



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RÉGIMEN, REGLAMENTOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS, CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 24, DEL REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, SUSCRITA POR DIVERSOS DIPUTADOS Y COORDINADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Dictamen: 79/CRRPP/LXII.
Iniciativa: 153/CRRPP/LXII.
Expediente: DGPL/5891.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, del Honorable Congreso de la Unión, le fue turnada para su estudio, análisis y dictamen la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 24 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo del diputado Manlio Fabio Beltrones y suscrita por diversos diputados y coordinadores de los grupos parlamentarios.

Esta Comisión dictaminadora, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 40, numeral 2, inciso a) y 45, numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, 82, 84, 85 y 158 numeral 1, fracción IV, del Reglamento de la Cámara de Diputados, expone a consideración de esta asamblea el presente dictamen, de conformidad con lo siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes.

1. En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 14 de enero de 2015, el diputado Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dio cuenta de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 24 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo del diputado Manlio Fabio Beltrones, suscrita por diversos diputados y coordinadores de los grupos parlamentarios.
2. La iniciativa fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 4192-V, el miércoles 14 de enero de 2015.



II. Contenido de la Iniciativa.

La iniciativa propone establecer de manera expresa, a través de la adición de dos numerales al artículo 24 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que solo al inicio de cada Legislatura podrán constituirse los grupos parlamentarios.

Los iniciantes refieren como marco legal las disposiciones contenidas en los artículos 41 y 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se sustenta la renovación del Poder Legislativo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, se regula la existencia, objetivos y características de los partidos políticos, así como los requisitos que deberán cumplir para garantizar su permanencia.

Asimismo, los proponentes aluden a las normas propias de los grupos parlamentarios, como son la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento, en este caso, de la Cámara de Diputados.

De la interpretación de la normatividad descrita, dicen los autores, “se advierte con claridad que se encuentra regulado qué requisitos se deben cumplir para constituirse y se puede deducir cuándo se extinguen los grupos parlamentarios; sin embargo, existe un vacío legal en cuanto al momento en que pueden crearse ya que, contrario a lo que establece el Reglamento del Senado de la República, en el Reglamento de la Cámara baja no hay dispositivo legal que prohíba expresamente la constitución de un grupo parlamentario una vez iniciada la legislatura en la Cámara de Diputados”.

III.- Análisis del contenido de la Exposición de motivos de la Iniciativa.

A continuación se analizan algunos de los párrafos contenidos en la Exposición de motivos de la iniciativa:

(Primeros párrafos)

“De conformidad con lo que establece el artículo 41 de la Constitución federal, la renovación del Poder Legislativo se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Para ello se han creado los denominados partidos políticos que deben cumplir con ciertos requisitos para poder obtener su registro legal.



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Asimismo, se establece que el partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

Desde diverso aspecto, el artículo 70 de la Carta Magna es el fundamento de la existencia de los grupos parlamentarios que constituyen la forma en que los partidos políticos expresan su corriente ideológica en la Cámara de Diputados. Asimismo, la disposición en comento remite a la Ley General para determinar las Formas y Procedimientos que habrán de regir a las Agrupaciones de los Diputados.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece los requisitos para la constitución de las agrupaciones, respecto de los que destaca el relativo a que, en la primera sesión de la legislatura, cada grupo parlamentario entregará al secretario general el acta en que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y la lista de sus integrantes.

En adición a lo anterior, el Reglamento de la Cámara de Diputados prevé que los grupos parlamentarios podrán ejercer sus derechos y observar sus obligaciones hasta el término de la legislatura en que fueron constituidos”.

Desde el punto de vista de la argumentación jurídica, en los textos anteriores, tomados de la Exposición de motivos de la iniciativa, se pueden advertir *argumentos de autoridad*, puesto que, para convencer sobre su propuesta y justificar su aprobación, los autores citan parte del contenido de dos artículos Constitucionales; el 41 y el 70, expedidos por el Congreso de la Unión, como autoridad en la creación de leyes, en cuyo contenido se regula la forma en que habrá de renovarse el Poder Legislativo, así como la existencia de las agrupaciones conocidas como partidos políticos, materia sobre la cual versa el proyecto de Decreto de la iniciativa.

Asimismo refiere la iniciativa, aunque de manera imprecisa, pues no menciona el número de artículos, a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la Cámara de Diputados, ordenamientos expedidos también por la autoridad del Congreso de la Unión, cuyas disposiciones jurídicas regulan la integración de los grupos parlamentarios.

