron editados en forma de libro bajo el título de “*El Federalista*”, escritos por Madison, Jay y Hamilton.

⁹ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*. INAP. México 1996, p. 30.

el Poder constituido se haga ilimitado.¹⁰ Por tal razón afirmamos que la naturaleza del Poder Legislativo es materialmente legislativa y formalmente de control.

B. De la Cámara de Diputados

En México, al igual que en Estados Unidos de América, el federalismo fue el fundamento constitucional e ideológico del bicameralismo. Para entender la naturaleza de la Cámara de Diputados, debemos analizar la "teoría de la representación". Ésta es producto del pensamiento de la Ilustración, la cual estableció el principio de "gobierno del pueblo", suprimiendo los principios absolutistas basados en el "derecho divino" de los Reyes. Ante la imposibilidad práctica de un gobierno directo, la teoría de la representación afirma que, mediante la consulta popular, la sociedad podría delegar su facultad decisoria en un conjunto de miembros que ejercieran la función gubernamental.¹¹

Los titulares del poder público son legítimos mientras sean representantes de la nación y su poder lo es si actúan dentro de los límites y en el mismo sentido de la representación. Por lo tanto, un diputado lo es de toda la nación y no sólo de una fracción, como se desprende del artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su naturaleza radica en la ejecución de la encomienda que el pueblo en general deposita en sus manos.

La Cámara de Diputados nace de una representación popular, que se hace necesaria hacia el interior del Congreso, al requerir un contrapeso que equilibre, en el plano parlamentario, a un Senado con naturaleza distinta.

La Cámara de Diputados cuenta con una doble naturaleza. La primera, que es general, nace de la representación y funciones propias de un parlamento bicameral y deriva de la ejecución del mandamiento que la nación le ha otorgado mediante el voto popular, llevando a cabo su gestión a través de la expedición de

¹⁰ Cfr. RUBIO LLORENTE, Francisco. Citado por PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. Idem. p. 30.

¹¹ Artículo 50. BARQUÍN ALVAREZ, Manuel. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones* Editada por la Cámara de Diputados 2000. 5ª Ed. Tomo VI. P 1021.

leyes. La segunda, más específica, es la esencia de la Cámara baja en la actualidad, se desprende de sus facultades exclusivas y la forma en que las lleva a cabo, mismas que le permiten tener una naturaleza propia como órgano de contrapeso hacia el interior del Congreso, con respecto al Senado.

Una facultad exclusiva de gran importancia es la prevista en la fracción IV, del artículo 74 que consiste en la cuestión presupuestataria. Aunque se ha intentado definir el origen y razón del presupuesto, Mijangos Borja considera que el problema de su naturaleza jurídica está ligado a la competencia o atribuciones de los poderes: si el presupuesto es un acto del Poder Ejecutivo en el cual el Legislativo interviene únicamente para ejercer un control político y jurídico, o si, por el contrario, el presupuesto es un acto del Poder Legislativo en ejercicio de una función puramente legislativa y no solamente de mero control.¹²

Por todas estas facultades, la Cámara de Diputados adquiere un carácter propio, tanto legislativo, como de control político-constitucional.

C. De la Cámara de Senadores

La naturaleza jurídica de la representación de los senadores se ha definido con base en una derivación directa del pacto federal, estimando que éstos representan a los estados, sin embargo, de acuerdo a los diversos documentos constitucionales que han estado vigentes en México, el Senado ha tomado rumbos distintos, surgió como un órgano representativo de las entidades, de acuerdo a la influencia norteamericana, más tarde, con la Constitución de 1836, tomó una naturaleza *sui generis*, pues en ella se estableció un sistema centralista, por lo que el Senado ya no representaba a las entidades federativas, ya que éstas dejaron de existir.

Mientras algunos autores, como Sánchez Navarro, consideran que su origen está en la Constitución Francesa que preveía un Poder Legislativo formado por dos órganos, uno de los cuales tendría funciones equivalentes a las del

¹² MIJANGOS BORJA, María de la Luz. *La naturaleza Jurídica del Presupuesto*. Revista Quorum. 2da. Época Año VI No.57. Septiembre – Octubre de 1997. P.p. 5.

Senado, denominado Consejo de Ancianos. Otros sitúan su origen en la Constitución gaditana de 1812, considerando al Consejo de Estado como su antecedente; primero, porque en esas Cortes participaron algunos diputados, mismos que después intervinieron en el Constituyente de 1824; segundo, porque al regular el Consejo de Estado se le atribuyeron funciones equivalentes a las de una Cámara de revisión; tercero, porque en los debates correspondientes al establecimiento y organización del Poder Legislativo, y en los de la Constitución misma se formularon planteamientos a favor de que éste fuese bicameral. Algunos más consideran que tiene su origen en el proyecto de Iturbide, quien lo concebía como un órgano esencial del Legislativo, integrado en atención a los oficios y posición económica de sus miembros y cuyo objetivo fundamental era defender los intereses de la clase dominante. Y otros más consideran que proviene de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.¹³

Por lo anterior podemos decir que el Senado cuenta con aspectos muy importantes de las fuentes citadas, y su naturaleza jurídica se desprende de la representación de las entidades federativas en el Congreso, constituyéndose como el órgano colegislador de contrapeso, ejerciendo al mismo tiempo, sus facultades exclusivas, específicamente en materia de relaciones internacionales.

II. Antecedentes del Congreso General en el constitucionalismo mexicano

La actividad legislativa en nuestro país nace con el movimiento de independencia que encabezara Miguel Hidalgo y en el que asumió la calidad de representante de la voluntad nacional, en tanto se proponía luchar por la felicidad de los habitantes de la Nueva España.

Hidalgo inició acciones de gobierno y puso en marcha una tarea legislativa a través de los decretos que expidió para abolir la esclavitud o restituir las tierras, mediante el Bando que promulgara en Guadalajara, el 6 de diciembre de 1810.¹⁴

¹³ Artículo 56 BARQUÍN ALVAREZ, Manuel. Op cit. P 206.

¹⁴ VILLEGAS MORENO, Gloria. *“Enciclopedia Parlamentaria. Historia sumaria del Poder Legislativo en México”*. Cámara de Diputados. 1995. Serie 1, Vól. 1, Tomo I, p. 72 – 73.

Podemos entender que tales acciones fueron inspiradas y motivadas por la influencia de la Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia (1776) y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789).

Otro hombre de gran importancia es José María Morelos y Pavón, quien organizó la insurrección en el sur del país y cumplió un papel fundamental en la historia de los Congresos en México.

Con estas dos grandes figuras de la historia de México, comienza nuestra lucha de independencia. Hidalgo entregó a Morelos un documento llamado "Plan de Gobierno Americano", en el que planteaba que el reino se gobernara por un Congreso de individuos doctos e instruidos, y todos criollos, que sostengan los derechos del señor Fernando VII.¹⁵

Hacia fines de julio de 1811, tras la muerte de los primeros caudillos insurgentes, Ignacio López Rayón funda en la Villa de Zitacuaro, la Suprema Junta Nacional Americana, en nombre de Fernando VII, teniendo como finalidad esencial la libertad de la patria y la coordinación de las acciones de la insurgencia. Esta junta se conformó a través de una elección en la que doce jefes designaron titulares de la misma al propio Rayón, como presidente, a José María Liceaga y a José Sixto Verduzco, quedando por nombrar dos más, para conformarse por cinco vocales.¹⁶

Mientras tanto, en España se promulgó el 19 de marzo de 1812 la nueva Constitución de Cádiz, influenciada por las Constituciones francesas de 1791 y de 1795. Ésta daba a los nacidos en América una representación indisputable, ubicándolos en una posición de igualdad frente a los nacidos en la península estableciendo así las bases de los principios republicanos que más tarde prosperaran en el México independiente.

¹⁵ VILLEGAS MORENO, Ob. cit p. 73

¹⁶ Ibidem. P 75

El procedimiento de elección que se llevaría a cabo en la Nueva España conforme a la Constitución de Cádiz, sería indirecto y se realizaría en tres etapas correspondientes a los tres niveles de gobierno: municipal (parroquial), el distrital y el provincial; las elecciones municipales se efectuarían el primer domingo de diciembre, quince meses antes de la sesión inaugural que las Cortes celebrarían cada dos años.

Poco después de haberse promulgado el documento gaditano, Ignacio López Rayón envió a Morelos un documento conocido como "*Elementos de Nuestra Constitución*" cuya tesis era: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor Don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Consejo Nacional Americano". Este consejo se integraría por cinco vocales, nombrados por las representaciones de las provincias con una duración de cinco años y su renovación sería gradual, es decir, uno cada año.¹⁷

Desafortunadamente para Rayón, Morelos planteaba una ruptura total con la monarquía española y ante la debilidad de la Junta de Zitacuaro, y convocaba a la integración de un Congreso, en el que la Nación asumiría el derecho soberano a elegir su destino político.

Una primera fase del trayecto americano culminó con la formulación del Reglamento del Congreso en el mes de septiembre de 1813. Sin un pasado legislativo y carente de una tradición deliberante, como sí la tenía España en sus antiguas Cortes o Inglaterra, en sus Parlamentos, el Congreso de Anahuac, sustentándose al sentido universal de la Revolución Francesa, actuó como órgano fundacional de la América Mexicana. El Reglamento establecía un procedimiento electoral, prácticamente igual al formulado en las Cortes.

En las provincias que por circunstancias de la guerra, no hubiese sido posible la designación de representantes, éstos se irían agregando, en la medida que las condiciones lo permitieran, mientras tanto, se harían nombramientos que

¹⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. "*Leyes Fundamentales de México 1808-1995.*" Edit. Porrúa. 19ª Ed. México, 1995., p 25.

los supliesen. El Reglamento para convocar al Congreso fue más que una norma rectora de las sesiones, pues en él se establecieron los primeros lineamientos para definir las funciones del Poder Ejecutivo. Los integrantes del Congreso no podían durar más de cuatro años en el cargo, salvo por reelección de su provincia.¹⁸

En la solemnidad de su instalación, el 14 de septiembre de 1813, Morelos leyó ante el Congreso los "Sentimientos de la Nación", documento que adoptaba la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial y estableció que las leyes que dicte el Congreso deben procurar el mejoramiento de vida de todos los habitantes del país, a través del aumento del jornal del pobre y el alejamiento de la ignorancia, la rapiña y el hurto.

El 6 de noviembre de 1813 el Congreso firmó el acta de independencia, en la que se proclamaba que la América Septentrional había recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado, quedando disuelta la dependencia del trono español.

El Congreso de Anáhuac promulgó el 22 de octubre de 1814 el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", que dada la experiencia legislativa de quienes lo formularon, fue calificado por ellos mismos en el "*Manifiesto de los diputados de las provincias mexicanas a todos sus conciudadanos*" del 23 del mismo mes y año como un documento con posibles carencias puesto a disposición de sus sucesores para que lo perfeccionasen sucesivamente, hasta dejarlo en su último mejoramiento.

El artículo segundo de este Decreto define a la soberanía como "la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad". Dispuso también la división del poder en un Supremo Gobierno, un Supremo Tribunal de Justicia y un Supremo Congreso Mexicano, éste último tenía mayor preponderancia sobre los otros dos. Se conformaba por diputados electos uno por cada provincia, durando en el cargo como máximo dos años. Entre sus principales funciones estaban la creación de leyes, la designación

¹⁸ Cfr Reglamento en VILLEGAS MORENO, Gloria. Ob. cit. P.p. 541 – 546.

de los integrantes del Supremo Gobierno y Tribunal de Justicia y conducir el gobierno interior del país.¹⁹

La Constitución de Apatzingán significó un extraordinario avance desde el punto de vista doctrinario, por que fue la versión americana de los principios universales proclamados por los revolucionarios franceses. En ella quedaron contenidas muchas de las garantías individuales que ha admitido nuestro derecho público y aparecen los cimientos de muchas de nuestras instituciones públicas.²⁰

La agitación que se vivía en España tras la concentración de las tropas reales en Cádiz, destinadas a América y el descontento de algunos oficiales, fueron el fermento de la revolución antiabsolutista, encabezada por Rafael Riego y que obligó a Fernando VII a llevar a cabo la convocatoria de las Cortes y el restablecimiento de la Constitución, a principios de 1820.

Después de esto, la lucha independentista adquiere una doble vertiente, para los insurgentes la meta deseada era la independencia absoluta y la república; y para los trigarantes la emancipación política y la monarquía constitucional, la cual era impuesta en 1821. El 24 de febrero de 1821 Agustín de Iturbide, tras concertar acuerdos con el Grupo Insurgente que defendía Vicente Guerrero en el sur y haciéndose eco de las clases que veían con temor el restablecimiento de la Constitución de Cádiz, proclamó el "Plan de Independencia de la América Septentrional", en la población de Iguala.²¹

En el Plan de Iguala se establece un gobierno monárquico creando una junta interior, e interinamente mientras se reúnen Cortes que hagan efectivo el Plan. Dicha junta se denominaría Gubernativa y estaría compuesta de los vocales ya propuestos al Virrey que gobernará en virtud del juramento que tiene prestado

¹⁹ Cfr. "Decreto para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814" y "Manifiesto de los ciudadanos de todas las provincias a todos sus conciudadanos" en DE LA TORRE VILLAR, Ernesto *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*. UNAM, México, 1978. P.p. 380 – 402

²⁰ VILLEGAS MORENO, Gloria. op.cit., p. 88.

²¹ VILLORO, Luis. *El proceso ideológico de la Revolución de Independencia*. 3ª. Edición. UNAM, México, 1981 p. 203.

al Rey. Se estipuló que las Cortes decidirían si la junta habría de continuar o instituirse una regencia, en espera del arribo del Emperador y elaborarán la Constitución del Imperio del Estado. Como las Cortes que se iban a formar son constituyentes, deberían elegirse a los diputados bajo tal concepto y la Junta determinaría las reglas y el tiempo necesario para tal efecto.²²

Los Tratados de Córdoba, suscritos por Iturbide y O'Donojú, modificaban el Plan de Iguala solamente en el punto relativo a quien ocuparía el trono del imperio mexicano, pues mientras en aquel se estipulaba que habría de coronarse a un monarca europeo, en éstos se habría la posibilidad de que si ninguno de los propuestos aceptaba la determinación quedaría en manos de las Cortes del reino.

En el naciente imperio mexicano las principales discusiones, de gran relevancia para esta investigación, se centran en cómo deberían ser convocadas sus Cortes (si con una o dos Cámaras), y las bases sobre las cuales debería de llevarse a cabo la elección de sus miembros. El Congreso inició sus sesiones el 24 de febrero de 1822, con el mandato de que habría de constituir el imperio bajo el principio de la división de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, adoptándose el gobierno Monárquico Constitucional, tal y como consta en el acta de la sesión.²³

El Congreso Constituyente, para efecto de su funcionamiento interno, adoptó las normas del Reglamento de la Junta Gubernativa, emanados de las reglas gaditanas; desafortunadamente, por diferencias entre el ejecutivo y el legislativo de la época, surgidas por la detención de un grupo de diputados que pretendían desconocer el imperio de Agustín I, éste toma la determinación de disolver el Congreso Constituyente, apoyándose en algunos de sus miembros, los consejeros de estado y los generales del imperio, haciéndolo mediante decreto del 31 de octubre de 1822.

²² VILLEGAS MORENO, Gloria. op cit p. 93.

²³ Cfr. "Acta de instalación del Primer Congreso Constituyente mexicano del 24 de febrero de 1822", en VILLEGAS MORENO, Gloria y PORRÚA, Miguel Angel. *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana* México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, tomo 1, p. 217 – 226.

El 13 de noviembre de 1822 Iturbide estableció la Junta Nacional instituyente, conformada con miembros elegidos del mismo Congreso, sacados de todas las provincias, la cual elaboró el Reglamento Político Provisional del Imperio, promulgado el 10 de enero de 1823; y convocó al nuevo Congreso Constituyente.

Sin embargo, el Acta del Plan de la Casa Mata el 1º de febrero de 1823, obligó a Iturbide a decretar la reinstalación del Congreso el 4 de marzo de 1823. El 19 de marzo abdicó y el 29 del mismo mes se reinstaló el Congreso, designando a un nuevo Supremo Poder Ejecutivo, constituido por un triunvirato Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, que entró en funciones el 31 de marzo de 1823. La convocatoria para la elección del nuevo Congreso fue expedida el 17 de junio de 1823, con fundamento en el artículo 118 de la Constitución de Cádiz.²⁴

Antes de iniciarse el documento constitucional, y ante el temor de que el federalismo no se respetara, los diputados republicanos presionaron para que el Congreso formulara el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", suscrita el 31 de enero de 1824 por la mayoría de los diputados; adoptando el voto del Congreso anterior tomando el sistema federal y ordenando en su artículo 10 que el poder legislativo de la federación se depositara en una Cámara de Diputados y en Senado, teniendo como facultad exclusiva la de dar leyes y decretos.

Las deliberaciones se dieron del 1º de abril al 3 de octubre de 1824 y el Congreso se conformó por centralistas y federalistas. Finalmente, el 4 de octubre de 1824 la Constitución fue firmada por 96 diputados y entregada a los integrantes del Ejecutivo. Esta Constitución adoptó el modelo norteamericano. A la Cámara alta le denominó "de Senadores" y a la baja "de Diputados", inspirándose directamente en la Constitución de Cádiz y en la Norteamericana indirectamente.

²⁴ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Principios sobre el federalismo mexicano: 1824*. D.D.F., México, 1984, p. 24.

En la primera Constitución se adoptó el sistema federal anteriormente esbozado, dividiéndose el territorio nacional en Estados y territorios. El Poder Legislativo se formó con una Cámara de Diputados, integrada con representantes electos con base en el número de habitantes; y con una Cámara de Senadores, integrada con un número igual de cada uno de los Estados que conformarían la Federación electos por las legislaturas estatales. Cabe recordar que en la Constitución se estableció como facultad del Congreso elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. Se estableció el Distrito Federal en noviembre de dicho año sin representación en la Cámara de Senadores. En este caso un estado unitario accedió a crear estados pequeños con soberanía interior y con la soberanía exterior representada por la Federación.

La primera República Federal se mantuvo vigente desde octubre de 1824 hasta octubre de 1835. De las tres administraciones que le corresponden sólo el gobierno del primer presidente, Guadalupe Victoria, llegó a su término constitucional; aunque sería más correcto decir que sólo la persona del presidente Victoria se mantuvo en la legalidad hasta entregar el poder.²⁵

Un acontecimiento de gran importancia para la historia parlamentaria de nuestro país, es el que se suscita entre Manuel Gómez Pedraza y el Congreso entre 1828 y 1829. De acuerdo con las leyes constitucionales vigentes, cada una de las legislaturas eligieron a dos individuos, quienes votaron para elegir Presidente y Vicepresidente, resultando victorioso el Secretario de Guerra, Manuel Gómez Pedraza. Sin embargo, debido a la inconformidad de los demás contendientes encabezados por Antonio López de Santa Anna, que exigía nuevas elecciones, Gómez Pedraza abandonó la capital y el Congreso declaró insubsistentes los votos de las legislaturas a su favor nombrando presidente a Vicente Guerrero.²⁶

²⁵ GARCÍA DÍAZ, Tarsicio. *"México y su historia"*. Edit. UTEHA. México 1984. Vól. 6. P 809.

²⁶ Calificando la elección como insubsistente. Facultad de nuestro Congreso actual, que mientras estuvo vigente nunca se llevó a cabo.

Posteriormente, en 1835 se expidieron las "Bases Constitucionales" que adoptaron el sistema centralista con división de poderes (cuatro). El Poder Legislativo se conservó el bicameralismo y se dividió al territorio nacional en departamentos.

El 14 de septiembre de 1834 se reunieron senadores y diputados en una sola Cámara para elaborar la nueva Constitución. Durante este proceso se dieron nuevamente, pugnas importantes entre centralistas y federalistas, aunque ahora el triunfo correspondió a los centralistas. La Constitución de las Siete Leyes Centralistas se discutió entre octubre de 1835 y diciembre de 1836.

En la tercera de estas siete leyes, se adoptó el modelo bicameralista, pero cabe decir que el Senado cumplió una función especial, pues al no existir la federación ya no representaba a las entidades federativas; tampoco representaba intereses de alguna clase social determinada, pues aquel estaba compuesto de representantes provenientes de la Cámara de Diputados, del gobierno en Junta de Ministros y de la Suprema Corte de Justicia, elegidos indirectamente por las Juntas Departamentales. Las Leyes Constitucionales de la República, promulgadas en diciembre de 1835 y puestas en vigor al año siguiente fueron una modalidad que trató de conjurar la preminencia del Congreso²⁷, estableciendo que la base para la elección de los diputados sería la población y los senadores serían electos por las Juntas Departamentales, de tres listas propuestas por la Cámara de Diputados, el Gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia.

La institución del Supremo Poder Conservador, inspirada en la teoría constitucionalista de Benjamín Constante, significaba la creación de un órgano encargado de frenar los excesos del Poder Ejecutivo, mantener el equilibrio de los poderes y garantizar los derechos individuales.²⁸ Un aspecto importante de ésta Constitución es que incluyó las garantías individuales. Además estableció un tiempo limitado para su revisión, que fue de seis años.

²⁷ VILLEGAS MORENO, Gloria. Op. cit. 112.

²⁸ Torre Villar y García Laguardía citado por VILLEGAS MORENO, Gloria. Op cit , p 134

Los desacuerdos nuevamente provocarían violencia mientras se exigían reformas constitucionales. De acuerdo a las Bases de Tacubaya de 1841, se declaraba que cesaba por voluntad de la nación los poderes creados por la legislación de 1836 y se establecía un Poder Ejecutivo provisional.

Hacia fines de 1842 Nicolás Bravo disolvió el Congreso y nombró una Junta Nacional Legislativa, la cual adoptó las "Bases de Organización Política de la República Mexicana" en lugar de una Constitución, conservando el sistema centralista; y se celebraron elecciones para elegir a un nuevo Congreso. En estas Bases Orgánicas se estableció un sistema bicameral, sin embargo, ahora el Senado sí adquirió un carácter clasista, puesto que la tercera parte de éste se constituía por individuos que eran designados por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, que hubiesen sobresalido en el campo civil, castrense, o eclesiástico, además de haber fungido como Presidente o Vicepresidente de la República, secretario de despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, obispo o general de división. El resto se integraba, de acuerdo a la selección hecha por las asambleas departamentales, de un grupo compuesto por individuos que fuesen agricultores, ministros, propietario o comerciantes y fabricantes; considerándose un Senado aristocrático, integrado por 63 individuos de clases privilegiadas.²⁹

En 1843, se expidieron las "Bases Orgánicas de la República Mexicana" que continuaron el centralismo y la división territorial en Departamentos. En cuanto al Poder Legislativo se determinó que se depositaría en un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y el Presidente de la República sería el encargado de sancionar las leyes. Los diputados se elegirían atendiendo al número de habitantes y los senadores serían electos de la siguiente forma: las dos terceras partes por Asambleas Departamentales y el otro tercio designados por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

²⁹ CASILLAS HERNÁNDEZ, Roberto. *La Restauración del Senado 1867 – 1875* Introducción de Miguel Alatríste, textos y notas de José Barragán, México, Cámara de Senadores, 1986, p. XXVIII.

El 22 de mayo de 1847 con la expedición del "Acta Constitutiva y de Reforma" se restablece en México la Constitución de 1824 y consecuentemente la forma de Estado Federal, dividiéndose el territorio nacional en Estados y un Distrito Federal. El Poder Legislativo se depositó en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, los diputados serían electos conforme al número de habitantes y los senadores dos por cada estado y dos por el Distrito Federal, el primero electo por los habitantes y el segundo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados.

Además se discutió y aprobó el voto particular de Mariano Otero, con algunas reformas y se autorizó al Congreso para legislar en todas las ramas de la administración pública que sean de su competencia y tengan por objeto el interés general.³⁰ En esta Acta de Reformas se estableció un sistema bicameral y se suprimió la figura del Vicepresidente.

El voto particular de Mariano Otero es la obra de nuestra historia constitucional que incluye por primera vez un catálogo de garantías individuales y prevé que una ley secundaria detalle el medio de defensa idóneo para la defensa de los derechos fundamentales del ciudadano.³¹

El primero de marzo de 1854, en Ayutla, Guerrero, un grupo de militares, encabezados por el Coronel Florencio Villarreal, firmaban el Plan por el cual se proponía a la nación derrocar a Antonio López de Santa Anna e instaurar la República y que una Junta de Delegados convocaría a un Congreso extraordinario encargado de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa y popular.³²

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana fue promulgado por Comonfort el 15 de mayo de 1855 y turnado al Congreso el 20 del mismo mes, existiendo desacuerdos porque no definía forma de gobierno. No obstante las

³⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op cit., p 439.

³¹ Cfr. en VILLEGAS MORENO, Gloria. Dictamen de la mayoría de la Comisión de Constitución y voto particular de Mariano Otero. *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*. Ob cit. P 382 – 407.

³² VILLEGAS MORENO, Gloria *Historia sumaria del Poder Legislativo en México*. Ob. cit. P 152.

discrepancias, el Congreso Constituyente efectuó la solemne apertura de sesiones el 18 de febrero de 1856 y a poco menos de un año de discusiones, se firmaba en el recinto legislativo de Palacio Nacional, el 5 de febrero de 1857, la nueva Constitución. De acuerdo con lo dispuesto en su artículo 51, el ejercicio del "Supremo Poder Legislativo" se deposita en una asamblea denominada "Congreso de la Unión" y formada por representantes electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos atendiendo al número de habitantes. Un aspecto importante de este ordenamiento es la supresión del Senado, estableciéndose debido a las condiciones políticas del país, un sistema unicameral.

El 27 de julio de 1872, la Diputación Permanente del Congreso de la Unión, todavía en su recinto oficial de Palacio Nacional, lanzó la convocatoria a elecciones para Presidente Constitucional, que deberían verificarse; las primarias el 13 de octubre y las secundarias el 27 del mismo mes. El 16 de noviembre se declaró electo a Sebastián Lerdo de Tejada.

Durante 1873 se llevaron a cabo elecciones para integrar el séptimo Congreso Constitucional, en las que pudo colocarse una mayoría favorable al gobierno, lo que suscitó la animadversión de varios sectores hacia Lerdo de Tejada. Asimismo, numerosos funcionarios incondicionales al Presidente fueron colocados en puestos de la administración pública. De esta forma el Ejecutivo, al contar con un Congreso favorable a sus intereses, pudo promover con éxito la restauración del Senado.

Después de algunas deliberaciones en el seno de la diputación, fue aprobado el restablecimiento del Senado, el 8 de noviembre de 1874. Los Senadores velarían por las necesidades e intereses de sus Estados³³ quedando establecido nuevamente un sistema bicameral, en el que diputados y senadores durarían en el cargo 2 años.

En 1874 se reformó la Constitución de 1857 en lo referente al Poder Legislativo, para nuevamente depositarlo en dos Cámaras, una de diputados y

³³ *Idem.* p. 186.

otra de senadores, siendo electos los diputados por el número de habitantes y los senadores dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal.

En 1876 volvió a ocurrir otro levantamiento militar –el del Plan de Tuxtepec– que llevó a la Presidencia de la República al general Porfirio Díaz, quien se había distinguido en forma notable en la defensa de la República durante la intervención francesa. Díaz gobernó a México hasta 1911, salvo un período de cuatro años en que el Presidente fue su compadre, el general Manuel González.³⁴

Porfirio Díaz asumió la Presidencia de la República el 5 de mayo de 1877, luego de haber triunfado en las elecciones. El Congreso en funciones había sido instalado el 1 de abril del año anterior y electo conforme a la convocatoria de 1876, expedida por el propio Díaz en su carácter de encargado del Poder Ejecutivo a un mes de haber ocupado la capital. El Congreso había considerado como “justa” en su origen, y aplaudida por la voluntad popular, la revolución de Tuxtepec.³⁵

A pesar de los conflictos que vivió el país y mientras Díaz intentaba restablecer el orden, se observa una notable continuidad en las obras de reflexión legislativa. Hacia 1877 se inicia la publicación de la *Historia parlamentaria de los Congresos Mexicanos de 1821 a 1857* de Juan A. Mateos, cuyos 25 tomos se concluyen en 1912. En ellos están contenidas las actas de las sesiones públicas de la Cámara de Diputados. Mateos, además de haber sido secretario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el Presidente Juárez en 1869, fue diputado federal por un periodo de casi 30 años y al final de su vida ocupó el cargo de director de la biblioteca del Congreso de la Unión de la ciudad de México.³⁶

Díaz concluyó su primera administración sin obtener el reconocimiento de los Estados Unidos, pero logrando avances importantes en materia de

³⁴ CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. *Derecho Constitucional*. Instituto Federal Electoral. Serie Formación y Desarrollo México 1993. p. 57.

³⁵ VILLEGAS MORENO, Gloria. Op. cit., p. 190.

³⁶ DE ANTUÑANO MAURER, Alejandro. *Consideraciones sobre la Historia parlamentaria de los Congresos mexicanos de 1821 a 1857 de Juan A. Mateos*. Citado por VILLEGAS MORENO, Gloria. Op. cit., p 191

concertación política, dándose así la primera sucesión pacífica en muchos años, que permitió a Manuel González asumir la Presidencia el 1 de diciembre de 1880. Como se sabe durante el gobierno de González Díaz continuó ejerciendo una fuerte cuota de poder, que utilizó para desprestigiar al Presidente en turno, de tal manera que las alianzas e intrigas allanaron su retorno a la Presidencia.³⁷

La administración gonzalista quedó atrapada en un gravísimo problema económico e impedida para satisfacer muchos de los gastos más urgentes. Poco antes de que concluyera el periodo del general González, el Congreso declaró electo a Porfirio Díaz, quien había obtenido mayoría de votos. Su retorno al poder no tenía ningún impedimento legal, pues la Constitución en su artículo 78, reformado en 1878, determinaba que quien hubiese sido Presidente solamente podía volver a ocupar ese puesto cuatro años después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.³⁸

Díaz permaneció en el Poder Ejecutivo durante los siguientes 26 años. El 21 de abril de 1887 se reformó la Constitución para autorizar por un solo periodo la reelección del Presidente. Así inicio una nueva gestión el 1 de diciembre de 1888. Así paulatinamente el gobierno porfirista logró el control de las cámaras. Además uno de los factores que obró a favor de la estabilidad fue justamente la permanencia de los legisladores por varios periodos. La ausencia de actividad política ciudadana organizada; la falta de restricciones para que los diputados y senadores fuesen reelectos, y la laxitud de requisitos establecidos para llegar a un cargo de representación, propiciaron la formación de una clase política compacta que favoreció la continuidad del Gobierno. Tanto la conformación del Congreso Federal como la de las legislaturas locales fueron tradicionalmente determinadas por el gobierno central. Un pequeño grupo, conjuntamente con el Presidente decidía quienes permanecían en el poder en calidad de legisladores, por lo que es entendible que en esta época ambas cámaras funcionarían como apéndices del

³⁷ Cfr. COSIO VILLEGAS, Daniel. *El Porfiriato. Vida política interior Primera Parte*. México, Hermes, 1974

³⁸ TENA RAMÍREZ Ob. cit p. 705

Poder Ejecutivo. La fórmula de elección indirecta, también facilitó el control del Poder Legislativo.³⁹

Tradicionalmente Díaz había respetado las formas legales. Para reelegirse promovió la modificación de la Constitución, a través de sus más leales partidarios en las Cámaras de Diputados y de Senadores, hasta conseguir que la reelección fuera indefinida. Los procesos electorales era un ritual que seguía el país cada cuatro años, en el que todo estaba preparado en torno al Presidente –que sin que cupiera a nadie la menor duda- se reelegiría. Todo esto provocó un vacío enorme de las actividades parlamentarias.

Porfirio Díaz pacificó al país, el cual prosperó. Se construyeron ferrocarriles, se comenzó a industrializar y una ola de modernización recorrió a todo México. Sin embargo, la situación social fue muy delicada. Los campesinos y trabajadores vivían en condiciones ínfimas, explotados por los grandes terratenientes y dueños de las fábricas. Ello y la insistencia de Díaz por reelegirse una y otra vez, fueron el origen de la Revolución mexicana que comenzó con el Plan de San Luis expedido por Francisco I. Madero. Después de algunos enfrentamientos entre los dos ejércitos, Díaz decidió retirarse de la Presidencia para no ensangrentar al país. Las elecciones llevaron a la Presidencia a Madero quien fue asesinado por el traidor Victoriano Huerta, que usurpó la primera magistratura del país. Ante esta situación el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, se levantó en armas con la finalidad de restaurar la vigencia de la Constitución de 1857.⁴⁰

México se vio envuelto en una cruenta guerra civil y cuando Huerta huyó del país, ésta continuó porque uno de los caudillos del movimiento, Francisco Villa, desconoció el liderazgo de Venustiano Carranza. Después de estos combates Carranza convocó a un Congreso Constituyente para que revisará la Ley fundamental de 1857.⁴¹

³⁹ VILLEGAS MORENO, Gloria Op cit , p 195.

⁴⁰ CARPIZO, Jorge y MADRAZO Jorge. Ob. cit. p. 57 y 58

⁴¹ Ibidem. p. 59

A mediados de abril de 1916, el Primer Jefe del Ejército, tras casi cuatro años de lucha, volvió a la Ciudad de México. En octubre de ese año, se llevaron a cabo las elecciones a fin de integrar el Congreso que discutiría un proyecto de reformas a la Constitución.

