



Las Reformas de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y la integración de las Comisiones y Comités*

Con la composición plural de la Cámara de Diputados se redefine un conjunto de estructuras políticas que, por supuesto, nunca podrán estar en un estado terminal y definitivo, pues se crean y recrean en tanto la interacción de las fuerzas políticas se definen y se transforman. Por esta razón, las comisiones y comités legislativos merecen un estudio, por lo menos introductorio, que es el fin que persigue este artículo.

El 31 de agosto de 1999 fue discutida y aprobada la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Las principales innovaciones al diseño institucional de la Cámara de Diputados pueden resumirse como sigue:

- Sustitución de la Comisión Instaladora por una Mesa de Decanos, misma que tendrá a su cargo la conducción de la Sesión Constitutiva de la Legislatura entrante;
- Establecimiento de una novedosa concepción de la Mesa Directiva;
- Conformación de un órgano inédito a cargo de las tareas de dirección política de la Cámara, denominada Junta de Coordinación Política;
- Creación de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, organismo encargado de las labores de preparación y programación de los trabajos que constitucionalmente corresponden al Pleno;
- Establecimiento de la Secretaría General, para la organización técnica y administrativa de la Cámara, a partir de principios de profesionalización al estilo del servicio civil de carrera, y
- Reestructuración del sistema de comisiones y comités.

Con base en estas reformas, el contexto de esos pequeños cuerpos colegiados encargados de materializar las tareas que la Constitución determina al Congreso de la Unión y particularmente a la Cámara de Diputados, es decir, las comisiones y los comités, se ve ampliamente modificado.

* **Said Hernández Quintana**
Político egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Por tal razón, este artículo en su primera parte se enfocará a la actual Legislatura, en la que se dará una interpretación política del por qué y cómo están integradas las comisiones y bajo qué perfil se definen. Qué relación tiene el grupo parlamentario con su Mesa Directiva, así como con el número de sus participantes.

En la segunda parte, se escribirá una interpretación prospectiva de la situación que vivirán, en su momento, los diputados cuando se lleve a cabo la integración de las nuevas comisiones y comités.

EN TEORÍA

De acuerdo con el *Diccionario universal de términos parlamentarios*, la comisión es un cuerpo legislativo integrado por "un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al Pleno para resolver en definitiva".¹

Se erigen las comisiones porque, por una parte, es en ellas en las que se legisla, toda vez que sería imposible que un cuerpo tan grande (500 diputados en el caso de México) pueda deliberar aspectos concretos: no habría operatividad y, sobre todo, eficacia y eficiencia para agotar la problemática del país. Por otra parte, al ser tan diversas y complejas las materias a legislar y por el perfil de cada diputado, la separación de los tópicos ayuda a la especialización de funciones aprovechando las cualidades de los legisladores. Las comisiones permiten eso: la distribución del trabajo.

La doctrina parlamentaria al estudiar las comisiones que funcionan en los diversos sistemas, de acuerdo con su duración, las clasifica como: permanentes y transitorias. Por su naturaleza: de dictamen legislativo, de vigilancia sobre el presupuesto, de investigación sobre el Ejecutivo, y jurisdiccionales para conocer de los juicios políticos y de responsabilidades; por sus fines: or-

dinarias y extraordinarias; por su composición: propias y mixtas; y, por su integración: nacionales e internacionales.

El número de comisiones y comités —que generalmente se constituyen o integran al inicio de cada Legislatura o periodo de actividad de las cámaras del Congreso— depende del tipo y cantidad de asuntos que cada una deba resolver o dictaminar y, en segundo lugar, del número de legisladores que quieran integrarlas y por el número de grupos parlamentarios que coexistan en una Legislatura.

Dentro del proceso para la formación de las leyes, las comisiones más importantes son las llamadas de dictamen legislativo; para la función política, resultan ser las de control, vigilancia presupuestaria y las jurisdiccionales; en tanto, para la opinión pública, las de investigación y las especiales.

1) EN LA LVII LEGISLATURA

Hasta hace dos legislaturas, el sistema de comisiones en México había sido débil. Las razones habían sido básicamente tres: 1) un sistema de partidos el que la presencia de un partido hegemónico, con voto altamente cohesivo y disciplinado, minaba el poder y presencia a las minorías; 2) un sistema electoral en el que se limita la carrera parlamentaria al impedir la reelección consecutiva de los legisladores haciendo que el trabajo en comisiones tenga un mínimo de continuidad y memoria institucional, aun aquéllas que son permanentes, y 3) un Poder Ejecutivo con amplio margen de acción política dentro del partido mayoritario, que reforzado con la disciplina interna, recreaba un aparato institucional rígido que desdibujaba la interactividad propia de la división de poderes.

La regulación de las comisiones está contenida en la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (en adelante, *Ley Orgánica*), capítulo quinto *De las Comisiones y Comités* artículos 42 al 58.² Sin embargo, por el mosaico político que caracteriza a México, y por las elecciones federales competidas y democráticas de 1997, la inédita

composición plural de la LVII Legislatura propició un vacío legal. Por tal motivo, la asamblea aprobó el 30 de septiembre de 1997, como instrumento complementario, el *Acuerdo para la integración de las comisiones Ordinarias y Especiales, y Comités de la Cámara de Diputados*, desplazando el apartado *De las comisiones* considerado en el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* por ya no ser posible su operación, como fue el caso de la Gran Comisión, órgano de gobierno con un fuerte carácter hegemónico.

Tanto la *Ley Orgánica* como el acuerdo serán para esta primera parte, dos herramientas básicas para la argumentación que se desarrolla.

Después de esta breve aclaración, continúo. La ley considera que la Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones. Con relación al acuerdo mencionado, la Cámara estará compuesta hasta el 15 de marzo del año 2000, fecha en que entrará en vigor el nuevo esquema, por 54 comisiones y seis comités. De las primeras, 41 son ordinarias o permanentes, 13 especiales, también llamadas temporales.

En este recuento deben considerarse, además la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del H. Congreso de la Unión y una Comisión que por sus características y funciones es poco recordada en el listado comisional y es la Comisión Instaladora (sustituida en la nueva ley por la Mesa de Decanos), la cual es integrada antes de la clausura del último Periodo de Sesiones de la Legislatura y compuesta por cinco diputados. Como su nombre lo indica, tiene a su cargo la instalación de la próxima Legislatura.

También existen o existieron en esta Legislatura comisiones especiales con vigencia de un año, como fue la Comisión Especial del Caso 68, o la de Investigación del Funcionamiento de Conasupo y Empresas Filiales, y de Investigación del Funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social. Aquellas que tienen una duración sujeta a la resolución del asunto de su competencia como son las comisio-



nes de Concordia y Pacificación; y de Investigación sobre el Impacto Ecológico Ambiental por las Actividades de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria Exportadora de Sal, S.A. de C.V.