(Siguiente párrafo):



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

“De la interpretación de la normatividad descrita se advierte con claridad que se encuentra regulado qué requisitos se deben cumplir para constituirse y se puede deducir cuándo se extinguen los grupos parlamentarios;”

En el párrafo anterior puede identificarse un *argumento sistémico*, puesto que busca dar una explicación de integralidad a su propuesta, a través de la referencia a otras normas que se relacionan entre sí, por virtud de su contenido y campo de aplicación. En la interpretación expuesta por los autores de la iniciativa, conjuntan y asocian tres normas que dan unidad, racionalidad, y coherencia a la regulación de los grupos parlamentarios representados en el Congreso. Dentro de la justificación de la iniciativa, éste tipo de argumento se utiliza como apoyo al que da mayor peso, el *argumento de autoridad* arriba analizado.

(Continúa texto de la Exposición de motivos):

“Sin embargo, existe un vacío legal en cuanto al momento en que pueden crearse ya que, contrario a lo que establece el Reglamento del Senado de la República, en el Reglamento de la Cámara baja no hay dispositivo legal que prohíba expresamente la constitución de un grupo parlamentario una vez iniciada la legislatura en la Cámara de Diputados”.

Si bien el razonamiento anterior se presenta como una afirmación lógica y razonable, además de contener una premisa correcta, su conclusión no resulta acertada. Desde el punto de vista de la autonomía de las Cámaras, no puede considerarse que exista un vacío legal en el Reglamento de la Cámara de Diputados, solo porque el Reglamento del Senado contempla la disposición que alude. En realidad, no hay un dispositivo, manual o lineamientos que determinen cuáles deben ser los contenidos de los reglamentos internos del Congreso y mucho menos que éstos deban incorporar normas similares, sobre todo si se toma en cuenta la composición numérica y las facultades específicas en ambas Cámaras.

(Último párrfo):

“En atención al principio de unidad que rige a toda la legislación del país, así como al hecho de que se debe buscar la democratización de los grupos parlamentarios conforme a lo que establece la Constitución federal es que, mediante esta iniciativa, se propone adicionar dos numerales al artículo 24



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

del Reglamento de la Cámara de Diputados para que tenga correspondencia con el diverso 27 del Reglamento del Senado de la República”.

Presenta como premisa correcta que “se debe buscar la democratización de los grupos parlamentarios”, pero no explica con claridad el en qué consiste el principio de unidad y por qué resulta conveniente “buscar la democratización de los grupos parlamentarios”.

IV. CONSIDERACIONES

La Cámara de Diputados está facultada para conocer y resolver la presente iniciativa, de acuerdo con lo que señala el artículo 71, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias corresponde el conocer, analizar y dictaminar la iniciativa turnada, conforme a lo dispuesto por los artículos 40, numeral 2, incisos a) y b) y 45, numerales 6, incisos e) y f), y 7, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 80, 82, 84, 85, 158, 167, 176 y 177 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, esta Dictaminadora después del análisis de la propuesta, contenida en el Proyecto de Decreto, considera pertinente señalar lo siguiente:

Consideramos fundamental destacar el papel que actualmente desempeñan los grupos parlamentarios, como factores de acción, acuerdos y toma de decisiones, al interior del Congreso: “Frente al parlamentarismo decimonónico, en el que los representantes individuales eran factor primordial, mientras que las organizaciones políticas tenían una presencia débil y desdibujada, la situación de las Cámaras actuales supone una inversión casi completa: de elementos adjetivos, estas organizaciones se han transformado en los pilares sustantivos del sistema. De esta forma, los verdaderos protagonistas del parlamentarismo de nuestro tiempo son estas fuerzas políticas organizadas¹.”

Las dos leyes orgánicas expedidas por el Congreso para regular sus órganos, estructura y procedimientos internos, la primera en 1979, con reformas importantes en 1994 y la vigente de 1999, han contemplado la existencia de los grupos, reconociéndolos como entes en cuyas tareas, a través de la presentación de iniciativas y creación de consensos, descansa una parte sustantiva del

¹ SANTAOLALLA Fernando. Derecho parlamentario Español. Espasa-Calpe. Madrid. 1990. Pág 139.



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

quehacer legislativo. En estos esfuerzos legislativos ha quedado de manifiesto la intención de dotar de elementos indispensables para su desarrollo y permanencia. El proceso de modificación de estas normas nos muestra que ha sido a través de aproximaciones sucesivas como se han establecido los lineamientos adecuados para su regulación.

La composición actual por la que atraviesa el Congreso mexicano desde más de una década (1997) y, en el caso que nos ocupa, la Cámara de Diputados, nos lleva a afirmar que su estructura plural requiere de normas claras, coherentes y específicas para determinadas hipótesis, como es la integración o desaparición de los grupos parlamentarios, tal como ocurre en otros congresos del mundo, como en el caso español donde se ha optado por incorporar en una misma norma "Reglamento de los diputados", el momento de conformación o desintegración de los grupos.

