

Una valoración de la Cámara de Diputados Organización interna, funcionamiento y principales funciones*

SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE**

Introducción

EL TEMA "Una valoración de la Cámara de Diputados. Organización interna, funcionamiento y principales funciones", se realiza bajo una óptica constitucional práctica y no exhaustiva. En primer término, se abordan los antecedentes constitucionales de la Cámara de Diputados a partir de 1812 hasta 1917, así como la manera en que fue regulada dicha cámara en el texto original de la Constitución de 1917 vigente. En segundo término, se determinan cuáles son las principales reformas constitucionales de 1923 a 1977 respecto de la Cámara de Diputados y las de 1977 hasta 1996. En tercer término, ubicaremos cuál es la situación actual de nuestra Cámara Baja, su organización interna, su funcionamiento general, sus principales funciones y, por último, sus expectativas.

Los antecedentes constitucionales de la Cámara de Diputados

De 1812 a 1917

Para el desarrollo de los antecedentes constitucionales de la Cámara de Diputados en México, sólo abordaremos algunas normas jurídicas que consagraron diversas constituciones y que nos parecen importantes.

Partimos, primero, de la constitución de Cádiz de 1812, porque en su elaboración participaron representantes de la Nueva España y, además, esta Constitución se juró y estuvo vigente en nuestro territorio.¹ De tal forma, consideramos a esta norma fundamental como el primer antecedente cons-

*Este artículo fue presentado como ponencia en el *Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política* que organizó, entre otros, el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública en 1998.

**Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
¹Soberanes, 1992, pp. 17 y ss.

titucional de México y, por ello, también de la Cámara de Diputados. Por ejemplo, de ahí deriva su denominación actual, la prohibición de la reelección inmediata de los diputados para ocupar el mismo cargo, la inviolabilidad de las opiniones de éstos, el quórum de reunión para que la sesión sea válida,² la existencia de la Diputación Permanente (hoy Comisión Permanente) y la de la Contaduría Mayor, así como de las siguientes facultades de la Cámara de Diputados: fijar los gastos de la administración pública, examinar y aprobar las cuentas públicas y hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos.

Por otro lado, y en materia electoral, la Constitución de Cádiz estableció que habría un diputado por cada 70,000 almas, si alguna población rebasaba este número y tenía un excedente de 35,000 le tocaría un diputado más, y si alguna población sólo tuviese 60,000 habitantes tendría un diputado, y si ésta tuviese una cantidad inferior se uniría otra para completar la cantidad de 70,000. Por último, la Constitución de 1812 señaló que la Cámara de Diputados se renovarían cada dos años.³

Posteriormente la Constitución en 1814 señaló que el ejercicio de la soberanía residía en la representación nacional denominada Supremo Congreso Mexicano. Éste estaría compuesto de diputados, elegidos uno por cada provincia que, al igual que la Constitución de Cádiz de 1812, durarían en el cargo dos años y con la prohibición de reelegirse para el periodo inmediato. Asimismo, su principal facultad sería elegir a los miembros del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia. Al respecto, y para integrar a estos dos últimos órganos, el Congreso emitiría su votación, quedando en dichos cargos quien obtuviese la pluralidad absoluta de los sufragios.⁴ Si no se alcanzase dicha votación, se realizaría una segunda votación y sólo participarían los candidatos que hubiesen alcanzado el mayor número de votos.⁵ Es decir, que con una vigencia efectiva de la Constitución de 1814, en México hubiese operado, además de un régimen de gobierno de Asamblea,⁶ un sistema electoral de segunda vuelta⁷ para integrar el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

²La mitad más uno de la totalidad de los diputados.

³Tena Ramírez, 1995, pp. 32 y ss., y 59 y ss.

⁴La mitad más uno.

⁵Soberanes, 1992, pp. 17 y ss.

⁶Éste fue el primer sistema que se estableció, y su antecedente se encuentra en Inglaterra durante 1640 a 1649; posteriormente Francia lo adoptó durante la Revolución de 1789. En la actualidad el país que tiene un sistema de asamblea es Suiza, en donde el Ejecutivo es simplemente un delegado y órgano colegiado que obra en nombre de las cámaras y bajo sus órdenes. El nombramiento y revocación de los miembros del Ejecutivo es facultad de la propia asamblea. Serna Elizondo, 1987, pp. 845-846 y Mirkine-Guetzevitch, 1934, p. 15.

⁷Con este sistema se requiere obtener por lo menos el 50.01 por ciento de los votos para obtener el triunfo. Si no se obtiene éste, para la segunda ronda sólo pasarán los dos candidatos

Ya la Constitución de 1824 estableció un Congreso integrado por una Cámara de Diputados y por una Cámara de Senadores. Respecto a la primera, cabe mencionar que para ser diputado era necesario tener 8,000 pesos en bienes raíces o una industria que produjera 1,000 pesos cada año. Asimismo, para que un secretario del despacho o un ministro de la Suprema Corte de Justicia pudiese ser diputado, éste tendría que separarse de su cargo definitivamente y seis meses antes de la elección. Se encontraba constitucionalmente establecido, cosa que no sucede en nuestro texto actual de 1917, que los proyectos de ley o decreto de los diputados tendrían que presentarse en su respectiva cámara. Por lo que toca a las funciones de la Cámara de Diputados, éstas, en su mayoría, también serían realizadas por el Senado. Sin embargo, sería facultad exclusiva de la Cámara Baja recibir todas las iniciativas del presidente.⁸