En fin, si se hiciera un recuento total de las comisiones que han existido en esta Legislatura, pasan fácilmente la cantidad de 70.

Existen varias modalidades para integrar las comisiones. La otrora Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (cinco miembros), de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda (30 elementos) y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (20 diputados) están compuestas "con carácter definitivo", es decir, su composición no sufrirá cambios en todo el tiempo que dure la Legislatura. La última tiene una cualidad particular: para preparar los proyectos de ley o de decreto, impulsar los estudios y desahogar las consultas en cuanto al debate que genere una ley, tareas suyas, se estipula una integración *con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria*. (art. 50. de la Ley Orgánica).

La integración de las comisiones y comités se funda de acuerdo con tres principios: a) proporcionalidad, b) pluralidad y c) oportunidad política de legitimación.³

A) Si observamos el Cuadro 1, en el que se desglosa en números relativos la presencia que tuvo al inicio de esta Legislatura cada partido político representado en la Cámara, se aprecia la aplicación del principio de proporcionalidad. Por ejemplo, el PRI tuvo 47.80 por ciento de las curules, número similar al promedio de miembros que integran las comisiones, es decir 45 por ciento, el PRD con

25 por ciento de lugares cuenta con 23.33 por ciento de espacios en comisiones, y el PAN con 24.20 por ciento de asientos, tiene el 23.33 por ciento.

La proporcionalidad descubre dos problemas que, hasta hace poco tiempo, tenían las comisiones. En la Legislatura LIV (1988-1991), cuando de 400 pasa a 500 el número de diputados de la Cámara, se originó la necesidad de distribuir más legisladores entre un número igual de comisiones. En ese entonces, la solución fue incrementarlas de 33 a 42. Pero no fue suficiente, el número de integrantes sufrió un incremento infuncional: se daban comisiones con 65 miembros, lo que propiciaba que se debilitaran sus tareas legislativas.

Esta debilidad se explica porque entre más grande es un órgano deliberativo, más complejo es alcanzar soluciones, más aún cuando una iniciativa debe ser consensada entre partidos políticos con clientelas y proyectos, que lejos de ser similares, a veces son incompatibles.

Aquí se presenta otro problema. La subrepresentación de las fracciones de oposición llevó a un importante debilitamiento de las comisiones en el campo de la elaboración de leyes. La disciplina de partido fue sinónimo de dictámenes aprobados sin un discernimiento especializado.

Con la reforma de la Ley Orgánica, publicada el 20 de julio de 1994, se avanza hacia el fortalecimiento de las comisiones. Según el artículo 47 *Las Comisiones se integran por no más de treinta diputados electos por el Pleno de la Cámara [...] cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamen-*

tarios, tanto en la presidencia como en las secretarías correspondientes. A ese efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario. Al definir un techo para su integración, garantizando al mismo tiempo la proporcionalidad que señala este artículo, las comisiones se han vigorizado como cuerpos más orientados hacia la eficacia decisoria y la agudeza deliberativa.

Fue importante el vacío legal que se generó en la LVII Legislatura cuando ningún partido obtuvo la mayoría absoluta de la Cámara, requisito indispensable para constituir la Gran Comisión, máximo órgano de gobierno de los diputados, cuerpo que permitía el control político del Poder Legislativo y que fue desplazada por la poderosa Comisión de Régimen Interno y Concertación Política⁴, que entre sus funciones tenía la de proponer los integrantes de las comisiones y comités. Con esta función se desarticula, casi de tajo, la sobre y subrepresentación que padecían los partidos al componer las comisiones. El pluralismo democrático significó, entonces, el acceso de todas las fuerzas políticas en el proceso legislativo. Ver cuadro 2.

Esta composición está garantizada por el *Acuerdo para la integración de las Comisiones Ordinarias y Especiales, y Comités*, ya que en su tercer punto a la letra dice: "...se integrarán atendiendo al interés de los grupos parlamentarios y a su fuerza numérica". Aún más, los diputados podrán formar parte solamente de un máximo de tres comisiones ordinarias. Es decir, se imponen límites cuantitativos de tal manera que no es permisible una mayoría impositiva, ni tampoco minorías tiránicas.

En el cuadro 2 se aprecia la composición política de las comisiones. Cada fracción, dependiendo de su presencia y capacidad numérica, tiene un espacio importante. Con este pluralismo, se observa un modelo camaral compuesto por varios grupos o centros de poder, aún en conflicto entre ellos, los cuales tienen la función de limitar, controlar, contrarrestar, e incluso de eliminar el centro de poder dominante. Este fenómeno es aná-

CUADRO 1

PARTIDO	No. CURULES	% PLENO	% COMISIONES
PRI	239	47.80	45.00
PRD	125	25.00	23.33
PAN	121	24.20	23.33
PVEM	8	1.60	3.33
PT	7	1.40	3.33
TOTAL	500	100	98.32*

* El porcentaje no considera a la Comisión de Equidad y Género por tener una presidencia colegiada.



CUADRO 2. COMPOSICIÓN POLÍTICA DE COMISIONES Y COMITÉS DE LA LVII LEGISLATURA.