El Congreso quedó instalado en Querétaro, el 21 de noviembre de 1916, con 140 de los 240 presuntos diputados culminando el movimiento iniciado por Carranza en 1913, y una importante corriente que desde la promulgación misma de la Constitución de 1857 había enfatizado la necesidad de reformarla.

El Constituyente iniciaría sus discusiones tras conocer el "Proyecto de Constitución" presentado por el Primer Jefe del Ejército, el 1 de diciembre de 1916. El proyecto planteaba una serie de disposiciones relativas al fortalecimiento del Poder Ejecutivo y la reducción de facultades del Legislativo, pues su anterior preponderancia "estorbaba o hacía embarazosa o difícil la marcha del Ejecutivo, por lo que era necesario que se formará un Ejecutivo eficaz con libertad dentro de su esfera de acción para ejercer su política". En consecuencia, para que el ejecutivo tuviera el título de representante de la voluntad de la nación, se proponía la consagración del voto directo.⁴²

El Congreso se pronunció a favor del sistema federal y Presidencial o en cierta forma presidencialista, aunque hubo quienes destacaron las bondades del parlamentarismo. Se organizó un Poder Legislativo bicameral, y al discutirse los requisitos para ser diputado, a iniciativa de Heriberto Jara se establecieron las medidas necesarias para evitar que los diputados permanecieran indefinidamente en sus cargos.

El sistema bicameral, vigente actualmente en México, se estableció por primera vez en los Estados Unidos de Norteamérica, inspirados en la institución inglesa del Parlamento, que constaba de dos Cámaras, la baja llamada Cámara

⁴² VILLEGAS MORENO, Gloria. Op. cit., p. 231

de los Comunes que representaba a la burguesía y la alta o de los Lores que representaba a la nobleza y a los grandes propietarios.⁴³

En México, al igual que en Estados Unidos de América, el federalismo fue el fundamento del bicameralismo, sin embargo, en nuestro país hubo una doble motivación: la más obvia fue la influencia innegable del constitucionalismo americano en el Constituyente de 1824, al grado que ilustran el hecho como lo mencionan algunos autores, la anécdota de que Lorenzo de Zavala llevara siempre consigo un ejemplar de la Constitución Norteamericana de 1787.⁴⁴

El 5 de febrero de 1917 se expidió una nueva Constitución, en la que se confirmó como decisión fundamental que México es un Estado Federal; se dividió al Territorio nacional en Estados, territorios y un Distrito Federal, señalándose a este último, por primera vez, como parte de la Federación. El Poder Legislativo se depositó en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se integraría por representantes de la Nación electos con base al número de habitantes y la Cámara de senadores, dos por cada estado y dos por el Distrito Federal y las legislaturas de los estados declararían electo al que hubiere obtenido mayoría de votos.

Con base en la traumática experiencia de la reelección, en la celebración del primer Congreso Nacional de Legisladores de los Estados, convocados por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario en Aguascalientes en 1932, cambiaría la titubeante reelección presidencial de manra definitiva.

El presidente del PNR, Manuel Pérez Treviño, convencido de que la reelección era expresión de la democracia y un derecho, explicó que se sacrificaría ese derecho por el establecimiento de un principio: el de no reelección. Su frase está derivada del célebre informe de Plutarco Elías Calles el 1 de septiembre de 1928, que presagió el paso del caudillismo al gobierno de instituciones. El resultado de ese Congreso de Aguascalientes, antes de que se

⁴³ Artículo 50. BARQUÍN ALVAREZ, Manuel Op.cit. P 1015 – 1016.

⁴⁴ Ibidem., p 1016.

implantara el apotegma de la no reelección, es que éste se generalizó para todos los poderes. Pero la primera reforma aparentemente iniciada por un partido político, como lo fue la no reelección, se aprobó por el poder constituyente permanente y se publicó el 29 de abril de 1933, para permanecer desde entonces tal como está redactado el artículo 83 de la Constitución.⁴⁵

En 1963 se reformó nuevamente la Constitución Política en lo que respecta al Poder Legislativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio la reforma estableció el denominado sistema de diputados de partido, con el propósito de fortalecer la presencia de diputados provenientes de partidos políticos de oposición, para lo cual el partido que obtuviese más del 2.5% y, posteriormente, en 1972 más del 1.5% de la votación total nacional tendría derecho a que se le acreditaran diputados (a los que se les conoció como "de partido"); asignándoseles asientos, garantizando así fuerza política, ingresos y mejores cuadros a la oposición.⁴⁶ Si se obtenían triunfos por mayoría en 20 o más distritos, no se tendría derecho a que se le reconocieran diputados "de partido", pero si obtenía el triunfo en menos de 20 distritos, tendría derecho a que se le adiccionaran los necesarios hasta completar 20 diputados en total.

En 1977 se modificó nuevamente la Constitución desapareciendo los "Diputados de partido", sustituyendo ésta fórmula con la representación proporcional, con lo que se constituyó un sistema mixto con predominante mayoritario, ya que serían electos 300 diputados en igual número de distritos uninominales y 100 diputados de representación proporcional, en la inteligencia de que el partido que hubiese obtenido el triunfo en cuando menos 60 distritos electorales no tendría derecho a que se le asignaran diputados de representación proporcional.⁴⁷

⁴⁵ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel Comentario al artículo 83 de la Constitución. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. Tomo II. Porrúa - UNAM. 8ª edición. México 1995. p 877 y 878.

⁴⁶ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión*. Ob. cit. p. 87

⁴⁷ La representación proporcional tiene su origen en los postulados teórico-políticos de los racionalistas franceses del siglo XVIII, quienes buscaban un nuevo orden de gobierno en el que se reconocieran los derechos de la naciente clase burguesa, a través de una representación en la Asamblea deliberativa. Los franceses de la primera República proyectaron éste sistema, a la luz de

Durante 1986 se reformó la Constitución a efecto de aumentar a 200 el número de diputados de representación proporcional. Todos los partidos que hubiesen obtenido el 1.5% del total de la votación nacional emitida tenían derecho a que se les asignaran diputados por este principio.

Fue hasta 1993 cuando a través de una reforma constitucional se aumenta el número de senadores de dos a cuatro por cada entidad federativa incluyendo, desde luego, el Distrito Federal, con la característica que tres de ellos serían electos por el principio de mayoría relativa y el cuarto sería asignado al partido político que hubiere obtenido la primera minoría, es decir, se asignaría a la fórmula de candidatos que por sí mismos hubiese ocupado el segundo lugar de la votación emitida en la entidad respectiva.

En 1996 se modificó nuevamente la composición de la Cámara de Senadores, estableciéndose que ésta se integraría con 128 miembros, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serían electos por el principio de mayoría relativa, y un tercero será asignado a la fórmula de candidatos que hubiere obtenido por sí mismo el segundo lugar en número de votos en cada entidad. Los 32 senadores restantes serían electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. El texto modificado, había sido producto de la reforma del 2 de septiembre de 1993, que elevó el número de senadores de 64 a 128.⁴⁸

De lo anterior se desprende que en casi toda la vida independiente de México ha regido el sistema federal, excepción hecha de 1836 a 1847, en que se adoptó la forma centralista; sin embargo en una u otra forma siempre ha existido la

consideraciones teóricas como las de Juan Jacobo Rousseau respecto de la soberanía. CRUZ VELAZQUEZ, Jesús Javier. *El sistema de representación proporcional, marco jurídico político para la integración plural del Congreso*. Revista Quórum. Noviembre – Diciembre. Año VII, No. 63. México 1998. p. 63-64

⁴⁸ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *La nueva configuración del Senado*. Revista del Senado de la República. Octubre-Diciembre. Volúmen 2, número 5, México 1996. p. 13.

división de poderes o lo que algunos autores denominan división de funciones o colaboración.

En cuanto al Poder Legislativo siempre ha existido una Cámara de Diputados (Asamblea Legislativa de 1857 a 1874), integrada por diputados electos atendiendo al número de habitantes; por su parte la Cámara de Senadores ha existido de 1824 a 1857 y desde 1874 hasta nuestros días. En el periodo de 1857 a 1874 aún siendo México un Estado Federal, el Poder Legislativo se depositó en una sola Asamblea Legislativa.

A los Senadores tradicionalmente se les había elegido en número igual para cada Estado o Entidad Federativa, sin embargo como ya se ha mencionado, por reforma político-electoral de 1996 se eligen en la actualidad tres senadores por cada Entidad y 32 por representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal nacional.

En nuestro país históricamente algunos autores le han dado trascendental importancia al hecho de que los senadores electos sean en igual número por cada estado, ya que con ello se garantiza la existencia del pacto federal.

III. Integración vigente

A. Composición de la Cámara de Diputados

De conformidad con lo que dispone el artículo 51, 52 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara baja se compone por 300 diputados electos bajo el principio de mayoría relativa, votados en distritos uninominales; y 200 diputados más electos bajo el principio de la representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, cerradas, votadas en cinco circunscripciones plurinominales,⁴⁹ lo cual quiere decir, que el partido registra ante el Instituto Federal Electoral la lista de candidatos, la cual contiene el nombre de los mismo y su ubicación en la misma. La característica esencial de estas listas es

⁴⁹ Artículos 51, 52 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos 2000* Cámara de Diputados. México 2000 p. A 57 – A 60

que no permiten la alteración de los nombres ni la ubicación de los candidatos en la lista. La Cámara hacia su interior cuenta con distintos órganos que le permiten el desahogo de sus trabajos, dichos órganos los analizaremos más adelante.

B. Composición de la Cámara de Senadores

Actualmente el Senado de la República se compone de 128 senadores, tal y como lo dispone el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los mismos se eligen de la siguiente manera: dos senadores por cada Estado y el Distrito Federal, mediante el sistema de votación de mayoría relativa, y uno más asignado a la primera minoría. Los últimos 32 se eligen bajo el sistema de representación proporcional, votados mediante listas, en una sola circunscripción nacional. La lista cumple las mismas características que en el caso de listas regionales para diputados.⁵⁰

Ahora bien, en las últimas décadas el Senado se había integrado por candidatos de un solo partido político que había obtenido el triunfo en las elecciones, fue hasta el año de 1988 en que resultaron electos senadores de un partido político diferente, aunque en forma minoritaria, Por ello, en diversas ocasiones, algunos miembros de partidos de oposición y estudiosos de la materia pugnaron a efecto de que se exploraran diversas fórmulas que garantizaran a los diversos partidos políticos un mayor espacio en la referida Cámara.

Como resultado de la reforma de 1993, se elevó el número de senadores de 64 a 128 y se garantizó a la oposición la posibilidad de obtener por lo menos el 25% de los escaños por la vía de la primera minoría.

En el año de 1994 se celebraron elecciones y de conformidad con la votación emitida la Cámara de Senadores se integró con 96 miembros electos por el principio de mayoría relativa provenientes de un solo partido político, con 24 senadores de primera minoría de un segundo partido y ocho senadores de primera minoría provenientes de un tercer partido político.

⁵⁰ Artículos 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos 2000*. Ob. cit. p. A 60

Como resultado de los debates que tuvieron lugar en la Cámara de Senadores a partir de 1988 y en especial en 1994, se pudo apreciar que la referida Cámara podía servir también para que se discutieran ampliamente los asuntos relativos a la pluralidad en su conformación. En tal virtud, se buscaron nuevas formas para que los partidos de oposición tuvieran mayor representatividad en la Cámara, mediante una configuración más equilibrada. Como consecuencia de lo anterior se decidió que 32 senadores fueran electos por el principio de representación proporcional de una lista nacional.⁵¹

En 1997 tuvieron lugar elecciones federales en México, en las cuales se eligió a 32 senadores de representación proporcional; habiéndose con ello obtenido que los partidos políticos de oposición cuenten en la actualidad con 32 senadores de primera minoría, electos en 1994, a los que se les agregaron 19 senadores por el principio de representación proporcional, con lo cual se puede afirmar que se ha logrado el propósito de que dicho órgano sea más plural con la participación de un mayor número de senadores provenientes de partidos de oposición, ya que si con anterioridad a 1988 el 100% de sus miembros provenían de un sólo partido político; en la LVII legislatura el 65.62% de sus miembros provienen de un sólo partido político y 34.37% de otros partidos políticos.

Para la LVIII Legislatura, el voto popular y los avances de la oposición en las reformas, ha decidido una nueva conformación en cada una de las Cámaras. En el Senado el Partido Revolucionario Institucional contará con 60 Senadores, el Partido Acción Nacional con 46, el Partido de la Revolución Democrática con 15, el Partido Verde Ecologista de México con 5, el Partido del Trabajo con uno y Convergencia por la Democracia con uno también.⁵²

No obstante lo anterior, algunos estudiosos de la materia electoral y del sistema federal, consideran que la elección de senadores de representación proporcional rompe con el elemento histórico y federalista de conformación de la

⁵¹ Consultar página de internet www.senado.gob.mx. Versiones esteográficas.

⁵² PEDROZA DE LA LLAVE, Susana *El Congreso Mexicano hacia la transición a un Estado democrático de consenso*. Ob. cit. 4.

Cámara de Senadores, ya que se considera que al alterar la representación paritaria de los Estados en la Cámara de Senadores, ello implica una auténtica reforma de las decisiones políticas y fundamentales que conforman el pacto federal, aduciendo que existe la posibilidad de que algunos Estados cuenten con una mayor representatividad en la Cámara de Senadores, aunque hayan sido elegidos en una lista nacional.

En nuestro concepto, la anterior posición no es del todo exacta, ya que con la nueva forma de elegir a los Senadores no se desvirtúa, ni se pierde la naturaleza federal.

En efecto, el Estado Federal se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores, es decir, se configura por entidades federativas, las cuales se encuentran subordinadas a la Federación en cuanto al régimen nacional, pero que cuentan con una absoluta autonomía por lo que se refiere al régimen local.

No obstante la inclusión de senadores de representación proporcional a la Cámara respectiva, México en la actualidad sigue conservando las características de Estado Federal, al estructurarse con 31 Estados soberanos en lo que respecta a su régimen interno, pero subordinados a la federación en su régimen externo y un Distrito Federal, con una división de poderes en Ejecutiva, Legislativa y Judicial.

Es cierto a que la forma de elección de Senadores es contraria a los antecedentes históricos, sin embargo, cabe recordar que las normas jurídicas no son ni pueden ser estáticas, ya que se deben modificar para adecuarse a los cambios y a la realidad. En el caso concreto como ya hemos mencionado se buscó una representatividad más plural y que existiera una mayor discusión en la Cámara de Senadores lo cual se logró en las elecciones de 1997 y vino a consolidarse en las elecciones de 2000, ya que el Senado cuenta ahora con una

conformación pluripartidista, igual que en la Cámara de Diputados. Esta conformación plural a dado pauta al desarrollo de importantes teorías democráticas como lo es el Estado democrático de consenso, de la cual ya hemos hablado en este capítulo.

El papel de la LVIII Legislatura en ambas Cámaras será definir el modelo de Estado democrático que se quiere: un modelo de mayoría (que tiene semejanzas con un Estado autoritario), o uno mixto o uno de consenso. La no definición puede traer algunos problemas de gobernabilidad como lo demuestran algunas reformas constitucionales que, incluso, no pudieron entrar en vigor.⁵³

Respecto al argumento de que algunos estados pueden contar con una mayor representación que otros, consideramos conveniente recordar que si bien en la Constitución de 1824 se elegían los senadores en forma igualitaria en los Estados por las correspondientes legislaturas y que teóricamente representaban a la población de los Estados donde eran elegidos y que por ello se pensaba que garantizaban la opinión de los Estados y la permanencia del pacto federal, en 1847 se introduce un primer elemento distorsionador al establecerse que se elegirían también dos senadores en el Distrito Federal, el cual no se contemplaba como parte de la Federación en la Constitución de 1824, si bien se preveía su creación lo cual tuvo lugar mes y medio posterior a la expedición de la Constitución, por tanto se puede decir que desde esta fecha los senadores dejaron de representar a los estados. Asimismo ya no se elegían por las legislaturas estatales.

En realidad el texto constitucional del artículo 56 permitiría, eventualmente, la adopción de un esquema según el cual la lista de candidatos al Senado para ser electos por el sistema proporcional pudiese vincular a cada uno de los aspirantes con una identidad federativa y sería factible desarrollar en la ley una fórmula que, respetando la plena proporcionalidad, hiciese factible asignar un solo senador de la lista por entidad federativa. Esto podría hacerse por un mecanismo basado en

⁵³ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana *El Congreso Mexicano hacia la transición a un Estado democrático de consenso*. Ob cit p. 7.

los distintos porcentajes de votación logrados por los partidos en cada entidad o por una decisión de las directivas de los partidos.⁵⁴

En este sentido, y con el fin de evitar una sobre-representación de los Estados, proponemos el siguiente sistema de elección: Actualmente se garantiza que tres senadores se elegirán por cada entidad y el Distrito Federal, mediante la fórmula de dos de mayoría relativa y uno a la primera minoría. El problema sería con los de representación proporcional. La solución es que los partidos propongan en sus listas a 32 candidatos originarios de cada una de las entidades que conforman la Federación, incluyendo por supuesto al Distrito Federal, asignándose senadores de acuerdo a la votación de cada partido, sin permitir que se repitan senadores del mismo estado. En este caso, la preferencia la tendrán los partidos que hayan obtenido mayoría en las votaciones, quienes podrán escoger a los Estados que desean representar en la Cámara, cubriéndose así las 32 senadurías de representación proporcional, con un senador plurinominal por cada entidad federativa.

Independiente de lo anterior, vale la pena recordar que en las Constituciones se establecieron diversos requisitos que debían reunir los candidatos para ocupar un escaño.

La Cámara cuenta con diversos órganos para la realización de sus actividades, los cuales encuentran ciertas diferencias con los que cuenta la Cámara de Diputados, mismas que citaremos y analizaremos posteriormente.

⁵⁴ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo Ob cit. p. 21-22.

CAPÍTULO SEGUNDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

I. Organización interna de la Cámara de Diputados

A. Antecedentes legislativos

La necesidad de un marco normativo que rigiera la vida parlamentaria provocó que prácticamente todos los órganos representativos asumieran la elaboración de su propio Reglamento como una tarea esencial. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tiene antecedentes relevantes en el siglo pasado, desde las normas dictadas por el General José María Morelos y Pavón, para establecer los procedimientos con los que se condujo el Congreso de Chilpancingo, en 1813, hasta la última reforma que sufriera la Ley Orgánica el 20 de julio de 1994.

La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se aprobó en la Cámara de Diputados el 31 de agosto de 1999, tras un largo proceso de negociación que prácticamente se inició al empezar la LVII legislatura. Sin embargo, en nuestra historia parlamentaria contamos con una serie de ordenamientos es importante analizar, para una mejor comprensión de los nuevos órganos de gobierno que encontramos en la estructura interna de la Cámara de Diputados.

1. Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso

El Congreso mexicano, a lo largo de su historia, estuvo regulado por una serie de Reglamentos que variaron en cuanto a su contenido, el cual se determinó dependiendo si se trataba de un Congreso Constituyente o un Congreso Constituido. Al principio, la ausencia de antecedentes propios, propició que se asumieran los lineamientos establecidos por las Cortes de Cádiz, que dieron origen a la Constitución de 1812.

Dichas cortes aprobaron dos clases de normas: las dictadas para su régimen interno, como es su primer decreto del 24 de septiembre de 1810, o su

reglamento interior del día 27 de noviembre del mismo año y las normas constitucionales, previstas para ser observadas por las Cortes futuras ordinarias, junto con las normas dictadas por estas mismas Cortes para su Gobierno Interior como es el Reglamento del día 4 de septiembre de 1813. Lo relativo al régimen de las Cortes se encontraba regulado a partir del artículo 27 hasta el artículo 162, además de otros, que consagraban diversos principios fundamentales para las Cortes, como el artículo 15, que recogía el principio de que la facultad para hacer las leyes reside en las Cortes y el Rey.⁵⁵

De cualquier modo, los Reglamentos sucesivos conforman la fuente legislativa de las prácticas parlamentarias y las diversas modificaciones que han sufrido a lo largo de su historia son el testimonio de las adecuaciones hechas para adaptarse a las distintas circunstancias en las que se aplicaron.

Desde una perspectiva histórica, es imposible que ubiquemos en los primeros Reglamentos de nuestros congresos, por su nombre, a los órganos internos de cada una de las cámaras, sin embargo, por las atribuciones que desempeñan ciertos cuerpos colegiados conformados al interior de las Cámaras, (funciones directivas y de gobierno), podemos establecer similitudes y antecedentes de lo que ahora constituye la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política. Por tal motivo, debemos centrar la lectura de la presente investigación, en dos facultades esenciales de todo Congreso, que dieron origen a la Comisión de Gobierno, y son: a) la conformación de la orden del día, y b) nombrar a los integrantes de las comisiones legislativas. Para cumplir con el objetivo de este apartado, analizaremos cinco Reglamentos, dos de los cuales corresponden al gobierno interior de Congresos Constituyentes y tres más relativos a Congresos Constituidos.

Con respecto a los Reglamentos, Fernando Santaolla opina lo siguiente: "En la doctrina española se ha mantenido que los reglamentos parlamentarios

⁵⁵ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Unión. Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. Instituto de Investigaciones Legislativas Número 2. México 1991. P. 6.

constituyen un caso de normación autónoma, de prescripción autonómica, cualificación extensible a todos sus preceptos. El parlamento es una institución de estirpe cuasisoberana, a la que corresponde funciones supremas para el Estado, como dictar leyes, aprobar el presupuesto de ingresos y gastos, dirigir políticamente al país, etc. De ahí la necesidad de asegurar su independencia frente a otros poderes estatales. Esto solo puede lograrse reconociéndole un ámbito propio de autonormación y de autogobierno. El reglamento es una manifestación de esta autonomía pero que tiene pleno carácter jurídico”.⁵⁶

1.1. Reglamento expedido por José María Morelos para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso. Chilpancingo, 11 de septiembre de 1813.⁵⁷

Este Reglamento consta de 59 artículos y en ellos se contempla una serie de disposiciones parlamentarias, políticas y electorales. Va más allá de ser un simple Reglamento de sesiones y pretende ser el marco jurídico completo para la formación de un nuevo gobierno.

La fecha para la elección la fijó el propio reglamento, para 13 de septiembre de 1813, en la iglesia parroquial, donde los electores presentes, designaron a los diputados de sus respectivas provincias. La Junta Electoral fue presidida por José María Morelos y Pavón, con el carácter de oficial del ejército.

En caso de que no pudiera nombrarse diputados de alguna provincia, por motivo de la guerra, se estableció un sistema de suplencias, por medio del cual se nombraría “*ciudadanos ilustrados, fieles y laboriosos*”, aptos para desempeñar el cargo, y que reúnan a sus conocimientos políticos y prendas literarias, un vivo amor a la patria y la más acreditada pureza de costumbres. Dicho sistema

⁵⁶ SANTAOLALLA, Fernando *Derecho parlamentario español*. Editorial Espasa – Universidad. España 1990. P. 39, 40, 41.

⁵⁷ Cfr. en VILLEGAS MORENO, Gloria. “Enciclopedia Parlamentaria de México. Historia Sumaria del Poder Legislativo en México Serie I. Vol. I. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1997. P.p 541 a 546.

coincide con el establecido en el Reglamento expedido para las Cortes españolas.⁵⁸

La dirección de los trabajos del Congreso estaría a cargo de un presidente, un vicepresidente y dos secretarios que se encargarían del Despacho Universal. De conformidad con el artículo 21 del Reglamento, serían nombrados los primeros por Morelos (duraban cuatro años en el cargo). Concluyendo su periodo, serían sustituidos por los miembros que nombraren los vocales a pluralidad de votos. El cargo de presidente sería turnado entre todos los diputados, cada cuatro meses, por lo que podemos tomar tal hecho como el antecedente de mayor firmeza en nuestra historia parlamentaria, de la Mesa rotativa.

Esta Mesa Directiva, (por así llamarla), tenía facultades exclusivamente parlamentarias, como las siguientes:

- a) Designar, por conducto del Presidente, las materias que deban tratarse.
- b) Levantar las sesiones.
- c) Tomar la votación de los diputados.
- d) Extender y firmar los decretos que dicte el Congreso.

Las discusiones y debates serían públicos, de modo que no se resolvería ningún asunto hasta que fuera oído el voto de todos los vocales, requiriéndose de una mayoría simple para la aprobación de la materia discutida.

La votación era censual y se llevaría a cabo de la siguiente forma: Discutido el asunto, cada diputado después del Presidente echará en uno de los dos globos destinados a este fin, la cédula de "apruebo" o "no apruebo", estableciendo una mayoría simple para la aprobación de los decretos.

En la parte final de este Reglamento se establece un sistema de responsabilidades, al cual se encuentran sujetos únicamente los diputados y los miembros del Poder Ejecutivo y Judicial.

⁵⁸ Idem. p. 79, 541, 542.

Motivado por los acontecimientos sociales de la época, este Reglamento también dispone una serie de actos para conformar el nuevo Estado, estableciendo una división de poderes y asignándole de manera muy general, facultades a cada uno de ellos. Desafortunadamente no establece una estructura interna para el Congreso y esto obedece a que es una Asamblea Constituyente, sin embargo, los órganos encargados de las funciones directivas y de gobierno, por así llamarlas, tienen similitudes con los órganos actuales, especialmente con la Mesa Directiva, ya que es el único órgano que se conformó durante la vigencia de este Reglamento.

1.2.Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823⁵⁹

Este ordenamiento se enfoca más a normar la vida interna de la Asamblea Constituyente y comienza, (aunque no formalmente), a crear órganos encargados del gobierno y conducción del trabajo legislativo, los cuales son: una Mesa Directiva (aunque no llamada así formalmente), comisiones legislativas permanentes y especiales, un Tribunal para juzgar las causas criminales de los diputados, la Secretaría del Congreso, la Tesorería que se encargaría de la administración de los caudales que ingresen; y la Guardia del Congreso, encargada de la seguridad del mismo y que estaría bajo las órdenes del Presidente.

De acuerdo con el Reglamento Gaditano de 1810 el Presidente de la Mesa Directiva, que a la vez lo era de la Cámara, estaba facultado para nombrar a quienes integrarían todas y cada una de las comisiones, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8º y 9º del capítulo VII del Reglamento.

El Reglamento Gaditano de 1813 modificó la regla, lo cual demuestra que la aplicación de la norma anterior produjo insatisfacciones, por lo que los artículos LXXXII y LXXXIII establecieron que “antes de la apertura de las Cortes se reunirán el Presidente y los cuatro Secretarios [había un Presidente, un Vicepresidente y

⁵⁹ Cfr. en VILLEGAS MORENO, Gloria. Ob. cit p. 561 a 574

cuatro Secretarios] y teniendo presente la lista de todos los diputados, nombrarían a los individuos que han de componer las comisiones”. Los individuos de las comisiones podrán renovarse por mitad a los dos meses de las sesiones”.⁶⁰ De lo anterior se desprende que el Presidente es el que decide la integración de las comisiones, junto con los cuatro Secretarios, mecanismo que fue reformado con el Reglamento Español de 1821, ya que en su artículo 88 dispuso que el Presidente y los Secretarios cuidarían que se repartan las Comisiones de manera que un Diputado no pertenezca a más de una o dos, cuando más, si la necesidad lo exigiere.

Ya en México, el Reglamento para el Gobierno Interior del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823 reprodujo literalmente las disposiciones del Reglamento Español de 1821.

Para los trabajos internos de este Congreso, se estableció que el pleno contaría con una mesa conformada por un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de este Reglamento, el día 24 de cada mes, se elegirían por escrutinio, tanto al Presidente como al Vicepresidente. Tal disposición impide, considerando diversos autores, un desarrollo profesional en el trabajo legislativo, ya que la experiencia de los miembros de la mesa se ve limitada por el corto periodo que duran en la misma.

El artículo 25 establecía que habría cuatro secretarios, eligiéndose por mitad sobre la base de los dos más antiguos y por el mismo método que el presidente y vicepresidente, durando en el cargo igual periodo que los demás miembros de la Mesa, limitándose de la misma forma la acumulación de experiencia legislativa en la conducción de las sesiones.

Entre las principales facultades del Presidente se encuentran la conducción de las sesiones y la estabilidad política de las mismas; convocar a sesiones extraordinarias, aún cuando no estuvieren acordadas por el Congreso, siempre

⁶⁰ LUJAMBIO, Alonso. *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*. CIDE, Número 86, México, 2000 p. 6.

que exista algún asunto imprevisto que lo exija; calificar junto con los cuatro secretarios los negocios que por su naturaleza, deban discutirse en sesión secreta; nombrar a los integrantes de las comisiones legislativas; firmar él y dos secretarios, las actas del día anterior, una vez que las aprobara el pleno. Los secretarios extenderían las actas de las sesiones del Congreso y estarían encargados de las cuestiones administrativas del parlamento.

Para facilitar el curso de los negocios, el trabajo legislativo se llevaría a cabo por comisiones legislativas, mismas que eran ordinarias y especiales. Cada una se integraba con entre cinco y nueve diputados. También se dispone la creación de una Comisión de Policía misma que cuidaba del orden y gobierno interior del Palacio del Congreso.

La Secretaría del Congreso estaba dirigida por los cuatro secretarios quienes junto con el Presidente, cuidaban de que hubiera el número suficiente de oficiales y escribientes para el despacho pronto de los negocios; y se encargaba de prestar todos los servicios que requirieran los diputados en el desempeño de sus funciones, tales como biblioteca, archivo, escribientes y oficiales al servicio de las comisiones.

Las sesiones se llevaban a cabo todos los días, con excepción de los domingos y los días de gran solemnidad, comenzando a las nueve de la mañana y duraban cuatro horas. El quórum mínimo era de 24 diputados. Las votaciones se hacían de tres formas: levantándose los que aprueben, por la expresión de “sí” o “no”, o bien, por escrutinio, estableciendo así dos tipos de votación, (nominal y cederal), que todavía se encuentran vigentes.

1.3. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824⁶¹

Los trabajos del Constituyente de 1823-1824 no concluyeron, sino hasta el 24 de diciembre de 1824, un día después de aprobar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso Federal, que entraría en vigor unos cuantos días

⁶¹ Cfr. en VILLEGAS MORENO, Gloria. Ob. cit. p. 575 a 624

después, el 1º de enero de 1825, con la instalación del Primer Congreso Constitucional.

Dicho Reglamento realizó unas cuantas modificaciones al Reglamento para el Gobierno Interior del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823. Este, era una copia del Reglamento del Gobierno Interior de Cortes y su Edificio, aprobado en Madrid el 29 de junio de 1821 (que a su vez reformaba el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes del 4 de septiembre de 1813, que en realidad era una reforma al Reglamento del mismo nombre del 24 de noviembre de 1810, redactado únicamente para la deliberación del Constituyente gaditano).⁶²

Este Reglamento introduce una modificación esencial a la normatividad gaditana, la cual siguió vigente hasta antes de la Nueva Ley Orgánica del Congreso General del 3 de septiembre de 1999. El constituyente de 1824 crea no sólo un Senado, con la representación paritaria de los Estados, sino también crea una especie de “mini Senado” dentro de la Cámara de Diputados (la Gran Comisión), para evitar la concentración del poder en una Mesa Directiva electa por los Estados de mayor población y por lo tanto con mayor representación.⁶³

Este Reglamento rompe completamente con la tradición española y crea una institución completamente nueva; con ello le quita al Presidente y a la Mesa Directiva toda atribución relacionada con la integración de las Comisiones Legislativas y las traslada a una Comisión de diputados. En México fue necesaria la Comisión de Gobierno mucho antes de que existieran los partidos políticos. La Comisión de Gobierno mexicana llamada Gran Comisión, nació en 1824 con la República Federal no con los partidos, en el entendido de que los organizadores de acción colectiva en la vida parlamentaria mexicana, serían los estados de la Federación.⁶⁴

⁶² LUJAMBIO, Alonso. Ob. cit., p. 5.

⁶³ Idem. p. 5.

⁶⁴ Idem. p. 4 y 7.

A continuación analizaremos algunos de los artículos de mayor importancia en este Reglamento:

“Artículo. 17. El último día de cada mes elegirá cada cámara de entre sus respectivos miembros un presidente y un vicepresidente, los cuales no podrán ser reelegidos en el mismo oficio en todas las sesiones de un año.”

“Artículo. 27. Cada cámara nombrará de entre sus miembros, el número de secretarios que juzgue necesario para el mejor despacho de los negocios. Ejercerán este oficio por el tiempo de las sesiones ordinarias de un año. Y no podrán ser reelegidos”.

En estas disposiciones se establece la conformación de la Mesa Directiva de la Cámara. Llama la atención el término de un mes que tienen para ocupar los cargos de Presidente y Vicepresidente, mismo que se toma desde los Reglamentos gaditanos y que impide la continuidad del trabajo legislativo por parte del Presidente de la Mesa, ya que en un mes no se logra tener, avance en las tareas legislativas, ni se logra la obtención de experiencia por parte de los Presidentes y Vicepresidentes en la conducción de las sesiones del Pleno. En cambio los Secretarios, duran en su encargo un año, tal como lo dispone el artículo 27 del Reglamento en comento, con lo que se pretende subsanar los problemas de la Mesa Directiva mensual.

