

# CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE DICTAMEN DEL TÍTULO II DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**\*Diputado Augusto Gómez Villanueva**

Cuando en 1997 por primera vez ningún partido político tuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados al iniciarse la LVII Legislatura, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior resultaron insuficientes para normar esa realidad. Como consecuencia, y ante el colapso de la organización interna, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política asumió el gobierno de la Cámara al no poder integrarse la Gran Comisión que cumplía esas funciones. Para enfrentar las nuevas circunstancias internas, esa Legislatura revisó íntegramente la Ley Orgánica aprobando una nueva el 31 de Agosto de 1999, que entró en vigor el 3 de Septiembre siguiente.

74

Las prácticas de la LVII Legislatura, y las propias de la actual LVIII Legislatura, acumularon experiencias que, aho-

ra al producirse cambios profundos en las relaciones entre el Poder Legislativo y los otros Poderes, y en especial con el Ejecutivo, ocasionan nuevas insuficiencias que han hecho evidente que el Congreso, pero en especial la Cámara de Diputados, debe asumir a cabalidad sus funciones constitucionales y legales, reformando para ello el proceso interno de toma de decisiones y remodelando los órganos que para funcionar la constituyen.

Los conocimientos acumulados por los legisladores y los que arroja la práctica de los órganos de la Cámara, se tradujeron en iniciativas que muestran este propósito. Las iniciativas comenzaron durante el año 2001, se intensificaron este año y han seguido fluyendo durante este período de sesiones.

Por su naturaleza, las iniciativas se turnaron a la Comisión de Reglamentos

---

\*Presidente de la Comisión de Reglamentos y Práctica Parlamentarias

y Prácticas Parlamentarias que las procesó con cuidado. Es de notar su elevado número. No es usual que una Comisión reciba más de medio centenar de iniciativas de diversa complejidad, que van desde la reforma constitucional, sobre todo en materia del informe anual del Ejecutivo, hasta las que proponen cambios de nombre en alguna comisión.

Provenientes de todos los partidos representados en la Cámara, las iniciativas resultan concurrentes porque plantean, en general, perfeccionar los órganos que la estructuran, mejorar y reordenar sus procesos internos de decisión, elevar la calidad de las actividades de apoyo al proceso legislativo sujetándolas a él, y con todo ello, fortalecer al Poder Legislativo.

Para dictaminar, la Comisión separó las iniciativas, o partes de iniciativas que proponen reformas y adiciones a la Constitución Política porque se requiere un proceso distinto que involucra a la colegisladora y al Constituyente Permanente, procesando aparte las 39 iniciativas que proponen re-

formar la Ley Orgánica y el Reglamento Interior y que son la mayoría. La Comisión analizó, valoró y dictaminó cada iniciativa por separado, pero determinó presentar las reformas y adiciones resultantes en un solo cuerpo.

Ello se hace así, porque la mayor parte de tales reformas y adiciones coincide en aspectos puntuales o propone reformas concurrentes o ligadas entre sí, aun cuando tengan su origen en iniciativas distintas o que comprenden tanto la Ley Orgánica como el Reglamento vigentes.

En la Comisión priva el criterio de que la Cámara de Diputados reforme y adicione solamente el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General relativo a la propia Cámara, dejando al Senado, si decide hacerlas, sus propias reformas y adiciones contenidas en el Título Tercero, y se proponga en todo caso instalar una comisión de senadores y diputados que analice las modificaciones necesarias a la organización y funcionamiento de la Comisión Permanente y del Congreso General.



**CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE DICTAMEN DEL TÍTULO II DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Ambas Cámaras tienen funciones especializadas y aspectos de organización distinta, por lo que no debe confundirse el hecho de que colegislen y sean espacios de discusión política, con la división operativa que la Constitución les señala. Sin analizarlas o enumerarlas aquí, las funciones diferentes de cada Cámara, justifican y hacen necesaria una distinta estructura y funcionamiento de sus órganos internos.

La adecuación que las iniciativas proponen y que la Comisión recoge, consiste en desarrollar las facultades y obligaciones constitucionales y legales propias de la Cámara, cuyas funciones de equilibrio y decisión de rumbo deben rescatarse, no del olvido sino del desuso, en el reconocimiento de que dentro del sistema constitucional se encuentran establecidas las reglas que deben seguirse para crear, modificar o suprimir las disposiciones normativas, para practicar el control político y evaluatorio como hábito constructivo, y para ejercer la autorización y fiscalización presupuestal como decisión de rumbo de la econo-

mía y la sociedad nacionales.