COMISIONES ORDINARIAS	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	IND	TOTAL
AGRICULTURA	15	6	7	1	1	-	30
ARTESANÍAS	14	7	7	-	1	-	29
ASENTAMIENTOS HUMANOS Y O. P.	14	7	7	-	2	-	30
ASUNTOS FRONTERIZOS	14	7	7	1	-	1	30
ASUNTOS HIDRÁULICOS	14	7	7	1	-	-	29
ASUNTOS INDÍGENAS	14	7	7	1	1	-	30
BOSQUES Y SELVAS	14	6	7	-	-	1	28
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	13	7	9	-	-	-	29
COMERCIO	14	7	7	-	-	-	28
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	14	7	7	1	-	1	30
CORRECCIÓN DE ESTILO	6	2	4	-	-	-	12
CULTURA	14	8	7	-	-	-	29
DEFENSA NACIONAL	13	7	7	-	1	-	28
DEPORTE	14	7	7	-	-	-	28
DERECHOS HUMANOS	14	7	7	1	-	-	29
DIST. Y MJO. DE BIENES DE CONS. Y SERV.	13	6	8	-	-	-	27
DISTRITO FEDERAL	13	5	8	-	-	-	26
ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE	14	7	7	1	1	-	30
EDUCACIÓN	14	7	7	1	-	1	30
ENERGÉTICOS	14	6	7	-	-	1	28
FOMENTO COOPERATIVO	14	7	8	-	-	-	29
GANADERÍA	14	7	7	-	-	1	29
GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONS.	14	7	7	1	1	-	30
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	12	7	8	1	1	-	29
INFORMACIÓN, GESTORÍA Y QUEJAS	14	6	6	-	1	-	27
JUSTICIA	14	7	6	1	-	1	29
MARINA	13	7	7	-	-	-	27
PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL	13	7	7	-	-	-	27
PESCA	14	7	7	-	1	-	29
POBLACIÓN Y DESARROLLO	13	8	7	-	-	1	29
PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y C. P.	14	7	7	1	-	1	30
RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA	14	6	7	1	-	1	29
REFORMA AGRARIA	14	7	7	-	-	1	29
RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POL.	1	1	1	1	1	-	5
REGLAMENTO Y PRÁCTICAS PARL.	8	5	4	1	1	1	20
RELACIONES EXTERIORES	13	7	7	1	-	-	28
SALUD	14	7	7	1	1	-	30
SEGURIDAD SOCIAL	14	7	7	1	-	-	29
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	14	7	7	1	1	-	30
TURISMO	14	7	7	-	1	-	29
VIGILANCIA DE LA CONT. MAYOR DE HDA.	14	7	7	1	-	1	30
VIVIENDA	14	7	7	1	-	-	29
COMISIONES ESPECIALES	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	IND	TOTAL
ASUNTOS DE LA FRONTERA SUR	14	7	7	-	-	-	28
ASUNTOS DE LA JUVENTUD	14	7	7	-	1	-	29
ATENCIÓN Y APOYO A DISCAPACITADOS	14	7	7	-	-	-	28
DESARROLLO REGIONAL Y APOYO A LA PROD.	14	6	7	-	-	-	27
DESARROLLO SOCIAL	14	7	7	1	-	-	29
EQUIDAD Y GÉNERO	14	7	7	1	1	-	30
ESTUDIOS LEGISLATIVOS	12	7	7	-	-	1	27
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO	14	7	7	1	-	-	29
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	14	7	7	1	-	1	30
SEGUIM. A LAS INV. COLOSIO Y RUIZ M.	2	2	2	2	1	-	9
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	14	7	7	1	-	-	29
PENSIONADOS Y JUBILADOS	14	4	5	1	-	-	24
PROTECCIÓN CIVIL	14	5	5	-	-	-	24
SEGURIDAD PÚBLICA	14	7	6	2	-	-	29
COMITÉS	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	IND	TOTAL
ADMINISTRACIÓN	10	5	5	1	1	-	22
ASUNTOS EDITORIALES	10	7	5	1	1	-	24
ASUNTOS INTERNACIONALES	10	7	5	1	1	-	24
BIBLIOTECA E INFORMÁTICA	10	6	5	-	1	-	22
COMUNICACIÓN SOCIAL	9	7	5	1	1	1	24
INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS	11	7	7	-	-	1	26

logo a una separación de poderes, pero a diferencia de la división del poder del Estado, es una separación en sentido horizontal y no vertical. Con la integración de las comisiones hay un poder entre iguales: si bien un partido tiene regularmente 14 diputados (que bien pueden ser una mayoría simple), en contraparte tiene un bloque de varios partidos que juntos tienen una mayoría calificada, ya que en comisiones ordinarias el PRD, regularmente y por acuerdo, puede tener hasta siete diputados, el PAN otro tanto igual, uno el PVEM y otro para el PT. Siguiendo el cuadro, las comisiones se integran atendiendo al interés de los grupos parlamentarios y a su fuerza numérica, por lo cual explica una composición política inconstante.

En efecto, el fortalecimiento de la Cámara de Diputados, y de las comisiones en particular, estriba en que ya no hay caminos incondicionales, al contrario, los legisladores se ven acotados y obligados a la negociación, a la transacción y sobre todo al cumplimiento cauteloso de sus tareas.

B) Pero más interesante es el pluralismo que se refleja en la distribución de las carteras comisionales. De las 60 comisiones, 27 presidencias corresponden al PRI, 14 al PRD, 14 al PAN, dos al PT y dos al PVEM. La presidencia de la Comisión de Equidad y Género será ocupada colegiadamente por un diputado de cada grupo parlamentario; y la de Información, Gestoría y Quejas estará presidida por un diputado del grupo parlamentario al que pertenece el presidente en turno de la CRICP.

En contraste al pasado, por ejemplo en la Legislatura LIV (1988-1991), de 42 cuerpos legislativos, 37 las presidía el PRI, sólo tres el PAN, una el PARM y otra el PFCRN. Más patético fue en la LV Legislatura (1991-1994), en la que, de 48 comisiones, 39 estaban con el PRI, cuatro con el PAN, dos con el PRD y una con cada uno de los partidos PARM, PFCRN y PPS.⁵ Los números son ilustrativos: disminuye el porcentaje de presidencias en manos de legisladores del partido mayoritario, pero se com-



pensa con una repartición de más comisiones; también esta distribución de presidencias da cuenta de un avance importante en términos de equidad y pluralismo partidario.

C) Finalmente, tenemos el principio de la oportunidad política de legitimación, que consiste en conceder comisiones estratégicas a la oposición para legitimar las decisiones del gobierno y de la mayoría parlamentaria. Por lo general, éstas pertenecen a las comisiones especiales como Concordia y Pacificación, que coadyuva con otras instancias para solucionar el conflicto en Chiapas; Desarrollo Social, que legaliza los posibles desaciertos para combatir la pobreza; Seguridad Pública, que libera de presiones políticas y sociales al gobierno por el principal problema nacional, el de la inseguridad; o la Investigadora del Caso Conasupo, que limpia la imagen del gobierno zedillista, después del escándalo en el que se vio involucrado Raúl Salinas, hermano del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, y por el que el PRD mantuvo una confrontación constante.

La relación que hay entre partido y ciertas comisiones legislativas se manifiesta al observar quién las preside. Más por razones políticas que legales, las tres principales fracciones de la Cámara son consecuentes entre sus principios, proyectos y clientelas con las comisiones que encabezan. Veamos el Cuadro 3. El PRD tiene la de Agricultura, Cultura, Derechos Humanos, Distrito Federal, Educación, Energéticos, Desarrollo Social, Salud y Seguridad Pública. Es decir, como partido que tiene una clientela electoral básicamente de clases populares, con fuerte presencia en los cuadros intelectuales, históricamente a favor del Estado benefactor, un nacionalismo marcado y crítico del gobierno por no dar solución a los grandes problemas, el PRD preside un conjunto de comisiones muy cercanas a sus preocupaciones sociales, inclinaciones ideológicas y estrategias políticas.