La Constitución de 1836 también contempló un sistema de dos cámaras. En cuanto a la Cámara de Diputados, los diputados se renovaban también cada dos años y, para serlo, era necesario una renta anual mayor a 1,500 pesos. Sus elecciones eran calificadas por el Senado, y en materia legislativa todas las iniciativas debían presentarse primero ante la Cámara Baja. Respecto a las demás funciones, en la mayoría de ellas intervenían ambas cámaras del Congreso y, particularmente, la Cámara de Diputados tendría una Comisión Inspectorá y una Contaduría Mayor. Asimismo, ni los diputados, ni los senadores podían admitir otro empleo del gobierno durante su encargo y hasta un año después.⁹

La Constitución de 1857 estableció un Congreso integrado sólo por la Cámara de Diputados, de ahí que se le hubiese denominado "Congreso de la Unión". En esta materia, dicha Constitución es de gran importancia para nosotros, porque la norma fundamental vigente, es decir la Constitución de 1917, contiene desde su origen normas jurídicas similares a las que incluía la de 1857. Esta última fue la que empleó por primera vez el término Congreso de la Unión refiriéndose específicamente sólo a una asamblea integrada por diputados.¹⁰ También merece ser resaltada la norma jurídica constitucional que estableció que la remuneración de los diputados, entre otros, sería determinada por ley, y la ley que la aumente o disminuya no tendría efecto durante el tiempo en que el funcionario ejerza el cargo.

que obtengan el mayor número de votos y después ganará quien obtenga el número mayor de votos. Sartori, 1996, pp. 24 y ss.

⁸ Tena Ramírez, 1995, pp. 168 y ss.

⁹ *Ibidem*, pp. 204 y ss.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 606 y ss.

Con la reforma de 1874 a la Constitución de 1857, se estableció nuevamente al Senado, otorgándole a la Cámara Baja facultades exclusivas en materia económica y a la Cámara Alta facultades en materia de política exterior. Esta Constitución y sus reformas fueron, en gran medida, la base para la elaboración de la Constitución de 1917. De ahí que, en la actualidad, y un hecho que genera varios problemas, existen artículos constitucionales vigentes que hacen referencia al “Congreso de la Unión” cuando debiera ser, en muchos de los casos, a las cámaras de éste y por separado; por ejemplo, véase el artículo 135 relativo a las reformas a la Constitución en donde se hace referencia a todo el Congreso y no a las cámaras por separado como se da en la práctica.

El texto original de la Constitución de 1917 vigente

El 5 de febrero de 1917 se publicó en el *Diario Oficial* nuestra actual Constitución. El encabezado de la misma a la letra dice: “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857”,¹¹ denominación que en la actualidad se puede encontrar textualmente en la página por internet de la Cámara de Senadores.

La Constitución en su título tercero, capítulo II, Del Poder Legislativo, aborda la estructura, la organización, el sistema electoral, la composición, el funcionamiento y funciones del Congreso y de sus cámaras. ¿Cómo se regularon estos temas con relación a la Cámara de Diputados desde el texto original de 1917?

En primer término nos encontramos que el Poder Legislativo se deposita no en un Congreso de la Unión, sino en un Congreso General dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores (artículo 50).

En segundo término, y en cuanto a la Cámara de Diputados, el texto original de la Constitución de 1917 mencionó que ésta se integraba por diputados que durarían también dos años en su cargo. Éstos se elegían de acuerdo con determinado número de habitantes: uno por cada 20,000 a 60,000 habitantes. Sin embargo, si un estado o territorio tuviese una población inferior les correspondía un diputado. Para resolver las dudas sobre las elecciones, sería la propia cámara quien lo haría. Asimismo, como todos los textos constitucionales anteriores, estaba permitida la reelección inmediata de diputados para ocupar el mismo cargo. De igual manera, desde el

¹¹ *Diario Oficial*, 5 de febrero de 1917, pp. 149 y ss.

texto original de la Constitución, se ha establecido que la Cámara de Diputados está facultada para conocer y resolver solicitudes de licencia de los legisladores cuando éstos quieran desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo. Se ha establecido también que los diputados que no concurren a la sesión, sin causa justificada o sin permiso, no tendrán derecho a la dieta del día en que falten.

En cuanto a las sesiones ordinarias, éstas serían a partir del 1o. de septiembre sin prolongarse más allá del 31 de diciembre de cada año, es decir, que la Cámara de Diputados estaría reunida sólo durante cuatro meses al año. En los restantes meses, funciona la Comisión Permanente que se integra por 29 miembros, de los cuales 15 serían diputados y los restantes senadores.¹² En la actualidad dicho órgano se integra por 19 diputados y 18 senadores.

Respecto a las facultades de la Cámara de Diputados, el texto original de la Constitución de 1917 estableció, por ejemplo, que esta cámara se erigiría en Colegio Electoral para calificar la elección del presidente de la República, y también le corresponde aprobar o no el Presupuesto de Egresos, hacer el reglamento interior de la misma, así como expedir la convocatoria para elecciones extraordinarias cuando existan vacantes de sus respectivos miembros.¹³ En cuanto a estas dos últimas facultades, nos encontramos con que la norma constitucional no se cumple o no tiene eficacia, porque en este supuesto no se expide la convocatoria para elecciones extraordinarias. Por último, las demás facultades, que son en su mayoría en materia legislativa, el Senado también las realiza.