Si bien es cierto que no puede normarse cada acción realizada por los actores parlamentarios, también es real la conveniencia de regular de manera expresa aquello en donde puede presentarse controversia o diversas interpretaciones.

Si se toma en cuenta el principio de legalidad, queda claro que todas las actuaciones de los poderes públicos deben estar legitimadas y previstas por la ley, de modo que los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, sólo pueden actuar allí donde la ley les concede potestades, en este caso por lo que respecta a la conformación de los grupos parlamentarios. Es decir, el principio de legalidad implica que la ley es el único mecanismo de atribución de potestades en el sentido de "lo que no está permitido para la autoridad, está prohibido". De ahí la importancia de dejar claro el momento en el cual se pueden constituir estas agrupaciones.

Por lo que toca a la fundamentación de la iniciativa, se observa que el planteamiento final de la Exposición de motivos pierde de vista el fin principal que persigue la iniciativa, que consiste en establecer de manera expresa el momento en el cual deberán constituirse los grupos parlamentarios, representados en la Cámara de Diputados, lo cierto es que en el desarrollo del planteamiento deja ver su pretensión, además de que el Proyecto de decreto muestra con claridad el propósito.

En cuanto a la comparación con respecto al Reglamento de la Cámara de Senadores, es cierto que en dicho ordenamiento si se contempla el supuesto de definir el momento en el cual se pueden constituir los grupos parlamentarios. No obstante la falta de obligatoriedad para que ambas normas tengan iguales preceptos, en este caso específico, se considera procedente incorporar en el



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Reglamento de la Cámara de Diputados tal disposición, por considerarla complementaria y razonable, con respecto a las normas ya existentes para este tema.

El presente dictamen pretende, además de considerar pertinente la iniciativa, hacer las siguientes adecuaciones a la propuesta de decreto sugerida por la iniciativa:

- Aclarar el contenido del Proyecto de decreto, para no dejar dudas respecto de la reforma.
- Acortar los párrafos, tomando en cuenta la referencia de los nombres propios que mencionan los artículos 2 y 3 del Reglamento, en cuanto a convenciones, definiciones y voces, para no repetir leyendas completas.
- Modificar el verbo “informa” –en tiempo presente- por “informará” en tiempo futuro que expresa con mayor claridad el sentido imperativo del mandato.
- Presentar, con una mejor estructura gramatical los textos, que faciliten su interpretación y no rompan con el estilo original del Reglamento.

Por todo lo anterior la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias considera procedente la iniciativa de adición de dos numerales al artículo 24 del Reglamento de la Cámara de Diputados, con el propósito de que en la primera sesión ordinaria de las Cámaras, luego de su instalación, se declare la Constitución de los grupos parlamentarios, y que éstos no puedan integrarse después de haberse formulado tal declaratoria.

V.- TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO

Por lo antes expuesto la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, somete a la consideración del H. Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente

Proyecto de decreto que adiciona dos numerales al artículo 24, del Reglamento de la Cámara de Diputados, para quedar como sigue:

Artículo Único: Se adicionan dos numerales al artículo 24, del Reglamento de la Cámara de Diputados y se recorre el texto de los actuales numerales 1, 2 y 3, del propio artículo, para quedar como sigue:



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Artículo 24.

1. En la primera Sesión ordinaria de la Legislatura, el Presidente hará la declaratoria de constitución de los grupos e informará al Pleno de aquellos diputados y diputadas que no forman parte de algún Grupo.
2. Una vez que el Presidente haya realizado la declaratoria, prevista en el numeral anterior, no se podrán integrar nuevos grupos por el resto de la Legislatura.
3. En el desarrollo de sus tareas administrativas, los grupos observarán las disposiciones normativas aprobadas por el Pleno.
4. El ejercicio de las prerrogativas, derechos y obligaciones se mantendrá hasta el término de la legislatura en la que fueron constituidos.
5. La Mesa Directiva hará la declaratoria respectiva cuando un grupo deje de tener representación en la Cámara.

Transitorio.

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.




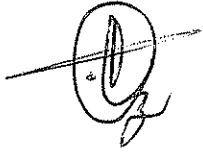

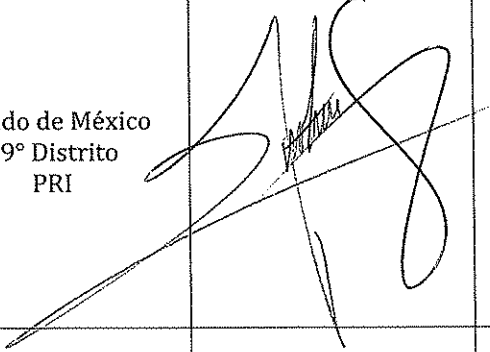


Así lo resolvieron los integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias en el Recinto Legislativo de San Lázaro, en su Reunión Ordinaria celebrada el 26 de marzo de 2015.