El PAN, por su parte, tiene para sí la de Ciencia y Tecnología; Comercio, Fomento Cooperativo; Ganadería; Patrimonio y Fomento Industrial; Radio, Televisión y Cinematografía; Turismo y Fortalecimiento Municipal. Se aprecia una preocupación del partido por el aspecto industrial y productivo, así como la clara manifestación de su estrategia de hacer política local y regional. Tradicionalmente, ha mantenido su perfil de ser una institución política separada del discurso revolucionario, y una evidente carga hacia la iniciativa privada, de ahí se entiende por qué en algunas comisiones no tiene secretario, como en la de Corrección de Estilo; en otros casos, además de no tener suficiente capital humano, optimiza a sus diputados en los mejores lugares de las comisiones estratégicas como es Gobernación y Puntos Constitucionales, sin preocuparse de otras como la Comisión de Pensionados y Jubilados.

El PRI, por ser partido mayoritario y Gobierno Federal, preside las comisiones de tipo administrativas, esas que tienen por objeto de estudio una materia de la administración pública: Comunicaciones y Transportes, Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Marina, Pesca, Reforma Agraria, Relaciones Exteriores y Trabajo y Prevención Social.

Los tres partidos tienen además de estas comisiones, una o dos para consolidar su capacidad de chantaje y negociación frente al partido mayoritario y al mismo Gobierno Federal. El PAN tiene la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. El PRD tiene la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, mientras el PRI, por su situación numérica, tiene presencia en todas las comisiones y cuenta con casi la mitad de presidencias del total de ellas.

2) LA NUEVA LEY ORGÁNICA: HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO*

Como se ha visto hasta el momento, la apertura de los trabajos de la LVII Legislatura significó un pasaje importante en el pretérito reciente de la vida política mexicana porque la Cámara de Diputados se convirtió en sede nacional de la pluralidad política y democrática, cuando los resultados electorales distribuyeron las curules de tal manera que ninguna de las fuerzas políticas representadas alcanzó la mayoría absoluta por sí misma, ya que el PRI obtuvo 239 curules; el PRD 125; el PAN 121; el PVEM ocho y el PT siete. Con estos números había desaparecido la tradicional mayoría absoluta monopartidista.

La integración de la Legislatura creó un vacío legal que obligó a los grupos parlamentarios a formalizar acuerdos complementarios que fructificaron en la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, del Canal de Televisión del H. Congreso de la Unión, de *Gaceta Parlamentaria* (publicación periódica de orden interno que difunde los documentos y las actividades legislativas). Asimismo, se suscribieron acuerdos para establecer el funcionamiento de las sesiones, la integración del Orden del Día, los debates y las votaciones; también se acordaron los lineamientos básicos para la organización y reuniones de las comisiones y comités.

El agitado entorno político (recordemos la confrontación entre el bloque opositor y el PRI) y las lagunas legales que esto implicó, hicieron imperiosa la necesidad de iniciar pláticas, acercamientos y negociaciones para adecuar el marco legal a la realidad.

Así, el 31 de agosto de 1999, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la Minuta enviada por el Senado de la República en votación nominal con 377 votos en pro, 23 en contra y seis abstenciones. Minuta sobre la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre del mismo año.

Esta nueva ley estipula cambios en cuanto a la estructura de la toma de decisiones políticas y administrativas dentro de las cámaras. Precisa y caracteriza a los órganos que se conservan, además señala el establecimiento de otros nuevos cuerpos, a saber: la Junta de Coordinación Política, la Mesa de Decanos, la Secretaría General, las secretarías de Servicios Parlamentarios y Servicios Administrativos y Financieros, y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.⁶