España abandonó 24 años después de inventarla, la aberración jurídica de la Mesa Directiva mensual: los reglamentos derivados del Estatuto Real de 1834 establecieron lo normal, esto es, que el Presidente y el Vicepresidente permanecerían en sus cargos a lo largo de toda la legislatura. En México, por el contrario, la Mesa Directiva fue mensual durante 174 años, norma que ninguna otra Asamblea comparte.⁶⁵

“Artículo. 57. Habrá una gran comisión, compuesta del diputado o senador más antiguo, por cada uno de los Estados o territorios que tengan representantes presentes”.

⁶⁵ LUJAMBIO, Alonso. Ob. cit. P. 9

“Artículo 58. Esta comisión será permanente, y a ella sola pertenecerá el derecho de nombrar, a pluralidad absoluta de votos, las comisiones permanentes y especiales”.

Anticipándose a la necesidad de una Comisión de Gobierno, el Constituyente de 1824 crea una Gran Comisión, teniendo como función esencial la distribución de los integrantes de las comisiones. Este cambio obedece a que la Cámara de Diputados se integraba en 1825 con diputados provenientes de los 19 Estados y 5 territorios, en proporción a la densidad poblacional de cada unidad territorial.⁶⁶

La Mesa Directiva, que era la única instancia de Gobierno interior, empezó a compartir el poder de decisión interna con los actores centrales del proceso de decisión parlamentaria, es decir, los partidos políticos y sus líderes. Dos atribuciones de la mesa directiva fueron trasladadas a la Comisión de Gobierno: la de proponer al pleno la integración de las comisiones legislativas, decisión por excelencia en la definición de la distribución del poder al interior de una Asamblea; y segundo, determinar la agenda general del trabajo legislativo y, como consecuencia, el orden del día inmediato en algunas ocasiones en coordinación con la Mesa Directiva. Decisiones estrictamente políticas que han de ser tomadas en el seno de la Comisión de Gobierno, en donde se encuentran representados los líderes de los actores colectivos más relevantes del proceso legislativo: los partidos políticos.⁶⁷

Al establecerse en este Reglamento que la propuesta de integración de comisiones la formularía una pluralidad absoluta (por lo menos 13 votos) de los miembros de la Gran Comisión (24 en total), por lo que la norma obligaba a una coalición de 13 estados.⁶⁸

⁶⁶ Ibidem. p. 9.

⁶⁷ Ibidem. p. 3.

⁶⁸ Ibidem. p. 8.

“Artículo 61. No podrán éstas [las comisiones] renovarse en los dos años de cada legislatura, ni los miembros de las cámaras excusarse de su nombramiento; pero ninguno podrá estar en más de dos comisiones permanentes”.

A diferencia del Reglamento español de 1821, el Reglamento mexicano de 1824 aseguraba que el trabajo especializado en comisiones adquiriera la institucionalidad que ofrece la permanencia, ya que el primero de los reglamentos mencionados, establecía en su artículo 76 que las comisiones podrían renovarse por mitad, cada dos meses y nuestro ordenamiento de 1824 estableció por lo menos dos años para su renovación.

La Comisión de Gobierno también adquirió permanencia, sin embargo, la existencia de una Mesa Directiva efímera, que no podrá desarrollar ningún patrón institucional de conducta ni asumir cabalmente las atribuciones que naturalmente le corresponden en términos de administración de los recursos financieros, humanos y materiales de la Cámara, trae como consecuencia que la Gran Comisión de carácter permanente, absorba con el tiempo, gran parte de dichas facultades.⁶⁹

1.4. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de diciembre de 1897⁷⁰

Para hacer un análisis de este ordenamiento, es importante comentar el momento político por el cual pasaba el Congreso de nuestro país. Promovidas las reformas constitucionales necesarias para que Porfirio Díaz se reeligiera de manera indefinida, las Cámaras legislativas se convirtieron en una institución subordinada a los intereses del ejecutivo y estaba claro, que toda iniciativa que promoviera el Presidente, sería aprobada sin observaciones, previos los trámites que el Reglamento indicaba. En tal virtud, no se conformó durante la época un órgano deliberativo de contrapeso, que ejerciera algún control sobre el ejecutivo y podemos afirmar que tal situación permaneció hasta la LVI legislatura.

⁶⁹ Idem. p. 9.

⁷⁰ Cfr. VILLEGAS MORENO, Gloria Ob. cit., p 623 a 677.

El Reglamento de 1897, en lo relativo a la Cámara de Diputados, cuenta con algunas diferencias con respecto al anterior de 1824, en lo relativo a la estructura de la Mesa Directiva, ya que agrega la figura de los Prosecretarios.

La Mesa Directiva, de acuerdo con el artículo 16, se integra por un Presidente y un Vicepresidente, renovándose ambos el último día útil de cada mes. También la conformarán Secretarios y Prosecretarios quienes durarán un año durante el tiempo de las sesiones. Posteriormente con la reforma del 15 de noviembre de 1904, el número de vicepresidentes se elevó a dos, además de la creación de la Vicepresidencia de la República, misma que afectó la estructura de la Cámara de Senadores y que comentaremos en el capítulo siguiente.

En el artículo 23, encontramos entre las obligaciones más importantes del presidente:

- Abrir y cerrar las sesiones a las horas señaladas;
- Cuidar de que los asistentes a las sesiones guarden orden y silencio;
- Dar curso reglamentario a los negocios;
- Determinar que asuntos deben poner a discusión;
- Conceder la palabra alternativamente en pro y en contra a los miembros de la Cámara;
- Firmar las actas de las sesiones después de que estén aprobadas, como las leyes que pasen a la otra Cámara y las que se comuniquen al ejecutivo para su publicación; y
- Citar a sesiones extraordinarias.

La Gran Comisión de la Cámara de Diputados, la conformaban un individuo por cada Estado y cada Territorio y, otro por el Distrito Federal. Cada diputación nombrará de entre sus miembros en escrutinio secreto y a mayoría de votos, el que deba representarla en la Gran Comisión.

Para su funcionamiento, la Gran Comisión nombrará de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, un Presidente y un Secretario, que durarán en el cargo tanto como dure la Comisión. Compete a la misma presentar a la Cámara para su aprobación, la lista de las Comisiones Permanentes, y la de los insaculados para el Gran Jurado y proponer el personal de las Comisiones Permanentes y Especiales al inicio de la legislatura, o bien, cuando exista alguna vacante.

De acuerdo con el artículo transitorio único, este Reglamento comenzó a regir el 1 de septiembre de 1898 y se reformó con motivo de la creación de la Vicepresidencia de la República el 15 de noviembre de 1904. Con esta reforma la Mesa Directiva quedaba integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios. Esta reforma comenzó a regir el día 30 de noviembre del mismo año. Debemos comentar que la creación dicho órgano, afectó de manera directa al Senado de la República, ya que el Vicepresidente de la República tendría la calidad de jefe nato del Senado.

El Reglamento de 1897 creó, 21 años después, la figura de los Prosecretarios, otros cuatro que se suman a la Mesa Directiva a coadyuvar con los Secretarios en los trabajos de la misma. Estableció que la Mesa se encargaría de llevar todos los asuntos del personal de la Cámara. ¿Se justificaba entonces el nacimiento de los Prosecretarios? Tal vez sí, si se piensa que rechazar la profesionalización de la Secretaría requería de una solución alternativa. El problema es que en 1934 esa atribución se trasladaría a la Gran Comisión, por lo que los Prosecretarios no tenían ya razón de ser, sin embargo, no desaparecerían. Por otro lado, el Reglamento de 1897 estableció por primera vez la figura de los dos Vicepresidentes.

De cualquier modo, para 1897, y nuevamente en 1934, tenemos una Mesa Directiva muy numerosa: 11 miembros (un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios). Después con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, se aumentó el número de Vicepresidentes de dos a cinco. Así, con el Presidente, los cinco Vicepresidentes,

los cuatro Secretarios y los cuatro Prosecretarios la Mesa Directiva sumaba 14 miembros. Hoy en día, conservamos estas reglas, salvo por lo dispuesto con relación a los Vicepresidentes: desde 1994 se establece que habrá tantos como Grupos Parlamentarios se encuentren representados en la Cámara.⁷¹

1.5.Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934⁷²

Antes de la expedición de la Ley Orgánica de 1979, la actividad del Congreso General se reguló por diversos reglamentos y acuerdos. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aún vigente, fue publicado el 20 de marzo de 1934 y ha tenido hasta la fecha 11 reformas.⁷³

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 del mismo, cada Cámara contará con un Presidente, dos Vicepresidentes, durando en el cargo un mes. La Mesa contará también con Secretarios y Prosecretarios, quienes durarán en su encargo todo el tiempo de las sesiones ordinarias y extraordinarias del año de su ejercicio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.

Este artículo fue reformado el 16 de octubre de 1937, estableciendo una modificación a la duración de los Secretarios y Prosecretarios, reduciéndola a un mes. Sin embargo, dicha reforma fue derogada el 1 de noviembre de 1937, quedando el artículo en sus términos originales.⁷⁴

Al igual que en los Reglamentos anteriores, se contempla a la Gran Comisión. El artículo 72 dispone que se compondrá en la Cámara de Diputados de un individuo por cada Estado, otro por cada Territorio y otro por el Distrito Federal. Este ordenamiento establece que la Gran Comisión nombrará de entre

⁷¹ LUJAMBIO, Alonso. Ob. cit., p. 12. Aclaramos que ya no es vigente.

⁷² Cfr. en VILLEGAS MORENO, Gloria. Ob. cit., p. 678 a 709.

⁷³ Las publicaciones en el *Diario Oficial de la Federación* de dichas reformas son: 31 de diciembre de 1935, 16 de octubre de 1937, 1 de noviembre de 1937, 27 de enero de 1940, 21 de diciembre de 1957, 31 de diciembre de 1963, 21 de octubre de 1966, 20 de enero de 1975, 11 de diciembre de 1975, 27 de noviembre de 1981.

⁷⁴ VILLEGAS MORENO, Gloria. Ob. cit. p. 683.

sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos un Presidente y un Secretario, que durarán en su cargo lo que dure la misma Comisión. Ésta estructura fue derogada por la Ley de 1979, estableciendo una nueva estructura interna para la Comisión de Gobierno.

Entre las principales facultades de esta Gran Comisión encontramos la de designar el personal de las comisiones permanentes y especiales, así como someter a consideración de la Cámara los nombramientos o remociones de los empleados de la misma y dictaminar sobre las licencias que se soliciten. También presentará a la Cámara, en el día siguiente de la apertura de las sesiones del primer año, la lista de las comisiones permanentes y la de los insaculados para el Gran Jurado, que se pondrán inmediatamente a discusión.

Nótese algo singularmente relevante: todos los Reglamentos mexicanos, salvo el del Congreso Constituyente de 1842, establecieron la figura, obviamente federalista, de la Gran Comisión. Ésta experimentó de 1824 y hasta 1934, dos cambios importantes en su integración: el primer cambio le significó de algún modo una democratización; el segundo supuso el fortalecimiento de su institucionalidad. En primer lugar, en 1897 se elevó al Reglamento un acuerdo tomado el 9 de octubre de 1857 eliminando la regla de antigüedad en la integración de la representación de los Estados en la Gran Comisión de Cámara de Diputados: a partir de entonces, cada diputación estatal elegiría a su representante ante la Gran Comisión. En segundo lugar, el Reglamento de 1897 estableció que la Gran Comisión tendría un Presidente y un Secretario. La institucionalización que produjo este cambio posibilitó que en 1934 la Gran Comisión absorbiera nuevas e importantes atribuciones que podían ser ejecutadas por un cuerpo permanente bajo una estructura de mando.⁷⁵

Como resultado de la Revolución mexicana de 1910, las facciones revolucionarias se organizaron en un Partido político: Partido Nacional Revolucionario en 1929; pues no perdieron su ámbito de influencia particular sobre

⁷⁵ LUJAMBIO, Alonso. Ob cit., p 12

determinados estados de la República. Esta situación se hizo evidente en la postulación de candidatos a cargos de elección popular federal, estatal y municipal. De ello no se sustrajo el Congreso de la Unión y, las secciones de la “familia revolucionaria”, con los senadores y diputados que les correspondían por su ámbito de influencia, eran representadas de forma concentrada en cada una de las Cámaras mediante la Gran Comisión.⁷⁶

La Gran Comisión de la Cámara de Diputados, originalmente se integraba por 29 miembros y con las reformas de 1952 y 1974, cambió su integración, pero el Reglamento que nos ocupa en esta materia no se ha reformado y continua señalando dicho número.

2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de mayo de 1979 con relación a la Cámara de Diputados

Sin lugar a duda, este ordenamiento ha sido uno de los más importantes en la vida de nuestro Congreso. La primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se promulgó el 25 de mayo de 1979, como resultado de la reforma Constitucional de 1977 al artículo 70 de la Carta Magna. Ésta tenía como objeto establecer un correcto equilibrio entre el espíritu renovador y la evolución constitucional y parlamentaria. En el proyecto presentado se menciona que se recogieron formas y sistemas que habían resultado eficaces para regular las funciones del Congreso y de sus Cámaras plasmados en el Reglamento Interno para el Gobierno del Congreso de la Unión y en diversos usos y costumbres parlamentarias.

La Ley de 1979 tuvo solo dos reformas, la del 28 de diciembre de 1981, mediante la cual se regula la instalación del Colegio Electoral y las características que revestiría dicho Colegio, y la del 20 de Julio de 1994, en la que se le hacen modificaciones significativas, reduciendo su articulado de 120 a 113 artículos. Un cambio relevante que se da con esta reforma es la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, como primer órgano plural encargado del

⁷⁶ PEDROZA DE LA LLAVE Susana T. Ob. cit p. 158.

gobierno de la Cámara de Diputados. También se hacen cambios a algunas comisiones y comités, por ejemplo, al de Biblioteca se le adiciona el nombre de "e Informática", el Instituto de Investigaciones Legislativas, se convierte en comité.

Durante la LVII Legislatura se toman diversos acuerdos parlamentarios relativos al funcionamiento de la Cámara de diputados que tienen como objetivo suplir deficiencias tanto del Reglamento Interior del Congreso como en la Ley Orgánica ahora abrogada. Es de entenderse que con la nueva Ley Orgánica, algunos de estos acuerdos ahora son obsoletos. Como antecedente listamos aquí los de mayor alcance:

- Acuerdo Parlamentario por el que se propone la integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la H. Cámara de Diputados, aprobado el 4 de septiembre de 1997.
- Acuerdo para la integración de las Comisiones Ordinarias y Especiales, y Comités de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, aprobado el 30 de septiembre de 1997.
- Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados, aprobado el 6 de noviembre y publicado en el D.O.F el 11 de noviembre de 1997.
- Acuerdo Parlamentario relativo a la organización y reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, aprobado el 2 de diciembre y publicado en el D.O.F. el 12 de diciembre de 1997.
- Acuerdo Parlamentario para la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, aprobado el 2 de abril y publicado en el D.O.F. el 15 de abril de 1998.
- Acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados, aprobado el 30 de abril y publicada en el D.O.F el 12 de mayo de 1998.

- Acuerdo para garantizar la difusión de la Información de la H. Cámara de Diputados, aprobado el 8 de septiembre de 1998.
- Acuerdo relativo a los apoyos que han de recibir los Diputados sin partido, aprobado el 15 de diciembre de 1998.

La Mesa Directiva de cada una de las Cámaras es un cuerpo colegiado, integrado por parlamentarios electos por mayoría de votos de su respectiva Cámara que funge como órgano rector del pleno de la asamblea deliberativa, lo que implica el ejercicio de funciones de diversa naturaleza. Tiene como objetivo la conducción de los trabajos parlamentarios, que incluyen actividades dentro y fuera del recinto, antes, durante y después de las sesiones. Su ámbito de actuación es administrativo y en menor grado, político.⁷⁷

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integraba, bajo esta Ley, con un Presidente, tantos Vicepresidentes como grupos parlamentarios de los partidos políticos haya en la Cámara, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios y sería electa por mayoría y en votación por cédula. (Artículo 21).

En la última sesión de cada mes de ejercicio, la Cámara designaba a la Mesa Directiva cuyos miembros asumirían sus cargos en la sesión siguiente a aquélla en que hubieren sido elegidos.

El día anterior al de la apertura de los periodos ordinarios de sesiones de cada Legislatura, con excepción del primero, los diputados elegían en sesión previa a la Mesa Directiva, para los meses de septiembre y marzo correspondientes. Esta sesión previa no tenía más objeto que la elección que en ella se verifique y la designación de las comisiones de cortesía.

En la sesión de apertura correspondiente al segundo período ordinario de cada año de ejercicio constitucional, podrá intervenir un legislador federal por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso, con el fin de fijar su postura respecto al periodo de sesiones que se inicia. Estas intervenciones tenían

⁷⁷ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía Op. cit p.162.

verificativo en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y su duración no excedía de quince minutos. La sesión no tendrá más objeto que el indicado y las intervenciones no eran objeto de debate. Cuando se convocaba a período extraordinario, se elegía, en la primera sesión, a la Mesa Directiva que fungiría por dicho periodo.

El nombramiento de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se comunicaba de inmediato a la Colegisladora, al titular del Poder Ejecutivo Federal, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal).

La conducción de las sesiones era rotativa entre el Presidente y los Vicepresidentes. La Secretaría y la Prosecretaría se integraban de manera plural, limitándose su gestión a un mes, igual que la del Presidente y los Vicepresidentes. El Presidente conduciría por lo menos, la primera y la última de las sesiones correspondientes al mes de su ejercicio.

Correspondía a la Mesa Directiva, bajo la autoridad de su Presidente, 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 esta Ley, de sus reglamentos y los acuerdos que aprobara la Cámara.

El Presidente de la Mesa Directiva haría respetar el fuero constitucional de los miembros de la Cámara y velaría por la inviolabilidad del recinto parlamentario. En cuanto a las atribuciones del Presidente, las clasificamos de la siguiente manera:

1. *Parlamentarias*: Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del pleno; dar curso reglamentario a los negocios y determinar los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta a la Cámara; conducir los debates y las deliberaciones del pleno; requerir a los diputados faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y disponer, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales; presidir

las sesiones del Congreso General; habilitar en el curso de alguna sesión plenaria, de entre los diputados presentes, a quienes por esa ocasión sustituirán a los Secretarios o Prosecretarios que por cualquier circunstancia se ausentaran de la sesión; y representar a la Cámara ante la Colegisladora y en las ceremonias a las que concurren los titulares de los otros Poderes de la Federación.

2. *De Gobierno*: tomar en consideración las proposiciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política para cumplimentar el orden del día, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación, de los puramente deliberativos o de trámite; exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello; y solicitar el auxilio de la fuerza pública en los términos que establece el artículo 13 de esta Ley.

3. *Administrativas*: Firmar con los Secretarios y con el Presidente y Secretarios de la Colegisladora, las leyes, decretos y reglamentos que expidan la Cámara o el Congreso, la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara.

Los Vicepresidentes presidían, en su turno, las sesiones y en todas ellas auxiliarán al Presidente para el desempeño de sus funciones. El Presidente será suplido en los términos del artículo 22 de la Ley, así como en sus ausencias e impedimentos temporales por el Vicepresidente que corresponda de acuerdo con el orden en que hayan sido nombrados.

Dentro de nuestra Cámara baja, como órgano deliberativo, se integran a su vez pequeños grupos colegiados de parlamentarios denominados comisiones, con el propósito de dar trámite a los negocios e iniciativas de las que conoce dicha Cámara. El número de comisiones puede variar, de acuerdo a las necesidades de la institución; sin embargo, algunas por su naturaleza deben permanecer por varias legislaturas como lo son todas las ordinarias.

La integración de las Comisiones se lleva a cabo conforme a tres principios: el de proporcionalidad (dependiendo del número total de parlamentarios por cada fracción parlamentaria); de pluralidad (cuidando de que se encuentren representados los diferentes Grupos Parlamentarios) y de oportunidad política;

cuando, la mayoría concede a la oposición la preeminencia en Comisiones que legitimarán las decisiones del gobierno y de la mayoría parlamentaria.⁷⁸

En la Constitución se hace mención a diversas comisiones de distinta naturaleza: la de comunicación entre una y otra Cámara, de continuidad y vigilancia de los trabajos parlamentarios, la Comisión Permanente, las Comisiones de Investigación y las Comisiones de las Cámaras.⁷⁹ Debemos recordar que por reformas constitucionales en 1999, dejó de existir la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, siendo sustituido por el Organismo Superior de Fiscalización de la cámara de Diputados. De acuerdo con lo dispuesto en esta Ley Orgánica en su artículo 47, se establece un número máximo de treinta diputados y un mínimo de tres para participar en las comisiones. Para los integrantes de la Mesa Directiva existe la restricción para que durante su cargo, no formen parte de ninguna de las Comisiones Legislativas, ya sean ordinarias o especiales.

Existen situaciones no definidas por la Ley de 1979 acerca de las comisiones que no son el tema central de esta investigación, por lo que únicamente los mencionaremos. A pesar de que se hace mención de diversas comisiones tanto en la Constitución, en la Ley y en el Reglamento, no se ha regulado hasta la fecha, el trabajo legislativo de las mismas. Tal es el caso del trabajo de las Comisiones Unidas, y cabe aquí hacernos varias preguntas: ¿Cómo se vota para aprobar un dictamen? ¿Quién la preside? ¿Quién convoca a las reuniones? Otro aspecto de gran importancia, es el procedimiento para la elaboración del dictamen, actualmente no se encuentra regulado, pero podríamos preguntarnos: ¿Puede elaborarse o proponerse al Pleno un dictamen en sentido negativo, para que este sea discutido en el seno de la misma?

La Ley Orgánica de 1979 define a los Grupos Parlamentarios como las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de Partido en los términos del artículo 70 Constitucional y establece que estarán

⁷⁸ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. Op cit. p. 170.

⁷⁹ Los artículos Constitucionales respectivos son. 77, fracción II, 78, 90, 93 y 79, fracción tercera.

integrados por lo menos con cinco diputados y deberán coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo.⁸⁰

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.

Corresponde a los coordinadores de los grupos parlamentarios realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de la Cámara de Diputados. El líder del grupo parlamentario mayoritario podrá reunirse con los demás coordinadores para considerar, las acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de las labores camarales, para lo cual formarían parte de una Comisión denominada de Régimen Interno y Concertación Política.

2.1. La Gran Comisión

Si los resultados electorales daban como resultado al inicio de cada Legislatura la mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades, el Grupo Parlamentario de dicho partido debía organizarse de acuerdo con las siguientes normas:

- I. Los diputados de una entidad federativa integraban la diputación estatal y del Distrito Federal.
- II. Los coordinadores de cada una de esas diputaciones formaban parte de la Gran Comisión de la Cámara.
- III. También formaban parte de la Gran Comisión los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales, y

⁸⁰ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. 14 de julio de 1994. Cámara de Senadores, México, 1997. P 27.

aquellos otros diputados que, en su caso, considerara el líder de la fracción mayoritaria.

- IV. Constituida la Gran Comisión, sus integrantes designarían una Mesa Directiva que estaba compuesta por un Presidente, tres Secretarios y tres Vocales.
- V. El líder del grupo parlamentario mayoritario era el Presidente de la Gran Comisión.

La Gran Comisión tenía a su cargo las siguientes funciones:

- I. 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.
- II. Tramitar y presentar proyectos de resolución, en los casos relativos a la facultad que otorga al Congreso el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a la aprobación de los convenios amistosos que celebren los Estados de la Federación con el objeto de arreglar lo respectivo a sus límites territoriales.⁸¹
- III. Coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones y de los comités.
- IV. Nombrar a los diputados de la mayoría que formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.
- V. Designar al Consejero propietario y a los Consejeros suplentes de la fracción mayoritaria ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- VI. Las demás que le confería esta Ley y las disposiciones reglamentarias (Artículo 40). La Gran Comisión debía quedar

⁸¹ Esta atribución fue omitida por el legislador en la Ley Orgánica de 1999.

instalada al iniciarse cada Legislatura, dentro de los primeros quince días del mes de septiembre en términos del artículo 38 de esta Ley.

La Gran Comisión disponía de un local adecuado en las instalaciones de la Cámara de Diputados y contaba con el personal y los elementos necesarios para el desempeño de sus funciones, con arreglo a lo determinado en el presupuesto.

La Gran Comisión de 1824, creada para equilibrar una diversidad de fuerzas territoriales, se convertía en el siglo XX en instancia incorporada a la lógica de una fuerza política hegemónica. Esta práctica legislativa llegó a formalizarse con la Ley Orgánica de 1979, cuando el artículo 46 estableció que a la Gran Comisión sólo pertenecerían los miembros del partido que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los diputados. La Ley perturbaba formalmente, la lógica de los equilibrios entre distintas fuerzas políticas.

La Ley Orgánica de 1979 aumentaba las atribuciones de la Gran Comisión y reducía a su mínima expresión las de la Mesa Directiva. Al tiempo que conservaba las importantes atribuciones que le ofreció el Reglamento de 1934, ahora la Gran Comisión podía proponer a la Mesa Directiva puntos para integrar el orden del día de las sesiones. La Mesa Directiva ya ni siquiera inspeccionaría el trabajo de la oficialía mayor: sólo conduciría los debates y daría curso reglamentario a los asuntos del Pleno.⁸²

2.2. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP)

A pesar que desde la XLVI Legislatura (1964-1967) existía una relación informal entre el líder del Grupo Parlamentario del PRI y los líderes de los otros Grupos Parlamentarios, no fue sino hasta la LIV Legislatura (1988-1991) cuando fue urgente contar con una instancia institucional, formal, de relación entre los líderes parlamentarios. Había necesidad de crear otra Comisión de Gobierno.

En 1988 por primera vez el PRI, con el 52% de los escaños de la Cámara de Diputados, perdía el control de la mayoría calificada de la Cámara, por lo que

⁸² LUJAMBIO, Alonso Ob. cit p.14.

empezaba a ser imprescindible pactar con otros partidos las reformas constitucionales que implicaba el proyecto de gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

La LV Legislatura (1991-1994) acordó el 7 de noviembre de 1991, la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) que estaría integrada por diputados de los diversos grupos parlamentarios. Los considerandos de los acuerdos reconocían que las diferentes corrientes resultantes del pluralismo político debían encausarse en un foro normal y estructurado, constituido en órgano de gobierno.

El acuerdo original no confirió a la CRICP ninguna atribución, sino la obligación de que su integración reflejara la composición plural de la Cámara y la función de ser un ámbito institucional de enlace y coordinación de los diversos grupos parlamentarios a través de sus líderes. A punto de concluir sus trabajos, la propia LV Legislatura (1991-1994) reformó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para introducir la figura de la CRICP con atribuciones precisas y reglas de integración puntuales, entre otras, se le retira a la Gran Comisión su atribución histórica, que le dio origen: proponer al Pleno la integración de las Comisiones. Pero lo mismo sucedió con otras importantes atribuciones: proponer a la Mesa Directiva el orden del día, proponer al Pleno las designaciones del Oficial Mayor y el Tesorero, proponer al pleno el Presupuesto de la Cámara.

Sin embargo, se incluía una "cláusula de gobernabilidad" en la composición de la CRICP: ésta se integraba con los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, más otros tantos del grupo mayoritario, es decir, el PRI se aseguraba de tener el 50% + 1 de los miembros de la nueva Comisión de Gobierno, conservando este el control político de la Cámara.

La Gran Comisión (integrada por los miembros del partido con la mayoría absoluta) nombraría los diputados del grupo mayoritario para integrarse a la CRICP. Sin embargo, al inicio de la etapa terminal de la Gran Comisión en su concepción decimonónica, también se escenificaba otra ruptura con su historia: en

mayo de 1994, con el país inestable después de la muerte del candidato presidencial Luis Donald Colosio, y con un PRI experimentando fuertes tensiones y disensos internos, se decide que a la Gran Comisión se sumen los primeros dos diputados de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, es decir, diputados de toda la confianza del Presidente de la República y del líder de la bancada mayoritaria (y presidente de la Gran Comisión).⁸³

La nueva correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura motivó la redefinición de las prácticas parlamentarias acostumbradas al largo predominio de una sola fuerza política. Por primera vez en la historia del Poder Legislativo, ningún grupo parlamentario pudo conformar una mayoría absoluta en la Cámara Baja, razón por la cual no se integró la Gran Comisión, preceptuada en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso ahora abrogada.

En consecuencia quedó toda la responsabilidad del Gobierno de la Cámara en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. La CRICP había sido creada en la Legislatura LV, siendo la primera representación política plural, integrada por diputados de los diferentes grupos parlamentarios y que fungiría como órgano de gobierno de la Cámara, así como de enlace, apoyo y coordinación entre los grupos parlamentarios. La ejecución de las nuevas prácticas parlamentarias establecidas por la CRIP al inicio de la Legislatura LVII fue formalizada mediante diversos acuerdos parlamentarios tomados en su seno.

Así, al inicio de la Legislatura se concibió un plan de modernización legislativa y administrativa que pudo concretar acciones como: la creación del canal de televisión del Congreso, la implementación del sistema de votación electrónica, la creación de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, el fortalecimiento del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información y Documentación y la creación del Centro de Capacitación para el personal de la Cámara.

⁸³ LUJAMBIO, Alonso. Ob. cit p. 15 y 16.

Las Comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, de Dictamen Legislativo, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una Legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años. Para los efectos de esta Ley se denominarán "ordinarias".

Las comisiones ordinarias se integrarán durante el mes de septiembre del año en que se inicie la Legislatura. Al iniciarse cada Legislatura, la CRICP debía quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara por los Diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas más otros tantos Diputados del grupo mayoritario en la Cámara. Además fungía como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la propia Cámara. Para ello se reunía por lo menos una vez al mes. Correspondían a esta Comisión las siguientes facultades:

Parlamentarias: Contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales.

De Gobierno: suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno de la Cámara; proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités.

Financieras: Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados.

Designación y nombramientos: Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero; y presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de Consejeros Propietarios y Suplentes, que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la Cámara;

La crisis política que la composición de la LVII Legislatura (1997-2000) supuso para estas reglas apenas necesita ser subrayada. La Gran Comisión no pudo instalarse, puesto que ningún grupo parlamentario conquistó la mayoría absoluta de los diputados. La CRICP se integró únicamente con los cinco líderes de los grupos parlamentarios con presencia en la Cámara y no pudieron sumarse

otros tantos diputados del grupo mayoritario de la Cámara ya que, si bien el PRI era el grupo mayoritario, al no poder integrarse la Gran Comisión, no existió el actor legalmente capacitado para nombrar a la mitad de los integrantes de la CRICP. Integrada de ésta forma la CRICP, sólo con líderes parlamentarios, éstos decidieron ponderar sus votos en el seno de la CRICP de acuerdo a los porcentajes con que contaba cada una de las fracciones parlamentarias en el Pleno de la Cámara.⁸⁴

3. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el D.O.F. el 3 de septiembre de 1999

Los últimos días de agosto de 1997 fueron el escenario de la instalación más controvertida y conflictiva de la Cámara de Diputados. Baste recordar el complicado escenario originado en la nueva composición de dicho órgano legislativo, el PRI dejó de obtener la mayoría absoluta de los miembros de ésta Cámara y, en su conjunto, los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México, sumaron el número suficiente de legisladores para conformar una mayoría absoluta. En consecuencia, el "bloque opositor" o G-4 (en referencia a los cuatro partidos políticos que lo integraban) desahogó por sí solo el procedimiento contemplado en el artículo 17 de la Ley Orgánica de 1979, instalando la Cámara de Diputados y eligiendo a los integrantes de la Primera Mesa Directiva de la Legislatura.

Este nuevo escenario hizo necesaria la revisión del procedimiento para la instalación de ambas Cámaras. El resultado de dicho proceso fue plasmado en los artículos del 14 al 16 y del 58 al 61 de la nueva Ley Orgánica. El nuevo procedimiento, mismo que será aplicado por primera vez en este año, al iniciar la LVIII legislatura, es similar para las dos Cámaras.⁸⁵

En términos del artículo 70 constitucional el Congreso está facultado para expedir la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, la cual no

⁸⁴ LUJAMBIO, Alonso. p. 16.

podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, es la culminación de un proceso de discusiones parlamentarias entre los diferentes grupos políticos representados en ambas Cámaras. En el contexto de una nueva composición política de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, y a pocos meses de iniciados sus trabajos, se manifestó la necesidad de adecuar el marco legal a las circunstancias prevalecientes y previsibles en el futuro. Se presentaron en total 13 iniciativas de reforma a la Ley Orgánica a partir del 28 de abril de 1998: 5 por el PAN, 3 por el PRI, 2 por el PVEM, 1 por el PRD, 1 por los grupos del PAN y PRD, y 1 suscrita por todos los grupos parlamentarios. Todas fueron dictaminadas conjuntamente por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

La nueva Ley prevé cambios fundamentales en el procedimiento de toma de decisiones políticas y administrativas dentro de las Cámaras y precisa las normas que constituyen la fuente formal del derecho parlamentario mexicano actual: la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento para su Gobierno Interior en lo que no se opone a los dos anteriores, el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados, los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones, como los Acuerdos Parlamentarios.

La nueva estructura se abre cauce por un lado, con la redefinición, precisión y/o caracterización de los órganos que se conservan como la Mesa Directiva, las Comisiones y los Grupos Parlamentarios, y por el otro, con en el establecimiento de nuevos órganos parlamentarios, como son la Mesa de Decanos, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la Secretaría General y las Secretarías de Servicios Parlamentarios y Servicios Administrativos y Financieros.