Así, las iniciativas fueron examinadas por la Comisión que incorporó, en lo procedente, sus contenidos y modificaciones con las propuestas, también procedentes, de otras iniciativas.

El criterio de procedencia adoptado por la Comisión se refiere a:

1. Perfeccionamiento en la derivación y uso de facultades constitucionales y legales, tanto por la Cámara como por sus comisiones y comités ;
2. Clarificación de procedimientos y de los procesos de toma de decisiones dentro de la Cámara;
3. Delimitación de funciones;
4. Aportación de calidades, facilidades y fortalezas a la profesionalización de los integrantes de la Cámara;
5. Búsqueda de la mejor simetría posible con los otros órganos del Poder.

Así, se formularon las reformas y adiciones contenidas en el proyecto de

dictamen que constituyen un cuerpo congruente de normas, de las cuales las más importantes son las siguientes:

Se consolidan en un solo capítulo las prerrogativas y derechos de los legisladores y su organización en grupos parlamentarios. Las aportaciones principales consisten en clarificar su obligación de constituir y permanecer en el Pleno, en las reuniones de comisiones y comités, informar a los electores en sus distritos, recibir apoyo y dar cuenta a la Cámara de esa actividad, conducirse con apego a la legalidad y a la ética, no utilizar la información privilegiada para fines particulares, ni, simultáneamente al ejercicio legislativo, participar en empresas o acciones que puedan causar conflicto de intereses, obligando a dar cuenta de su renuncia a esas actividades al iniciar la legislatura. Se establece la figura de un código de ética para los diputados.

La normatividad de los grupos parlamentarios establece el tiempo y forma de su constitución, los derechos y obligaciones de los diputados que de-

jen de pertenecer a un grupo o que no alcancen a formarlo debido a su número, las prerrogativas de los grupos, su derecho a darse normatividad interior y la representatividad de quien los coordine. Asimismo, los grupos propondrán y sustituirán a los diputados que integren las comisiones y los comités.

En todo el articulado se cuidó que la Cámara fortalezca y exprese el todo que la constituye de modo distinto al de las partes que la integran. También se preservan puntualmente la pluralidad y la representatividad en todos los órganos y procesos de decisión, y ello se enuncia de modo particular en la remodelación de los órganos de gobierno, al favorecer el trabajo colegiado de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación.

La autorización y presentación al Pleno de las funciones de todo tipo que corresponden a la Cámara como un todo, se atribuyen a la Mesa conformada pluripartidariamente, que tiene a su cuidado la marcha de los servicios parlamentarios y una relación di-



recta con la Comisión de Administración, cuya restitución ha sido insistentemente presentada por los diputados con un encargo anual con posibilidades de reelección.

Se vigoriza la figura del Presidente de la Cámara durante su gestión de un año. Al precisar sus facultades se le encargan, junto a las clásicas en relación con el Pleno, la de presidencia, representación, autoridad sobre la fuerza propia de la Cámara, de cualquiera otra que sea requerida, y el cumplimiento de las que le señala la Constitución.

La Junta de Coordinación Política se reafirma como expresión de la conformación plural, ámbito para los consensos, los encuentros y que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden. Propone las fórmulas para la integración de las comisiones y comités, de la Comisión Permanente, de las delegaciones interparlamentarias en consulta con la Comisión de Relaciones Exteriores y de los grupos de amistad. La Junta

queda constituida por los Coordinadores y por el Presidente de la Cámara, más dos legisladores del grupo parlamentario que tenga la mayoría relativa de la Legislatura y uno por el grupo parlamentario que, por si mismo, constituya la primera minoría. Esta conformación permite que la programación legislativa se conforme como resultado directo de los acuerdos.

En el centro de las reformas y adiciones se encuentra la instrumentación del trabajo de las comisiones con el propósito de que los legisladores participen real y ordenadamente en el proceso de decisión interna de la Cámara. Las iniciativas insisten en que la democratización va más allá de la sola participación en el Pleno y formulan propuestas para que la representación nacional se distribuya de mejor manera, junto con la carga de trabajo y la responsabilidad.