CUADRO 3. PERFIL POLÍTICO DE LOS PARTIDOS Y LAS COMISIONES

COMISIONES ORDINARIAS	PRESIDENTE	OBSERVACIONES
ADMINISTRACIÓN	PAN	ESTE PARTIDO SE HA CARACTERIZADO POR LA RACIONALIZACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y EL COMITÉ DE ADMINISTRACIÓN TIENE LA MISIÓN DE REGULAR EL COMPORTAMIENTO DEL DINERO Y LOS RECURSOS DE LA CÁMARA.
ASUNTOS INTERNACIONALES	PAN	DE RECIENTE CREACIÓN, SE LA ADJUDICA EL PAN A PARTIR DE OPTIMIZAR SU ESPÍRITU EXPANSIONISTA Y SOBRE TODO DE CONCRETAR LA VINCULACIÓN INSTITUCIONAL CON GOBIERNOS DE OTROS PAÍSES.
ATENCIÓN Y APOYO A DISCAPACITADOS	PAN	
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	PAN	UNA DE SUS PRINCIPALES PREOCUPACIONES HA SIDO EL DESARROLLO TECNOLÓGICO, SOBRE TODO EL DE LA INDUSTRIA PRODUCTIVA.
COMERCIO	PAN	UNA FRANJA IMPORTANTE DE SU ELECTORADO Y DE SU ESTRUCTURA PARTIDISTA SE COMPONE DE EMPRESARIOS.
FOMENTO COOPERATIVO	PAN	POR TENER A LA INICIATIVA PRIVADA INSERTA EN LA ESTRUCTURA DEL PARTIDO Y SU CLIENTELA ELECTORAL.
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	PAN	ESTE PARTIDO FUE EL PRIMERO Y EL QUE MÁS GOBIERNOS MUNICIPALES HA TENIDO, POR SU TRAYECTORIA ES ENTENDIBLE QUE ENCABECE ESTA COMISIÓN.
GANADERÍA	PAN	SE REAFIRMA SU PERFIL EMPRESARIAL Y EXPANSIONISTA, LO CUAL HACE A PARTIR DE TENER EL CONTROL DE COMISIONES ENCARGADAS DE DIVERSOS ASPECTOS DE LA PRODUCCIÓN.
GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES	PAN	CON ESTA COMISIÓN, EL PARTIDO SE CONSOLIDA EN LA VIDA POLÍTICA AL SER UNA DE LAS PRINCIPALES FUERZAS POLÍTICAS DEL PAÍS. POR SU PARTE, EL PVEM REITERA SU DISCURSO APOLÍTICO AL NO CONTAR CON UN SECRETARIO.
PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL	PAN	OTRA COMISIÓN CON BASE EN SU PERFIL EMPRESARIAL.
POBLACIÓN Y DESARROLLO	PAN	CONTROLAR EL DESORDEN POBLACIONAL HA SIDO UN ASPECTO QUE HA TRABAJADO PARA ELEVAR LOS ÍNDICES DE DESARROLLO SOCIAL.
RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA	PAN	COMO ESTRATEGIA POLÍTICA, EL PAN HA INTENTADO IMPLEMENTAR UNA NORMATIVIDAD PARA LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, QUE BIEN PUEDE SER IMPULSADA DESDE ESTA COMISIÓN.
TURISMO	PAN	SIEMPRE BAJO SU PARTICULAR ENFOQUE EMPRESARIAL.
VIGILANCIA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA	PAN	UNA DE LAS PRINCIPALES COMISIONES PARA CONTROLAR AL GOBIERNO MEDIANTE LOS RECURSOS ECONÓMICOS.
AGRICULTURA	PRD	UN ALTO NIVEL PORCENTUAL DE SU ESPACIO ELECTORAL PROVIENE DE LAS CAPAS RURALES.
ASUNTOS FRONTERIZOS	PRD	
CULTURA	PRD	UNA PLANTA IMPORTANTE DE SUS SIMPATIZANTES TIENEN GRAN PRESTIGIO O PERTENECEN AL MUNDO INTELLECTUAL Y CULTURAL DEL PAÍS. SIN EMBARGO, NO TIENE SECRETARIO.
DERECHOS HUMANOS	PRD	PORQUE UNO DE LOS PUNTOS MÁS IMPORTANTES DE SU DISCURSO POLÍTICO ES PROTEGER LOS DERECHOS TANTO DE SUS DIRIGENTES COMO MILITANTES, ALGUNOS DE ELLOS ASESINADOS.
DESARROLLO SOCIAL	PRD	PARA RESPONDER A SU CLIENTELA ELECTORAL, EN SU MAYORÍA CLASES BAJAS.
DISTRITO FEDERAL	PRD	ES ESTRATÉGICO PRESIDIR ESTA COMISIÓN POR SER CUAUHTÉMOC CÁRDENAS EL GOBERNANTE DEL DF.
EDUCACIÓN	PRD	OTRO PILAR DE SU DISCURSO ES LA EDUCACIÓN: MASIVA E INTEGRAL, ADEMÁS ES EN LOS CENTROS DE ENSEÑANZA SUPERIOR DONDE TIENE UNA IMPORTANTE CUOTA ELECTORAL.
ENERGÉTICOS	PRD	UNO DE SUS PRINCIPIOS HA SIDO NO DESNACIONALIZAR NI PRIVATIZAR EL PETRÓLEO Y LA INDUSTRIA DE ENERGÍA.
INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS	PRD	
INVESTIGADORA DEL CASO CONASUPO	-	PRESIDENCIA ROTATIVA.
PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA	PRD	COMISIÓN FUNDAMENTAL EN SUS MANOS PARA REFORZAR SU CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN CON EL GOBIERNO FEDERAL. HASTA LOS CD TIENEN SU SECRETARIO.
SALUD	PRD	A FAVOR DE UN ESTADO BENEFACTOR, EL PARTIDO SE PREOCUPA BÁSICAMENTE POR LOS SERVICIOS QUE PRESTA Y QUE NO SEAN PRIVATIZADOS.
SEGURIDAD PÚBLICA	PRD	DESCARGA AL GOBIERNO FEDERAL DE ESTA RESPONSABILIDAD, ADEMÁS DE HACER ACUSACIONES REITERADAMENTE DE INSEGURIDAD.
SEGURIDAD SOCIAL	PRD	LO MISMO OCURRE CON ESTA COMISIÓN, YA QUE EL PARTIDO TIENE UN FUERTE APOYO DE SECTORES DESPROTEGIDOS.
ARTESANÍAS	PRI	COMO UNA COMISIÓN MENOR, LO IMPORTANTE ES QUE EL PVEM UBICA AQUÍ A UNO DE SUS POCOS SECRETARIOS. MIENTRAS EL PAN NO SE PREOCUPA POR NOMBRAR AL SUYO.
ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS	PRI	
ASUNTOS DE LA FRONTERA SUR	PRI	
ASUNTOS EDITORIALES	PRI	
ASUNTOS HIDRÁULICOS	PRI	
ASUNTOS INDÍGENAS	PRI	
BIBLIOTECA E INFORMÁTICA	PRI	
BOSQUES Y SELVAS	PRI	OTRA COMISIÓN DE INTERÉS PARA EL PVEM, DONDE TIENE UN SECRETARIO.
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	PRI	COMO COMISIÓN ADMINISTRATIVA, ES UN ÓRGANO QUE CORRESPONDE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y POR LO TANTO AL PARTIDO OFICIAL.
CORRECCIÓN DE ESTILO	PRI	EL PAN NO TIENE SECRETARIO, TAL VEZ PORQUE OPTIMIZA SUS DIPUTACIONES AL NO UBICARLOS EN COMISIONES DE Poca RELEVANCIA.
DEFENSA NACIONAL	PRI	COMO COMISIÓN ADMINISTRATIVA, ES UN ÓRGANO QUE CORRESPONDE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y POR LO TANTO AL PARTIDO OFICIAL.
DEPORTE	PRI	
DESARROLLO REGIONAL Y APOYO A LA PRODUCCIÓN	PRI	DE ESPECIAL IMPORTANCIA, CUANDO ES TEMPORADA ELECTORAL.
DIST. Y MANEJO DE BIENES DE CONSUMO Y SERVICIOS	PRI	

Continúa...



...Continuación

COMISIONES ORDINARIAS	PRESIDENTE	OBSERVACIONES
EQUIDAD Y GÉNERO	-	PRESIDENCIA COLEGIADA.
ESTUDIOS LEGISLATIVOS	PRI	
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO	PRI	
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	PRI	EL PVEM SE HA CARACTERIZADO POR OCUPARSE DE COMISIONES RELACIONADAS CON SU DISCURSO, DEJANDO FUERA A LAS VERDADERAMENTE IMPORTANTES COMO ÉSTA AL NO CONTAR CON SU SECRETARIO.
INFORMACIÓN, GESTORÍA Y QUEJAS	PRI	
INV. DE SEGUI. DEL CASO COLOSDIO Y RUIZ MASSIEU	PRI	
INVESTIGADORA DEL 2 DE OCTUBRE DE 1968	-	PRESIDENCIA ROTATIVA.
JUSTICIA	PRI	LA FRACCIÓN DE LOS CD AL TENER UN FUERTE VÍNCULO CON MANUEL CAMACHO, TIENE UN SECRETARIO EN ESTA COMISIÓN, DESPUÉS DE AQUEL VETO QUE LE IMPIDIÓ SER CANDIDATO.
MARINA	PRI	COMO COMISIÓN ADMINISTRATIVA, ES UN ÓRGANO QUE CORRESPONDE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y POR LO TANTO AL PARTIDO OFICIAL.
PENSIONADOS Y JUBILADOS	PRI	
PESCA	PRI	
PROTECCIÓN CIVIL	PRI	
REFORMA AGRARIA	PRI	HISTÓRICAMENTE EL PAN HA ESTADO EN CONTRA DE LA REFORMA AGRARIA PORQUE, DICEN, OBSTACULIZA EL DESARROLLO AGRARIO, POR ESO NO CUENTA CON SECRETARIO.
RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA	-	PRESIDENCIA ROTATIVA.
REGLAMENTO Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS	PRI	POR LA EXPERIENCIA QUE TIENEN SUS CUADROS LEGISLATIVOS.
RELACIONES EXTERIORES	PRI	COMO COMISIÓN ADMINISTRATIVA, ES UN ÓRGANO QUE CORRESPONDE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y POR LO TANTO AL PARTIDO OFICIAL.
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	PRI	COMO COMISIÓN ADMINISTRATIVA, ES UN ÓRGANO QUE CORRESPONDE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y POR LO TANTO AL PARTIDO OFICIAL.
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	PT	
VIVIENDA	PT	
ASUNTOS DE LA JUVENTUD	PVEM	LOS PRINCIPALES DIPUTADOS VERDES SE CARACTERIZAN POR SER JÓVENES.
ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE	PVEM	EL PARTIDO ES CONSECUENTE AL TENER LA PRESIDENCIA DE ESTA COMISIÓN YA QUE ES SU PRINCIPAL CARTA POLÍTICA.