⁸⁵ NAVA VÁZQUEZ, José César. La nueva Ley Orgánica del Congreso en la balanza. Revista del Senado de la República. Volumen 6, Número 18. México 2000 p. 65 y 66.

3.1. Comisiones

Se reduce a 30 el número de comisiones legislativas, (existían mas de 60), haciéndolas coincidir en lo conducente con los despachos del Poder Ejecutivo; y se suprimen las responsabilidades de carácter administrativo que algunas de ellas tenían, lo que constituía para los legisladores un elemento de distracción de su función sustantiva. Esta modificación busca fortalecer la capacidad de información y acción en el campo específico que les compete.

El sistema de comisiones y comités de la Cámara de Diputados fue reestructurado para fortalecer la capacidad de información y acción de cada uno de estos órganos y concentrar a los legisladores en las tareas sustantivas para las que fueron electos. A los legisladores se les suprimieron responsabilidades de carácter administrativo. De esta manera las comisiones ya no solamente son órganos de dictamen, si no también de elaboración de informes, opiniones o resoluciones, que contribuyan a que la Cámara cumpla con sus obligaciones constitucionales y legales.⁸⁶

A pesar de los esfuerzos por reducir el número de las Comisiones en la Cámara de Diputados, la LVIII Legislatura consideró necesario o crear más de las ya existentes, por lo que mediante modificación al artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de octubre de 2000, se amplían a 40 el número de las Comisiones.

3.2. Grupos Parlamentarios

Los Grupos Parlamentarios se definen, en concordancia con la libertad de asociación política que establece nuestra Constitución, como el ámbito de acción política en el que se proporciona información, se otorga asesoría y se preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de los legisladores. Son una forma asociativa moderna que refleja el juego del sistema de partidos y de las ideas que postulan al interior de la representación popular, pero algunos

⁸⁶ DEL VALLE ESPINOSA, Alfredo. La nueva Ley Orgánica del Congreso. Revista del Senado de la República. Volumen 6, Número 18. México. 2000. p.138.

autores consideran que no forman parte de la estructura orgánica, puesto que carecen de las funciones que la Constitución encomienda al Pleno.

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. 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;
- b) Las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen; y
- c) Nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

A diferencia de la Ley anterior, ahora se exige la presentación de los estatutos del Grupo Parlamentario, documentos que deberán elaborar los miembros de cada Grupo de la LVIII legislatura de la Cámara de Diputados. No existe obligación de los diputados de pertenecer a ellos gozan de la libertad para decidir en que grupo desarrollarán su actividad legislativa o para ser independientes.

Ese cambio resulta significativo, pues tiene efecto sobre el voto ponderado que define los asuntos en la Junta de Coordinación Política y sobre la prerrogativas de los Grupos Parlamentarios.⁸⁷

3.3.Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es el órgano que se encarga de la planeación de las funciones

⁸⁷ Ibidem. p 137.

legislativa, deliberativa, de control y evaluatoria en relación con las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los períodos de sesiones ordinarias; en ella concurren el presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política.

El artículo 37 de la Ley establece que:

a) La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia.

b) El Presidente de la Cámara preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General.

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

d) La Conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios. El Presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate.

e) Como Secretario de la Conferencia actuará el Secretario General de la Cámara, quien asistirá a las reuniones con voz pero sin voto, preparará los documentos necesarios, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos.

La Conferencia tiene las siguientes atribuciones:

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

- b) Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley;
- c) Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;
- d) Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala esta ley; y
- e) Las demás que se derivan de esta ley y de los ordenamientos relativos.

3.4. La Mesa Directiva

La Mesa Directiva recobra el peso que debe tener como órgano tutelar del orden jurídico y las libertades de los legisladores; al mismo tiempo funge como un órgano al servicio de las Cámaras cuya función descansa sobre la base de una actuación suprapartidista. Un elemento crucial para que estos preceptos puedan llevarse a la práctica es ampliación de la duración del mandato de sus integrantes, de un mes que anteriormente comprendía, a un año que dicta la nueva Ley.

Al ser el órgano tutelar de la Ley Suprema sus integrantes, particularmente el presidente de la Mesa Directiva se deben apartar de sus legítimos intereses partidistas para colocarse en una posición de servicio a la Cámara por su actuación suprapartidaria.⁸⁸

Las principales innovaciones con respecto a la Mesa Directiva, contenidas en la nueva Ley Orgánica, son las siguientes:

- Se redujo el número de integrantes ostensiblemente;

⁸⁸ Ibidem. p. 137.

- La votación mínima requerida para la elección de sus integrantes se incrementó de la mitad + 1 a dos tercios de los legisladores presentes;
- Se alargó su periodo de gestión de un mes a un año;
- Se introdujo la posibilidad de la reelección de sus integrantes, aunque ni el primer párrafo del artículo 17, ni el segundo del artículo 62 de la Ley Orgánica establecen expresamente si esta posibilidad es limitada o indefinida;
- Se contemplan requisitos específicos para los candidatos a formar parte de la Mesa Directiva, lo que supone la adecuada selección de sus integrantes;
- Se eliminó la rotación en la conducción de las sesiones entre el presidente y los vicepresidentes. Según los primeros párrafos de los artículos 19 y 63 de la nueva ley, el presidente será suplido por los vicepresidentes sólo en sus ausencias temporales; y
- Se establecieron con claridad las causales de destitución de sus miembros fijándose un mínimo de dos tercios de los votos de los legisladores presentes para tales efectos.⁸⁹

Analizaremos su conformación y funciones en el capítulo Quinto de la presente investigación.

3.5. La Junta de Coordinación Política

La Junta de Coordinación Política es el órgano al que compete alentar los entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que sean necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de tomar las decisiones que constitucionalmente le corresponden. Se integra por los coordinadores de cada grupo parlamentario, quienes ejercerán el voto ponderado, entendiéndose por tal el equivalente a la proporción que guarda el número de

⁸⁹ NAVA VÁZQUEZ. Ob. cit. p. 68 y 69.

legisladores de cada uno de los grupos con relación al total de integrantes de la Cámara respectiva.⁹⁰ Las tareas de dirección política de la Cámara las realiza la Junta de Coordinación Política, órgano que sustituyó a la CRICP.⁹¹

Para Del Valle Espinosa, entre los aspectos positivos que podemos destacar están los siguientes:

- a) El reconocimiento de los principios de pluralidad y proporcionalidad de las fuerzas políticas en la integración del pleno y la conformación de las comisiones de las Cámaras;
- b) La conformación de una Mesa Directiva mediante el voto del Pleno, surgida de una lista de candidatos que cuenten con trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas;
- c) La sujeción en la actuación de la Mesa Directiva, a los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad;
- d) La continuidad de la función de la Mesa Directiva, durante los recesos; lo que dará experiencia y profesionalismo a las directivas en la conducción del trabajo de las Cámaras;
- e) El otorgamiento⁹⁰ de la representación legal de cada Cámara al presidente de la respectiva Mesa Directiva, quien además también expresa la unidad del órgano camaraal, y
- f) La organización técnica y administrativa de cada Cámara sustentada en un servicio de carrera, regido por los principios de imparcialidad, profesionalismo y permanencia.⁹²

Nava Vázquez estima que los principales cambios son los siguientes:

⁹⁰ Ibidem p. 71

⁹¹ Ibidem. p. 137.

⁹² DEL VALLE ESPINOSA. Ob. cit .. p. 136.

- La sustitución de la Comisión Instaladora por la Mesa de Decanos, incorporando elementos objetivos para su integración;
- La fijación de fecha y hora precisas para la celebración de la sesión constitutiva, así como de la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias; y
- La derogación del contenido del artículo 18 de la antigua Ley Orgánica que a la letra ordenaba que *conservarán su validez los acuerdos y resoluciones de la Cámara, o de los órganos que forman parte de ella, en que hubiesen participado diputados cuya elección se anulase con posterioridad*. Es dable concluir que esta disposición fue suprimida en atención al principio de definitividad de las etapas electorales, contemplado en la fracción IV del artículo 41 de la Constitución General de la República. Es decir, toda vez que la reparación de posibles agravios causados a los partidos políticos o coaliciones o a sus candidatos debe operar antes de la reinstalación de la respectiva cámara, sería inconstitucional que fuera anulada la elección de algún legislador con posterioridad al 28 de agosto del año de la misma.⁹³

⁹³ NAVA VÁZQUEZ. Ob. cit., p. 67.

CAPÍTULO TERCERO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

I. Organización interna de la Cámara de Senadores

A. Antecedentes legislativos

La evolución del Senado mexicano comienza en 1824 con la primera Constitución federalista, la cual disponía que hubiese un Senado compuesto de dos senadores por cada Estado. Durante el periodo centralista la Ley Constitucional Tercera también contempló la existencia de un Senado integrado por 24 miembros; número que se elevaría a 63 con las Bases Orgánicas de 1843.

El Acta de Reformas de 1847, retoma el federalismo, exigiendo la representación de tres senadores por Estado y dos por el Distrito Federal. La Constitución de 1857 suprimió en su origen al Senado, y no sería sino hasta 1874 cuando, a través de una reforma, se le restablece, volviendo a contar con dos Senadores por cada Estado, incluido el Distrito Federal. Esta estructura se mantendría hasta 1993, cuando por otra reforma, se elevó a cuatro miembros por cada Estado incluido el Distrito Federal, aceptando una nueva idea de representación: la de las minorías.⁹⁴

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996, modificó el texto del artículo 56 relativo a la conformación de la Cámara de Senadores; que a su vez, había sido producto de la reforma del 2 de septiembre de 1993, que elevó el número de senadores de 64 a 128. El contenido literal de la reforma de 93 nunca llegó, a estar plenamente en vigor, ya que la elección de senadores en 1994 se rigió realmente por el artículo 3º transitorio de esta reforma. La razón de que se aplicara el artículo transitorio tenía por objeto adaptarse a las consecuencias de la reforma de 1986 del propio artículo 56 (*Diario Oficial de la Federación* 15 de diciembre), por virtud de la cual el

⁹⁴ BARRAGAN BARRAGAN, José. Trayectoria y perspectiva del Senado. Revista Jurídica Jalisciense. Universidad de Guadalajara. Año 7, Número 2. Jalisco, México. 1997. P. 152.

Senado debería renovarse por mitades cada tres años. Esta modificación había entrado en vigor con motivo de la elección de 1988 y la mitad de los senadores electos en ese año dejaron su cargo para dar paso a 32 senadores, cada uno de ellos electo en una entidad federativa, que deberían cumplir el mandato de 1991 a 1997.⁹⁵

En el ámbito doctrinario, existen diversas teorías acerca del origen del Senado; hay quienes atribuyen su origen a la influencia del federalismo norteamericano, algunos más al Parlamento Inglés, sin embargo, no podemos negar que las Cortes Españolas de Cádiz de 1812 ejercieron una influencia específica en el constituyente mexicano y, en específico, en la creación de nuestro sistema legislativo.

Diversas tesis como la de Borrull y la de Iguanzo, que apoyaban la formación de Cortes por estamentos, fundadas en los argumentos de que el poder del Rey debe mantenerse dividido y que debe conservarse el poder que la Constitución reserva al pueblo, para guardar un equilibrio perfecto y armonioso entre ambos el cual dependería de la existencia de una fuerza o poder intermedio entre el rey y la clase plebeya; esa fuerza solo puede constituirse formando una Cámara separada con las clases del clero y la nobleza.⁹⁶

De igual forma existen autores que en diversos estudios han tratado de determinar la paternidad del Senado. En el proceso de nuestra historia encontramos que quien primero comprendió, enseñó y publicó la importancia del Senado en el sistema bicameral con extraordinario acierto y luchó por su establecimiento, fue fray Servando Teresa de Mier y Guerra. Otros luchadores parlamentarios fueron Don Miguel Ramos Arizpe que contribuyó en forma decisiva al establecimiento del federalismo bicameral en México consagrado en la Constitución de 1824. Los que abogaron por el restablecimiento de la Constitución de 1824 entre los que destacan Mariano Otero y su voto particular en 1847 y los

⁹⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. La nueva configuración del Senado. Revista del Senado de la República. Volumen 2, Número 5. México Octubre – Diciembre 1996., p. 13.

⁹⁶ Cfr. BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Ob. cit..

que defendieron al Senado en el Congreso Constituyente de 1857 que fueron Isidro Olvera, Francisco Zarco y Guillermo Prieto, así como los que lograron su restablecimiento en 1874: don Benito Juárez y don Sebastián Lerdo de Tejada.⁹⁷

La Cámara de Senadores actual encuentra su origen en la convocatoria expedida por Benito Juárez en 1867, que buscó el restablecimiento del Senado mediante las reformas respectivas a la Constitución de 1857.

Dentro del sistema federal se establece que la voluntad soberana de la Nación se expresa por dos órganos distintos, uno procede del Pacto Federal en que los representantes emiten la voluntad de cada uno de los Estados federados considerados cada cual como entidad colectiva y regional; y la voz del pueblo se representa por cierto número de habitantes. El 1º constituye al Senado y el otro la representación popular. Por esencia, el sistema federal implica la existencia de dos Cámaras, no así en un sistema centralista. Además la Cámara de Senadores realiza un cometido fundamental de equilibrio y de control dentro del cuerpo legislativo, en la creación de leyes y también con respecto a los demás poderes.⁹⁸ Por consiguiente la convocatoria respondía a una necesidad esencial en la organización del Estado Federal para su buen funcionamiento y equilibrio.

Contra esta postura, han argumentado teóricos y legisladores que existen fundamentos tanto doctrinarios como pragmáticos, para demostrar que el Senado no está indisolublemente vinculado al sistema federal y mucho menos, que su razón de existencia sea la permanencia de una representación igualitaria de los Estados. En el plano doctrinario recurren al Derecho Comparado argumentando que Senados como el canadiense o el alemán no ejercen una representación paritaria de los Estados, incluso el caso canadiense no responde a una elección popular, de manera que no puede vincularse la figura de la Cámara de Senadores

⁹⁷ ROMEROVARGAS YTURBIDE, Eduardo La Cámara de Senadores de la República Mexicana. Senado de la República. México. 1967. p. 172

⁹⁸ Idem p. 175

a una representación paritaria de las entidades que configuran a los distintos estados federales en el mundo.⁹⁹

1. Reglamentos para el Gobierno interior del Congreso

A continuación analizaremos la estructura y organización interna de la Cámara de Senadores que estuvo vigente bajo el régimen de diversos ordenamientos citados en el capítulo anterior, observando con mayor detenimiento aquellos Reglamentos relativos a Congresos Constituidos que regulan con claridad la estructura interna de la Cámara alta. Lo anterior ovedece a que, aunque Iturbide intentó establecer un Congreso Constituyente bicameral, en la práctica éste nunca existió, por lo que el análisis de los Reglamentos de dichos Congresos innecesario; sin embargo, existen antecedentes en dichas asambleas, que permiten entender la necesidad de establecer un Congreso bicameral.

1.1. Reglamento expedido por José María Morelos para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso del 11 de septiembre de 1813

El Senado fue asimilado a un Consejo entre 1810 y 1813, ya que las Cortes españolas rechazaron la existencia de una Cámara alta como cuerpo legislador, sin embargo, la equiparación fue expresa. Tal circunstancia no ejerce influencia alguna sobre el Reglamento expedido por José María Morelos para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso del 11 de septiembre de 1813, básicamente porque dicho Reglamento regulo la situación política de la Nueva España a través de órganos provisionales encargados de la función judicial y ejecutiva, y deposita el legislativo en una sola Cámara la cual tendrá como único fin "*expedir con la solemnidad posible un decreto declaratorio de la independencia de esta América respecto de la península española*".¹⁰⁰

⁹⁹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Ob cit. p. 20

¹⁰⁰ VILLEGAS MORENO, Gloria. "Enciclopedia Parlamentaria de México. Historia Sumaria del Poder Legislativo en México Serie I Vol I Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1997., p. 542.

Por tal razón no podemos realizar un análisis acerca de la estructura interna del algún órgano equiparable al Senado, porque el mismo no existió. Sin embargo, en esta época comienzan a gestarse las primeras ideas acerca del establecimiento de una Cámara alta en nuestro sistema constitucional.

1.2 Reglamento del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823

Cuando Agustín de Iturbide quiso erigirse emperador de México pudo hacerlo por la vía violenta, sin embargo escogió la vía institucional. Se proponía reunir un Congreso integrado por diputados afectos a su persona y partidarios de su causa, para ello pensó en reunir un Congreso compuesto por dos Cámaras, una popular y otra nobiliaria, al estilo tradicional. La Soberana Junta Gubernativa tenía la misión de elaborar la convocatoria para reunir al mencionado constituyente en 1821. Cuando llegó el turno de tratar la materia sobre la convocatoria, Iturbide se presentó al Pleno de la Junta para convencer sobre la necesidad de reunir un Constituyente dividido en dos Cámaras; y para fijar los requisitos de los candidatos a diputados. La Junta resistió la presión, pero no logró evitar del todo la mediatización de Iturbide, de manera que el artículo 20 del Decreto de Convocatoria decía:

Luego que se reúna el Congreso, el cuerpo legislativo se dividirá en dos salas con igual número de la otra para todas las deliberaciones y leyes constitucionales que hayan de adoptarse, pues de este modo las propuestas por una sola serán revisadas por otra, el acierto será más seguro y la felicidad política tendrá el mayor apoyo.

Sin embargo, hecha la elección y estando por reunirse los diputados electos, mientras se pasaba revista físicamente de cómo habían quedado acondicionadas las dos salas, por parte de una comisión especial y encontrándose listas ambas salas, el Congreso se instaló en una de ellas, sesionando como una

sola Cámara y pocos días después se trasladó a la otra porque era más cómoda pero continuó trabajando en una sola Cámara.¹⁰¹

Luego de la abdicación del poder de Iturbide y con tal situación se convoca a un segundo Congreso constituyente, el cual fue regulado por el Reglamento del Soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823 y que desecha por completo la idea de las dos salas para la elaboración de la nueva Constitución.

1.3 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824

La Constitución de 1824 estableció, tras un largo debate, al Senado de la República como Cámara colegisladora del Poder Legislativo. El Reglamento que nos ocupa se encarga de regular el funcionamiento de las dos Cámaras, con el objeto de establecer un equilibrio en cuanto a la estructura de ambas.

No obstante las diversas modificaciones Constitucionales, este Reglamento continuó vigente hasta el 1º de septiembre de 1898. Así mismo, debemos comentar que una comisión especial elaboró un dictamen sobre un proyecto de reforma general al Reglamento que presentó en diciembre de 1857, y de cuya discusión no existe registro, pues el Congreso fue disuelto en el mismo mes, cuando Ignacio Comonfort desconoció la recién promulgada Constitución de 1857.¹⁰²

Este Reglamento no requirió de modificación alguna al momento de restablecerse el Senado el 15 de septiembre de 1875, para regular su estructura orgánica del mismo, ya que se aplicaron las mismas disposiciones que en la Cámara baja.

Los órganos de Gobierno previstos para la Cámara de Senadores son idénticos a los de la Cámara de Diputados, ya que este Reglamento regula, en los mismos artículos, la estructura interna de ambas Cámaras, estableciendo para el

¹⁰¹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Ob. cit. p. 177 y 178.

¹⁰² VILLEGAS MORENO, Gloria. Ob. cit. p. 575

Senado tanto a la Mesa Directiva, como a la Gran Comisión, de acuerdo con los artículos siguientes.

En cuanto a la Presidencia de la Cámara el artículo 17 dispuso:

El día último de cada mes elegirá cada Cámara de entre sus respectivos miembros un presidente y un vicepresidente, los cuales no podrán ser reelegidos en el mismo oficio en todas las sesiones de un año.

Como observamos en ambas Cámaras estuvo vigente la Mesa Directiva mensual que, en opinión de Alonso Lujambio, resulta más efímera que lo efímero ya que impide la profesionalización en el trabajo legislativo y la experiencia en la conducción de las sesiones.

Como la Mesa mensual se presentó en ambas Cámaras podemos afirmar que la Comisión de Gobierno nace a partir de la necesidad de contar con un órgano que revistiera permanencia y autoridad hacia el interior de la Cámara; y que indiscutiblemente debería equilibrar las fuerzas hacia el interior del Congreso de 1824, pues no debemos olvidar que, a pesar de la ausencia de partidos políticos, existían ya fuerzas agrupadas y representativas, ya sea de determinados sectores, o bien, en el caso del Senado, de las entidades o territorios.

De acuerdo con el artículo 25, el Presidente tenía como obligación expresa la apertura y clausura de las sesiones, además del cuidado del orden y la conducción de las mismas y el despacho de los asuntos turnados a la misma Mesa o Presidencia.

Una facultad de los Vicepresidentes que nos llama mucho la atención, es la prevista en el artículo 26 que dispuso que:

Podrá también el vicepresidente o el que hiciere sus veces, ya por sí, o excitado por otro, llamar al Presidente al orden y mandarle salir de la sala con arreglo al artículo 23.

Y el artículo 23 disponía:

A falta del Presidente, ejercerá todas sus funciones el vicepresidente, y en defecto de ambos, el menos antiguo de los que lo hubieren sido de entre los miembros presentes.

De conformidad con las disposiciones anteriores el Presidente se encontraba sujeto al Pleno por conducto de quien hiciera las funciones de vicepresidente. De contar la Ley Orgánica de 1999 con una disposición similar, ¿hubieran podido llamar al orden al Presidente, los vicepresidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en el mensaje dirigido por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León con motivo del 5º Informe de Gobierno? ¿El diputado Carlos Medina Plasencia hubiera tenido que acatar las ordenes de cualquiera de los vicepresidentes, o debemos entender que en ese momento la máxima autoridad de la Mesa era él y nadie podría limitarlo en el uso de la palabra?

Por ello creemos que la nueva Ley ha dejado en el tintero muchos aspectos de gran importancia, que en el trabajo legislativo se suscitan y que sigue pendiente su regulación.

A la conformación de la Mesa Directiva, también ocurrían el número de secretarios que cada Cámara juzgase necesarios para el mejor despacho de los negocios, ejerciendo su cargo por el tiempo de las sesiones ordinarias de un año, y no podrían ser reelegidos, situación que corrige en cierta forma la Mesa Directiva mensual; logrando mayor seriedad y profesionalización en el trabajo legislativo, por lo menos de los Secretarios de la Mesa.

El artículo 53 estableció la existencia de comisiones permanentes y especiales para el mejor despacho de los negocios, con la posibilidad de que cada Cámara aumentara el número de comisiones de acuerdo a su conveniencia. El artículo 57 establecía que:

Habrá una Gran Comisión, compuesta del diputado o senador más antiguo, por cada uno de los Estados o territorios que tengan representantes presentes.

Debemos resaltar que este Reglamento considera entre las Comisiones Permanentes a la Gran Comisión en el artículo 58 que establece que a ella sola le pertenece el derecho de nombrar, a pluralidad absoluta de votos, las comisiones permanentes y especiales, entendiéndose que podrá designar las de nueva creación, así como a sus integrantes.

Este artículo refleja el equilibrio de fuerzas que debía existir al momento de elegir a los integrantes de las Comisiones, ya que al requerir la pluralidad absoluta de votos de los miembros, para la integración de las comisiones, garantizaba la representatividad de los diversos grupos en la conformación de las mismas.

De conformidad con el artículo 141, la Gran Comisión nombraría a los miembros del Gran Jurado, eligiendo a pluralidad absoluta de votos, 16 individuos de cada Cámara, y presentaba a ésta la lista de todos ellos para su aprobación, el día siguiente al de la apertura de las sesiones. Estos individuos tenían que pertenecer al Estado Secular y tres de los 16, conformaría el Gran Jurado, el cual se encargaría de los procesos judiciales en contra de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Podemos considerarlos como el antecedente de la Sección Instructora en el procedimiento de declaración de procedencia actual.

1.4 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de diciembre de 1897

La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se conformaba bajo este Reglamento, al igual que la de diputados, por un Presidente y un Vicepresidente, electos el día último de cada mes, sin poder ser reelecto en el periodo de un año. También se nombraban cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios quienes duraban en su cargo las sesiones de un año, sin derecho a reelegirse. Se retoma la práctica de la Mesa Directiva mensual.

Los Prosecretarios encuentran la justificación de su existencia en que la Mesa Directiva suma a sus funciones, llevar a cabo todos los trámites relativos a los nombramientos y destituciones de los empleados de la Cámara. Sin embargo en

el Reglamento de 1934 dicha función pasa a formar parte de las atribuciones de la Gran Comisión, por lo que la figura de los Prosecretarios deja de tener fundamento, sin embargo esta figura continuó hasta 1999.

Este Reglamento comenzó a regir el 1 de septiembre de 1898 y fue modificado el 15 de noviembre de 1904, en virtud de la creación de la Vicepresidencia de la República, entre cuyas estipulaciones se encuentra la de otorgar la calidad de jefe nato del Senado a quien ocupase dicho cargo.¹⁰³

Además, dicho decreto modifica la estructura de la Mesa Directiva de la Cámara elevando a dos el número de vicepresidentes y modificando el sistema de elección del Presidente de la Mesa en el Senado, siendo éste el Vicepresidente de la República.

Las facultades de la Mesa Directiva relativas a la conducción parlamentaria y administrativa de la Cámara son exactamente las mismas, agregándose a éstas, las comentadas en los párrafos anteriores. Mucho se ha criticado el número tan grande de integrantes de la Mesa Directiva, ya que en Parlamentos de otros países el mismo trabajo legislativo, lo lleva a cabo un menor número de legisladores. Dicha situación la analizaremos con mayor detenimiento en el capítulo cuarto de la presente investigación, por lo que únicamente hacemos hincapié en que la Mesa numerosa es una tradición que viene desde el Reglamento de 1813.

El artículo 72 del ordenamiento en comento, dispone que la Gran Comisión de la Cámara de Senadores se conformaba de un Senador por cada Estado y otro por el Distrito Federal; y que contaba con un Presidente y un Secretario, quienes duraban en su cargo tanto como la misma Comisión. Dos aspectos debemos resaltar:

¹⁰³ Villegas Moreno, Gloria Ob. cit., p 644.

- Se elimina a los territorios y se agrega la representación del Distrito Federal, el cual es tomado en cuenta para ser representado en la Gran Comisión,¹⁰⁴ y;
- Se establece una estructura hacia el interior de la Gran Comisión.

De igual forma, compete a la Gran Comisión proponer a su Cámara el personal de las comisiones permanentes y especiales, así como la de insacular a los miembros del Gran Jurado; y postular a quienes deban cubrir las vacantes de las comisiones. Dichas facultades confirman la naturaleza que fue tomando la Comisión de Gobierno Mexicana, misma que de 1824 a 1897 comenzó a tener pequeños giros tendientes al beneficio de los grupos mayoritarios conformados hacia el interior de las Cámaras. La época en que estuvo vigente este Reglamento se caracterizó por la designación de Legisladores por parte del Poder Ejecutivo, lo que ubicó a varios porfiristas en las curules del Congreso mexicano.

1.5 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934

Para el análisis de este Reglamento, citaremos el texto original de los artículos de nuestro interés y posteriormente las reformas que sufrieron los mismos durante la vigencia que han tenido.

De conformidad con el artículo 15 de este Reglamento, la Mesa Directiva se integró por un Presidente y dos vicepresidentes electos el día último de cada mes; contó con cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios, quienes duraban en su encargo el tiempo de las sesiones ordinarias y extraordinarias del año de su ejercicio y los mismos no podrían ser reelectos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.

¹⁰⁴ Llama la atención el hecho de que se eliminaran a los territorios federales, ya que fue a partir del 8 de octubre de 1974, cuando dejan de existir los mismos, es decir, casi un siglo después de la expedición de dicho Reglamento. Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Comentario al Artículo 43 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada* Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México – Porrúa 8ª edición México 1995, p 525

Dicho artículo fue reformado el 16 de octubre de 1937, para establecer que los Secretarios y Prosecretarios del Senado se renovarían cada año, fungiendo también en el caso de periodo extraordinario. No así para la Cámara de Diputados, en la que se elegirían Secretarios y Prosecretarios el día último de cada mes, homologándolos al Presidente y Vicepresidente. Dicha reforma fue derogada el 1 de noviembre de 1937, quedando el artículo en sus términos originales.¹⁰⁵

Entre las obligaciones principales del Presidente encontramos:

- a) Abrir y cerrar las sesiones a la hora señalada,
- b) procurar el orden y silencio en el transcurso de las sesiones,
- c) dar curso reglamentario a los negocios,
- d) determinar qué asuntos deben ponerse a discusión, prefiriendo los de utilidad general, de acuerdo con lo que señale la Gran Comisión, y;
- e) la conducción de las sesiones.

Los Secretarios y Prosecretarios auxiliarán en sus funciones al Presidente y en su caso a los Vicepresidentes. El desempeño de los primeros se lleva a cabo en la conducción de las sesiones, ya que se encargan de pasar lista a los Senadores, y de la lectura de los documentos que se someterán a discusión, así como de la orden del día.

La Gran Comisión, de conformidad con el artículo 72, se integraba en la Cámara de Senadores de uno por cada Estado y otro por el Distrito Federal, los cuales eran designados en la sesión siguiente a la de apertura de sesiones del primer periodo de sesiones del primer año de cada Legislatura. En el Senado, (al igual que la regla establecida en los Reglamentos anteriores) el Senador más antiguo representaba a su Estado o al Distrito Federal en el seno de la Gran Comisión.

¹⁰⁵ VILLEGAS MORENO, Gloria. Ob. cit. p. 683.

El 16 de octubre de 1937 dicho artículo fue reformado y contempló en su primer párrafo que los miembros de la Gran Comisión durarían en su encargo un año y no podrían ser reelectos para el periodo de sesiones inmediato. Dicha reforma fue derogada el 1 de noviembre de 1937. El 27 de enero de 1940, el artículo 72 volvió a reformarse para establecer en su fracción IV, que en el Senado la elección de los 29 miembros de la Gran Comisión se haría por sorteo de entre los dos senadores de cada Estado y del Distrito Federal, que estuvieren presentes.¹⁰⁶

Entre las facultades de esta Comisión de Gobierno encontramos:

- a) Proponer a su Cámara el personal de las Comisiones permanentes y especiales (artículo 74),
- b) someter a consideración y resolución de la Cámara los nombramientos o remociones de los empleados de la misma y dictaminar sobre las licencias que soliciten (artículo 75),
- c) presentar a la Cámara, para su aprobación la lista de las comisiones permanentes y la de los insaculados para el Gran Jurado, para ponerse inmediatamente a discusión (artículo 76), y
- d) proponer a los que deban cubrir las vacantes que se presenten en las Comisiones (artículo 77).

El artículo 76 fue reformado el 16 de octubre de 1937 para suprimir la facultad de la Gran Comisión de someter a la Cámara para su aprobación, la lista de las Comisiones permanentes, pero dicha reforma fue derogada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de noviembre del mismo año, volviendo a sus términos originales.¹⁰⁷

¹⁰⁶ VILLEGAS MORENO, Gloria. Ob. cit. p. 692 y 693.

¹⁰⁷ Idem.

2. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de mayo de 1979

Con motivo del proceso de reformas constitucionales que, bajo el concepto general de “reforma política”, tuvieron lugar a partir de diciembre de 1977, el Congreso mexicano experimentó una serie de reformas relacionadas con su composición y funcionamiento que hicieron necesario modificar el Reglamento Interior que lo venía rigiendo desde marzo de 1934. Al efecto un grupo de diputados presentó un proyecto de Ley Orgánica del Congreso General que fue discutido y aprobado en el mes de mayo de 1979, durante el periodo extraordinario de sesiones que tuvo lugar.¹⁰⁸

Desde 1979 la Constitución General de la República había tenido cambios de importancia en cuanto a la composición y funcionamiento del Congreso; cambios que no se habían reflejado como era necesario en su Ley Orgánica y su Reglamento. Las reformas Constitucionales fueron a los artículos 70 y 77, fracción III, que establecen lo relativo a la Ley Orgánica y a los Reglamentos interiores de cada Cámara.

2.1 Mesa Directiva

La conformación de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores de conformidad con el artículo 65 de esta Ley es la siguiente:

La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente y dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios electos por mayoría y en votación por cédula.

El Presidente y los Vicepresidentes durarán en su ejercicio un mes y no podrán ser reelectos para esos cargos en el mismo periodo de sesiones ordinarias.

¹⁰⁸ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. *Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos 2000*. Cámara de Diputados. México 2000. p. B10.

Los Secretarios y Prosecretarios durarán un año en ejercicio.

Podemos advertir que se retoma la conformación de la Mesa del Reglamento de 1934, excepto que en éste último no se establecía una forma de votación específica para la elección de los miembros de la Mesa, situación que se subsana en la Ley de 1979, disponiendo que la votación deberá hacerse por cédula.¹⁰⁹

Tratando de subsanar la Mesa mensual, el legislador estableció que los Secretarios y Prosecretarios durarían en su cargo un año, situación que permitió a los Secretarios de más experiencia ocupar en algún momento el cargo de Presidente de la Mesa.

El artículo 66 estableció como facultad esencial que:

La Mesa Directiva del Senado presidirá los debates y determinará el trámite de los asuntos, conforme a esta Ley y al Reglamento correspondiente.