A reserva de enumerar los mecanismos propuestos por las iniciativas para acercarse a ese propósito, me refiero a que la Comisión juzgó conveniente instituir, bajo la conducción

de la Junta, la Conferencia de Directivos de Comisiones para dirigir y programar los trabajos legislativos, integrar la agenda legislativa, los foros públicos sobre los temas de dicha agenda y constituir un dispositivo de comunicación entre, los órganos de gobierno de la Cámara como unidad, y el gobierno de las comisiones que deben realizar los procesos analíticos y de control político especializados, constituidos también pluripartidariamente.

El propósito constitucional de formar comisiones para que dictaminen, examinen, se informen e informen, opinen o propongan resoluciones para la comprensión cabal del Pleno sobre los muy variados asuntos que se le proponen y que pueda tomar decisiones legislativas y políticas, se hace explícito y sistematiza en un capítulo. Junto con la facultad del Pleno para crearlas a propuesta de la Junta se establecen para su integración criterios de pluralidad y proporcionalidad de los grupos parlamentarios; se establecen sus tipos, la función de ellos, las condiciones

legales y materiales para su operación; sus órganos internos, las clases de sesión que pueden efectuar y el procedimiento que seguirán para realizar las tareas de evaluación y control que se les encomiendan.

Se establecen las comisiones ordinarias que corresponden a decisiones propias de la Cámara como Reglamentos, Vigilancia de la Auditoría, Presupuesto, Distrito Federal, Administración, Plan Nacional y Jurisdiccional y se señala la facultad de la Cámara para instituir comisiones especializadas cuya función corresponda con los órganos de los otros Poderes, no solamente el Ejecutivo.

Se establece para las comisiones la facultad de analizar el informe anual del Ejecutivo, evaluar el Plan Nacional de Desarrollo, el funcionamiento y los informes que presenten las dependencias de los Poderes, de informar de ello al Pleno, así como de participar a través de un secretario en la integración de las comisiones de Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo, para que su tarea y la acumulación de



sus conocimientos se refleje en la racionalidad del presupuesto, del rumbo nacional y en la madurez de las decisiones del Pleno. El trabajo de dictaminar se regula y se establece la obligación de hacerlo en treinta días, pero puede solicitarse prórroga por lapso igual si la magnitud de la tarea así lo requiere.

Las comisiones programarán su trabajo anualmente e informarán semestralmente al Pleno.

Junto con la obligación de informar, se establece para las comisiones y comités la de reservar los documentos e informes usados en los procesos parlamentario y de evaluación que, por ser material de un trabajo en curso, no podrán divulgarse ni usarse sin autorización del presidente de la comisión o comité.

Los comités se establecen para supervisar las tareas de programas específicos y se constituyen del mismo modo que las comisiones.

Para aligerar la formación del quórum y tender a una mejor atención de los

diputados en las comisiones, los legisladores propusieron disminuir a quince el número de integrantes, junto con quince sustitutos. La Comisión juzgó que es procedente la propuesta de que los diputados deban pertenecer cuando menos a una comisión, a fin de dar flexibilidad a los procesos de integración y que no aumente el número de comisiones más allá de las realmente necesarias.

El fortalecimiento de la Cámara exige que sus órganos cuenten con asesoría y soporte técnico suficientes y de alta calidad. En un capítulo nuevo, se dan las bases para la constitución de un sistema de asesoría y consultoría que eleve el conocimiento conjunto de la Cámara y el de cada uno de sus integrantes. El propósito obvio, consiste en buscar procesos informados y un fondo permanente de conocimientos que no sea ni improvisado ni dependiente. En este sentido camina la conversión de la dirección de bibliotecas en un sistema de información legislativa, que se desarrollará exclusivamente para los diputados.

Las iniciativas insisten en la necesidad de aligerar los mecanismos de asistencia administrativa y agilizar su operación para que sea un servicio y no una horma. La Comisión de Administración normará y vigilará este soporte al que se remodela separando las funciones propiamente administrativas de las financieras, instituyendo un órgano de control y vigilancia patrimonial y dejando a la contraloría las funciones que le son propias. Se insiste en la creación del servicio de carrera, más útil cuanto que la profesionalización apoyará eficientemente al proceso propio de la Cámara.

Se deja aparte también el apoyo parlamentario, cuya naturaleza técnica especializada dependerá en su operación de la Mesa Directiva.