La Ley Orgánica ubica dos aspectos que permiten prever un escenario alentador hacia el fortalecimiento del Poder Legislativo a mediano y largo plazo. Uno es la estructura de comisiones, y el otro es el servicio de carrera parlamentaria—este último fuera del análisis por delimitación temática—.

El primer punto a tratar, es la consolidación de una mayor coordinación entre los cuerpos que dicta la Ley Orgánica con las comisiones. Tal es el caso de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada por el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán asistir los presidentes de las comisiones cuando exista un asunto de su competencia, ya que es la Conferencia quien tiene la atribución de impulsar sus trabajos y colaborar para hacer cumplir sus programas legislativos.

En el capítulo sexto *De las Comisiones y los Comités*, por primera vez se especifican las tareas que deben cumplir. El artículo 39 a la letra dice sobre las comisiones: *a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales*. Lo cual puede interpretarse como una homologación de todas ellas al tener capacidad dictaminadora, al contrario del viejo ordenamiento en el que prevalecían comisiones especiales que generalmente no tenían tal facultad.

¿Qué trascendencia tiene esta modificación? Dentro del proceso legislativo el dictamen resuelve el curso reglamentario que debe aplicarse a una iniciativa de ley. Es, ni más ni menos, el documento por medio del cual las cámaras crean, reforman, derogan o abrogan leyes o decretos, con motivo de

la presentación de una iniciativa. Miguel Ángel Camposeco define el concepto como “un acto de voluntad colegiada que reúne la decisión mayoritaria de los miembros integrantes de un órgano de instancia previa de decisión, denominado Comisión de Dictamen Legislativo o Comisión Dictaminadora”.⁷

En este sentido, resulta ser la máxima expresión de la soberanía con que cuenta una Cámara, por conducto de sus comisiones, para legislar en alguna materia específica. Ahora, con la nueva ley, las comisiones no sólo discuten, también deciden sobre su competencia, y sobre todo, se equiparan sus facultades.

Las comisiones ordinarias tienen a su cargo las tareas “de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio” sobre la situación que guardan los ramos respectivos de los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos. Políticamente, hay un efecto positivo porque además de que la estructura de comisiones se ajusta al esquema temático del Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo se convierte en un verdadero contrapeso al existir una comisión por cada secretaría de gobierno. La fiscalización y fluidez de la información se hace más clara y directa porque la competencia de las comisiones ordinarias se deriva de las que corresponden a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal.

En la nueva estructura de comisiones ordinarias (ver Cuadro 4), de 27, existen cuatro que tienen características especiales por sus ámbitos de competencia, lo que les permite desarrollar tareas específicas relacionadas con su propia materia. La primera es la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que seguirá integrándose con 20 diputados de entre los de mayor experiencia legislativa, y continuará con sus

funciones de preparar proyectos de ley o, en su caso, dictaminar las propuestas para normar la actividad cameral, resolver las controversias que presente la Ley Orgánica e impulsar los estudios sobre normatividad, regímenes y prácticas parlamentarias.

La Comisión del Distrito Federal materializa lo que la Constitución señala en el artículo 122 apartado A, en el que dice que es al Congreso de la Unión quien le corresponde, entre otros aspectos, expedir el Estatuto de Gobierno y legislar sobre la deuda pública del Distrito Federal.

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se encuentra actualmente en una situación tal vez única aun cuando las reformas no le significan cambios de fondo, ya que con las reformas constitucionales que crea la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, todavía no se ha emitido su ley reglamentaria misma que también regulará el funcionamiento de esta comisión. (Hasta el momento, el Senado de la República está trabajando la Minuta que le envió la Cámara de Diputados).

En la vieja Ley Orgánica, la Comisión Jurisdiccional tenía un carácter si no ambiguo, por lo menos volátil ya que, según el artículo 46, su constitución era *temporal* y de acuerdo con los términos de la ley para los efectos de las responsabilidades de los funcionarios públicos. Con la LVII Legislatura se aprueba el 30 de abril de 1998 un *Acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora*. Con esta acción complementaria al ordenamiento entonces vigente, se permitió su integración con 30 miembros, 14 del PRI, siete del PRD y siete del PAN, uno del PT y otro del PVEM; la Sección Instructora, por su parte, se integró con un diputado de todos los grupos parlamentarios, pero en la que el PVEM no registró a su integrante.

La Comisión Jurisdiccional "tiene como finalidad conocer de asuntos que requieren el desahogo de un procedimiento formal".³ Con la nueva ley se especifica su composición con un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, y se convierte en un órgano permanente (comisión ordinaria). Cuando se considere necesario se conformará la sección instructora, órgano que tiene a su cargo practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de la ley reglamentaria del título cuarto de la Constitución *De las responsabilidades de los servidores públicos*. Será la encargada de establecer las características y circunstancias del caso y precisará la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Esta reforma permite fortalecer los mecanismos de control político permanentemente sobre los hombres que tienen injerencia en la toma de decisiones. Por su parte, la disminución de sus integrantes se interpreta como una medida para evitar la polarización y alentar la rápida resolución de los asuntos tratados.

Entre otras comisiones que tienen algunas peculiaridades, está también la de Presupuesto y Cuenta Pública, que por ley es obligación de las comisiones ordinarias darle opinión fundada sobre los ámbitos de su competencia y así poder hacer

aportaciones *sobre aspectos presupuestales específicos, con relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal, y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública*. (artículo 45, numeral 5).