De conformidad con el artículo 68, cuando el Presidente hubiere de tomar la palabra en ejercicio de sus funciones permanecerá sentado, pero si deseara intervenir en la discusión de algún asunto, lo manifestará así ante la Asamblea y hará uso de la palabra conforme a las reglas prescritas para los demás miembros de la Cámara. Entre tanto, lo sustituirá el Vicepresidente que corresponda.

¹⁰⁹ La Ley Orgánica de 1979 preveía tres tipos de votaciones. Por cédula o cedulares, la cual tiene por objeto el nombramiento de personas para desempeñar cierto cargo o comisión, dentro de la institución representativa, en el Poder Judicial Federal o en la Administración Pública Federal, se denomina cedular, en razón de los instrumentos que se emplean para la manifestación del voto; esto es, un documento que trae inscrito el nombre de por quien se vota. La votación nominal, que consiste en la resolución emitida a título personal, por cada uno de los miembros de la institución representativa. El sistema consiste en que el legislador se ponga de pie, enuncie su nombre completo y el sentido de su voto, sí o no. La votación económica consiste en que los que aprueben se pongan de pie y los que reprueben permanezcan sentados, pudiendo a petición de algún parlamentario en caso de duda, arribar a una segunda instancia. Para mayor información Cfr. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia *El Congreso de la Unión, integración y regulación*. UNAM, México, 1997., p. 202, 203 y 204. La Ley Orgánica de 1999, prevé una forma más de votación que es la ponderada, empleada por la Junta de Coordinación Política, y que se empleará con base en la representación que ejerza cada miembro de la Junta respecto de los miembros de su Grupo Parlamentario, para la aprobación de los acuerdos que se deban tomar hacia el interior de dicho órgano.

Durante los periodos de sesiones extraordinarias, la Cámara designará en la primera sesión al Presidente y a los Vicepresidentes de la Mesa Directiva, quienes fungirán hasta la terminación de este periodo.

Entre las atribuciones de gobierno y parlamentarias del Presidente de la Mesa Directiva se encontraban:

- a) Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno.
- b) Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deban recaer en aquellos con que se dé cuenta a la Cámara.
- c) Conducir los debates y las deliberaciones de la Cámara.
- d) Cumplimentar el orden del día para las sesiones, tomando en consideración las proposiciones de la Gran Comisión.
- e) Exigir e imponer orden al público asistente a las sesiones, cuando hubiere motivo para ello.
- f) Solicitar el auxilio de la fuerza pública en los términos que establece el artículo 13 de esta Ley.
- g) Representar a la Cámara ante la Colegisladora y en las ceremonias a las que concurran los titulares de los otros Poderes de la Federación.

El artículo 72 estableció una serie de atribuciones de los Secretarios y de los Prosecretarios relacionados a la conducción de las sesiones y del trabajo parlamentario, estableciendo como obligación esencial el auxiliar al Presidente en el desempeño de sus funciones.

2.2 La Gran Comisión

El artículo 91 establecía la conformación de la Gran Comisión del Senado y disponía que:

Se integrará con un senador de cada Estado y del Distrito Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios. La designación de los

senadores representantes de cada entidad federativa se hará por mayoría de votos de los senadores de dichas entidades. Es necesario que en el momento de la elección estén presentes cuando menos tres de ellos. Si en una primera reunión no hay el quórum fijado en este artículo, por conducto de la Oficialía Mayor se citará a una segunda junta, en la cual decidirán los que asistan. En caso de empate la designación se hará por sorteo entre quienes hubieren recibido votación.

Dos aspectos que modificaron en su esencia a la Comisión de Gobierno del Senado y son: se agregan a la conformación de dicho órgano los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios existentes en la Cámara, aumentando el número de sus integrantes, sin hacer modificación alguna al Reglamento de 1934 que establecía 29 miembros; y que la elección se haga por la mayoría de votos de los senadores de dicha entidad, hecho que benefició durante mucho tiempo al partido mayoritario, omitiendo así el fundamento de origen que dio vida a la Gran Comisión, el cual consistía en la representación plural de todas las fuerzas de la Cámara en el órgano de gobierno, ya que el Senado siempre contó con una mayoría absoluta del Partido Revolucionario Institucional.

No debemos olvidar que al perderse dicha mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, se formó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, órgano que trató de agrupar con mayor pluralidad las facciones de la Cámara Baja, situación que hasta la LVII Legislatura no sucedió en la Cámara de Senadores.

La directiva de la Gran Comisión, de acuerdo con el artículo 92 se integraba por un Presidente, dos Vicepresidentes y un Secretario. El Presidente, el Primer Vicepresidente y el Secretario serán designados por mayoría de votos de los miembros de la Comisión. El segundo Vicepresidente era el coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría.

Por primera ocasión, el artículo 93 enumera con mejor técnica legislativa, las facultades de la Gran Comisión que eran las siguientes:

De Gobierno: Proponer a la Cámara el personal de las comisiones ordinarias y especiales; proponer a la Cámara el programa legislativo. A este efecto jerarquizaban las iniciativas de ley o decreto observando las disposiciones del artículo 71 constitucional y tomaban las providencias necesarias para asegurar el estudio, análisis y debate de las iniciativas.

De designación y nombramientos: Proponer a la Cámara la designación de los comisionados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral; proponer el nombramiento del Oficial Mayor y del Tesorero de la Cámara; y someter los nombramientos y remociones de los empleados de la Cámara a la consideración de la misma;

Administrativas: Prestar cooperación a la Mesa Directiva y a su Presidente en la conducción de los asuntos y para el mejor desahogo de las atribuciones administrativas; vigilar las labores de la Oficialía Mayor; proveer a través de la Oficialía Mayor lo necesario para el trabajo de las comisiones; y dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones de la Cámara.

Aunque aparentemente la Gran Comisión del Senado pierde peso político hacia el interior de la Cámara; la experiencia nos ha demostrado que la Comisión de Gobierno del Senado bajo esta Ley, fue el órgano de mayor peso, ejerciendo discrecionalmente diversas facultades de Gobierno.

3. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999

3.1 La Mesa Directiva

El artículo 62 de la Ley, establece en su párrafo 1º:

1. La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula.

Llama la atención de que se incluyan tres vicepresidentes y no a dos como en la Cámara baja, y esto podría explicarse en razón de que son tres los Grupos Parlamentarios que integraban la Cámara (específicamente las fracciones del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional, y del Partido de la Revolución Democrática) por lo que se pensó en un mayor equilibrio de fuerzas en la Mesa Directiva del Senado. Sin embargo, tal argumento puede carecer de fundamento al analizar la conformación que tiene la LVIII Legislatura del Senado, toda vez que se conformaron cuatro Grupos Parlamentarios.

El párrafo segundo establece:

2. La Mesa Directiva durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos. Antes de tomar posesión de sus cargos, los integrantes de la Mesa Directiva rendirán la protesta correspondiente en los términos que disponga el Reglamento.

Podríamos considerar que este párrafo fue el mayor acierto del legislador, ya que al establecer una Mesa Directiva anual con posibilidad de reelección, permite que el legislador acumule experiencia en la conducción de las sesiones y en general en el trabajo legislativo, poniendo fin a un vicio arraigado desde el Reglamento de 1824 hasta la Ley de 1979, que era la Mesa Directiva mensual.

En caso de que se realicen uno o más periodos de sesiones extraordinarias durante el año legislativo, en ellos actuará la Mesa Directiva electa para el año correspondiente.

Las causas de remoción de los integrantes de la Mesa Directiva son: transgredir en forma reiterada las disposiciones de esta Ley, del Reglamento, o incumplir los acuerdos de la Mesa Directiva y de la Cámara. Para ello se requiere que algún senador presente moción, que se adhieran a ella por lo menos cinco senadores y que sea aprobada en votación nominal por las dos terceras partes de los miembros presentes, después de que se someta a discusión, en la cual podrán hacer uso de la palabra hasta tres Senadores en pro y tres en contra.

En forma similar a la Cámara de Diputados se regula la organización y funcionamiento de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, con las siguientes diferencias:

- a) La conducción de las relaciones de la Cámara con los otros poderes, así como lo relativo a la diplomacia parlamentaria, corresponde a la Mesa Directiva, teniendo su presidente la facultad de ejercicio;
- b) El artículo 66 limita la facultad colegiada de la Mesa Directiva a: la formulación y cumplimiento del orden del día; a la asignación de recursos humanos, materiales y financieros a los Grupos parlamentarios; la elaboración y proposición de los ordenamientos que regulen la organización técnica y administrativa de la Cámara y la supervisión de las secretaría generales, tesorería y servicio de carrera.¹¹⁰

Sin duda alguna con esta Ley, la Mesa Directiva recupera funciones de gran importancia en el trabajo legislativo. De conformidad con el artículo 66 la Mesa Directiva del Senado observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad. Es necesario señalar que cumplen con uno más que la Mesa de la Cámara de Diputados, pues esta se apega únicamente a los dos últimos principios mencionados. Para aclarar conceptos y evitar ambigüedades podemos definirlos de la siguiente manera:

Legalidad: podemos afirmar que es el estricto cumplimiento de la normatividad jurídica vigente; la adecuación a la Ley en toda actuación de los miembros de la Mesa Directiva, en todos sus órdenes jerárquicos y de competencia.

Imparcialidad: en todas las actuaciones de la Mesa Directiva o de sus integrantes, debe reconocerse y velar permanentemente por el interés de la representatividad que los llevó a ser legisladores, es decir, deben actuar en bien

¹¹⁰ DEL VALLE ESPINOSA, Alfredo. La nueva Ley Orgánica del Congreso. Revista del Senado de la República. Volumen 6, Número 18. México. 2000. P. 140

de la sociedad y de los valores fundamentales de la democracia, supeditando a ellos de manera irrestricta cualquier interés personal o preferencia política.

Objetividad: la actuación de la Mesa Directiva en todos los procesos y procedimientos parlamentarios debe traer resultados claros y aceptación por parte de los miembros del Pleno, evitando situaciones inciertas o de conflicto.¹¹¹

Así, podemos concluir que la inclusión de estos tres principios obedece al arribo de nuestro Congreso a la pluralidad política que actualmente es característica de toda asamblea democrática y que sin duda, permitirán que nuestro parlamento goce de mayor independencia con respecto a los demás poderes.

De conformidad con el artículo 67, el Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo. Para ello estará subordinado en sus decisiones al voto del Pleno. Este voto será consultado cuando lo solicite algún senador, en cuyo caso se requerirá que al menos cinco senadores se adhieran a dicha solicitud. El trámite para que el Pleno resuelva acerca de la misma será establecido en el Reglamento.

Los Vicepresidentes asisten al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales y los Secretarios de la Cámara, con el apoyo de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, asisten al Presidente de la Cámara en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del Pleno.

3.2 La Junta de Coordinación Política

Según el artículo 80 de la Ley, en este órgano se expresa la pluralidad de la Cámara y en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar

¹¹¹ Para la formulación de dichos conceptos se tomo como base la postura de GALVAN RIVERA, Flavio. *Derecho Electoral Procesal Mexicano*. Editorial McGraw Hill México 1997 P.p. 72, 73 y 74.

acuerdos que permitan el cabal cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara.

Se conforma al inicio del periodo constitucional de cada legislatura por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura. Adicionalmente serán integrantes de la Junta de Coordinación Política dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura. En su ausencia el Coordinador de cada grupo parlamentario podrá nombrar un Senador que lo represente.

La Junta adoptará 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.

Será Presidente de la Junta de Coordinación Política por el término de una legislatura el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta.

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

La Junta de Coordinación Política del Senado no cuenta con facultades en materia administrativa, pues éstas las tiene la Mesa Directiva. Sin embargo, las facultades de programación legislativa sí están depositadas en ésta Junta, pues no existe un órgano especializado en estos asuntos, como sucede en la Cámara de Diputados.

3.3 Grupos Parlamentarios

Los grupos parlamentarios, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica de 1999, son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes. Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.

Los grupos parlamentarios deberán presentar al Secretario General de Servicios Parlamentarios, para su constitución, 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 del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas; y
- c) Un ejemplar de los Estatutos, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.

Debemos analizar con gran detenimiento los nuevos requisitos que exige la Ley para la conformación de un Grupo Parlamentario. El que más nos llama la atención es el relativo a los estatutos que deberán presentar, ya que en la Ley Orgánica de 1979 no se establecía tal documento, bastaba con la exhibición del acta en el que constara la voluntad de sus miembros en constituirse en Grupo Parlamentario. Ahora dichos estatutos deberán de regular el funcionamiento y conducción de la fracción. Este requisito simplemente se formalizó, ya que el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, estableció hacia su interior un Estatuto

bajo el cual los legisladores miembros del Grupo se conducirían en su función como legisladores.

Los grupos parlamentarios deberán entregar los documentos referidos, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección. El Presidente de la Mesa Directiva formulará la declaratoria de constitución de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del Pleno. Cada grupo parlamentario ejercerá desde ese momento las funciones previstas por esta Ley y las demás que les atribuyan los ordenamientos relacionados con la actividad parlamentaria.

El Coordinador del grupo parlamentario, de conformidad con el artículo 74 de la Ley, será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios.

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 parlamentarios para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la Cámara.

3.4 Organización administrativa

El Senado de la República cuenta con una Secretaría General de Servicios parlamentarios y una de Servicios Administrativos, de la que depende la tesorería, así como las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, las que dependerán de ésta. La elección de los titulares de las secretarías y de la Tesorería la hace el Pleno, por el voto de la mayoría de los Senadores presentes, lo que es diferente a las reglas para la Cámara de Diputados, donde sus Secretarios generales y de servicios, son nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

CAPITULO CUARTO

LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA EN EL DERECHO COMPARADO

I. Antecedentes

En cuanto a la estructura interna de las Cámaras, cabe distinguir entre los llamados órganos de gobierno y órganos directivos o de trabajo, atendiendo a que sus tareas sean las político directivas (programación y fijación de la orden del día, dirección de los debates, interpretación del Reglamento y, en su caso, potestad normativa supletoria, etc.) o las más propiamente parlamentarias (legislativa, control, presupuestaria, etc.). Sin embargo, para entender el desarrollo y evolución de dichos órganos debemos estudiar sus antecedentes, por lo que tomaremos algunos aspectos del estudio realizado por Angel J. Sánchez Navarro, los cuales nos permitirán conocer el origen de las estructuras directivas y de trabajo legislativo de las Asambleas Legislativas actuales.¹¹²

La denominación de órganos de gobierno de las Cámaras no es absoluta en la doctrina. En palabras de Lucas Verdú, los órganos rectores de las Cámaras son simplemente órganos arbitrales, calificatorios del trámite, pero nunca órganos de decisión, órganos de gobierno en sentido estricto. El desarrollo de los sistemas parlamentarios ha producido la aparición de órganos con cierta capacidad de decisión que trasciende lo meramente técnico para entrar de lleno en el ámbito de lo político.¹¹³

La primera dificultad que encontramos, es definir jurídicamente la función de gobierno o dirección; la cual se agrava en la esfera parlamentaria por la particular significación del órgano, de la que derivan consecuencias ineludibles en cuanto a la posición jurídica de sus miembros. El Parlamento es el depositario de la soberanía popular, el órgano supremo en la organización de los Estados

¹¹² SÁNCHEZ NAVARRO, Angel J. *Las minorías en la estructura parlamentaria* Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España. 1995. p. 133 – 134.

¹¹³ SÁNCHEZ NAVARRO, Angel J. Op. cit. p. 134.

democráticos, sobre todo en sistemas parlamentarios, por lo que sus miembros están revestidos de una especial prerrogativa que les confiere la representación.

En las Asambleas, como en todo órgano colegiado, era necesario atribuir a alguna autoridad ciertas facultades especiales de dirección que permitan el normal desarrollo de sus funciones. Tras la fachada paritaria de las asambleas legislativas aparecen auténticas estructuras de poder. De ahí que en rigor pueda hablarse de órganos de gobierno, de dirección o rectores de las Cámaras.

En este punto, es preciso recordar la distinta evolución histórica del parlamentarismo británico y el continental, particularmente el francés. En sus orígenes medievales, los Parlamentos se reunían en presencia del Rey, si bien progresivamente éste fue delegando la dirección de las reuniones en personas de su confianza. Aparece así la figura del Presidente de las Asambleas como hombre del Rey ante los distintos estamentos. El proceso mediante el cual ese Presidente deja de depender del Monarca para convertirse en un hombre de la Cámara difiere radicalmente en ambos casos. En el Parlamento inglés, el *Speaker* se desligó del monarca en forma progresiva, aunque no sin sobresaltos: la función de representar a la Cámara y de defender su voluntad y sus intereses, aún contra la voluntad de la Corona, supuso en muchos momentos el riesgo de prisión o, incluso, de muerte. Pese a ello, la figura del *Speaker* británico, con rasgos de neutralidad e imparcialidad, similares a los actuales, ya estaba consolidada a fines del siglo XVIII.¹¹⁴

Así la Gran Bretaña desconoce la Mesa y la Junta de Portavoces como órganos, mientras en los demás sistemas tienen gran importancia. De la misma forma la ponencia española realiza funciones que otros ordenamientos atribuyen a los relatores y a las Comisiones.

Frente a ese desarrollo, el Derecho Parlamentario surgido de la Revolución Francesa de 1789 supuso el triunfo de un modelo diferente: la violencia del enfrentamiento entre el antiguo régimen y el nuevo, y el triunfo de unos principios

¹¹⁴ Ibidem. p. 135 – 136.

racionalistas e igualitarios que en Gran Bretaña nunca se dieron en tal grado, condujeron al abandono consciente de toda experiencia, nacional o extranjera, y a la configuración de la Presidencia *ex novo*. En la Asamblea Nacional se enfrentaron dos concepciones distintas: de un lado, la de Mirabeau, partidario de adoptar reglas similares a las británicas; de otro, la de Sieyès basada más que en una manera original de entender la Presidencia de las Cámaras, en el rechazo de los modelos entonces imperantes.

La victoria de las posiciones mantenidas por Sieyès implicó la aparición de una Presidencia extremadamente débil: el Presidente debía ser un hombre nombrado exclusivamente por la Asamblea, como consecuencia obligada de los principios de soberanía nacional y división de poderes. Ahora bien, la desconfianza de la Cámara hacia cualquier forma de concentración de poderes hizo que ese agente de la Asamblea no fuera concebido como una figura dotada de autoridad y poderes que pudiera hacer valer en caso de conflicto, sino como un órgano débil, desprovisto de poderes propios a través de los cuales se pudiera filtrar la influencia del Monarca. Esa desconfianza ante cualquier poder que pudiera eventualmente escapar al control asambleario se manifestó en dos formas diferentes.¹¹⁵

Primero mediante la limitación temporal del mandato: Sieyès proponía que la duración en el cargo fuera de tan solo una semana. La Asamblea aumentó la duración a 15 días, y más a un mes. Obviamente, este límite impedía que cualquiera de los titulares del cargo se consolidara en el ejercicio de su función y desarrollara una capacidad de influencia superior a la de los demás miembros.

Segundo recortando sus competencias hasta hacer del Presidente un órgano meramente notarial o registral. Sin embargo, ese modelo continental se vio desbordado por las necesidades reveladas por la práctica. De esta forma se hizo patente la necesidad de articular algunos órganos que pudieran desempeñar funciones político – directivas de los Parlamentos, cuyo contenido político no

¹¹⁵ *Ibidem*. p 137.

puede olvidarse pese a su carácter instrumental o subordinado respecto a las demás competencias que el ordenamiento asigna a la institución parlamentaria en su conjunto.

Inicialmente el ejercicio de esas funciones se atribuyó al Presidente de la Cámara. Éste dejó de ser un *primus inter pares* para convertirse en un *arbitro super partes*, según el modelo británico. Sin embargo, desde fines del siglo XIX, fenómenos como la univervalización del sufragio, la aparición de los partidos de masa y el progresivo pluralismo de las sociedades políticas provocaron nuevas modificaciones en el continente, en particular, surgieron órganos de gobierno o de dirección de carácter colegiado, en los que estaban representados diferentes fuerzas políticas y que fueron restándole competencias a la Presidencia. La evolución posterior ha puesto de manifiesto la tendencia hacia una mayor complejidad, como muestra especialmente la aparición de órganos de representación de los Grupos Parlamentarios, con atribuciones propias de naturaleza indiscutiblemente política.¹¹⁶

Tres son los aspectos específicos que debemos analizar con respecto a los órganos internos de los Parlamentos en el Derecho Comparado. En primer lugar, la forma de elección y la duración del mandato de los titulares del órgano, como factores que condicionan su configuración como órgano de extracción mayoritaria o de consenso; a continuación, las facultades atribuidas al órgano, que pueden contribuir a conformarlo como esencialmente técnico, con funciones cuasi-judiciales de aplicación de las normas, o a dotarlo de un margen de discrecionalidad política, lo que puede convertirlo en escenario de la lucha entre las diversas fuerzas; y por último, el carácter del órgano: independientemente de cual sea la extracción de sus titulares y sus facultades, los órganos pueden tener un carácter más o menos institucional, neutral o imparcial.¹¹⁷

Normalmente los colegios menores de las Cámaras se ajustan a los criterios de proporcionalidad y representatividad y en consecuencia sus titulares

¹¹⁶ Ibidem. p. 137 – 138.

¹¹⁷ Ibidem. p. 139 – 140.

proceden de grupos diversos. Lo que resulta interesante analizar es qué Grupos tienen garantizada su presencia y participación en el mismo; y cómo toma sus decisiones. ¿qué garantías existen de que la mayoría no va a imponer en todo caso sus criterios –de fondo y de forma -, con exclusión de las minorías.

Los órganos de gobierno ejercen funciones político-directivas que, en épocas anteriores, correspondían a la Presidencia. Su nacimiento y progresiva complejidad se deben a la multiplicación y a la paulatina diversificación de las actividades parlamentarias, unida a la estructuración de las Cámaras en Grupos que garantizan una cierta disciplina interna. De ahí que lo que surge como órgano asesor de la Presidencia vaya asumiendo competencias específicas, en las que su pluralismo asegura la participación de los diversos sectores representados en la Cámara. Luego, ese órgano se amplía y se divide, apareciendo junto a él un órgano genuinamente político. Uno y otro adoptan diversas denominaciones en cada sistema, pero existe entre ellos una identidad básica que permite compararlos entre sí.

El primero de los elementos es el que se refiere a su composición. A pesar de que existan notables diferencias específicas, los órganos del tipo de la Junta de Portavoces española buscan la representación de todos los Grupos Parlamentarios, como un ámbito de negociación que no admite la exclusión de ningún grupo político significativo. En consecuencia, su composición no está sujeta a ningún tipo de elección por parte de la Cámara, lo que ha llegado a hacer dudar de su naturaleza de órgano interno de ésta. Por el contrario, los órganos del tipo de las Mesas encuentran su origen en necesidades de naturaleza técnica (sustitución y asistencia al Presidente en tareas de cómputo, elaboración de escritos, aplicación de las normas reglamentarias), por lo que la representación de los diferentes Grupos es secundaria.¹¹⁸

El segundo de los rasgos comunes entre los diferentes sistemas, íntimamente relacionado con el anterior, es que esta dualidad de órganos viene a

¹¹⁸ Ibidem. p 204 – 205

responder a una división de funciones que atiende a su naturaleza más o menos técnica o política. Según este criterio, el ejercicio de las competencias más marcadamente técnicas suele atribuirse a la Mesa, que en consecuencia adquiere un carácter más institucional, mientras que las decisiones más puramente políticas corresponderían a las Juntas de Portavoces.¹¹⁹

II. La Junta de Coordinación Política en el Derecho Comparado

A. La Junta de Portavoces en España

En España la institución parlamentaria recibe el nombre de Cortes Generales y consta de dos Cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado¹²⁰, cuyas facultades son asimétricas, concentrándose las importantes en la Cámara baja. Si bien ambas Cámaras participan en la labor legislativa, solo el Congreso de los Diputados tiene facultad para rechazar las enmiendas introducidas por la otra Cámara en los proyectos de ley; e interviene en el proceso de elección del gobierno y puede exigirle a éste responsabilidad política; finalmente le corresponde analizar y aprobar, en primer término, los presupuestos generales del Estado.¹²¹

De acuerdo con la Constitución, el Congreso de los Diputados se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, electos por sufragio universal, libre, directo y secreto. La elección se verifica en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional. El Congreso se elige por cuatro años, pero el mandato de los diputados puede terminar antes por la disolución de la Cámara.¹²²

¹¹⁹ Ibidem. p. 206.

¹²⁰ Cfr. Constitución Española. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Constituciones del Mundo. www.juridicas.unam.mx.

¹²¹ ROSSELL, Mauricio. Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional. Cámara de Diputados – Miguel Angel Porrúa. México 2000., p. 102

¹²² Debemos recordar que una característica esencial de los Sistemas Parlamentarios es el voto de la moción de censura, de la cuestión de confianza, para el caso del Parlamento; o bien, la disolución del mismo para el caso del Primer Ministro. Cfr. LINZ Juan J. y VALENZUELA Arturo. *Las Crisis del Presidencialismo*. Editorial Alianza Universidad. Madrid 1998. P. 225-266. ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial* Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No.20 México 1999.

Respecto del Senado, que es la Cámara de representación territorial, se establece la elección de cuatro senadores por cada provincia por medio del sufragio universal, libre, igual, directo y secreto; además once en las dos provincias de las Islas Canarias, cinco en las Islas Baleares y dos por los territorios de Ceuta y Melilla. Las comunidades autónomas designarán además un senador, y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio; la designación corresponde a la asamblea legislativa o al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma. Fernando de Santaolalla considera que para haber sido coherente con esta limitación funcional de la Cámara alta, se debería haber invertido su sistema electoral, del sufragio directo a uno mayoritario de sufragio indirecto, esto es, a un Senado elegido a través de colectividades o institucionales intermedias. Semejante alejamiento del voto de los ciudadanos sería congruente con su menor peso político. Precisamente en esta última posibilidad lo que habría justificado su definición como Cámara de representación territorial. Los senadores también son electos por cuatro años, pero su mandato puede terminar antes por disolución de la Cámara.¹²³

Las Cámaras dictan su propio reglamento y la aprobación y reforma del mismo será sometida a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta; además eligen sus respectivos presidentes y los demás miembros de sus mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 1 y 2, del artículo 72, de la Constitución Española. Es importante señalar que las Cámaras podrán reunirse en sesión conjunta para llevar a cabo funciones no legislativas, previstas por la propia Constitución.

La Mesa Directiva es el órgano rector de la Cámara, ostenta su representación y está compuesta por el Presidente del Congreso, quien dirige y coordina su actuación, cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios. A sus

¹²³ LINZ Juan J. y VALENZUELA Arturo. Op. cit. p. 102

integrantes los elige el pleno en la sesión constitutiva del Congreso. En la elección de Presidente cada diputado vota individualmente y el miembro que cuente con la mayoría absoluta de los votos de la Cámara resulta electo. En caso de no conseguirse ésta, se realiza una segunda vuelta entre los dos que hubiesen alcanzado mayor votación y se elige al que obtenga más votos.

Los cuatro vicepresidentes se eligen simultáneamente. Cada diputado anota un nombre en la papeleta y resultan electos por orden sucesivo los cuatro que obtengan mayor número de votos. De la misma forma se eligen los cuatro secretarios. Las vacantes se cubrirán por decisión del pleno de acuerdo al mismo procedimiento.

La Mesa se reúne a convocatoria de su presidente y está asesorada por el Letrado Secretario General, quien redactará el acta de las sesiones y cuidará, bajo dirección del Presidente, del cumplimiento de los acuerdos. De entre las facultades de la Mesa destacan las de carácter administrativo.

Además de organizar el trabajo interno y el gobierno interior de la Cámara, de calificar los escritos de índole parlamentaria así como declarar su admisibilidad o el rechazo, realiza el nombramiento del Secretario General de entre los Letrados con más de cinco años de ejercicio, a propuesta de su Presidente, elabora el presupuesto del Congreso, dirige y controla su ejecución, ordena los gastos de la Cámara y fija cada año la cuantía de las percepciones de los diputados y sus modalidades, dentro de las correspondientes consignaciones presupuestarias; y fija la cuantía de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios dentro de los límites de la correspondiente asignación presupuestaria.

Por su parte el Presidente de la Mesa, que es el Presidente del Congreso, ostenta la representación de la Cámara, dirige los debates, mantiene el orden interno e interpreta el reglamento en caso de duda y lo suple en caso de omisión. Cuando en el ejercicio de esa función dictase una resolución de carácter general, deberá obtener la aprobación de la Mesa y de la Junta de Portavoces. Los vicepresidentes y secretarios auxilian al presidente en el ejercicio de sus funciones.

En el Senado, la Mesa cuenta con un Presidente y cuatro Secretarios, pero sólo con dos vicepresidentes. En cuanto a las personas que ocupan estos cargos, el Presidente y los Vicepresidentes se eligen como en el Congreso de los Diputados, sin embargo, a los Secretarios se les designa escribiendo cada senador dos nombres en la papeleta, resultando electos los cuatro que tengan más votos.

La Mesa del Senado no interviene en el ámbito administrativo del mismo como lo hace la del Congreso; el resto de sus facultades son análogas. El Presidente puede presidir cualquier comisión del Senado cuando así lo juzgue conveniente, además tiene también las mismas facultades que en el Congreso de los Diputados.

Con base en lo anterior podemos afirmar que la Presidencia de las Cámaras en las Cortes Generales, tiene una influencia británica en su nacimiento, y francesa en su evolución, es decir, podríamos afirmar que fusiona ambas corrientes, pues como veremos a continuación, sin tomar en cuenta la naturaleza de sus órganos, los reglamentos atribuyen a estos funciones no propias a la naturaleza del órgano.

La elección de los Presidentes de las Cámaras españolas pone de manifiesto, la validez del principio mayoritario. El artículo 72.2 de la Constitución recoge el principio de autonomía parlamentaria en la elección de sus órganos de gobierno al indicar que las Cámaras eligen a sus propios Presidentes. Este mismo principio se reitera en el artículo 37.1 del Reglamento de Congreso de los Diputados, según el cual resultará elegido el candidato que obtenga el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Si ninguno obtuviera en primera votación dicha mayoría, se repetirá la elección entre los que hayan alcanzado las dos mayores votaciones y resultará elegido el que obtenga más votos. Idéntico sistema establece el artículo 7 del Reglamento del Senado. Cabe así una Presidencia de cualquiera de las Cámaras que no goce del apoyo siquiera de la mitad de sus miembros, por lo que el vencedor debe ser consciente que la falta de

apoyo de la minorías no supone que sus competencias deba desarrollarlas contra éstas.

Otro elemento a tener en cuenta a la hora de la elección del Presidente de las Cámaras es el del procedimiento utilizado. Los Reglamentos españoles consagran la votación secreta, por papeletas. Ello resulta especialmente significativo por cuanto la regla general es que las votaciones parlamentarias son públicas. La excepción al principio general de la publicidad se justifica por que en este caso opera, más que el principio de responsabilidad política de los parlamentarios ante sus electores, la pretensión de que actúen con plena libertad y de que el elegido quede formalmente liberado de vínculos con los diversos grupos. No se ha establecido en España ninguna tradición de continuidad en la Presidencia, por lo que esa posibilidad dependerá esencialmente de la voluntad del partido mayoritario.¹²⁴

El Presidente, como órgano unipersonal sustantivo, tiene atribuidas constitucionalmente ciertas facultades que resaltan la primacía del Congreso de los Diputados sobre el Senado en el régimen político español.

Así, preside las sesiones conjuntas de ambas Cámaras, refrenda la propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, y es el encargado de presentar a la Cámara al candidato a la Presidencia del Gobierno propuesto por el Rey. En el procedimiento legislativo los textos aprobados por el Congreso pasan al Senado por mediación de sus respectivos presidentes, los cuales actúan también como mediadores ante las administraciones en el ejercicio de la función inspectiva por parte de las Cámaras y sus comisiones.

En cuanto a sus funciones estrictamente parlamentarias, la Constitución española puede generar cierta confusión derivada de su artículo 72.3, al afirmar que los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los

¹²⁴ SÁNCHEZ NAVARRO, Angel J. Op. cit. p 186 – 187.

poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes, puede entenderse que la Constitución concentra en la presidencia todas las funciones de gobierno y administración interna de las Cámaras. Ello no es así, por cuanto los reglamentos lo interpretan en sentido amplio distribuyendo las competencias entre los diversos órganos rectores de las Cámaras. Lo que sí se desprende de esa redacción es la preeminencia que la Constitución otorga a la figura presidencial.¹²⁵

Las funciones que los Reglamentos atribuye a los Presidentes pueden agruparse en varias categorías:

- Como portavoz de la Cámara: la representa en las relaciones con otros órganos de la Cámara.
- Como director de los trabajos, tiene poderes de convocatoria de los órganos parlamentarios, de distribución del trabajo, de programación de los trabajos (con una relativa amplitud de sus funciones en este campo); de organización y dirección de los debates.
- Como responsable de la disciplina de la Cámara.
- Como garante de la aplicación del Reglamento, interpretándolo en caso de dudas.
- Como órgano con capacidad normativa: la función de interpretar el Reglamento en caso de duda se amplía hasta llegar a suplirlo en caso de omisión.