Las principales reformas constitucionales (1923-1977)

Para desarrollar el subtema “Las principales reformas constitucionales (1923-1977)” partiremos, primero, de excluir las reformas particularmente relativas a la Cámara de Senadores y sólo mencionaremos aquéllas en donde se hace referencia en lo particular a la Cámara de Diputados, o en donde se consideran las dos cámaras. En segundo término, principiamos en el año de 1923, ya que se establece respecto de la Cámara Baja que el Ejecutivo no puede hacerle observaciones cuando ésta declare que debe acusarse, por delitos oficiales, a uno de los altos funcionarios de la Federación.

¹² Abascal, 1983, pp. 155-157.

¹³ *Diario Oficial*, 5 de febrero de 1917, pp. 152-155.

En 1928 se realizan reformas constitucionales en cuanto a las facultades de la Cámara de Diputados pero se da su limitación, ya que sería el presidente de la República quien le presentaría las peticiones de destitución de autoridades judiciales, y la cámara sólo las declararía justificadas o no. También en ese año se determina el procedimiento para fincar responsabilidad a los altos funcionarios de la Federación, por delitos comunes u oficiales. En estos últimos casos, además interviene el Senado.¹⁴

En 1933, se publican varias reformas constitucionales a través de las cuales, y debido al aumento del periodo en el cargo presidencial (de cuatro a seis años), los diputados duran tres años en el cargo y queda prohibida la reelección inmediata de éstos (y de senadores) para ocupar el mismo cargo.¹⁵

En 1963, se estableció el tan conocido sistema de diputados de partido.¹⁶ Aquí podemos afirmar que inicia, o se generaría, un nuevo diseño institucional en cuanto al Poder Legislativo.

Las reformas de 1977 a 1996

En 1977 se incorporó el sistema electoral mixto para la elección de diputados: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Y la Comisión Federal Electoral, órgano en aquella época dependiente del Ejecutivo, otorgaría las constancias a los diputados. Asimismo, se estableció que la Cámara de Diputados tiene la facultad de revisar la cuenta pública del año anterior.¹⁷

En 1982 se determinó el plazo que tiene el Ejecutivo para presentar, ante la Cámara de Diputados, las iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuestos. En ese mismo año, por un lado, se establece que también los diputados, entre otros, pueden ser destituidos mediante juicio político y, en este caso, la Cámara de Diputados es el órgano de acusación. Y, por otro lado, sólo esta cámara en exclusiva conoce, a través del actualmente denominado procedimiento de declaración de procedencia, de la responsabilidad penal de los servidores públicos (incluidos los diputados). Sin embargo, en cuanto al presidente de la República, éste sólo puede ser

¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1996. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, 1994.*

¹⁵ Lujambio, 1995, pp. 174 y ss.

¹⁶ El partido que obtuviese más del 2.5 por ciento de la votación total en el país, tenía derecho a que se le acreditaran cinco y uno más por cada medio por ciento más, hasta un límite de 20 diputados. Zamitiz-Carlos Hernández, 1990, pp. 99-104.

¹⁷ Carpizo, 1991, pp. 89 y ss.

sujeto de responsabilidad penal, y quien conoce de la misma es, primero, la Cámara de Diputados y, después, la Cámara de Senadores.

De las anteriores reformas de 1982 destaca la realizada al artículo 127 de la Constitución, ya que la remuneración, tanto del presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte, los diputados, como la de los senadores del Congreso tiene que ser determinada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, facultad que le corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados. Sin embargo, en la práctica y en la actualidad, dicha norma constitucional no tiene eficacia, debido a que no aparecen en el Presupuesto de Egresos tales remuneraciones.

En 1986, a través de una reforma constitucional, se amplía el número de diputados electos por el sistema de representación proporcional (de 100 pasa a 200 diputados, por este principio).

Y en 1987, aunque en 1977 ya se había establecido que la Cámara de Diputados tiene como facultad revisar la cuenta pública del año anterior, se determina que ésta se presenta exclusivamente ante dicha cámara.

En 1990 se crea el Instituto Federal Electoral, que es el organismo conductor del proceso electoral, y se establece un Tribunal Federal Electoral. Sobre este último, dos terceras partes de los miembros de los Colegios Electorales (de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, respectivamente), podían revocar las resoluciones de dicho Tribunal.

En 1993 se dispuso la desaparición de los colegios electorales para calificar las elecciones de diputados (y senadores), y ahora es el Instituto Federal Electoral quien lo hace. En ese mismo año, respecto de la Cámara de Diputados, y con el propósito de evitar el exceso de representación del partido mayoritario, se estableció que ningún partido político podía ocupar más de 315 escaños si obtuviese más del 60 por ciento de la votación, ni más de 300 si obtenía menos del 60 por ciento. De tal forma, ningún partido político podía tener una mayoría calificada, sin embargo sí una mayoría absoluta que es quórum suficiente para modificar o elaborar las leyes y decretos, así como para realizar diversos actos. Asimismo, aunque ya se encontraba establecido desde el texto original de la Constitución que la Cámara de Diputados estaba facultada para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección del presidente de la República, se dispuso que su resolución sería definitiva e inatacable.¹⁸

¹⁸Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1996. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 1994.