Se esperan escenarios donde las finanzas públicas serán uno de los principales puntos de la agenda política y económica del país. Que no sorprenda cuando esa agenda se "monotematice" y todo se sujete a cómo, quiénes y con qué se negocie el paquete presupuestal de cada año, ahora que todas las áreas por ley deben involucrarse.

Para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, se constituye la otrora comisión ordinaria de Información, Gestoría y Quejas como comité con la misma denominación. Su integración, así como su duración, estará sujeta al Acuerdo Parlamentario aprobado tal como ocurre con los otros comités.

Esta medida satisface la otra cara del Poder Legislativo: la gestión. Los representantes al ser uno de los canales más visibles e importantes para satisfacer las demandas de los ciudadanos, con el comité se permite asociar al Estado de Derecho con la representación política, al ordenamiento social con la civilidad política, es decir, la canalización y aceleración de la demanda ciudadana hacia la instancia gubernamental correspondiente.

Para un mayor entendimiento, sólo faltaría apuntar la diferencia entre Comisión y Comité. Mientras en aquella se refiere primordialmente al proceso legislativo, el Comité está destinado a competencias administrativas de la Cámara. Su diferencia estriba en cuanto a sus competencias y objetivos y no en cuanto a su definición conceptual.

Además de las comisiones ordinarias, la nueva ley contempla aquéllas denominadas de investigación y las especiales. Las primeras (de acuerdo con el artículo 41 de la Ley Orgánica que permite su creación para ejercer la prerrogativa que les confiere el artículo 93 constitucional), tendrán la facultad de ser integradas con carácter transitorio para investigar el funcionamiento del sector parare estatal (organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria). No se especifica el número de integrantes, pero la regla dicta que estas comisiones se integran según lo acuerde el Pleno.

Por su parte, las especiales tienen una delimitación más flexible, tal vez coyuntural, pero también políticamente más eficaz para el seguimiento y resolución de los asuntos acordados. Será el Pleno el que establezca su objetivo, el número de sus integrantes y el plazo en que efectuará sus tareas encomendadas. Su extinción podrá ser cuando haya terminado su cometido o cuando finalice la Legislatura.

Es importante señalar que en esta materia hay avances importantes. Antes no existía regulación específica aplicable a las comisiones de investigación, sino que compartían junto con los otros tipos de comisiones las mismas facultades: *Las comisiones*

de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen con carácter transitorio, dice el antiguo artículo 46. Ahora, la delimitación la encontramos desde el momento mismo en que la nueva Ley Orgánica trata por separado a la Jurisdiccional (artículo 40, numeral 5), las de investigación (artículo 41), y las especiales (artículo 42).

En fin, la técnica legislativa que se aplicó en la Ley Orgánica es buena porque hace una separación mucho más clara de la estructura comisional y en sí hace más coherente todo el esquema orgánico del Congreso, aun cuando pueden existir ciertos puntos vulnerables. Ejemplo de ello, es que se mantuvo una comisión cuya fusión era factible, como es la de Equidad y Género con la de Justicia y Derechos Humanos. Esta crítica, sin embargo, es relativa ya que si la Cámara de Diputados es un órgano de representación política por excelencia, las comisiones aun cuando parecieran ser homologables tienen que ser lógicas con la naturaleza de todo Congreso, el de representar en todos sus órganos decisorios a los sectores políticamente importantes.

La integración de las comisiones y el comité correrá a cargo de la Junta de Coordinación Política (que sustituye a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política). Se seguirán cumpliendo los criterios de pluralidad y proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones y se continuará con una composición de hasta 30 diputados. También será la responsable de postular a los diputados que serán presidentes y secretarios, cuidando, de igual forma, reflejar la proporción que representen en el Pleno, y algo muy importante: se tomará "en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados", una tendencia viable para aprovechar el perfil del legislador y estimular una división del trabajo más operativa y eficiente.

Al reducirse el número de comisiones y dejar intacto los 30 miembros que la conformarán durante toda la Legislatura, su integración puede traducirse en una composición más profesionalizada ya que estaría compuesta con los mejores legisladores. Ningún diputado podrá pertenecer a más de dos comisiones ordinarias (sin contar las comisiones jurisdiccionales y las de investigación). Se espera que también haya un mayor compromiso con el trabajo de estos órganos, ya que en el pasado había más comisiones y cada diputado podía incorporarse hasta en tres ordinarias, lo que propiciaba una atomización de los esfuerzos y, por ello, se pulverizaba la capacidad legislativa del diputado.

Pero también existe el riesgo de que por tantos diputados y tan pocas comisiones se disparen las especiales, ya que es posible acordar su creación cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico, según dicta el artículo 42



de la Ley Orgánica. Entonces, pasaríamos de una rigidez en comisiones ordinarias al disparo desmedido y posible mengua de comisiones especiales.

Desde la perspectiva de órganos de control parlamentario, las comisiones ordinarias tienen un poder que las especiales no tienen o al menos no se especifica en la ley, y es que *Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les correspondan*

atender. También se podrá solicitar por conducto del presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el secretario del despacho o jefe del departamento administrativo comparezca ante el Pleno.

Podemos aplicar las observaciones de la Dra. Cecilia Judith Mora-Donatto a las comisiones ordinarias, y pensar que la facultad de requerir información al gobierno "constituye el núcleo esencial del derecho a investigar".⁹ Pero la doctora manifiesta su preocupación sobre los "límites" al poder de investigar bajo los argumentos de la seguridad interna y externa del país y lo que llama el derecho a la intimidad de las personas. Al respecto, la Ley Orgánica contempla parcialmente esta limitación al fijar que no procederá la petición a la información y documentación "cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones aplicables".

Siguiendo con la jurista Mora-Donatto, advierte sobre la necesidad de regular de forma expresa lo concerniente a las comparecencias. Sobre ello, son significativas las muestras de sensibilidad política que han reflejado los diputados al respecto ya que si bien no hay todavía un reglamento sobre el tema, se han aprobado acuerdos parlamentarios en 1999 a efecto de analizar el V Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal definiéndose formato y calendario para su análisis.

Ahí, los secretarios de aquellos despachos que lo ameritaron se reunieron con el Pleno (Hacienda y Crédito Público y Gobernación) y el resto con las comisiones respectivas.¹⁰ Permitió este acuerdo que sólo los asuntos de gran relevancia se trataran en Pleno y aquéllos más específicos los trabajaran las comisiones sin distraer el seguimiento y calendarización de las sesiones ordinarias.