Estas funciones, aunque compartidas con otros órganos como la Mesa Directiva o la Junta de Portavoces, adquieren gran importancia en el sistema español.

- Como máxima autoridad de la Cámara, toma a los demás diputados el juramento de acatar la Constitución; es el encargado de ordenar los pagos,

¹²⁵ Ibidem p. 188 – 189.

propone a la Mesa el nombramiento del Secretario General del Congreso y del Letrado Mayor del Senado.

Los Presidentes de las Cámaras españolas pueden ejercer numerosas competencias, casi todas ellas de manera unilateral o personal; sin embargo, las decisiones más importantes se producen en colaboración con otros órganos, y las facultades que ejercen discrecionalmente tienen un peso político muy limitado. Ahora bien, la posición presidencial frente a los demás órganos de gobierno lo convierte en el centro de poder más importante del Parlamento, que cuenta así con una presidencia fuerte en todos los terrenos, lo que tiene sus riesgos.

La presidencia de las Cámaras en el ordenamiento español no es asimilable al del órgano neutral y *super partes* que se da, sobre todo en los Comunes británicos y en el Parlamento italiano. A ello contribuyen el método de elección, que no obliga a la negociación y permite que el presidente llegue a serlo sin el apoyo del conjunto de la Cámara, de forma que en la práctica tal elección constituye la primera confrontación de fuerzas entre mayoría y oposición; en segundo término, sus competencias configuran una presidencia fuerte en todos los ámbitos de la vida parlamentaria, hasta el punto de que algunos autores hablan de la desmesura presidencialista del legislativo.¹²⁶

Por ello, los presidentes de las Cámaras españolas son hombres de la mayoría y se definen como tales en los momentos de máxima confrontación política y parlamentaria.

Una última cuestión que debe señalarse se refiere a la posibilidad o no de revocar el mandato del presidente mediante una moción de censura que le retire la confianza de la Cámara. Ante el silencio de los Reglamentos Españoles, caben dos posturas: algunos autores entienden que el presidente, en tanto que representante de la Cámara, sólo puede ocupar el cargo mientras que goce de la confianza de la misma; en consecuencia las Cámaras pueden presentar y aprobar mociones censurando al presidente, que obligaría a éste a dimitir, otros estiman

¹²⁶ Ibidem. p. 193.

que la presidencia no puede ser censurada, ya que tal posibilidad no está reglamentariamente previstas. La mayoría que puede nombrar al Presidente, puede también forzarle a dimitir.¹²⁷

En el ordenamiento español, la composición de las Mesas trata asimismo de reflejar el pluralismo existente en las Cámaras. Este órgano se encuentra formado por el Presidente, cuatro vicepresidentes (dos en el Senado), y cuatro Secretarios. Sus integrantes están asistidos y asesorados por el Letrado Secretario General del Congreso o por el Letrado Mayor en el Senado.

El procedimiento legalmente establecido para la elección prevé que ésta se lleve a cabo por votación secreta mediante papeletas. En primer lugar se elige al presidente y a continuación a los demás integrantes del órgano. La utilización del voto limitado es la principal garantía de que gozan las minorías, aunque existan ciertas diferencias entre ambas Cámaras.

Así, en el Congreso cada diputado escribe un solo nombre en la papeleta para la elección de vicepresidentes y otro para la elección de secretarios. En ambos casos, resultan elegidos los candidatos que obtengan mayor número de votos, sin que sea necesario alcanzar ninguna mayoría calificada.

De esta forma, se permite el acceso a la Mesa a algunas minorías, pero no de todas, y usualmente se mantiene el control de la Mesa por parte del Grupo – o de la coalición de grupos – que ostenta la mayoría.

En el Senado el sistema de elección prima a los dos mayores partidos, favoreciendo una escasa representación de las demás minorías. Ello se debe a que las vicepresidencias se reducen a dos, y en la elección de secretarios cada senador puede escribir dos nombres, en lugar de uno. Tampoco en este caso se exige ningún requisito de mayoría calificada, resultando elegidos por su orden los que obtengan mayor número de votos. Se reproduce así sin modificaciones el procedimiento prescrito por el Reglamento de 1971, con el efecto político de no

¹²⁷ Ibidem p. 199 – 200.

favorecer la búsqueda de acuerdos, puesto que los dos grupos mayoritarios pueden repartirse todos los puestos en juego.

Los acuerdos de la Mesa son adoptados, preferentemente por consenso, aunque en casos de conflicto es inevitable recurrir al juego de las mayorías. De esta forma las fuerzas minoritarias carecen de posibilidades para forzar la aceptación de sus posiciones en cualquier caso. La Mesa aparece como un órgano de extracción esencialmente mayoritaria.¹²⁸

De un análisis superficial de sus funciones resulta su diversa naturaleza e importancia política. Así, pueden apreciarse diversas competencias representativas, administrativas, (adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara), económico presupuestarias, registrales, disciplinarias y otras que en general, no plantean excesivos conflictos.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con otras atribuciones genéricas de la Mesa, entre las cuales pueden mencionarse las siguientes:

La calificación de escritos: la actividad cuyo contenido consiste en calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos ha sido caracterizada como la labor más importante y compleja de la Mesa y la que mayor grado de desacuerdo suscita entre sus miembros. Con ello parece contradecirse su consideración como actividad meramente administrativa, formal, de simple comprobación de la adecuación entre el escrito y el tipo contenido en la norma reglamentaria. Esta concepción formalista de la calificación parece ajustarse tanto a la letra de los preceptos reglamentarios (calificar con arreglo al Reglamento), como al concepto usual del vocablo calificación en otros ámbitos jurídicos, como en el Derecho Hipotecario.

De esta forma la calificación de escritos aparece explícitamente caracterizada como función política, en la que los miembros de la Mesa actúan

¹²⁸ SÁNCHEZ NAVARRO, Angel J. Op. cit p 224

condicionados en su juicio por la disciplina de los grupos. Algo que se estima necesario desde el momento en que no resulta posible la distinción ilusoria, por supuesto, entre el juicio de admisibilidad legal y el juicio de admisibilidad política por otro. Con lo cual se convierte a la Mesa no en un órgano de calificación con arreglo al Reglamento; sino en un “filtro político” en disposición de evitar que las iniciativas incómodas para la mayoría alcancen siquiera el debate parlamentario.¹²⁹

La segunda de las facultades de la Mesa que puede operar en detrimento de su pretendido carácter técnico o institucional es la referida a la organización y dirección de los trabajos. Esta denominación genérica abarca una serie de importantes funciones, sobre todo en el Senado, en materia de programación y el orden del día de las Cámaras y de sus comisiones, compartidas o no con otros órganos.¹³⁰

Un factor relevante para la situación jurídica de las minorías de oposición en la Mesa de las Cámaras es el sistema de recursos. Las Mesas españolas están formadas por representantes de algunos Grupos Parlamentarios presentes en las Cámaras. En ese marco, resulta significativo el sistema de recursos que permite a esas minorías, en caso de desacuerdo con la resolución adoptada por la Mesa, cuestionar ésta.

Los Reglamentos españoles prevén que las resoluciones de la Mesa darán lugar a una especie de recurso de reposición ante el mismo órgano. En el Congreso el artículo 31.2 del Reglamento establece que un diputado o un Grupo Parlamentario puede solicitar la reconsideración de las decisiones relativas a calificación y tramitación parlamentaria. La decisión corresponderá a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, y habrá de ser motivada.

En el Senado, un senador o un Grupo puede igualmente solicitar la reconsideración de las mismas decisiones. En este caso la Mesa decidirá

¹²⁹ Ibidem. p 227-228.

¹³⁰ Ibidem p 233.

mediante resolución motivada que, si no es adoptada por unanimidad, podrá ser objeto de una moción ante el Pleno; cabe recordar que éste es el único supuesto en que los Reglamentos atribuyen significación jurídica a la unanimidad. Resulta así que el recurso ante el Pleno, no aparece como la regla, sino como una excepción posible sólo en el Senado y cuando la Mesa no haya decidido por unanimidad. De esta forma, la Mesa se convierte no sólo en un órgano de decisión política, sino que cierra en la práctica cualquier otra posibilidad de sustanciar en foros políticos cuestiones de esa naturaleza, obligando a judicializar la resolución de conflictos que habrían de discutirse en el Parlamento.¹³¹

Como podemos observar en el análisis realizado por Sánchez Navarro, la Mesa juega un papel meramente técnico y de apoyo a la presidencia. En nuestro país los analistas de la Mesa Directiva mexicana han coincidido en que ha perdido su carácter de órgano de gobierno, lo que nos lleva a concluir de manera parcial que, el carácter del órgano en su origen, dependerá específicamente del cuerpo legislativo que le haya dado vida, es decir, la Asamblea que elige por primera ocasión a la Mesa Directiva de un Parlamento, definirá si es un órgano de gobierno, o bien, un órgano técnico y de apoyo parlamentario.

En España todos los Grupos Parlamentarios gozan de idénticos derechos y constituyen el lugar idóneo para que los legisladores desarrollen sus competencias, unifiquen voluntades, coordinen los trabajos parlamentarios e incidan en las decisiones de las Cámaras, dadas las limitadas atribuciones que los reglamentos de las mismas conceden a los legisladores en lo individual.¹³²

La constitución de los grupos se efectúa dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso mediante un escrito firmado por todos aquellos que deseen constituir el grupo, haciendo constar su denominación y el nombre de su portavoz, que vaya dirigido a la Mesa Directiva.

¹³¹ Ibidem. p. 235 – 236.

¹³² Idem p. 103

Para constituirse en Grupo Parlamentario, el Reglamento del Congreso establece que se necesitan por lo menos 15 diputados, pudiendo existir sólo un grupo por partido. Sin embargo, los diputados de una formación política que aún sin reunir dicho mínimo hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco, pueden formar un Grupo Parlamentario si además obtuvieron, por lo menos, el 15% de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura, o el 5% de toda la votación nacional.

Si aún así no se pudiese constituir el grupo por no reunirse los requisitos, los miembros de diferentes formaciones políticas pueden constituir un grupo mixto para satisfacerlos. Por otra parte los diputados que no se integran a ningún Grupo Parlamentario, quedan automáticamente incorporados a un grupo mixto forzoso. En España, no existen los diputados sin grupo ni partido.¹³³

Los grupos desempeñan básicamente tres funciones respecto a sus integrantes: la homogeneización de las voluntades, la asistencia técnica y la canalización de las propuestas parlamentarias, a fin de evitar que se presenten y formalicen propuestas contrarias a su línea ideológica. Los Grupos Parlamentarios son los verdaderos protagonistas del funcionamiento de la Cámara. Son ellos quienes designan a los miembros de su partido que habrán de formar parte de las comisiones, gozando en este caso de un poder ilimitado para sustituirlos. Asimismo, los debates se encuentran organizados, especialmente en el Congreso de los Diputados, en torno a la participación de ellos, de tal forma que la intervención al margen de los mismo queda muy limitada.¹³⁴

En el Senado, los Grupos Parlamentarios se integran con un mínimo de 10 senadores y se disuelven cuando su número durante el transcurso de la Legislatura es inferior a seis. Prescindiendo de estas diferencias respecto a su integración, el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios es análogo al del Congreso de los Diputados.

¹³³ Idem. p. 104

¹³⁴ Idem p. 105.

El Reglamento del Senado introdujo en 1982 una subdivisión organizacional al interior de los Grupos Parlamentarios que no ha sido reconocida hasta la fecha en el Congreso de los Diputados, los denominados Grupos Territoriales. Estos sólo pueden constituirse por los grupos que cuenten con senadores propietarios procedentes de dos o más comunidades autónomas y deben estar integrados por tres senadores como mínimo, pudiendo provocar que existan varios grupos territoriales de diversos Grupos Parlamentarios relativos a una misma comunidad autónoma. La intervención de estos grupos al interior de la Cámara se limita a las deliberaciones de la Junta de Portavoces, a las cuales sólo pueden asistir dos representantes de los grupos territoriales por cada Grupo Parlamentario; y a los debates plenarios relacionados especialmente con sus comunidades autónomas.¹³⁵

La Junta de Portavoces era un órgano desconocido en las asambleas decimonónicas que surge y se consolida en el parlamentarismo más reciente, como una consecuencia de la superación del anterior sistema de individualidades políticas y su sustitución por otro en que los Grupos – a través suyo los partidos políticos – son los protagonistas del funcionamiento de las asambleas legislativas.¹³⁶

Los líderes de los grupos parlamentarios integran la Junta de Portavoces. Las reuniones de la junta se realizan por convocatoria del Presidente del Congreso, que lo es también de la Junta, ya sea por iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de 25% de la Cámara.

En la Junta las decisiones se toman bajo el criterio de voto ponderado; esto es, cada vocero tiene tantos votos como diputados su Grupo Parlamentario. El gobierno, a quien se le debe dar cuenta de las reuniones de la Junta, puede enviar a ellas un representante. De esta forma, se institucionaliza la negociación entre las fuerzas políticas presentes en las Cámaras y el gobierno, a través de sus

¹³⁵ Idem p 106

¹³⁶ SANTAOLALLA, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Editorial Espasa – Universidad. España 1990 P. 172

representantes o de los miembros de la mayoría, a la vez que se unifican los trabajos de los distintos órganos parlamentarios y se vincula la actividad del Legislativo y el Ejecutivo. Por ello, las Juntas de Portavoces constituyen un lugar adecuado para un diálogo del gobierno con la mayoría parlamentaria y la oposición.

La Junta de Portavoces cuenta con importantes funciones de la agenda parlamentaria, entre las que destacan programar en líneas generales la actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del pleno y de las comisiones y nombrar y remover a los integrantes de las comisiones. En resumen, cuenta con amplias facultades en el manejo político de la asamblea.

En el Senado, la Junta se integra y funciona de forma análoga que en el Congreso de los Diputados con la salvedad de que se incluye a dos representantes de los grupos territoriales de un mismo Grupo Parlamentario, designados por su portavoz.

Es importante señalar que estas facultades son de naturaleza política, la Junta de Portavoces no se encarga de asuntos administrativos. La importancia de organización por grupos plasmada en los Reglamentos del Congreso y del Senado se complementa con las características del sistema electoral que por medio de listas cerradas refuerza la estructura oligárquica de los partidos y los instrumentos disciplinarios hacia el exterior de los grupos.

El sistema parlamentario español funciona con base en la coexistencia, a veces demasiado tensa, entre los partidos políticos y sus Grupos Parlamentarios por una parte, y los diputados individuales por la otra. Los primeros tienden a considerar propiedad suya los escaños parlamentarios debido a que se percibe al sistema electoral como un medio para agregar las preferencias ciudadanas a través de listas y programas de los partidos. Por su parte, los diputados y senadores se consideran los legítimos propietarios de sus constancias de mayoría, ya que la Constitución prohíbe explícitamente el mandato imperativo ¹³⁷

¹³⁷ ROSSELL, Mauricio Op. cit p. 107

Así como la Mesa gestiona, *prima facie*, los asuntos de orden administrativo e interno de éstas, la Junta de Portavoces tiene tareas íntimamente relacionadas con funciones constitucionales de las Cortes. La Mesa es un órgano primordialmente neutro, mientras que la Junta es marcadamente política. Por eso no es necesaria la presencia de todos los Grupos en el primero, mientras que esta misma presencia es esencial en la Junta.

Ni el Reglamento del Congreso ni el Reglamento del Senado definen a la Junta pero en un adelanto del estudio de sus funciones permite calificarlo como órgano de participación de los Grupos Parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones que competen a las Cámaras.

Desconocida la Junta en el texto constitucional de 1978, ve difuminadas sus funciones por la importancia que los Reglamentos atribuyen a las Mesas, convertidas en órganos formalmente competentes para participar en la función de fijar la programación de los trabajos parlamentarios y la orden del día, característica de las Junta de Portavoces.

Cierto es que las Juntas participan en esa función, especialmente en lo referido a la orden del día, pero lo hacen subordinadas a, o en concurrencia con, las respectivas Mesas. En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que, como señala la doctrina, las funciones de éste órgano van más allá de las expresamente atribuidas por los Reglamentos, ya que es un foro de debate y negociación entre los diferentes representantes de los diversos Grupos.¹³⁸

En su composición lógicamente dominan los Portavoces de los diversos Grupos Parlamentarios. Junto a ellos y al Presidente de la Cámara, en el Congreso deberán asistir, al menos, un vicepresidente, uno de los Secretarios y el Secretario General. Los portavoces o sus suplentes podrán estar acompañados por un miembro de su grupo que no tendrá derecho a voto, previéndose también la posibilidad de que el gobierno envíe un representante a sus reuniones. En el Senado, podrá asistir un representante del Gobierno y se admite la posible

¹³⁸ SÁNCHEZ NAVARRO, Angel J. p 236 – 237.

participación de representantes de Grupos Territoriales que pueden existir dentro de los Grupos Parlamentarios, en particular cuando se trate de deliberar sobre alguna materia que afecte especialmente a una Comunidad Autónoma. En la práctica también asisten un vicepresidente y un secretario. De este modo resulta que tiene voz en esta sede el Presidente, el representante del Gobierno y los Portavoces.

Cuestión distinta es la concerniente a la toma de decisiones: en este caso sólo tienen derecho al voto los Portavoces de Grupo. Como la Junta constituye un órgano representativo de naturaleza esencialmente política, en ella se reproduce la relación de fuerzas del Pleno. El mecanismo utilizado para ello es el del voto ponderado, adoptado primero por la práctica parlamentaria y luego reconocido explícitamente por el Reglamento del Congreso en su artículo 39.4 y de forma tácita en el Senado. De cualquier forma la práctica española, prefiere buscar el acuerdo de los diferentes Grupos, hasta el punto de que son relativamente raras las votaciones excepto en los casos de verdadera tensión política. Sólo en un supuesto excepcional –la inclusión en la orden del día de un asunto que no reúna los trámites reglamentarios- se exige en el Congreso la unanimidad de la Junta para la adopción del acuerdo.¹³⁹

El método del voto ponderado ha sido objeto de discusión doctrinal y algún autor considera que es inconstitucional porque viola el artículo 79.3 de la Constitución española, que consagra la indelegabilidad del voto personal de los parlamentarios. De modo que la Junta de Portavoces puede ser utilizada, sobre todo en situaciones de mayorías absolutas, como instrumento para lograr, a través del voto ponderado, la anulación virtual de ciertas iniciativas de la oposición, algo que se manifiesta con especial virulencia en todas las comisiones de explícita vocación de control parlamentario.¹⁴⁰

En conclusión la Mesa es el órgano rector y de representación colegiada de la Cámara; está integrada por el Presidente del Congreso, quien la preside, por

¹³⁹ Idem. p. 237 – 238.

¹⁴⁰ Idem. p. 239

cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios. Todos ellos son elegidos por la Cámara al comienzo de la legislatura, utilizando un sistema que favorece su distribución entre distintos grupos parlamentarios. A la Mesa le corresponde el gobierno interior y la organización del trabajo parlamentario. Dentro del primer aspecto asume la elaboración del presupuesto del Congreso, la dirección y control de su ejecución, la ordenación de gastos y diversas competencias en materia de personal. En cuanto a la organización del trabajo parlamentario, le compete la programación de las líneas generales de actuación de la Cámara, la coordinación de los trabajos de sus distintos órganos, la calificación sobre los escritos y documentos parlamentarios, la decisión sobre su admisibilidad y procedimiento de tramitación y otras funciones previstas en el Reglamento; para ello está asistida y asesorada por el Secretario General.

La Junta de Portavoces es el órgano a través del cual participan los Grupos Parlamentarios en la ordenación del trabajo de la Cámara. Está integrada por el Presidente del Congreso, que actúa como su Presidente, y por los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios, los cuales disponen de total autonomía para designar a su representante. A sus reuniones también asisten un representante del Gobierno, los miembros de la Mesa (al menos un Vicepresidente y un Secretario) y el Secretario General. La principal función de este órgano es la fijación del orden del día de las sesiones plenarias. De otra parte, debe ser consultada en diversas ocasiones, como la preparación del calendario y la ordenación de los trabajos, la fijación del número de miembros de las Comisiones, la creación de cierto tipo de estos últimos órganos o la ordenación de los debates, entre otras. Los acuerdos de la Junta de Portavoces se adoptan por voto ponderado.

El Reglamento del Congreso, en el Título III, denominado *De la organización del Congreso*, establece lo siguiente:

CAPÍTULO SEGUNDO: De la Junta de Portavoces¹⁴¹

¹⁴¹ Cfr. Reglamento del Congreso de los Diputados de España en www.congreso.es

Artículo 39

1. Los portavoces de los Grupos Parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente del Congreso. Este la convocará a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara.

2. De las reuniones de la Junta se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante, que podrá estar acompañado, en su caso, por persona que le asista.

3. A las reuniones de la Junta deberán asistir, al menos, un Vicepresidente, uno de los Secretarios de la Cámara y el Secretario General. Los portavoces o sus suplentes podrán estar acompañados por un miembro de su Grupo que no tendrá derecho a voto.

4. Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptarán siempre en función del criterio de voto ponderado.

En el congreso la Junta de Portavoces se reúne siempre que la convoque el Presidente, a iniciativa propia o a convocatoria de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara. En el Senado, se reúne cuando la convoca el Presidente, pero con la particularidad de que la convocatoria se hace obligada en numerosos casos.

Precisamente el artículo 44 Reglamento del Senado establece que la Junta de Portavoces será oída para fijar con carácter imperativo los siguientes extremos: la fecha en que hayan de comenzar y terminar los periodos de sesiones de la Cámara; el orden del día de las sesiones; los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas del Senado y las normas interpretativas o supletorias que pueda dictar la presidencia. Se trata de una serie de intervenciones preceptivas, pero no vinculantes. De este modo, la Junta de Portavoces actúa en el Senado como un órgano consultivo, cuya voz debe ser oída en diversas e importantes ocasiones, pero sin que formalmente tenga que sujetarse a la misma.

No obstante, la autoridad política de este órgano dota a sus opiniones de un peso relevante.

La naturaleza de la Junta de portavoces del congreso de los Diputados es variable, ya que en unos casos actúa como órgano decisorio y en otros como meramente consultivo. Aunque no existe un artículo que relacione o enumere todas sus facultades, puede citarse como ejemplo de sus funciones consultivas el ser oída para la ordenación de los debates y las votaciones y para la calificación de las leyes orgánicas. En cambio, interviene como órgano decisorio en una de las cuestiones clave de la vida parlamentaria: la fijación del orden del día.

Este sistema, unido al del voto ponderado, acentúa abiertamente el factor partidista en un trámite tan importante como la determinación del orden del día y a través suyo el funcionamiento general de la Cámara. Con ello se pierde de vista que esta operación no debe desconocer las prioridades que interesen al Grupo o mayoritario ni puede ignorar las aspiraciones de la oposición y de sus distintos grupos. Un sistema semejante, aplicado en su literalidad, puede implicar el sofoco de la voz de la oposición, ya que permite a la mayoría posponer indefinidamente aquellos temas que constituyen la ejecución del programa político del gobierno, lo que supone dar una preferencia los asuntos que interesen al Grupo o grupos mayoritarios que le respaldan. Pero ello no puede equivaler a un monopolio abusivo en su formación.¹⁴²

B. La Conferencia de Presidentes en Francia

La Constitución de la República Francesa del 4 de octubre de 1958¹⁴³, establece a partir del Título Cuarto la regulación relativa al Parlamento, el cual de acuerdo con en el artículo 24, se conforma por la Asamblea Nacional y el Senado.

El Parlamento Francés es bicameral; sin embargo se trata de un bicameralismo asimétrico. La V República francesa buscó la consolidación de

¹⁴² SANTAOLALLA, Fernando. Ob. cit 174.

¹⁴³ Cfr Constitución de la República Francesa del 4 de octubre de 1958 en: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Constituciones del Mundo. www.juridicas.unam.mx

dicha asimetría, con un marcado predominio de la Asamblea Nacional sobre el Senado, como una fórmula para brindar estabilidad al gobierno considerando que el parlamentarismo de la III y IV Repúblicas había producido gobiernos frágiles e incapaces de enfrentar crisis políticas graves.

La propia ley reconoce dicha asimetría en dos características principales: otorga exclusivamente a la Cámara baja la facultad de exigir responsabilidad al gobierno y de emitir votos de no confianza en contra del primer ministro y los miembros del gobierno, promoviendo así su destitución; y establece la posibilidad de que las iniciativas de Ley rechazadas por la Cámara alta pueden ser aprobadas por la Asamblea.

Asimismo, existen diferencias entre ambas Cámaras en los métodos de elección de sus integrantes y la duración de sus encargos. Baste señalar que mientras la Asamblea se renueva por tercios cada tres años, el Senado es electo de manera indirecta por un periodo de nueve años.

La Asamblea Nacional se integra con 577 miembros, electos de manera directa por un periodo de cinco años en 577 circunscripciones uninominales mediante un sistema de doble vuelta electoral; 555 asientos son adjudicados a la metrópoli, Francia, mientras que los 22 restantes corresponden a los departamentos de ultramar, colectividades territoriales y territorios. En este sistema se eligen a los candidatos con el mayor número de votos, para contender en la segunda vuelta proclamándose victorioso aquel que obtenga la mayoría absoluta. El periodo para el que son electos los diputados se puede llegar a acortar si el Parlamento es disuelto. Bajo la V República el Parlamento ha sido disuelto en seis ocasiones: en 1962, 1968, 1981, 1986, 1988 y 1997.

El Senado cuenta con 321 miembros. 296 de estos escaños corresponden a la metrópoli (Francia); 13 a los departamentos de ultramar, colectividades territoriales y territorios; y 12 más a los ciudadanos franceses residentes en el extranjero. Son electos de manera indirecta por un periodo de nueve años, renovándose cada tres años un tercio de ellos. Los miembros del Senado son elegidos por colegios electorales conformados por representantes electos en cada

departamento: los Alcaldes de las Comunidades, los diputados a la Asamblea Nacional, los miembros de los Consejos Generales (Asambleas Departamentales) y los Consejeros Nacionales (miembros de las Asambleas Regionales) elegidos en los departamentos; asimismo, son invitados a las asambleas electorales los delegados de los consejos municipales. Los colegios electorales son electos popularmente mediante un sistema electoral mixto en 108 circunscripciones territoriales; el número de asientos depende de la población con que cuenta la demarcación. La distribución de asientos es la siguiente: dos tercios del Senado requiere de una mayoría en dos vueltas para aquellos departamentos representados por cuatro o menos senadores y para los territorios de ultramar; un tercio del Senado se elige mediante una fórmula proporcional, usando la regla del mayor promedio, para aquellos departamentos que tienen derecho a más de cinco asientos.

Estas complicadas reglas propician que la elección senatorial tenga un predominio más rural que urbano, y sin lugar a dudas conservador. Asimismo, desde que el Senado no puede ser disuelto da la impresión de que el Senado es eterno y prevalece sobre todo el desgaste político.¹⁴⁴

El Bureau. El Presidente de la Asamblea Nacional es la cuarta autoridad del Estado en orden protocolario, lo cual revela el predominante papel del Estado en la vida política en Francia. Es electo por un periodo de 5 años (esto es, para toda la legislatura a menos que esta sea disuelta) mediante voto secreto y mayoría absoluta, el primer día en que se reúnen los nuevos diputados. Sin embargo, si no se logra alcanzar esta mayoría en las dos primeras vueltas en la tercera vuelta se elige al que obtenga la mayoría relativa y en caso de empate al de mayor edad de conformidad con el artículo 9.2 del Reglamento de la Asamblea Nacional.¹⁴⁵

Le corresponde presidir las sesiones y representar a la Asamblea en eventos públicos; además juega un papel constitucional importante como consejero del Presidente de la República, cuando éste considera disolver la

¹⁴⁴ ROSSELL, Mauricio. Op. cit. 125.

¹⁴⁵ Cfr. Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia en www.assemblee-nat.fr/8/8bc.htm.

Asamblea o cuando hace uso de sus poderes constitucionales excepcionales bajo circunstancias de emergencia.

Dentro de sus facultades principales se encuentran las siguientes: decidir qué iniciativas serán discutidas así como el orden de la discusión; juzgar la admisibilidad de las iniciativas introducidas; interpretar las reglas internas de la Asamblea; presentar asuntos ante el Consejo Constitucional además de que, como ya se señaló, designa a tres de sus nueve miembros; y tomar parte en los debates legislativos, en las votaciones y en la propuesta de iniciativas como cualquier parlamentario. Tradicionalmente, el Presidente de la Asamblea ha sido una figura política perteneciente a la mayoría que debe combinar sus deberes como miembro de un partido con aquellos que le corresponden como representante de toda la Asamblea.¹⁴⁶

Los vicepresidentes, los *questors* y los secretarios son electos en las sesiones siguientes a la elección del Presidente y se renuevan anualmente. En su elección se busca reproducir la configuración política de la Asamblea. Para ello se reúnen los Presidentes de los Grupos Políticos para presentar sus listas de candidatos a los cargos del gobierno de la Asamblea y posteriormente tiene lugar la elección.

El Presidente del Senado es elegido cada tres años, junto con la renovación parcial de los senadores. Posee los mismos poderes que el líder de la Asamblea Nacional; pero además le corresponde fungir como Presidente interino en el caso de que por alguna razón la presidencia de la República quede vacante y hasta que un nuevo presidente sea electo.

Los presidentes de ambas Cámaras son asistidos en sus funciones administrativas por una oficina que funge como órgano de gobierno de cada una de ellas. La oficina es electa por todos los miembros de tal manera que todos los partidos políticos estén representados de acuerdo con su peso político y funciona

¹⁴⁶ ROSSELL, Mauricio Op. cit. 125.

tanto como órgano administrativo superior de cada cuerpo; como órgano político encargado de resolver problemas.¹⁴⁷

Los Grupos Parlamentarios. Para conformar un Grupo Parlamentario se requiere de un mínimo de 20 miembros en la Asamblea y 15 en el Senado. La solicitud para conformar un grupo de esta naturaleza se dirige al Presidente de la Asamblea o del Senado, según el caso, acompañada de la firma de todos los miembros del grupo así como una relación de los principios que han acordado. Los presidentes de los grupos tienen prerrogativas especiales, no solamente por que son ex officio miembros de la Conferencia de Presidentes que determina la agenda parlamentaria, sino también porque ellos se encargan de determinar los procedimientos conforme a los cuales deberá llevarse a cabo la sesión. La disciplina de los legisladores en Francia, con respecto al partido político es significativa para los asuntos de vital interés partidista, sin embargo, es más laxa con respecto a otros asuntos de naturaleza menos decisiva.¹⁴⁸

Conferencia de Presidentes. De conformidad con el artículo 13 del Reglamento de la Asamblea Nacional¹⁴⁹, el Presidente de la Asamblea convocará y presidirá las reuniones de la Conferencia. A dicha convocatoria concurrirán cada semana, si así procediere, los vicepresidentes de la Asamblea, los presidentes de las Comisiones Permanentes, el Ponente General de Presupuestos, Economía General y del Plan; el presidente de la Delegación de la Asamblea Nacional para la Unión Europea y los presidentes de Grupo. A petición, podrán ser convocados los presidentes de Comisiones Especiales y el de la Comisión que se constituya en virtud del artículo 80, encargada de los exámenes de las solicitudes de suspensión de la detención, de medidas privativas o restrictivas de la libertad o de medidas de actuación judicial contra algún diputado. El gobierno también podrá contar con un delegado en las reuniones de la Conferencia de Presidentes.

En cuanto a sus facultades encontramos las siguientes:

¹⁴⁷ Ibidem. p. 126.

¹⁴⁸ Ibidem. p. 128-129

¹⁴⁹ Cfr. Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa en. <http://www.assemblee-nat.fr/8/8bc.htm>.

De Gobierno: Fijar la fecha de la sesión mensual, con el carácter de prioritaria, reservada a un orden del día acordado por el Pleno; tras una nueva Conferencia de Presidentes, el orden del día acordado por el Pleno podrá ser modificado; fijar el tiempo asignado globalmente a los grupos en el marco de las sesiones relativas a las declaraciones con debate que el gobierno realice ante el Pleno de la Asamblea; en los demás casos fijará el tiempo global del debate de totalidad en el marco de las sesiones previstas por el orden del día, todos los grupos tendrán un tiempo mínimo idéntico;

Parlamentarias: Observar el orden de los trabajos del Pleno para la semana en curso; recibir el informe de los asuntos incluidos en el orden del día del Pleno por el Gobierno; acordar la votación nominativa; puede modificar la duración de las votaciones secretas; incluir en el orden del día del Pleno las suspensiones de actuaciones judiciales, de la detención o de medidas privativas o restrictivas de la libertad de algún diputado; organiza la discusión de la segunda parte de la Ley de Presupuestos y fija la fecha de discusión de las mociones de censura.