En 1994, se estableció que el Instituto Federal Electoral se integraría con personas designadas por la Cámara de Diputados (por el Senado), por el Poder Ejecutivo, así como por representantes de los partidos políticos. Por otro lado, se establece que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden ser diputados (o senadores), siempre y cuando se separen cuando menos dos años antes del día de la elección. Asimismo, un 33 por ciento del total de los integrantes de la Cámara de Diputados, (o de la Cámara de Senadores) podrá recurrir ante la Suprema Corte, para que ésta conozca de las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso, que se consideren contrarias al texto constitucional. Asimismo, la Suprema Corte está facultada para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados (o con el Congreso, la Cámara de Senadores o con la Comisión Permanente).¹⁹

En 1996 se determina que el Instituto Federal Electoral se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, propuestos por los grupos Parlamentarios y aprobados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (o, en sus recesos, por la Comisión Permanente). Asimismo, a partir de dicho año, ningún partido político puede tener más de 300 diputados por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), y ningún partido político puede tener una representación que exceda de ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta última situación, no se aplica al partido político que por sus triunfos uninominales obtenga un porcentaje de asientos superior al porcentaje de su votación nacional más el ocho por ciento. Por último, se suprime la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección del presidente de la República, ahora lo que hará es emitir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración del presidente electo que hubiese hecho el Tribunal Electoral.²⁰

Por todo lo anterior, es así como durante 1977 hasta 1996 se realizan modificaciones constitucionales importantes para lograr la independencia y autonomía del Poder Legislativo y, sobre todo, la reforma que más destaca es la reforma electoral de 1996.

¹⁹Cossío, 1997, pp. 1046 y ss.

²⁰González Oropeza, J. Jesús Orozco, 1994, pp. 332 y ss.; Moreno, 1997, pp. 979 y ss.

La situación actual de la Cámara de Diputados

1997-2000

Con las modificaciones constitucionales que se realizaron en 1996, y respecto de la integración de la Cámara de Diputados, se posibilitó la idea de que el partido mayoritario no tenga la mayoría absoluta en dicha cámara. Después de la elección de 1997, unida la oposición logró tal mayoría. Bajo este contexto, los partidos políticos de oposición realizan, y podrán realizar, diversos actos señalados por la Constitución. Por ejemplo, aprobar o no una iniciativa de ley o decreto, aprobar o no el Presupuesto de Egresos de la Federación, determinar la retribución de los empleos públicos de la Federación establecidos por ley, revisar la cuenta pública del año anterior, aprobar o no la iniciativa del presidente de la República en el caso de empréstitos, contribuciones o impuestos, y un 33 por ciento del total de los integrantes de la cámara podrá recurrir ante la Suprema Corte, para que ésta conozca de las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso, que se consideren contrarias al texto constitucional. También pueden realizar el procedimiento de la declaración de procedencia para exigir responsabilidad penal a alguno de los servidores públicos, pueden acusar a un servidor público ante la Cámara de Senadores por responsabilidad política (juicio político), y también acusar ante el Senado al presidente de la República y, de esta forma, exigirle una responsabilidad penal. Sin embargo, estas funciones también las podrá realizar el partido mayoritario, pero, con el apoyo de diputados pertenecientes a otros partidos políticos. Todo ello, y valorándolo, se traduce para nosotros en Estado de derecho y, particularmente, en la eficacia de la división del poder como un elemento del mismo.²¹

Después de abordar los principales antecedentes y las reformas constitucionales respecto de la Cámara de Diputados, así como su situación actual, veamos ahora cuál es actualmente su organización interna.

²¹Pedroza, 1999.

Su organización interna

La Gran Comisión

La Gran Comisión de la Cámara de Diputados es un colegio de legisladores que, en su mayoría, representan a los estados de la República y al Distrito Federal en esta cámara. De hecho, su existencia la podemos identificar, o tiene su razón de ser, en 1857 cuando no existía el Senado y se necesitaba tener una representación federal. Por ello, dicho órgano tiende a desaparecer. Sobre este tema, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1994²² dispone que la Gran Comisión se integra cuando “se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político”. Posteriormente se integra con los coordinadores de las diputaciones estatales (entidades federativas y Distrito Federal, es decir, 32 miembros) electos por el principio de mayoría relativa, más dos diputados que hayan obtenido los dos primeros lugares en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, más el líder de la fracción parlamentaria mayoritaria y un número indeterminado de diputados que considere su líder. En la actualidad la Gran Comisión ha perdido importancia, primero, debido a la creación de la Comisión de Régimen y Concertación Política, integrada conforme a un acuerdo parlamentario por los líderes de los partidos políticos que ocupan escaños. En segundo término, también la Gran Comisión ha perdido importancia, porque sus funciones de gobierno han desaparecido del texto legal orgánico. Y tercero, sus funciones más importantes sólo son representar los intereses estatales y del Distrito Federal, coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones y de los comités, y nombrar a los diputados de la mayoría que formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (artículo 39 de la Ley Orgánica).²³

Sobre este tema, particularmente durante la Legislatura (1997-2000) no se integró la Gran Comisión, ya que ningún partido político, por sí solo, tuvo la mayoría absoluta.