EXE CUTIVO LEGISLATIVO
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Régimen, Régimen Reglamentos y
Prácticas Parlamentarias

Dictamen Positivo de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto que adiciona el Artículo 24, del Reglamento de la Cámara de Diputados, suscrita por diversos Diputados y Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.
(79)

NOMBRE	ESTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 Dip. Marcos Aguilar Vega	Querétaro 03° Distrito PAN			
 Dip. Víctor Sánchez Guerrero	Estado de México 15° Distrito PAN			
 Dip. Cristina González Cruz	Estado de México 39° Distrito PRI			
 Dip. Amira Gricelda Gómez Tueme	Tamaulipas 2ª. Circunscripción PRI			


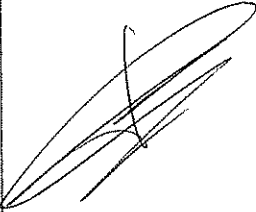



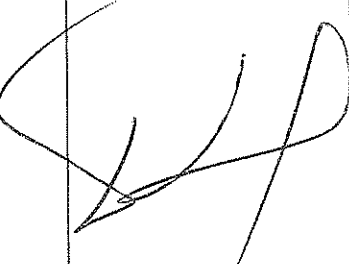


EXCELENTÍSIMA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Régimen, Régimen Reglamentos y
Prácticas Parlamentarias

Dictamen Positivo de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto que adiciona el Artículo 24, del Reglamento de la Cámara de Diputados, suscrita por diversos Diputados y Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.
(79)

NOMBRE	ESTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
--------	--------	---------	-----------	------------

 Dip. Norma Ponce Orozco	Estado de México 16° Distrito PRI			
 Dip. Roberto López Suárez	Zacatecas 2ª. Circunscripción PRD			
 Dip. Francisco Alfonso Durazo Montaña	Sonora 1ª. Circunscripción MORENA			
 Dip. Felipe Arturo Camarena García	Guanajuato 12° Distrito PVEM			




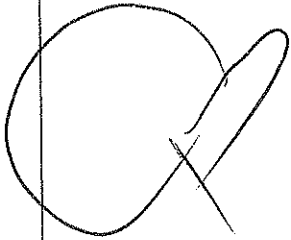
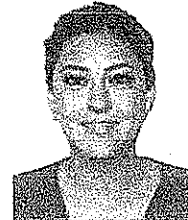
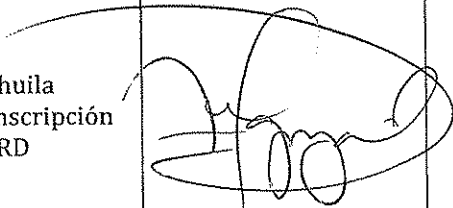


LXII LEGISLATURA
CAMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Régimen, Régimen Reglamentos y
Prácticas Parlamentarias

Dictamen Positivo de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto que adiciona el Artículo 24, del Reglamento de la Cámara de Diputados, suscrita por diversos Diputados y Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.
(79)

NOMBRE	ESTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
--------	--------	---------	-----------	------------



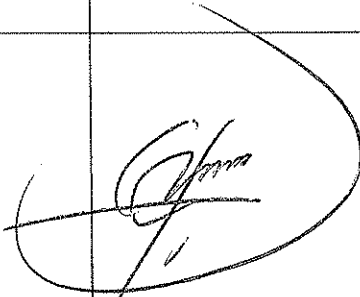

 Dip. Rubén Camarillo Ortega	Aguascalientes 2ª. Circunscripción PAN			
 Dip. María del Rocío Corona Nakamura	Jalisco 1ª. Circunscripción PRI			
 Dip. Luis Armando Córdova Díaz	Jalisco 16º Distrito PRI			
 Dip. Alfa Eliana González Magallanes	Coahuila 2ª. Circunscripción PRD			



EXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Comisión de Régimen, Régimen Reglamentos y
Prácticas Parlamentarias

Dictamen Positivo de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto que adiciona el Artículo 24, del Reglamento de la Cámara de Diputados, suscrita por diversos Diputados y Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.
(79)

NOMBRE	ESTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 Dip. Marcos Rosendo Medina Filigrana	Tabasco 5° Distrito PRD			
 Dip. Víctor Efigenio Marroquín Cristóbal	Guerrero 7° Distrito PRD			
 Dip. Alfredo Rivadeneyra Hernández	Estado de México 5ª. Circunscripción PAN	