De designación y nombramientos: Fijar la fecha de votación para el nombramiento de personas, cuando en virtud de preceptos constitucionales, legales o reglamentarios la Asamblea deba funcionar como cuerpo electoral de otra asamblea, de una comisión de un organismo o de miembros de un organismo;

En las votaciones en el seno de la Conferencia sobre propuestas presentadas por sus miembros, se asignará a los Presidentes de Grupo un número de votos igual al de los miembros de su grupo una vez deducidos los demás miembros de la Conferencia. Las propuestas de la Conferencia serán puestas a consideración del Pleno al día siguiente a la reunión de la Conferencia. El Pleno sólo podrá pronunciarse sobre el conjunto de estas propuestas.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Cfr. Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa en <http://www.assemblee-nat.fr/8/8bc.htm>

C. El Consejo Directivo en Perú

El Consejo Directivo está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios que se denominarán Directivos-Portavoces elegidos por su respectivo grupo. A cada Directivo-Portavoz titular corresponderá un suplente elegido por cada Grupo Parlamentario. En la conformación del Consejo Directivo se cuidará de guardar similar proporción a la que exista entre los Grupos Parlamentarios en la distribución de escaños en el Pleno del Congreso. Tiene atribuciones parlamentarias, de gobierno, financieras, administrativas entre otras y rescatamos las siguientes:

1. Adoptar acuerdos y realizar coordinaciones para el adecuado desarrollo de las actividades del Congreso.
2. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General del Congreso, antes de su presentación al Pleno del Congreso por el Presidente.
3. Recibir informes periódicos de la Mesa Directiva, Oficialía Mayor y de la Oficina de Auditoría Interna, sobre el desarrollo de los procesos parlamentarios, la administración y el estado de la economía del Congreso, según corresponda.
4. Recibir informes sobre las políticas de administración de personal y recursos económicos y los reglamentos administrativos necesarios, así como la ejecución de licitaciones públicas para la realización de obras o la adquisición de bienes y servicios.
5. Aprobar la agenda de cada sesión del Pleno, definiendo los proyectos que se tratarán en la orden del día de la sesión, poniéndolas en conocimiento de los Congresistas 24 horas antes del inicio de la sesión.
6. Fijar el tiempo de debate de los asuntos contenidos en la agenda de la sesión del Pleno. Si en la sesión no se agota la agenda, el Consejo Directivo elabora una nueva agenda.

7. Aprobar los planes de trabajo legislativo, el cuadro de comisiones y cualquier otro plan o proyecto destinado a facilitar o mejorar el desarrollo de las sesiones y el buen funcionamiento del Congreso.
8. Acordar el otorgamiento de distinciones especiales.
9. Acordar las autorizaciones de licencia particular por enfermedad o viaje que soliciten los Congresistas, cuidando que en todo momento el número de Congresistas licenciados no exceda del 10% y, sólo en casos especiales y extraordinarios debidamente justificados, no exceda del 20% del número legal de miembros del Congreso. Esta regla no comprende las hipótesis a que se refiere el segundo párrafo del artículo 92º de la Constitución Política.
10. Acordar las autorizaciones de licencia para desempeñar las funciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 92º de la Constitución Política.
11. Acordar el nombramiento del Oficial Mayor a propuesta del Presidente, dando cuenta al Pleno.
12. Las demás contenidas en otros artículos del Reglamento y aquéllas que le encargue el Pleno del Congreso. El Consejo Directivo del Congreso se reúne siempre antes de la realización de un nuevo Pleno Ordinario y además en todas aquellas oportunidades que lo acuerde o cuando lo convoque el Presidente del Congreso o a solicitud de un tercio del número legal de sus miembros. El quórum para que el Consejo Directivo del Congreso realice sesiones válidas es de la mitad más uno del número legal de sus miembros. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple de los presentes.

La Mesa Directiva tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras de acuerdo con los lineamientos adoptados por el Pleno y el Consejo Directivo del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno del mismo, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. Está compuesta por el presidente, y tres vicepresidentes.

Acuerda el nombramiento de los funcionarios de más alto nivel del Congreso a propuesta del Oficial Mayor, dando cuenta al Consejo Directivo; autoriza la contratación de servicios y la realización de concursos y el nombramiento y contrato de los profesionales, técnicos y auxiliares que se requieran para el normal desarrollo de las actividades parlamentarias; aprueba el Presupuesto y la Cuenta General del Congreso antes de su presentación al Pleno del Congreso por el Presidente.

El Reglamento del Congreso de la República establece lo siguiente:

Artículo 33

La Mesa Directiva tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno del mismo, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. Está compuesta por el Presidente, y tres Vicepresidentes.

La Mesa Directiva supervisa la administración del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras que establece, de acuerdo con los lineamientos adoptados por el Pleno y el Consejo Directivo del Congreso.

Acuerda el nombramiento de los funcionarios de más alto nivel del Congreso a propuesta del Oficial Mayor, dando cuenta al Consejo Directivo. También autoriza la contratación de servicios y la realización de concursos y el nombramiento y contrato de los profesionales, técnicos y auxiliares que se requieran para el normal desarrollo de las actividades parlamentarias. Aprueba el Presupuesto y la Cuenta General del Congreso antes de su presentación al Pleno del Congreso por el Presidente.

Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es la supervisión del seguimiento de la Estructura del Estado, así como el estudio y dictamen de proyectos de ley y la absolución de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o materia.

El Pleno del Congreso aprueba el cuadro de conformación de Comisiones propuesto por el Presidente luego de realizar las coordinaciones necesarias con los Grupos Parlamentarios, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la instalación del período anual de sesiones en el mes de julio.

En la conformación de las Comisiones se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia. La distribución de los Congresistas en las mismas se racionaliza de modo tal que ningún Congresista pertenezca a más de tres Comisiones ni menos de una, entre Ordinarias, de Investigación y Especiales de estudio y trabajo conjunto, exceptuando de esta regla a los miembros de la Mesa Directiva. Está exenta de esta regla la participación en Comisiones Especiales protocolares o ceremoniales.

CAPÍTULO QUINTO
LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA
EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

I. La Junta de Coordinación Política en México

A. Iniciativas de reforma presentadas por los grupos parlamentarios de 1997 a 1999

Para llevar a cabo un análisis más concreto del tema que nos ocupa citaremos únicamente las iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, presentadas ante alguna de las Cámaras o ante la Comisión Permanente, que influyeron de manera directa en la creación de la Ley Orgánica del 3 de septiembre de 1999. De las más de 11 iniciativas de reforma y un voto particular, sólo tres fueron esenciales.

Con fecha 30 de abril de 1998, diputados pertenecientes a los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Acción Nacional y del Partido del Trabajo presentaron una iniciativa de decreto para modificar algunas disposiciones del Título Primero de la Ley Orgánica del Congreso, relativo a la integración misma del Poder Legislativo Federal y a cuestiones que atañen al mismo en funciones de Asamblea única, así como del Título Segundo de ese ordenamiento, en el cual se contienen las previsiones relativas a la organización de la Cámara de Diputados.

Dicha propuesta fue turnada a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, en la cual no fue posible la elaboración de un dictamen de consenso, a causa de las diferencias de criterios entre el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y los demás Grupos Parlamentarios de la Cámara baja. El 7 de diciembre de 1998 la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias adoptó con el voto de la mayoría de sus integrantes, el dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria del día 12 de ese mismo mes, y que fue objeto de discusión y votación en la sesión pública ordinaria del día siguiente. Por su parte diputados priístas que formaban parte de la Comisión mencionada,

emitieron un voto particular, mismo que fue retirado al ser rechazado por el pleno el dictamen de la mayoría, ya que no cumplía con el propósito que persigue el párrafo segundo del artículo 70 de la Constitución Política, que consiste en emitir una ley que regule la estructura y funcionamiento interno.

El rechazo de ese dictamen en la madrugada de diciembre de 1998, condujo a nuevas negociaciones al año siguiente, y a la presentación de distintas iniciativas del PRD y el PAN el 22 de abril de 1999, mismas que fueron dictaminadas hasta el periodo de sesiones extraordinarias que se llevó a cabo de mayo a agosto de dicho año, el cual contempló en su agenda legislativa la serie de iniciativas relacionadas con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Fue el periodo extraordinario más largo de nuestra historia legislativa, que empezó el 4 mayo y concluyó el 31 de agosto de 1999, unas horas antes de que empezara el periodo ordinario previsto por la Constitución el 1o. septiembre de ese mismo año.¹⁵¹

El 25 de mayo de 1999 miembros del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados presentaron ante la presidencia de la Comisión Permanente, una iniciativa de reformas y adiciones al Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El 26 de mayo de 1999 el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Senadores, por conducto de su Coordinador, el Senador Gabriel Jiménez Remus, presentó una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso, en la que establecen diversos órganos que tienen como fin principal, absorber algunas de las funciones que realizaba la Gran Comisión en el Senado de la República.

Por último, también con fecha 26 de mayo de 1999, un Grupo de senadores priístas presentaron ante la Comisión Permanente, una iniciativa de reformas a la

Ley Orgánica, la cual fue turnada al Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias del Senado de la República.

En la iniciativa presentada por diputados priistas el 25 de mayo de 1999, se establecen esencialmente dos órganos, la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva.

La iniciativa plantea: "A medida que en la Cámara se ha consolidado una mayor pluralidad, ha sido necesario abrir espacios de encuentro para el diálogo formal y el entendimiento de los grupos parlamentarios. Para atender dicha demanda en la Cámara de Diputados se conformó, durante la LV Legislatura Federal, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que la Ley Orgánica del Congreso incorporó a sus disposiciones en la reforma de 1994. Este nuevo órgano, de dirección política y con funciones significativas en el ámbito de la dirección parlamentaria, se pensó como un complemento del órgano que tradicionalmente se había encargado de las tareas de dirección política y, en mucho, de dirección parlamentaria: la Gran Comisión".¹⁵²

La Gran Comisión con los cambios que sufrió en 1994 se transformó en la forma obligada de organización del grupo parlamentario que contara con la mayoría absoluta de los integrantes de la Cámara. Sin embargo, conservó atribuciones, como las que figuran en las fracciones I y II del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso de 1979, reformada en 1994, que no parecería habrían de corresponder a un grupo parlamentario, sino a los órganos de legisladores en los cuales se encuentre representada la pluralidad de la Cámara que garantiza el sistema electoral.

A raíz de la composición de la LVII Legislatura Federal y la integración consecuente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política

¹⁵¹ PAOLI BOLIO, Francisco José. Nueva Ley orgánica del Congreso. Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 2. México. Enero - Junio 2000 p. 139.

¹⁵² Iniciativa de decreto que reforma y adiciona las disposiciones del Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada ante la Comisión Permanente. México. 26 de Mayo de 1999. p. xvii.

exclusivamente con los Coordinadores de los distintos Grupos Parlamentarios, dicho órgano estableció nuevos mecanismos para atender sus responsabilidades, entre otros el sistema del voto.

Con base en estos antecedentes y para responder a la realidad actual, esta iniciativa propuso en el Capítulo Cuarto la conformación de un nuevo órgano, dedicado a las tareas de dirección política de la Cámara, el cual se integraría únicamente con los Coordinadores de cada grupo parlamentario. Este órgano fue denominado por dicha iniciativa como Junta de Coordinación Política.

En el Capítulo Segundo del Título Segundo de esta iniciativa se propuso una Mesa Directiva, que estaría investida con el carácter de autoridad de la Cámara y dotada de atribuciones que no se limitarían a la simple conducción de las sesiones, sino que se propuso se ampliaran para efectos de convertir a este órgano en el eje central de la dirección de los asuntos parlamentarios.

Desde esta iniciativa se fijó de manera clara el interés por el que la actuación de la Mesa Directiva se apegara a los principios de imparcialidad y objetividad, en virtud de que éstos contribuirían a que se fortaleciera y consolidara su autoridad parlamentaria. Es por ello que en la presente iniciativa se proponen distintos elementos relativos a la integración, nombramiento de sus miembros y duración en sus funciones, a fin de garantizar que la Mesa Directiva actuara bajo los principios ya invocados y que en sus trabajos propiciaran el respeto por la Constitución y la ley.¹⁵³

Se propuso que la duración de los miembros de la Mesa Directiva fuera por toda la Legislatura y para cubrir las vacantes de la integración de la Mesa dispuso esta iniciativa continuar con el mecanismo de designación descrito en la Ley de 1979, actuando provisionalmente el funcionario de la jerarquía y prelación que precediera a la posición vacante.

¹⁵³ *Ibidem*, p. xii

En la iniciativa presentada por los Senadores del PAN el 26 de mayo de 1999, se establecen básicamente los siguientes órganos:

- La Junta de Coordinadores *Parlamentarios* que se integraría por los coordinadores de cada grupo y un suplente y su presidencia tendría una duración anual, en orden decreciente, según el número de integrantes de cada grupo. Sus atribuciones serían muy similares a las establecidas por la iniciativa anterior.
- La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores que se elegiría de acuerdo con esta iniciativa, para una legislatura y se integraría con un presidente, un vicepresidente por cada grupo parlamentario, dos secretarios y dos prosecretarios conforme a las propuestas de los coordinadores de los grupos parlamentarios. Mientras ejerza sus funciones se conduciría conforme a los principios de imparcialidad y objetividad,

De la iniciativa de reformas al título tercero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, presentada el 26 de mayo de 1999, por los senadores priistas Eduardo Andrade Sánchez, Sami David David y Juan Ramiro Robledo Ruíz ante la Comisión Permanente, se desprenden los siguientes órganos:

- *La Junta de Coordinación Política y de Gobierno.* La iniciativa la considera órgano interno sustituto de la Gran Comisión de Cámara de Senadores. Quedaría integrada al inicio de cada periodo constitucional con 32 miembros asignados proporcionalmente con base al número de legisladores que cada Grupo Parlamentario haya obtenido conforme a los tres sistemas y principios electorales, esto es, por cada cuatro Senadores que acreditaran los Grupos Parlamentarios nombrarían un representante ante la Junta y en caso de quedar lugares vacantes se aplicaría el sistema de restos mayores, iniciando con los legisladores de mayoría y finalmente con los de representación proporcional.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión H. Cámara de Senadores Senadores del PRI México. 26 de Mayo de 1999. p v

Establecía que fuera Presidente de la Junta por el término de una legislatura el Coordinador del Grupo Parlamentario que contara con la mayoría relativa y que por ningún motivo fueran integrantes de la Junta dos senadores de una misma entidad federativa, con la expresa intención de otorgarle a este órgano mayor representatividad y equilibrio. Finalmente se consignan las clases de excepción a la regla cuando un Grupo Parlamentario demostrara fehacientemente la imposibilidad de cumplir con estos requisitos, principalmente por carecer de un número considerable de escaños. La naturaleza de la Junta se define como la expresión de pluralidad de la Cámara.

La Junta tomaría sus decisiones por la mayoría absoluta de sus miembros. Tanto el sistema de elección, como la forma de votación, limita la actividad de las minorías parlamentarias en el caso la iniciativa que nos ocupa, ya que de acuerdo al sistema de elección, habría grupos minoritarios que sólo podrían contar con un miembro en la Junta, mientras que el Grupo que cuente con 68 senadores en la Cámara, contaría con la mayoría absoluta en la Junta de Coordinación Política y de Gobierno.

- La Mesa Directiva se integraría por un Presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios electos por mayoría y en votación por cédula. Nótese que no hace referencia a una mayoría absoluta o calificada, lo que permite que la Mesa no goce de una representación plural. Todos durarían un periodo ordinario de sesiones. Un aspecto relevante en las tres iniciativas es que proponen aumentar la duración de la Mesa Directiva, subsanando el error de la Mesa mensual que por 175 años veníamos arrastrando.

Primero dictaminaron los senadores los distintos proyectos, y el 31 de agosto los diputados hicieron lo propio. Así entró en vigor la nueva Ley el 4 de septiembre de 1999, con las salvedades previstas en los artículos transitorios para ciertas modificaciones cuya vigencia se previó para tiempos posteriores en diversas materias.

B. Conformación de la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República en la LVIII Legislatura

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 31.1 se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario y es presidente de la Junta, por la duración de la legislatura, el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara; en el caso de que ningún grupo parlamentario la ostente, la responsabilidad de presidir la junta tendrá una duración anual y se desempeñará sucesivamente por los coordinadores de los grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren.

La Junta de la Cámara de Diputados es definida por la propia Ley como la expresión de la pluralidad de la Cámara; por lo que 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.

La Junta adoptará sus decisiones, de conformidad con el artículo 35.1, por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su voto parlamentario.

En la Cámara de Senadores al inicio del periodo constitucional de cada legislatura se conforma la Junta de Coordinación Política, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura. Adicionalmente serán integrantes dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura. En su ausencia el Coordinador de cada grupo parlamentario podrá nombrar un senador que lo represente.

En el artículo 80 define a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores como el órgano que 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.

La Junta de la Cámara de Senadores adoptará 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, de acuerdo con el artículo 81.2.

Los grupos parlamentarios podrán nombrar y sustituir libremente a quienes los representen en la Junta de Coordinación Política, mediante el acuerdo firmado por la mayoría de sus integrantes, que se comunicará formalmente a la Mesa Directiva.

Debemos destacar tres aspectos de gran importancia que diferencian a las Juntas de cada Cámara. El primero es la conformación de cada una. El mayor número de miembros en el caso de la Cámara de Senadores permite al Grupo mayoritario contar con cierta ventaja en los acuerdos que tome la Junta, beneficiándose también a la primera minoría con un miembro más. Llama la atención el hecho de que, para dicha conformación, tal mayoría no sea absoluta y menos calificada, lo que trae como consecuencia que, en el caso de que existan cuatro Grupos Parlamentarios en la Cámara alta, el grupo que tenga 33 senadores gozará del gobierno que se le atribuye a la Junta, sin contar con una mayoría absoluta en la Cámara; a diferencia de la Cámara de Diputados que se integra por los Coordinadores, lo que aparentemente no acarrea discriminación alguna hacia las minorías.

Un segundo aspecto es el relativo al voto ponderado. Hay autores que en el caso de la Junta de Portavoces española consideran que la toma de decisiones por medio del voto ponderado es inconstitucional, ya que el voto personal de cada legislador no se puede delegar en un sólo miembro. Tal garantía la contempla la Constitución española en favor de sus legisladores, situación que nuestra Ley Suprema no regula.

Una diferencia más; el voto ponderado de la Junta de la Cámara de Diputados debe conformar mayoría absoluta para la toma de decisiones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.1; en cambio, en el Senado no se requiere de tal mayoría y esto obedece a la naturaleza jurídica de la Junta, ya que debe por conducto de su Presidente y buscar los consensos entre los Grupos Parlamentarios antes de tomar sus decisiones.

El tercero se refiere a la presidencia de dicho órgano conformidad con el artículo 31.2 y 81.5 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En ambos casos la Junta será presidida por el término de una legislatura por el líder del Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta de la Cámara o del voto ponderado de la Junta. En caso de no contar con dicha mayoría en la Cámara de Diputados, la presiden sucesivamente los coordinadores de los grupos en orden decreciente del número de legisladores que los integren. En este supuesto la duración del cargo será anual.

En el Senado, la presidencia es ejercida en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios que cuenten con un número de Senadores que representen, al menos, el 25% del total de la Cámara.

El cuarto aspecto es el relativo a las atribuciones de cada una, mismas que trataremos en el punto que continua.

Actualmente la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados se integra por Beatriz Paredes Rangel, líder del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional quien preside la Junta; Felipe Calderón Hinojosa, líder de la fracción del PAN; Martí Batres Guadarrama, líder del Grupo Parlamentario del PRD, José Narro Céspedes, líder del PT y Bernardo de la Garza Herrera, coordinador de la fracción del PVEM.

En el Senado se integra por Diego Fernández de Cevallos del PAN quien preside la Junta, por Enrique Jackson Ramírez líder del Grupo Parlamentario del PRI, por Humberto Roque Villanueva y Genaro Borrego Estrada también del PRI;

Raúl Ortega, líder del Grupo Parlamentario del PRD; y Jorge Emilio González Martínez coordinador de la fracción del PVEM.

1. Atribuciones de la Junta en cada Cámara

Al igual que en los capítulos anteriores, agruparemos las funciones de cada Junta de acuerdo a su naturaleza. Las atribuciones de la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Diputados son:

Políticas y de gobierno: 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; proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas,

Administrativas: asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los Grupos Parlamentarios; y

Financieras: presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara;

Legislativas: 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;

De designación y nombramientos: 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;

Podemos observar que la Junta en el caso de la Cámara de Diputados no tiene facultades parlamentarias, es decir, relativas al trabajo legislativo tales como

la conformación del orden del día, facultades que recupera la Mesa Directiva, por lo que la comisión de gobierno de la Cámara de Diputados es realmente un órgano de naturaleza política, con facultades subordinadas al Pleno

La Junta sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. A las reuniones de la Junta concurrirá el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.

En la Cámara de Senadores la Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

Políticas y de gobierno: impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, agilizando así 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; proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente;

Parlamentarias: reunirse con la Mesa Directiva o con su Presidente para 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:

De designación y nombramientos: Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.

Como la Junta del Senado retiene algunas facultades de la Gran Comisión relativas a la conformación del orden del día, consideramos que la Mesa es más débil que la de la Cámara de Diputados.

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

2. Atribuciones de su Presidente

Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política las atribuciones siguientes:

Políticas o de gobierno: Vigilar el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten;

Relativas a las sesiones: convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre la Junta;

Parlamentarias o de trabajo legislativo: Poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos los 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;

Financieras: Disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual;

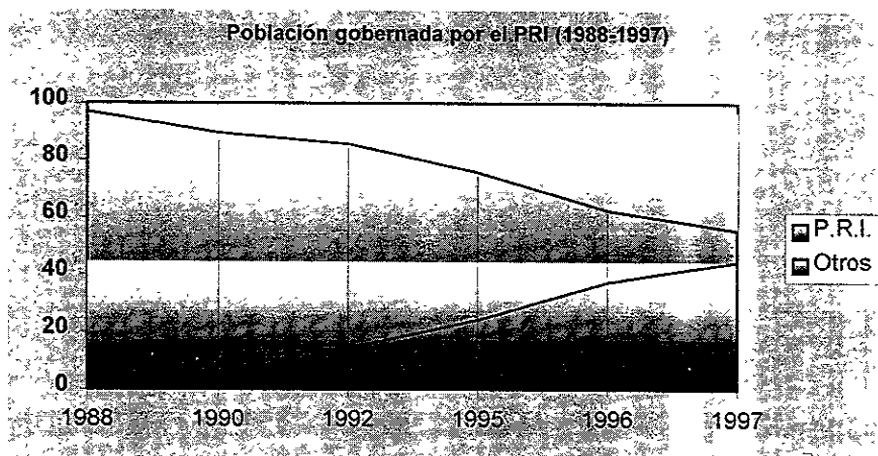
Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores las siguientes atribuciones:

Políticas o de gobierno: Promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones; asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta; y representar a la Junta, en el ámbito de su competencia, ante los órganos de la propia Cámara y coordinar sus reuniones;

Parlamentarias o de trabajo legislativo: proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo.

3. El papel de la Junta de Coordinación Política

Las elecciones mexicanas, sean para elegir presidente de la República, senadores y diputados, gobernadores, diputados a los congresos locales o presidentes y cabildos municipales, son cada vez más competidas, limpias y transparentes.¹⁵⁵ Observemos la siguiente gráfica para ejemplificar lo anterior.



En 1988, no más del 3% de la población mexicana vivía en municipios gobernados por partidos distintos al Partido Revolucionario Institucional; en 1990 la cifra llegó al 10.45%; en 1992, al 14.4%; en 1995, al 24.3%; en 1996, al 37.5; y en 1997, al 49.45%.¹⁵⁶

Algo similar sucede en los Congresos locales. Desde 1989, año en el cual la oposición, concretamente la de centro-derecha, el PAN, ganó oficialmente su primera gubernatura en la historia posrevolucionaria mexicana (concretamente Baja California), nuevos Estados se han ido sumando a la lista: el propio PAN ha ganado las elecciones para gobernador en Chihuahua (1992), Guanajuato (1995), nuevamente Baja California (1995), Jalisco (1995), Querétaro (1997), Nuevo León (1997), y Aguascalientes (1998); por su parte la oposición de centro-izquierda, el

¹⁵⁵ LUJAMBIO, Alonso. *Adiós a la excepcionalidad Régimen presidencial y gobierno dividido en México*. Revista "Este país". México, febrero de 2000. p. 2.

¹⁵⁶ Idem.

PRD ha ganado la elección de Jefe de Gobierno para el D.F. (1997-2000) y las elecciones para gobernador en Zacatecas (1998), Tlaxcala (1998) y Baja California Sur (1999).¹⁵⁷

Lo anterior también se ha reflejado en las elecciones federales. El partido, llamado por algunos oficial, el pasado dos de julio de 2000 pierde la presidencia y gana el candidato del PAN. En el caso de senadores y diputados federales sucede lo mismo, pues basta observar la integración de la LVIII Legislatura para darnos cuenta que ningún partido cuenta con una mayoría absoluta. Esto implica que la transición que vive nuestro país se lleve a cabo a través de consensos que permitan hacer partícipe a los nuevos institutos políticos que ahora están representados en el Congreso.

Dichos acuerdos deberán verse reflejados en el trabajo legislativo de cada Cámara y el espacio para la celebración de los mismos lo será la Junta de Coordinación Política de cada Cámara, la cual deberá promover y buscar por mandato legal, los entendimientos acerca del gobierno interior de cada Asamblea, haciendo uso de las coaliciones que hacia su interior se podrán formar.

Afortunadamente es una práctica que se ha venido dando desde hace ya algunas legislaturas y basta que analicemos el siguiente cuadro para darnos cuenta de tal situación.

¹⁵⁷ LUJAMBIO, Alonso Ob.cit. p.2

Coaliciones ganadoras en la H Cámara de Diputados. LVII Legislatura (1997-2000)¹⁵⁸

(133 votaciones aprobatorias entre el 6 de octubre de 1998 y el 30 de abril de 1999)

	Tipo de coalición	Partidos de la coalición	Tamaño original septiembre 1997	Tamaño actual septiembre 1999	Número de votaciones a favor	
A	Coaliciones ganadoras mínimas	1 PAN+PRD+PT	253	253	2	
		2 PAN+PRD+PVEM	254	248	0	
		3 PRI+PT+PVEM	254	255	0	
		4 PAN+PRI	360	355	16	
		5 PRI+PRD	364	363	0	
B	Grandes coaliciones	6 PAN+PRI+PT	367	366	1	
		7 PAN+PRI+ PVEM	368	361	15	
		8 PRI+PRD+PT	371	374	2	
		9 PRI+PRD+PVEM	372	369	0	
		10 PAN+PRI+PT+PVEM	375	372	14	
		11 PRI+PRD+PT+PVEM	379	380	1	
		12 PAN+PRI+PRD	485	480	0	
		13 PAN+PRI+PRD+PT	492	491	1	
		14 PAN+PRI+PRD+PVEM	493	486	1	
		Gran coalición del bloque opositor	15 PAN+ PRD+PT+PVEM	261	259	5
		Gran coalición de todos los partidos	16 PAN+PRI+PRD+PT+PVEM	500	497	75
		Total				133

¹⁵⁸ Fuente: LUJAMBIO, Alonso. Ob.cit p 12.

C. Principales diferencias entre la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y la Junta de Coordinación Política del Senado

1. Cuadro comparativo

Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados	Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores
<p>Integración</p> <p>Se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.</p>	<p>Integración</p> <p>Se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura. Adicionalmente a los anteriores, serán integrantes de la Junta de Coordinación Política dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura.</p>
<p>Duración</p> <p>La Legislatura correspondiente.</p>	<p>Duración</p> <p>La Legislatura correspondiente.</p>
<p>Carácter del órgano</p> <p>Es 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.</p>	<p>Carácter del órgano</p> <p>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.</p>
<p>Sesiones</p> <p>Sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos.</p> <p>A las reuniones de la Junta concurrirá el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.</p>	<p>Sesiones.</p> <p>Sesionará, por lo menos, una vez a la semana durante los periodos de sesiones, y al menos una vez al mes durante los recesos; a las reuniones podrán asistir, previa convocatoria, los miembros de las juntas directivas de las comisiones, los senadores, o los funcionarios de la Cámara, siempre que se vaya a tratar un asunto de su respectiva competencia y dando previamente conocimiento al Presidente del Senado.</p>
<p>Votación</p> <p>Adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.</p>	<p>Votación</p> <p>La Junta adoptará 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.</p>
<p>Presidencia de la Junta</p> <p>Será Presidente de la Junta, por la duración de la Legislatura, el Coordinador del aquel grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara.</p> <p>En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la responsabilidad de presidir la Junta tendrá una duración anual. Esta encomienda se desempeñará sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren.</p>	<p>Presidencia de la Junta</p> <p>Será Presidente de la Junta de Coordinación Política por el término de una legislatura el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta.</p> <p>Si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta, la Presidencia de ésta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.</p>

2. Observaciones

Una característica específica de la estructura interna de cada Cámara es la falta de uniformidad entre los órganos que integran cada cuerpo colegiado; tal es el caso de la integración de la Junta de Coordinación Política. Sin duda la integración de la Junta en el Senado de la República tiende a beneficiar al grupo mayoritario, ya que al contar éste con más miembros hacia el interior de dicho órgano de gobierno, permite que las reuniones de la Junta se vean controladas por el Partido que cuente con una mayoría en la Cámara de Senadores. Dicha situación cambia en la Cámara de Diputados, ya que únicamente la integran los coordinadores de cada Grupo Parlamentario. La conformación de los órganos de gobierno en asambleas de otros países, como es el caso de la Nacional francesa o del Congreso de los Diputados de España, la complementan integrando al órgano representantes del gobierno quienes participan en las decisiones que tome la propia Asamblea, ya sea con voz y voto o únicamente con la primera de estas características.

Ambas Juntas por mandato legal tienen un carácter plural, aun tomando en cuenta la conformación de la Junta del Senado, y en ambas se busca el acuerdo entre las posiciones que cada fracción parlamentaria sostenga. A diferencia de la Cámara de Diputados que la Junta sesionará durante los recesos cada que ésta lo acuerde, en el Senado la Junta sesionará durante los recesos por lo menos una vez al mes y podrán asistir a dichas reuniones tanto los miembros de las Juntas Directivas de las Comisiones, así como los funcionarios de la Cámara cuando se trate algún asunto de su competencia.

En cuanto a la votación, la mayoría absoluta que se establece en la Junta de la Cámara de Diputados expresa mucho mayor pluralidad que la que se expresa en la Cámara alta, ya que los acuerdos de la Junta en la Cámara baja deberán ser tomados actualmente por la coalición de dos o hasta tres Grupos Parlamentarios que representen, mediante el voto ponderado, la mayoría absoluta de la Cámara, por lo que los acuerdos que tome la Junta serán voluntad de la mayoría de los legisladores de la Cámara. Sin embargo, cabe hacer mención si el

voto ponderado es constitucional dentro del marco jurídico parlamentario. Lo resumiremos en una pregunta: ¿Puede un legislador delegar su voto en el coordinador parlamentario para que la Junta tome decisiones que afectan tanto a legisladores como a la Cámara en General? Tal situación puede provocar cierta indisciplina hacia el interior del Grupo Parlamentario, por lo que el coordinador debe contar en su elección, con la legitimidad de todos los miembros de la fracción. Además, los Estatutos de cada grupo deberán establecer los procedimientos claros y concretos para la toma de decisiones, y los principios bajo los cuales el coordinador tendrá que ceñirse para representar a su grupo en los órganos de cada Cámara.

D. Principales diferencias entre la Junta de Coordinación Política y la Gran Comisión de la Cámara de Diputados

1. Cuadro comparativo

Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados	Gran Comisión de la Cámara de Diputados
Integración Se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.	Integración Cuando al inicio de una Legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo Partido Político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades, el grupo parlamentario que ostente esa mayoría deberá, además de cumplir con lo que dispongan sus normas estatutarias conforme lo prevé el artículo 34 de esta Ley, organizarse de acuerdo con las siguientes normas I Los diputados de una entidad federativa integran la diputación estatal y del Distrito Federal II Los coordinadores de cada una de esas diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara III. Asimismo formarán parte de la Gran Comisión los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales, y aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritana.
Duración La Legislatura correspondiente	Duración La Legislatura correspondiente.
Carácter del órgano Es 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	Carácter del órgano La conducción del gobierno de la Cámara, con cierto beneficio al partido mayoritario

<p>Sesiones</p> <p>Sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos.</p> <p>A las reuniones de la Junta concurrirá el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.</p>	<p>Sesiones.</p> <p>Seguirá los lineamientos establecidos para las reuniones de las Comisiones ordinarias.</p>
<p>Votación</p> <p>Adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario</p>	<p>Votación</p> <p>Tomaba sus decisiones por mayoría</p>
<p>Presidencia de la Junta</p> <p>Será Presidente de la Junta, por la duración de la Legislatura, el Coordinador del aquel grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara.</p> <p>En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la responsabilidad de presidir la Junta tendrá una duración anual. Esta encomienda se desempeñará sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren.</p>	<p>Órganos de la Gran Comisión</p> <p>Constituida la Gran Comisión, sus integrantes designarán una Mesa Directiva que estará compuesta por un Presidente, tres Secretarios y tres Vocales.</p> <p>El líder del grupo parlamentario mayoritario será el Presidente de la Gran Comisión</p>

2. Observaciones

Las diferencias son enormes. En primer término la pluralidad que representa la Junta de la Cámara de Diputados jamás se vio reflejada en la Gran Comisión, sin embargo, debemos aceptar que los Grupos Parlamentarios, en la búsqueda de dicha pluralidad, crearon en la Cámara de Diputados la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, órgano encargado del gobierno interior de la Cámara de Diputados que permitió el comienzo de una transición parlamentaria en la integración de los órganos de la Cámara.