La Mesa Directiva

La Mesa Directiva es un cuerpo colegiado integrado por diputados electos por la mayoría de votos. Es el órgano rector del pleno de la cámara. Se constituye en la junta previa, diez días antes del inicio del respectivo perio-

²²Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del 20 de julio de 1994.

²³Chávez, 1996.

do. Se integra por un presidente electo por mayoría de votos de los miembros de la cámara, por un número de vicepresidentes en correspondencia a los grupos parlamentarios, por cuatro secretarios y cuatro prosecretarios electos por mayoría de votos. Las personas que integran la Mesa Directiva duran en su cargo, en los periodos de sesiones ordinarias, un mes y, en sesiones extraordinarias, el tiempo que se extiendan éstas. Entre las funciones de la Mesa Directiva encontramos las siguientes: requerir a los diputados ausentes e imponer sanciones, recibir de la Comisión Instaladora las constancias de los candidatos electos expedidas por el Instituto Federal Electoral o, en su caso, las resoluciones del Tribunal Electoral relativas a las impugnaciones, declarar legítima y legalmente constituida la cámara, dar trámite a los proyectos recibidos por la anterior legislatura, leer el orden del día, inquirir si el asunto está lo suficientemente tratado, permitir la interrupción del orador u oradores cuando otro miembro solicite una moción de orden o cuando algún otro diputado quiera ilustrar la discusión, también puede suspender las sesiones por superar el tiempo de sesión fijado por el reglamento. Asimismo, le corresponde dar preferencia a otro asunto, verificar la legal elaboración de las actas de sesiones, llevar el libro de leyes y decretos y, por último, vigilar la impresión y distribución del *Diario de los debates* de la cámara. Sobre este tema, y en materia de derecho comparado, la Mesa Directiva recibe similar denominación y es el principal órgano de gobierno de una cámara, cuya duración de la misma generalmente es de un año.

La presidencia

Quien sea el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados lo será del Congreso. Entre sus principales funciones se encuentran, entre otras, solicitar el auxilio de la fuerza pública y requerir a los diputados faltistas para que concurren a sesiones. Además, cuando el Congreso sesione de manera conjunta, el presidente de la Cámara de Diputados, tiene la obligación de presidir la apertura y la clausura de los periodos ordinarios de sesiones y contestar el informe presidencial.

Las comisiones

Las comisiones tienen por objeto el despacho de los diversos negocios y la realización de las funciones propias de la institución representativa. Por resolución del pleno de la cámara, el número de comisiones podrá aumentar o disminuir de acuerdo con las necesidades de la institución (comisiones temporales). Sin embargo, se considera que, por su misma naturaleza, algunas

comisiones deben estar invariablemente presentes durante varias legislaturas (comisiones ordinarias). También existen las comisiones de investigación que tienen por objeto indagar sobre el desenvolvimiento de la administración pública federal, pero sólo la paraestatal, y existe la comisión de Vigilancia que revisa el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.²⁴ En esta materia, y en derecho comparado, el número de comisiones se determinan con relación a las necesidades de un país; por ejemplo, en algunos países existe una Comisión anti-drogas, Comisión Asuntos de la Mujer, etcétera. Asimismo, se establece un número no muy alto de comisiones.

En cuanto a México, jurídicamente la Cámara de Diputados tiene las siguientes comisiones ordinarias: De Régimen Interno y Concertación Política; Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestoría y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud, Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda; Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Particularmente respecto de la Comisión de Régimen y Concertación Política, y en materia de derecho comparado, el órgano similar a ésta en otros países se denomina Junta de Coordinadores o Junta de Portavoces, en donde se prevé expresamente que este órgano sea presidido por el presidente de la cámara. Además, dicha junta no funciona como el órgano de gobierno de una cámara, sino que sus principales funciones son dar simplemente una opinión así, en realidad, quien toma las decisiones es la Mesa Directiva.

Los grupos parlamentarios

El grupo parlamentario o fracción parlamentaria, tanto en Europa como en América, es una figura considerada de gran importancia para la vida de toda institución representativa. Para integrar un grupo parlamentario en

²⁴Pedroza, 1997a, pp. 157 y ss.

nuestra Cámara de Diputados se requiere cuando menos de cinco diputados de la misma afiliación partidaria. Los coordinadores del grupo forman parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Sus principales funciones son establecer el orden del día, la forma en que se realizan las intervenciones en los debates, el horario de las actividades parlamentarias y la designación de los miembros de los comisiones.²⁵ Asimismo, en la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias, un representante de cada grupo interviene antes de que el presidente de la República rinda su informe y, a partir de 1996, los grupos parlamentarios están facultados para proponer a los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral.

En materia de derecho comparado, para constituir un grupo parlamentario en la Cámara Baja es necesario, por ejemplo, un número no inferior a 15 diputados, o un mínimo de seis o cuatro, incluso dos o más parlamentarios; por ello la regulación sobre este tema es muy variable.

Su funcionamiento general

Para que la Cámara de Diputados realice sus funciones son necesarios ciertos requisitos: la convocatoria, el calendario de trabajos, el orden del día, el quórum de reunión, la realización del debate, el quórum de votación y los recursos económicos, materiales y humanos. Sobre éstos no profundizaremos, sólo se harán algunas precisiones.