Los diputados coincidieron en uniformar las jerarquías de funciones semejantes, como un principio organizacional aplicable a los apoyos administrativo y parlamentario. La distinta naturaleza de los apoyos parlamentario y administrativo, solo admite el mando de la Mesa Directiva y de la

Comisión de Administración respectivamente, por lo que se consideró que la Secretaría General creada en la Ley vigente, sería redundante e introduciría confusión en las líneas de mando, como la experiencia mostró. Por ello se suprime y se da a las actuales secretarías generales: administrativa y de servicios parlamentarios, la categoría de direcciones generales que les corresponde.

La sede de la Cámara es la expresión física de su soberanía. Normarla en su funcionalidad y operación al servicio de los legisladores, pero sobre todo en su expresión simbólica, se consideró tarea de valor político y social sustantivo. Se deposita en el Presidente de la Cámara su cuidado y en un Arquitecto su operación a fin de darle la dignidad que merece. Los aspectos simbólicos e históricos que concurren en la sede se norman aquí. El patrimonio histórico constituido por su fondo documental, de imágenes e íconos de todo tipo, deben preservarse como memoria viva de la Nación. Los muros y espacios donde se honra la memoria de personas y grupos se



destinan y sujetan a las decisiones del Pleno. El resguardo de los recintos inviolables, se encomienda al Presidente de la Cámara.

La recurrencia de las actividades de gestión por empresas que buscan influir en las decisiones camarales y en la actividad personal de los diputados, produjo iniciativas donde se indica el modo de enfrentar esta situación, novedosa en cuanto a su modo, para anticiparse en lo posible a los potenciales de corrupción que se experimentan bajo las actividades de cabildeo. Como la gestión y la petición son derechos de los ciudadanos, se establecieron en un solo capítulo los dos tipos de gestión o petición que los particulares pueden hacer en la Cámara: la que se realiza por derecho individual y propio, y aquella que ocurre por encargo y en representación de personas morales, generalmente empresas, en la promoción de sus intereses. Se agrega la gestión o petición que los servidores públicos, sus enlaces o representantes realizan, relacionadas con su encargo. Las normas de atención, registro y transparencia que

contiene el capítulo, buscan los resultados positivos para tales actividades. Existe una clara coincidencia en que la comunicación social de la Cámara y la de los diputados es insuficiente, sobre todo a la vista de los resultados de las guerras mediáticas desatadas en contra del Poder Legislativo y especialmente de la Cámara. Dotarla con los instrumentos, medios y programas para comunicarse con la población, está en la naturaleza misma y los atributos de la Cámara y del Congreso. La Comisión introduce la noción de sistema de comunicación como un servicio al público, de naturaleza informativa y educativa con equipos, instalaciones y programas operados por la Cámara con medios propios, presupuestables, al que tengan acceso los legisladores y bajo el cuidado de un comité ad hoc.

Se agrega un capítulo sobre los órganos competentes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, donde se establecen los modos de constituir la subcomisión de examen previo a partir de las comisiones de Puntos Constitucionales y Gober-

nación, y por insaculación en el Pleno, las secciones instructoras de la Comisión Jurisdiccional para el juicio político y el de responsabilidades. Se pretende evitar con ello la parcialización del procedimiento, efectuándolo anticipadamente y al azar en su caso.

Finalmente, quiero señalar que se ha buscado una primera normatividad para los instrumentos electrónicos en los que crecientemente se basa el proceso legislativo e informativo de la Cámara. Su gran utilidad, no puede ocultar el hecho de que son vulnerables y tienden a crear centros de poder basados en el conocimiento. Por ello, se destina un núcleo informático distinto para cada actividad definida, de cuyo mando dependen los equipos y personal, y se dispone que aquellos

equipos dedicados al proceso legislativo no puedan ponerse en las redes públicas, hoy sujetas a espionaje y manipulación.

Es difícil la tarea de anticipación, pero la Comisión juzga que no es una equivocación histórica mantener a la Cámara dentro de los límites republicanos, darle el peso equilibrante que concibió el Constituyente y no inducir los excesos del poder aspirando a imponerse a las otras ramas del gobierno. Dentro de sus atribuciones, la Cámara debe cumplir al máximo, como es el ánimo de esta Legislatura que responsablemente se empeña en poner experiencia informada, reflexión y medida política al servicio de la institución democrática que es el Congreso.