La nueva Ley garantiza la existencia del órgano de gobierno, ya que en la Cámara de Diputados la conformación de la Gran Comisión dependía de la existencia de un grupo que contará con la mayoría absoluta, situación que no se concretó en la LVII legislatura de la Cámara baja y que impidió que existiera la Gran Comisión en dicho periodo; por ello, el verdadero órgano de gobierno fue la Comisión de Régimen Interno.

Un último aspecto de gran importancia es que la Junta de Coordinación Política intenta simplificar tanto los procedimientos en la toma de sus decisiones, así como la estructura interna de la misma contando únicamente con un Presidente. No así la Gran Comisión que establecía un mesa directiva y procedimientos de práctica parlamentaria para la votación en la toma de sus decisiones. Esta última situación intenta superarse en la toma de decisiones mediante el voto ponderado en la Comisión de Régimen Interno.

E. Principales diferencias entre la Junta de Coordinación Política y la Gran Comisión de la Cámara de Senadores

1. Cuadro comparativo

Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores	Gran Comisión de la Cámara de Senadores
<p>Integración</p> <p>Se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura. Adicionalmente a los anteriores, serán integrantes de la Junta de Coordinación Política: dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura.</p>	<p>Integración</p> <p>Se integrará con un senador de cada Estado y del Distrito Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios. La designación de los senadores representantes de cada entidad federativa se hará por mayoría de votos de los senadores de dichas entidades. Es necesario que en el momento de la elección estén presentes cuando menos tres de ellos. Si en una primera reunión no hay el quorum fijado en este artículo, por conducto de la Oficialía Mayor se citará a una segunda junta, en la cual decidirán los que asistan. En caso de empate la designación se hará por sorteo entre quienes hubieren recibido votación</p>
<p>Duración</p> <p>La Legislatura correspondiente.</p>	<p>Duración</p> <p>La Legislatura correspondiente</p>
<p>Carácter del órgano</p> <p>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.</p>	<p>Carácter del órgano</p> <p>La conducción del gobierno de la Cámara, con cierto beneficio al partido mayoritario.</p>
<p>Sesiones</p> <p>Sesionará, por lo menos, una vez a la semana durante los periodos de sesiones, y al menos una vez al mes durante los recesos; a las reuniones podrán asistir, previa convocatoria, los miembros de las juntas directivas de las comisiones, los senadores, o los funcionarios de la Cámara, siempre que se vaya a tratar un asunto de su respectiva competencia y dando previamente conocimiento al Presidente del Senado</p>	<p>Sesiones</p> <p>Seguía los lineamientos establecidos para las reuniones de las Comisiones ordinarias</p>
<p>Votación</p> <p>La Junta adoptará sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, conforme al número de senadores con que cuenta cada</p>	<p>Votación</p> <p>Tomaba sus decisiones por mayoría.</p>

<p>uno de sus respectivos grupos respecto del total de la Cámara.</p>	
<p>Presidencia de la Junta</p> <p>Será Presidente de la Junta de Coordinación Política por el término de una legislatura el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta.</p> <p>Si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta, la Presidencia de ésta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.</p>	<p>Órganos de la Gran Comisión</p> <p>La directiva de la Gran Comisión estará integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y un Secretario. El Presidente, el Primer Vicepresidente y el Secretario serán designados por mayoría de votos de los miembros de la Comisión. El Segundo Vicepresidente será el coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría.</p>

2. Observaciones

En este apartado las diferencias se limitan estrictamente a la toma de decisiones de cada órgano ya que en su conformación, dichos órganos tienden a beneficiar al partido mayoritario. Sin embargo, la reducción de los integrantes que se hace en el caso de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores permite que el mismo cuente con mayor seriedad y una pluralidad limitada en su conformación.

Por último la pluralidad que expresa la Junta difícilmente se vio reflejada en la conformación de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, por lo que el objetivo esencial será buscar que dicha pluralidad se refleje en la conformación de las Comisiones legislativas de la Cámara.

II. El trabajo legislativo entre la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva de ambas Cámaras

A. Integración y funciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y del Senado de la República

El artículo 17, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus primeros 5 numerales establece:

Artículo 17

- 1. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados será electa por el Pleno; se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios; durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.*
- 2. La Cámara elegirá a la Mesa Directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos.*
- 3. La elección de los integrantes de la Mesa Directiva se hará por cédula o utilizando el sistema de votación electrónica.*
- 4. Para la elección de la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios postularán a quienes deban integrarla, conforme a los criterios establecidos en el artículo 18.*
- 5. Los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la Mesa Directiva de la Cámara.*

Analicemos dicho artículo con base en dos rubros, la elección de los integrantes y la duración de los mismos en el cargo.

A diferencia de la Ley Orgánica de 1979, reduce el número de sus integrantes a siete, lo que sin duda, contribuye al mejor desarrollo del trabajo legislativo, específicamente en la conducción de las sesiones, ya que al eliminar un secretario y la figura de los Prosecretarios, permite que cada miembro tenga facultades específicas que lo mantienen concentrado en la sesión, ya que bajo el ordenamiento anterior algunos miembros se quedaban sin tareas dentro de la conducción de las sesiones.

La elección de los miembros permite que la Mesa Directiva se encuentre integrada por los legisladores más experimentados en la conducción de las sesiones ya que de conformidad con el artículo 18.1 *en la formulación de la lista para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva los Grupos Parlamentarios cuidarán que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que*

*acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.*¹⁵⁹

Otro dato relevante es que para la elección los miembros, éstos deben contar con la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes; hecho que nos permite considerar que la Mesa es producto de la mayoría calificada de los presentes, lo que garantiza la legitimidad de los miembros de la Mesa tanto del Grupo Parlamentario mayoritario en la Cámara, como de las minorías.

La aportación más importante de la nueva Ley con respecto a la Mesa es la duración de la misma, la cual es de un año, lo que permite tener constancia y profesionalización en el trabajo legislativo de los miembros de la Mesa, los cuales se integran y desarrollan con mayor eficiencia los asuntos a tratar en las sesiones.

El artículo 19 establece que en las ausencias temporales del Presidente de la Mesa Directiva, los Vicepresidentes lo sustituirán de conformidad con el orden de prelación establecido en la lista electa. De igual forma se procederá para cubrir las ausencias temporales de los demás integrantes de la directiva, eliminándose así la rotación de la Presidencia.

Si las ausencias del Presidente fueren mayores a veintidós 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 fue elegida la Mesa Directiva. Asimismo, las ausencias por dichos plazos de sus demás integrantes serán consideradas vacantes y se procederá a la elección respectiva.

Las atribuciones de la Mesa de la Cámara de Diputados se encuentran detalladas en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los

¹⁵⁹ Artículo 18.1. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Editada por el Senado de la República. México, D F 2000. p 30.

Estados Unidos Mexicanos y para efectos didácticos las agrupamos de la siguiente forma:

Parlamentarias o de trabajo legislativo: conducir las sesiones de la Cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley; asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara; determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios; cuidar que los dictámenes, propuestas mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación;

Reglamentarias: realizar la interpretación de las normas de esta ley 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;

Políticas y gobierno: 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; y determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;

De designación y nombramientos: Designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial;

Legislativas: 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 para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;

La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad, lo que define el carácter que dicho órgano tendrá en su actuar; es

dirigida y coordinada por el Presidente; se reunirá por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos.

Como órgano colegiado, la Mesa Directiva adoptará sus decisiones por consenso, en caso de no lograrse éste, por la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate el Presidente de la Mesa tendrá voto de calidad.

A las reuniones de la Mesa concurrirá el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.

El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del Recinto Legislativo.

En cuanto a sus atribuciones encontramos, entre las más importantes las siguientes:

Políticas y de gobierno: el Presidente conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. Asimismo, tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria; hará prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo; dispone lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones; requiere a los diputados que no asistan, a que concurran a las sesiones de la Cámara y comunica al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales; ordena el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios; y por último una de las más importantes, conforme a la declaración de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dispone 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.

Parlamentarias o de trabajo legislativo: velar por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los Grupos Parlamentarios, y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara; presidir las sesiones del Congreso General; las de la Cámara, las de la Comisión Permanente, y de las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cuando la Presidencia de la Comisión Permanente corresponda a la Cámara de Diputados, el Presidente de la Mesa Directiva formará parte de la propuesta de Diputados que deberán integrarla; citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; y aplazar la celebración de las mismas en los términos de la parte final del artículo 68 constitucional; conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar que se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente; exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello; dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara; firmar, junto con uno de los Secretarios y con el Presidente y uno de los Secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General; y suscribir, también con uno de los Secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara; convocar a las reuniones de la Mesa Directiva de la Cámara, a las de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y cumplir las resoluciones que le correspondan;

Los Vicepresidentes asisten al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones. Asimismo pueden asumir las representaciones protocolarias de la Cámara siendo nombrados para tal efecto por el Presidente.

La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores de acuerdo con el artículo 62 se integra por un Presidente, tres Vicepresidentes y cuatro Secretarios, electos

por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula. La Mesa durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos. En caso de vacantes de cualquiera de los integrantes de la Mesa Directiva, se procederá a una nueva elección en los términos del artículo 62 de esta Ley; los así electos concluirán el periodo de quien hubiese dejado la vacante.

Únicamente hacemos notar que en el caso del Senado la elección de los miembros de la Mesa requiere de una mayoría absoluta, a diferencia de la calificada que se requiere en la Cámara de Diputados, sin embargo, la opinión es la misma con respecto a la representación de los Grupos Parlamentarios en la misma, aunque es importante señalar que la Ley no especifica quienes propondrán a los miembros de la Mesa, por lo que se aplica el procedimiento derivado de la práctica parlamentaria.

El carácter de la Mesa Directiva lo define la propia Ley al establecer que ésta observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad, mismos que definimos en el Capítulo Tercero de la presente investigación.

Entre las facultades de la Mesa agrupamos las siguientes:

Políticas y de gobierno: formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias; conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional;

Parlamentarias o de trabajo legislativo: presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a esta Ley y al Reglamento correspondiente; asegurar que los dictámenes, acuerdos

parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación;

Administrativas: disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad; asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios; y

Financieras: presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al Titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara. En los recesos, el Presidente de la Mesa turnará el presupuesto mensual al Presidente de la Comisión Permanente para los efectos legales conducentes;

Legislativas: elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se regirá, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos; y elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se regirá, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos;

De designación y nombramientos: designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial; y expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta Ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos aplicables;

El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, agrupa las siguientes atribuciones:

Políticas y de gobierno: deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo; conducir las relaciones del Senado con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, y los Poderes locales, así como con la diplomacia; y representarlo en las ceremonias a las que concurren los titulares de los otros Poderes de la Federación o las autoridades locales del Distrito Federal, así como en las reuniones de carácter internacional, pudiendo delegar su representación en cualquiera de los otros integrantes de la Mesa Directiva; y solicitar el uso de la fuerza pública en los términos establecidos en esta ley;

Parlamentarias o de trabajo legislativo: abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno; dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deben recaer en aquellos con que se dé cuenta a la Cámara; conducir los debates y aplicar el Reglamento correspondiente; firmar, junto con uno de los secretarios de la Cámara, y en su caso con el Presidente y un secretario de la colegisladora, las leyes y decretos que expidan la Cámara de Senadores o el Congreso de la Unión, así como los acuerdos y demás resoluciones de la Cámara; excitar a cualquiera de las Comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido 20 días hábiles después de aquél en que se les turne un asunto, para que lo presenten en un término de 10 días; si no presentaran el dictamen dentro de ese término y no mediare causa justificada, el o los proponentes podrán solicitar que se turne a otra Comisión;

Administrativas: firmar la correspondencia y demás comunicaciones oficiales de la Cámara; dirigir las tareas de las secretarías generales, la Tesorería, las unidades administrativas y el Centro de Capacitación y Formación Permanente del servicio civil de carrera, con objeto de asegurar su buen desempeño y acordar con sus titulares los asuntos de su competencia. El Presidente de la Mesa Directiva, podrá delegar en los vicepresidentes y secretarios el ejercicio de la facultad establecida en el presente inciso, señalando expresamente, e informando al Pleno, a cuál de los integrantes de la Mesa Directiva le corresponde la función delegada; y otorgar

poderes para actos de administración y para representar a la Cámara ante los tribunales en los juicios de cualquier naturaleza en que ésta sea parte.

B. Trabajo legislativo de ambos órganos

El trabajo que desempeñarán ambos órganos en la Cámara de Diputados, no se encuentra coordinado como lo está en la Cámara de Senadores, es decir, cada órgano cuenta con facultades expresas debidamente delimitadas. El artículo 20 de la Ley vigente establece las atribuciones de la Mesa Directiva, la cual conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley. El artículo 34 establece las facultades de la Junta de Coordinación Política y en las mismas podemos encontrar la independencia de uno y otro órgano. A la Junta le corresponde 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; pero no debe tomar en cuenta la opinión de la Mesa Directiva.

Un punto de gran importancia es la facultad establecida en el artículo 38.1, inciso a) a favor de la Conferencia para la Programación de los trabajos legislativos y que consiste en 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. Dicha atribución se desprende de la Comisión de Gobierno, quien tradicionalmente era la encargada de su desahogo y se crea la citada Conferencia. Lo interesante es que dicho órgano se integra por los miembros que integran la Junta de Coordinación Política y la encabeza el Presidente de la Cámara. En tal virtud, debemos preguntarnos si era necesaria la creación de un nuevo órgano integrado por los mismos miembros de la Junta. En lo personal, consideramos que las facultades de la Conferencia bien podría llevarlas a cabo la Junta de Coordinación Política, ya que la creación de este órgano lo único que provoca es la existencia de dos figuras que podrían complicar el trabajo legislativo en el

supuesto de que los acuerdos que tome la Conferencia no sean respetados en la Junta o en la Mesa Directiva.

En el caso del Senado de la República, el trabajo legislativo que la Mesa y la Junta llevan a cabo se caracteriza por la coordinación de las facultades con que cuenta cada uno, es decir, la Ley establece ciertas atribuciones para cada órgano que deberán desempeñar de manera conjunta. Tal es el caso de la facultad de la Junta establecida en el artículo 82.1, incisos b), c), d) y e) que a la letra dicen:

Artículo 82.

1. La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

b) Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma;

c) Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente;

d) Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos;

e) Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional; y

El artículo 66.1, con relación a la Mesa Directiva del Senado, vincula a dicho órgano con la Junta en el inciso b), que a la letra dice:

Artículo 66.

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

b) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias;

En conclusión podemos afirmar que en la Cámara de Diputados los órganos internos de cada uno son totalmente independientes el uno del otro en cuanto a la ejecución de sus facultades, no así en el Senado, ya que la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política se encuentran vinculadas en cuanto a las atribuciones de cada uno, por lo que podemos afirmar que el gobierno de la Cámara de Senadores depende de ambos órganos en facultades específicas.

C. Cuadro comparativo

Cámara de Diputados. Facultades		
Junta de Coordinación Política	Mesa Directiva	Conferencia
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.	Conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley.	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 asegurarán los debates, discusiones y deliberaciones
Cámara de Senadores. Facultades vinculadas		
Junta de Coordinación Política	Mesa Directiva	
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;		
Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente;		
Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos,		
Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional		Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias

III. Facultades de la Mesa Directiva que la Junta de Coordinación Política debe llevar a cabo en cada Cámara

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados cuenta con facultades que consideramos son propias del órgano de gobierno de la Cámara como las siguientes:

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.

En esta atribución encontramos dos aspectos muy relevantes. El primero es que de acuerdo con la tradición reglamentaria de nuestros Congresos, la Gran Comisión nace en 1824 como un órgano plural con dos facultades específicas, que eran: determinar la integración de las Comisiones Legislativas y establecer los asuntos que se integrarían al orden del día, y tuvo una duración de 175 años, incluyendo por supuesto, la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados, la cual absorbe de la Gran Comisión la mayor parte de sus facultades. El objetivo de que sea un órgano de gobierno plural quien determine el orden del día, es lograr el mayor consenso de las diferentes fuerzas políticas representadas en la Cámara. Actualmente dicha atribución se encuentra en manos de la Mesa Directiva y si analizamos la conformación de la misma, no existe la garantía de que exista pluralidad en su integración, como si lo existe en la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados. En tal virtud, otorgar dicha atribución a la Junta permitirá que haya un consenso generalizado respecto de los temas que se seleccionen para tratarlos en el Pleno de la Asamblea.

El segundo aspecto se relaciona con la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos. En ella encontramos solución al problema planteado en el párrafo anterior, ya que se encarga de elaborar el programa legislativo que se tratará durante un periodo 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. Por lo tanto, existen dos órganos vinculados en la conformación del orden del día, la Mesa Directiva y la Conferencia, pero esto aparentemente hace más difícil la pluralidad en el ejercicio de dicha atribución. Sin embargo, la solución la encontramos en la conformación de la Conferencia. Ésta se integra por el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta y toma sus acuerdos por consenso, o en su caso, por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos. Sin embargo, volvemos a preguntarnos ¿era necesario la creación de una Sub Junta de Coordinadores llamada Conferencia, que como fin único tiene la formulación del orden del día? Consideramos que la Junta debe integrar el programa legislativo y su calendarización y la ejecución del mismo debe llevarla a cabo la Mesa Directiva, lo que permitiría contar con lo que procesalmente podemos llamar economía parlamentaria.

Consideramos que con relación a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, trabaja mucho mejor, con base en la coordinación de los trabajos parlamentarios que lleva a cabo con la Junta de Coordinación Política; y aunque ejerce la misma función analizada en los párrafos anteriores, la lleva a cabo sin que sea necesaria la intervención de otro órgano similar a la Conferencia en la Cámara de Diputados.

A. Propuestas de modificación en cuanto a la conformación y funciones de ambos órganos

Consideramos que debe existir uniformidad en ambos órganos, por lo que la Junta de cada Cámara debería integrarse únicamente por los coordinadores de los grupos parlamentarios. También debería agregarse un miembro del poder Ejecutivo que comparezca a las reuniones de la Junta con voz pero sin voto, para que éste sea cuestionado de las acciones administrativas en las que legislativo tenga que intervenir. Dicho representante podría ser de enlace del Poder Ejecutivo con el Congreso.

En cuanto a las funciones habrá que analizar con gran detenimiento el desarrollo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos

Legislativos, ya que consideramos que dicha función se puede fusionar a las que realiza la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, ya que ambos órganos se integran por los mismos miembros.

La Mesa Directiva debería limitarse a la conducción de las sesiones y debiendo reflejar en su integración, la pluralidad que actualmente vive el Congreso, pero siempre apegada a la estricta ejecución de los trabajos legislativos que le fije la Junta de Coordinación Política de cada Cámara.

B. Ventajas y desventajas de la integración actual de cada órgano

Actualmente podemos citar un mayor número de ventajas en cuanto a la conformación de cada órgano, pero son tres las que especialmente sobresalen:

- La reducción de miembros tanto en la Junta de Coordinación Política como en la Mesa Directiva de cada Cámara, ello permite que cada miembro cuente con facultades específicas dentro de cada órgano, ya que el número excesivo de miembros que establecía la Ley anterior propiciaba que un pequeño grupo de dichos integrantes ejerciera todas las facultades del órgano o que algunos miembros se quedarán sin trabajo.
- La elección de los miembros de la Mesa mediante el establecimiento de mayoría permite que dicho órgano cuente con mayor legitimidad y sobre todo pluralidad en su integración.
- El establecimiento de un órgano de gobierno integrado primordialmente por los coordinadores de cada grupo propiciará con mayor sencillez el establecimiento de acuerdos entre las diversas fracciones de la Cámara, logrando así mayor rapidez en los trabajos que el Congreso tenga que llevar a cabo.

Las desventajas que la estructura de cada órgano representa radican en la integración de las minorías parlamentarias en dichos órganos, por lo que ambas estructuras deberían ser modificadas con el objetivo de reflejar una pluralidad verdadera, que permita a las minorías contar con un espacio real en la integración de dichos órganos.

CONCLUSIONES

El marco histórico – jurídico del Poder Legislativo mexicano analizado en la presente investigación, nos permitió confirmar el papel preponderante del órgano de gobierno en el desempeño parlamentario de cada una de las Cámaras. Dicha importancia se desprende de tres etapas históricas básicas, las cuales son el origen de lo que ahora conocemos como Junta de Coordinación Política.

La primera etapa inicia en 1824 con el nacimiento de la Gran Comisión, la cual tiene su origen en la necesidad de contar con un cuerpo colegiado que concentrara atribuciones de conducción política y de gobierno hacia el interior de cada una de las Cámaras. En este periodo el órgano gobierno alejado de los intereses políticos, jugó un papel exclusivamente de representación de las entidades federativas; superó los intereses políticos del momento histórico, y se conformó como un órgano en el que se expresó la pluralidad de corrientes, siendo básica su conformación para la celebración de acuerdos y consensos, ya que al no existir partidos políticos las entidades federativas desempeñaron un papel importante en la integración de dicho órgano.

La segunda etapa comienza con el nacimiento de los partidos políticos en el sistema político mexicano, ya que la aparición de esta institución afectó de manera importante la conformación de la Gran Comisión en el Poder Legislativo Mexicano. En sus inicios podemos considerar que la pluralidad que dio origen a dicho órgano continuó, a pesar de la existencia de los partidos políticos, ya que comenzó a agrupar a legisladores de todas las entidades federativas militantes de diversos partidos. Sin embargo, terminó siendo un órgano subordinado al grupo político mayoritario, hecho que dejó de reflejar la pluralidad que nuestro Congreso ha vivido en las últimas cuatro legislaturas.

Bajo esta situación surge la tercera etapa del órgano de gobierno de nuestro Congreso, ya que la Gran Comisión al dejar de representar la pluralidad y los intereses de los partidos políticos y al convertirse en un órgano de la mayoría, se hizo necesario la creación de un nuevo órgano que se adaptara a las nuevas tendencias y conformación de las Cámaras, y que reflejara la verdadera situación

política que se vivía hacia el interior de cada Asamblea. Así nace la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política en la Cámara de Diputados, la cual cambió totalmente la integración del órgano de gobierno. Ésta fijó su integración con base en los grupos parlamentarios existentes en la Cámara, favoreciendo al partido que contara con la mayoría. Dicha Comisión concentró todas las atribuciones que dieron origen a la Gran Comisión y se convirtió en órgano de gobierno verdaderamente plural y de consenso, y es el antecedente efectivo de lo que ahora conocemos como Junta de Coordinación Política.

Los avances que la democracia representativa ha logrado en el sistema político mexicano se han visto reflejados en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, mediante la creación de nuevos órganos, en la sustitución de algunos, y en la conformación y duración de todos ellos.

La Junta de Coordinación Política es el órgano de gobierno de cada una de las Cámaras del Congreso General mexicano, aun cuando ésta comparte algunas de sus atribuciones con órganos como la Mesa Directiva o la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, ya que cuenta con atribuciones como la designación de los legisladores que integran las comisiones legislativas y la determinación del programa legislativo. Además es el órgano en el que se expresa la pluralidad de las Cámaras, en el cual los líderes de cada Grupo Parlamentario, deben llevar a cabo los acuerdos políticos necesarios que fijen la postura política del pleno, lo que permite que a través del voto ponderado, las decisiones se tomen en base a la representación que los partidos tengan en cada Cámara.

La anterior afirmación tiene fundamento en la disciplina que los legisladores guardan con respecto a sus grupos parlamentarios, a su líder y al partido político que los promovió para ocupar un escaño, por lo que la Junta de Coordinación Política asegura por su conformación y por su sistema de toma de decisiones, la gobernabilidad de cada una de las Cámaras.

Con respecto a la transición democrática que estamos viviendo actualmente y específicamente después de los resultados electorales del pasado 2 de julio de 2000, los actores políticos del sistema mexicano deberán buscar los consensos necesarios que reflejen la pluralidad expresada actualmente en cada una de las Cámaras. En tal virtud, la Junta de Coordinación Política es el marco idóneo para la celebración de tales consensos y deberá convertirse en el marco dentro del cual los líderes de cada Grupo Parlamentario busquen los entendimientos necesarios que logren establecer un equilibrio entre las diversas fuerzas representadas en nuestro Congreso General.

La fuente de legitimidad de los órganos que conforman la estructura interna básica de cada una de las Cámaras se encuentra en la elección de sus integrantes. Para el caso de la Junta de Coordinación Política consideramos necesario que se encuentren representados aquellos partidos políticos que cuenten por lo menos con dos diputados o dos senadores, por lo que proponemos que el número de legisladores para integrar un Grupo Parlamentario se reduzca de cinco a dos miembros, ya que esto permitirá que todos los partidos políticos, por mínima que sea su presencia en las Cámaras, participen en las decisiones políticas de cada Asamblea.

Con relación a la integración de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores es necesario modificar la integración de dos senadores más por el Grupo Parlamentario mayoritario. La experiencia de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados, integrada únicamente por los líderes de cada fracción, fue buena con relación a los entendimientos necesarios para la toma de decisiones que entrañaban la postura política de la Cámara baja. Por ello es necesario evitar la sobrerrepresentación del partido político mayoritario en la Junta del Senado, siendo suficiente que se integre por cada uno de los líderes de Grupo.

Los avances más importantes de esta Ley Orgánica del Congreso, se reflejan en la Mesa Directiva de cada Cámara y tres son los rubros específicos, la duración de un año de los miembros en el cargo; lo cual permitirá que los

legisladores que la integran adquieran el profesionalismo y la experiencia necesaria para la conducción y programación de los trabajos legislativos; en segundo lugar, la participación en atribuciones que históricamente se le habían expropiado a la Mesa y que ahora las comparte con la Junta de Coordinación Política; y por último, la obligación de observar los principios de imparcialidad, objetividad y legalidad en el desempeño de sus funciones, estableciéndose así, certidumbre y garantías jurídicas en el trabajo legislativo que lleve a cabo la Mesa Directiva.

Con respecto al funcionamiento interno de cada una de las Cámaras deberán reglamentarse aspectos que actualmente la práctica parlamentaria ha suplido en deficiencia de la ley y que posteriormente se han regulado mediante Acuerdos Parlamentarios. Este sistema de suplencias es bastante confuso, a tal grado que es difícil entender si los Acuerdos Parlamentarios de la Legislatura pasada están vigentes ahora, o si por la nueva conformación del Pleno de las Cámaras se siguen aplicando igual. En tal virtud, deben expedirse los reglamentos necesarios para cada Cámara, que definan lo siguiente:

- a. El debate y el uso de la palabra, que actualmente se encuentra regulado por un Acuerdo Parlamentario;
- b. El sistema de votaciones, definiendo las formas que existen hasta ahora, incluyendo la electrónica de la Cámara de Diputados;
- c. El quórum necesario para declarar abierta la sesión y el de votación, ya que existe entre los legisladores confusión acerca del tipo de mayoría requerida para la votación en determinados asuntos;
- d. El trabajo desempeñado por las comisiones, el sistema de votación hacia el interior de las mismas y cómo se llevará a cabo la función de dictamen cuando se trate de comisiones unidas. Además deberá fijar los requisitos y elementos necesarios para la elaboración de los dictámenes y votos particulares; y
- e. Fijar los requisitos de los documentos que reciba la Mesa Directiva, entre otros aspectos.

El proceso de cambio que vivirá el Congreso en las próximas Legislaturas en materia de reelección, reconducción del presupuesto, informe presidencial, entre otros rubros, traerán como consecuencia una nueva revisión a la Ley Orgánica, por lo que el Derecho Parlamentario Mexicano comenzará a vivir una dinámica que permitirá experimentar instituciones pertenecientes a las nuevas instituciones parlamentarias, pero debemos buscar que éstas, sean en beneficio de la pluralidad y el consenso que representa el sistema político mexicano actual.

BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA NAVA, Elisur *Tratado de Derecho Constitucional*. Cuatro volúmenes, Oxford University Press, México, 1999.

CARBONELL, Miguel. *Constitución, Reforma constitucional, y fuentes del Derecho en México*. Universidad Nacional Autónoma de México – Porrúa. 2ª edición. México. 1999.

CARBONELL, Miguel. *Reforma del Estado y cambio Constitucional en México*. Documento de trabajo. Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2000.

Enciclopedia. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. 4ª ed , varios tomos, Cámara de Diputados, Porrúa y UNAM, 1994.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Porrúa. México. 1999

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *El Poder Legislativo en la actualidad*. Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1994.

GALVAN RIVERA, Flavio. *Derecho Procesal Electoral*. México, Mcgraw Hill, 1997.

GARCÍA PELAYO, Manuel. *Obras completas. Las funciones de los modernos parlamentos bicamerales* . Centro de Estudios Constitucionales Tomo I y III. Madrid, España. 1991.

GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, Alianza, 1987.

LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. México, UNAM, 1995.

MARTÍNEZ BAEZ, Antonio. *Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario. Obras Política Constitucionales* Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994.

MORA DONATTO, Cecilia J. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. UNAM. México 1998.

MORALES ARROYO, José María. *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España 1990.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana T. *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*. UNAM. México 1997.

ROMEROVARGAS YTURBIDE, Eduardo. *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*. Senado de la República. México 1967.

SÁNCHEZ NAVARRO, Angel J. *Las minorías en la estructura parlamentaria*. Centro de Estudios Constitucionales Madrid, España. 1995.

SANTAOLALLA, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid, Espasa – Calpe, 1990.

SARTORI, Giovanni *Ingeniería constitucional comparada Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

SERNA DE LA GARZA, José María. *Derecho Parlamentario* Universidad Nacional Autónoma de México – McGRAW-HILL. México 1995.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 25ª ed., Porrúa. México 1991.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808 – 1991*. 19ª ed , Porrúa. México 1995

TORRES DEL MORAL, Antonio *El Senado*. UNED México. 1992.

TOSI, Silvano. *Derecho Parlamentario*. Cámara de Diputados Miguel Angel Porrúa México 1996.

VALADÉS, Diego. *El Control del Poder* Universidad Nacional Autónoma de México México. 1998.

HEMEROGRAFÍA

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "La nueva configuración del Senado", *Revista del Senado de la República*. Volumen 2, Número 5 México. Octubre – Diciembre 1996.

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. "El Control Parlamentario sobre el Ejecutivo desde una perspectiva comparativa", *Revista Mexicana de Estudio Parlamentarios*. México, vol. 1, núm. 1, enero – abril 1991, pp 11 – 61.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José. "Trayectoria y perspectiva del Senado", *Revista Jurídica Jalisciense*. Universidad de Guadalajara. Año 7, Número 2. Jalisco, México. 1997

BARRAGÁN BARRAGÁN, José. "Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Unión", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*. Instituto de Investigaciones Legislativas. Número 2. México 1991.

BARRAGÁN, José. "Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Unión", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*. México, Instituto de Investigaciones Legislativas, núm. 2, 1991

CARBONELL, Miguel. "Sobre la no reelección legislativa en México. elementos para el debate", *Revista Quórum*. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. México. Noviembre – diciembre 1998.

CASAR, María Amparo. "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo el caso de México", *Revista Política y Gobierno*. Volumen 6, Número 1. México. 1999.

CORTÉS GARCÍA GRANADOS, Jaime "El nuevo sistema de escrutinio en la Cámara de Diputados", *Revista Teoría y Práxis Administrativa*. Instituto de Administración Pública de Nuevo León A.C. Volumen 1, Número 3. Nuevo León, México. Julio – Septiembre 1987.

CRESPO, José Antonio. "Reelección Parlamentaria". *Revista este país, encuestas y opiniones* Número 86. México Mayo de 1998.

ENRÍQUEZ PEREA, Alberto. "Los debates parlamentarios en torno a la refundación del Senado 1857 – 1877", *Estudios Parlamentarios del Congreso* 1ª época, año 1, Número 1. México. Enero – Febrero 1996.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo y ENRIQUEZ PÉREZ, Alberto. México. "El Senado contra la Federación" *Revista Política Nacional y Elecciones*. Universidad Autónoma Metropolitana. Año 8, Número 1. México, D F Julio – Diciembre 1988.

FERMANDOIS VÖRINGER, Arturo. "El Senado en el Derecho Comparado", *Revista Chilena de Derecho*. Universidad Católica de Chile. Volumen 24. Chile. 1997.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. "A 120 de años del establecimiento del Senado", *Estudios Parlamentarios del Congreso*. 1ª época, año 1, Número 1. México. Enero – Febrero 1996.

LUJAMBIO, Alonso. "La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas", *Revista Quórum*. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. México Enero 1996.

NACIF, Benito. "La no reelección legislativa, disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México", *Revista Diálogo y debate de cultura política*. Número 2 México. Septiembre – diciembre 1997.

PANTOJA MORÁN, David. "Algunas consideraciones teóricas sobre el Senado de la República en México", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*. México, vol 1, núm 3, septiembre – diciembre, 1991

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Porrúa y UNAM, 1998

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. México. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1995

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. México. Senado de la República, 1999.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
México. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1995.

Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos 2000. Cámara de Diputados.
México. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2000.

INICIATIVAS

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona las disposiciones del Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada ante la Comisión Permanente. México. 26 de Mayo de 1999.

Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión. H. Cámara de Senadores. Senadores del PRI México. 26 de Mayo de 1999.

PAGINAS DE INTERNET

www.camaradediputados.gob.mx

www.senado.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

www.congreso.es

www.senado.es

www.congreso.pr

www.assemble-ntr.fr