Todo tipo de convocatoria se expide invariablemente por el presidente del órgano de que se trate y obliga a los parlamentarios a reunirse. El calendario de trabajo se integra conforme a criterios de oportunidad política, es decir, que éste da preferencia a los negocios que requieren una solución inmediata. También se ordenan los temas. Existe determinado quórum de reunión. Para el debate se integran un par de listas, una con los nombres de quienes pidan hablar a favor y otra con los que soliciten hacerlo en contra. Y, para la votación, se exigen varios tipos de quórum. Dentro de los recursos económicos, materiales y humanos encontramos los órganos y servicios de apoyo del trabajo legislativo.²⁶ Sobre este último punto, y en materia de derecho comparado, existe una Secretaría General integrada por personas con ciertos requisitos que señala la ley o un estatuto del personal de la cámara, es decir, que existe un servicio civil de carrera.

²⁵Santiago Sánchez González y Pilar Mellado Prado, 1992, pp. 37-40, Pedroza, 1997b, pp. 459 y ss.

²⁶Para profundizar sobre este tema, véase Pedroza, 1997a.

Sus principales funciones

La Cámara de Diputados realiza actividades legislativas, administrativas, jurisdiccionales, de control, presupuestarias, de dirección política, etcétera. En cuanto a su actividad legislativa, la realiza, en la mayoría de los casos, con la intervención del Senado, es decir, que esta función le corresponde a las dos cámaras. Sin embargo, la Cámara de Diputados no interviene en materia de aprobación o no de tratados internacionales, considerados éstos por nosotros también como una actividad legislativa. Pero lo mismo le sucede al Senado cuando se trata de aprobar o no el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya resolución está contenida en un decreto que es parte de la materia legislativa.

Por otro lado, y por disposición constitucional, uno o varios diputados pueden presentar sus iniciativas ante cualquiera de las cámaras, aunque por costumbre lo hacen ante su propia cámara, práctica que se recoge de la Constitución de 1824.

A la Cámara de Diputados le corresponde revisar la cuenta pública del año anterior y cuenta con una Contaduría Mayor de Hacienda. Dicha cámara tiene la obligación de determinar anualmente en el presupuesto la retribución de los empleos públicos de la Federación establecidos por ley, en caso de no hacerlo se considerará la retribución señalada en el presupuesto del año anterior, siendo una disposición constitucional que no se cumple.

A la Cámara de Diputados, junto con el Senado, le corresponde designar, a propuesta del Ejecutivo, a los magistrados de los Tribunales, en Materia Agraria. Y le corresponde, de manera exclusiva, aprobar a los consejeros del Instituto Federal Electoral propuestos por los grupos parlamentarios. También la Cámara de Diputados da a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que haga el Tribunal Electoral (norma constitucional que se aplicará en el año 2000). Asimismo, la Cámara de Diputados está facultada exclusivamente para declarar la procedencia de la acusación por responsabilidad penal de los servidores públicos y conocerá, en primer término, de la responsabilidad penal del presidente de la República, y funge como órgano de acusación en los juicios políticos de los servidores públicos.²⁷ Esta situación, hasta el momento, no se ha presentado hasta sus últimas consecuencias, pero ya ha tenido efectos políticos.

²⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1996.

Las expectativas de la Cámara de Diputados

NOS QUEDA claro que hoy se habla de la transición a la “democracia” en México, aunque nosotros diríamos que se trata más bien de una transición jurídica,²⁸ también identificada como la reforma del Estado. Es un proceso que se da tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Es una transición jurídica, porque a partir de los años setenta se ha iniciado una apertura paulatina de un conjunto de cambios políticos, jurídicos, sociales, económicos y administrativos, pero sobre todo jurídicos que modifican principios tradicionales en materia de organización jurídico-política del Estado, así como en materia de órganos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y sus relaciones con la sociedad civil y los grupos intermedios. Aunque dicho proceso inició en los años setenta, hoy la agenda de la reforma del Estado sigue siendo muy extensa y abarca ciertos temas entre los que tenemos los siguientes:

1. La reforma electoral federal (con avances en 1996, pero aún no concluida).
2. La impartición de justicia y seguridad pública (con ciertos avances en 1994 y 1996, y con iniciativas por discutirse).
3. Los derechos y participación indígena (se dio la reforma de 1992, pero es un tema con iniciativas también por discutirse).
4. Comunicación social (en proceso).
5. Mujeres y jóvenes (algunos cambios al orden jurídico y ratificación de tratados internacionales).
6. Las relaciones Estado-iglesias (reforma constitucional concluida, pero en discusión algunos temas con relación a leyes de rango inferior).
7. La reforma del gobierno del Distrito Federal (reforma constitucional de 1993 y 1996, con temas en discusión).
8. La participación ciudadana (en proceso en el ámbito federal, con avances en los estados y Distrito Federal).
9. El federalismo.
10. El fortalecimiento del Congreso (en proceso de elaboración de una Ley Orgánica y de un reglamento para cada una de las cámaras, modificación a la integración de éstas, etcétera).²⁹

²⁸ González y López Ayllón, 1999.

²⁹ *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, 1995.

Por lo anterior, y debido al enorme trabajo legislativo que se va a desarrollar en los siguientes años y para que las iniciativas de ley no se conozcan de manera superficial, primero es necesario ampliar los periodos ordinarios de sesiones hasta hacer un total de cuando menos siete meses (actualmente el Congreso se reúne sólo cinco meses).

Respecto de la Cámara de Diputados, y apoyándonos en algunas iniciativas de reforma ya presentadas para su discusión,³⁰ destaca la conveniencia de permitir la reelección inmediata de los diputados para fomentar el debate en la cámara, así como la popularidad y la responsabilidad de los diputados, esta última denominada en países europeos como responsabilidad política difusa.³¹ Al respecto, la historia constitucional de México siempre permitió la reelección inmediata, con excepción de la Constitución de Cádiz de 1812, que reguló una monarquía. Otra modificación muy conveniente es establecer que los diputados (como los senadores) no pueden admitir otro empleo del gobierno durante su encargo y hasta un año después. Y que la remuneración de los diputados, entre otros, además de que debe determinarse en el presupuesto, no podrá aumentar ni disminuir durante el tiempo en que el funcionario ejerza el cargo.

Asimismo, es necesario reducir el número de diputados de representación proporcional de 200 a 100 y dejar los 300 diputados de mayoría relativa. La actual norma constitucional establece 40 por ciento del primer sistema y 60 por ciento del segundo sistema. Sin embargo, cuando las elecciones son muy competidas, la tendencia ha sido disminuir el número de diputados de representación proporcional; por ejemplo, al 33.3 por ciento, mientras que el sistema de mayoría relativa aumenta o queda alrededor del 66.7 por ciento. De esta forma, primero, se produce un ahorro para el erario público que tiene efectos favorables hacia la ciudadanía. Segundo, se favorece el sistema de partidos. Y, tercero, y tal vez más importante, se fomenta en mayor grado la participación y la representatividad.³²

Por muchos años, constantemente se ha sugerido crear un cuerpo de asesores permanentes para auxiliar a los diputados en sus tareas parlamentarias. Sin embargo, mientras se busca resolver el problema de los recursos económicos, los diputados pueden auxiliarse de las diversas insti-

³⁰Rodríguez Lozano y José Trinidad Lanz Cárdenas, 1997; Grupo Parlamentario Acción Nacional, 1996; Gómez Álvarez, Francisco Paoli Bolio y otros, 1998.

³¹Cuando se generan situaciones de malestar en los medios de comunicación, en la opinión pública o en los partidos políticos, se busca la remoción a través del cuerpo electoral. Aragón, 1986, pp. 24-25.

³²Sobre la tercer ventaja, así lo considera también E. Rodríguez, 1994, pp. 143-144.

tuciones de los países en donde se analizan diversos temas de derecho, de administración pública, de economía, etcétera, a través de convenios de colaboración.

Con relación a las funciones de la Cámara de Diputados es pertinente determinar un procedimiento específico para la aprobación o no del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que esta laguna data desde la Constitución de 1857. Lo mismo sería en materia de tratados internacionales, pero esto con relación a la Cámara de Senadores; sería conveniente incluir esta facultad también para la Cámara de Diputados como lo veremos más adelante.

En materia legislativa, es conveniente establecer, en el ámbito constitucional o legal, la posibilidad de realizar previamente foros públicos antes de discutir y aprobar un proyecto de ley o decreto. Asimismo, es necesario otorgar a la Cámara de Diputados la facultad de convocar a referéndum (consultivo o no obligatorio) y a plebiscitos, de esta forma la cámara se abriría a la sociedad para hacerse más interactiva con la misma. También es conveniente, como ya se había planteado desde 1979,³³ que la Cámara de Diputados intervenga en la aprobación o no de los tratados internacionales, ya que esencialmente la representación y la pluralidad ideológica nacional se encuentran en dicha cámara, además de que, antes o después de ratificarse un tratado, nuestra legislación interna se modifica y son ambas cámaras del Congreso quienes lo hacen. También, en materia legislativa, si justificamos que la administración pública legisle, entonces debemos preguntarnos si el no hacer una función que teóricamente le corresponde a un órgano legislativo es razón suficiente para desligarlo de esa responsabilidad.³⁴ Por ello, se deben establecer disposiciones jurídicas sobre técnica legislativa, es decir, determinar los medios que utilizarán los diputados para la inserción lógica, congruente y armónica de nuevos ordenamientos al sistema normativo global.³⁵

Por otro lado, las facultades en materia de nombramientos se deberían ampliar; por ejemplo, que intervenga en la designación del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En la actualidad, sólo participa en la designación de los magistrados de los Tribunales en Materia Agraria y de los Consejeros del Instituto Federal Electoral. Las demás facultades en materia de nombramientos las tiene el Senado.

³³ Pereznieta Castro, 1998, pp. 164 y ss.

³⁴ Cruz Velázquez, 1997.

³⁵ Atienza, 1991, pp. 20-22.

En cuanto a la organización interna y el funcionamiento de la Cámara de Diputados, es conveniente crear comisiones ordinarias permanentes relativas a los temas de la agenda de la reforma del Estado, así como establecer que la Mesa Directiva durará un año, ya que actualmente sólo dura un mes y, por tanto, también su presidente, debilitando la presencia de éste frente a los otros órganos del Estado. Por último, es necesaria una reforma a la Ley Orgánica del Congreso, así como elaborar un reglamento para cada una de las cámaras para incluir nuevas figuras. Sobre este punto, ya existe un dictamen en la Cámara de Diputados de una iniciativa, así como un voto particular sobre la misma; por ello esta materia ya se encuentra en discusión con ciertos temas, por ejemplo, la creación de una Mesa de Decanos, modificaciones a la Mesa Directiva, a los grupos parlamentarios, etcétera.³⁶

Para concluir el presente trabajo, tenemos las siguientes dos afirmaciones:

Primero, una asamblea es por naturaleza plural como es la sociedad democrática. Y, segundo, la permanencia de las instituciones no está en su rigidez, sino precisamente en su capacidad de cambio.³⁷ Nuestra Cámara de Diputados cumple con la primera afirmación, y en cuanto a la segunda ya está en el camino. Sin embargo, el Congreso de acuerdo con el artículo 50 constitucional se divide en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores. Nos queda la pregunta ¿y la Cámara de Senadores? Ése es un tema que, en lo personal, consideramos se encuentra más rezagado y es objeto urgente de estudios. Simplemente una pregunta para reforzar la necesidad de dicha urgencia: ¿el que los diputados ejerzan su encargo durante tres años, mientras que los senadores seis años, coincidiendo con la duración del cargo presidencial, genera que la Cámara de Senadores no ejerza instrumentos de control político sobre los miembros del gobierno o sin una verdadera eficacia, aunque por la Constitución los tiene atribuidos en mayor medida que la Cámara de Diputados? Sobre este último punto, sólo afirmamos que los problemas son muchos, simplemente porque el movimiento electoral no coincide con relación a la integración de las dos cámaras. La tendencia en la Cámara de Diputados, en palabras pronunciadas por Luis Cabrera desde 1912, es reformadora y la de Senadores es moderada. Sin embargo, Cabrera añadió que “la absoluta uniformidad de criterio en un grupo deliberante, sería la más grave de las sospechas respecto de su origen o respecto de su honradez”.³⁸

³⁶Página por Internet: Cámara de Diputados.

³⁷Aveledo, 1997. pp. 27 y 30.

³⁸Partido Revolucionario Institucional, 1987, pp. 4-5.

Bibliografía

- ABASCAL ZAMORA, José María, "Comisión Permanente", en *Diccionario jurídico mexicano*, t. II, México, UNAM, 1983.
- ARAGÓN REYES, Manuel, "El control parlamentario como control político", en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1986.
- ATIENZA, Manuel, "Razón práctica y legislación", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, 1a. época. vol. I, núm. 3, México, septiembre-diciembre de 1991.
- AVELEDO, Ramón Guillermo, "El parlamento interactivo. Sociedad democrática, gobernabilidad y parlamento hacia el siglo XXI", en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, Madrid, España, 1997.
- CARPIZO, Jorge, "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 70, México, UNAM, enero-abril de 1991,
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857*, México, *Diario Oficial* del 5 de febrero, 1917.
- COSSÍO D., José Ramón, "Comentario al artículo 105", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. t. II., 9a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1997.
- CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús, *Un nuevo orden constitucional para legislar*, tesis de licenciatura, México, 1997.
- CHÁVEZ, Víctor, "Posibles cambios a la Ley Orgánica del Congreso", en *El Financiero*, México, 18 de diciembre 1996.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a ed., varios tomos, México, Cámara de Diputados, M.A. Porrúa y UNAM, 1994.
- GÓMEZ ÁLVAREZ, Pablo, Francisco Paoli Bolio et. al., *Proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, 1998.
- GONZÁLEZ, Ma. del Refugio y Sergio López Ayllón, *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y J. Jesús Orozco Henríquez, "Comentario al artículo 74", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, México, UNAM, 1994.
- Grupo Parlamentario Acción Nacional, *Iniciativa de reformas constitucionales para el equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados, 1996.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de julio de 1994*, México, Cámara de Diputados, 1995.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso. En el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.

- MIRKINE-GUETZEVITCH, B., *Modernas tendencias del derecho constitucional*, trad. Sabino Álvarez-Gendin, Madrid, Reus, 1934.
- MORENO COLLADO, Jorge, "Sistemas electorales (la reforma electoral en México)", en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 1997.
- Partido Revolucionario Institucional, *Luis Cabrera. Las relaciones entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo*, Materiales de cultura y divulgación política mexicana, núm. 18, México, 1987.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalfá, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997a.
- , "Grupo parlamentario", en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 1997(b).
- , "Poderes Legislativo y Ejecutivo", en *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, "Los tratados internacionales, el sistema jurídico nacional y sus repercusiones en el concepto de soberanía", en *Revista del Senado de la República*, núm. 12, vol. 4, México, Senado de la República, julio-septiembre de 1998.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.
- RODRÍGUEZ E., Miguel Ángel, "Representatividad, participación y gobernabilidad de la democracia", en *Revista Parlamentaria*, vol. 2, núm. 2, Costa Rica, Asamblea Legislativa, diciembre de 1994.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador y José Trinidad Lanz Cárdenas, *Iniciativas de reformas constitucionales*, México, Cámara de Senadores, 1997.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1992.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- SERNA ELIZONDO, Enrique, "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.
- SOBERANES, José Luis, "El primer constitucionalismo mexicano", en *El primer constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Marcial Pons, 1992.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1995)*, México, Porrúa, 1995.
- ZAMITIZ, Héctor y Carlos Hernández, "La composición política de la Cámara de Diputados", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 139, México, UNAM, 1990.