Otro avance fue, recientemente, el acuerdo por el que se determina el formato para la sesión de examen y discusión de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2000. En él se estipula que los grupos parlamentarios formularán las preguntas que consideren conveniente expresar al secretario de Hacienda, las cuales se publicaron en *Gaceta Parlamentaria*.¹¹ Esta mecánica parlamentaria tal vez permitió una fluidez y agi-



lidad en los trabajos y, sobre todo, especificidad en las respuestas, pero lo que sí mostró en definitiva es que el quehacer legislativo se está haciendo cada vez más transparente.

Es oportuno traer a colación una figura inédita en la vida parlamentaria mexicana. El 3 de noviembre de 1998 se aprobó el *Acuerdo para Garantizar la Difusión de la Información de la Cámara de Diputados* que ordenaba establecer procedimientos y condiciones para brindar información, en un contexto en el que la información tiene diversas procedencias, ya sea de la Cámara como tal, de sus comisiones y comités, de sus grupos parlamentarios y de los legisladores. Este antecedente es rescatado por la nueva Ley Orgánica y además de las versiones estenográficas, la *Gaceta Parlamentaria* y el *Diario de los Debates* (para la Cámara de Diputados), se emplea el Canal de Televisión para difundir las actividades del Congreso de la Unión.

La conducción de las actividades que desarrolla el canal, correrá a cargo de la ya existente Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, órgano bicameral integrado por tres diputados y tres senadores.

Por otra parte, en ningún otro documento se había considerado la continuidad de las labores parlamentarias hasta antes de la nueva ley. La continuidad de las iniciativas y otros aspectos legislativos dependían de la calidad de ciertas personas al crear un archivo y de buena fe enviarlo a biblioteca, a su sucesor en el cargo, u otra instancia.

En el artículo 21, fracción XVI del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso se encuentra normada la excitativas. Es un documento presentado al Pleno en el que los diputados proponen al presidente de la Mesa Directiva se agilice el dictamen de una iniciativa de ley o, de ser el caso, puede solicitar su cambio de turno de una comisión a otra. Este procedimiento de alguna forma permite darle cierto dinamismo y continuidad al proceso legislativo, con la limitación de que sólo es aplicable a las iniciativas y dictámenes.

Ahora, entre sus tareas las comisiones tendrán que "Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente." Es este un avance hacia la continuidad en el tiempo, aunque haría falta ampliar los lineamientos para una continuidad procedimental que permita ir desahogando y tal vez depurando el archivo con iniciativas inmovilizadas.

En cuanto a los comités (ver Cuadro 4), éstos son órganos para auxiliar a la Cámara de Diputados y tendrán tareas de naturaleza distinta a las de las comisiones, su integración la fijará el Pleno y determinará cuántos miembros, en qué proporción y qué duración tendrán. En la Ley Orgánica se infiere, porque no es explícito salvo para las comisiones, que su integración correrá a cargo de la Junta de Coordinación Política. Sin embargo, los comités están destinados a ser temporales en tanto dura el proceso de transición hacia las nuevas comisiones, pues las tareas de estos órganos serán absorbidos en su mayoría por los nuevos cuerpos de la Cámara, como es la Junta de Coordinación Política, la Coordinación de Comunicación Social, la Comisión de Relaciones Exteriores, etcétera.

Para el próximo 15 de marzo cuando se integren las nuevas comisiones, empero, será inevitable la persistencia de problemas en el momento de la transición. En los artículos transitorios se prevé tal eventualidad por lo que será la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el ente que resolverá lo conducente. En la Sección Segunda de la Ley Orgánica, la Secretaría de Servicios Parlamentarios asistirá —puede interpretarse— a las nuevas comisiones para dar seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a ellas. La transición será un periodo sumamente delicado, pero la actualización del esquema de gobierno de la cámara ante una realidad políticamente más exigente lo amerita.

Por ser un condensado de gran contenido, me permito reproducir el párrafo que consagra el dictamen de la Comisión de

Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados sobre la reestructuración del sistema de comisiones y comités. Diríamos que son sus fundamentos:

"...la reducción del número mediante la reagrupación temática, a fin de fortalecer la capacidad de información y acción de cada una de las Comisiones de trabajo; la suspensión de las responsabilidades de carácter administrativo en manos de los legisladores, con el objeto de que puedan dedicar su tiempo a las tareas sustantivas para las que fueron electos; la precisión de las funciones que correspondan a cada una de ellas según su propia naturaleza. [...] Con respecto a los Comités, se determinó conservar el de Información, Gestoría y Quejas, así como la posibilidad de establecer otros 'para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las Comisiones'."

Las bondades de la nueva ley son muchas, y algunas se irán consolidando con el tiempo. Sin embargo, será necesario considerar medidas, unas secundarias, como puede ser la readecuación de los espacios para las instalación física de las nuevas comisiones, hasta cosas sumamente importantes para hacer menos caótico el periodo de transición.

Al interior de las actuales comisiones y comités, existen preocupaciones válidas por la incertidumbre que los cambios generan. En aquellas comisiones que no tienen alteraciones, salvo en el cambio de su denominación, es lógico que se muestren apacibles. Pero en los casos de comisiones que serán fusionadas, que son la mayoría, expresan nerviosismo sobre todo por dos aspectos.

Uno es la permanencia de la plantilla de personal, que en el artículo 1 transitorio, fracción V, prevé respetar los derechos contractuales de los actuales secretarios técnicos y demás personal de las comisiones. Aunque se espera que con el término de la Legislatura ya no se recontracte personal; por el momento, el principal problema político que se puede observar tanto entre diputados (presidente y secretarios) como con los secretarios técnicos, es la falta de mecanismos para resolver quién quedará al frente de las nuevas comisiones titulares y quiénes en las subcomisiones que absorberán las tareas de los órganos fusionados.



CUADRO 4. REESTRUCTURACIÓN DE COMISIONES Y COMITÉS

COMISIONES VIGENTES	NUEVAS COMISIONES
<ul style="list-style-type: none"> • AGRICULTURA • GANADERÍA 	<ul style="list-style-type: none"> • AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL
<ul style="list-style-type: none"> • ASUNTOS INDÍGENAS 	<ul style="list-style-type: none"> • ASUNTOS INDÍGENAS
<ul style="list-style-type: none"> • ATENCIÓN Y APOYO A DISCAPACITADOS • ASUNTOS DE LA JUVENTUD • PARTICIPACIÓN CIUDADANA 	<ul style="list-style-type: none"> • ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES
<ul style="list-style-type: none"> • ARTESANÍAS • COMERCIO • PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL 	<ul style="list-style-type: none"> • COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
<ul style="list-style-type: none"> • COMISIÓN INFORMACIÓN, GESTORÍA Y QUEJAS 	<ul style="list-style-type: none"> • COMITÉ DE INFORMACIÓN, GESTORÍA Y QUEJAS
<ul style="list-style-type: none"> • COMUNICACIONES Y TRANSPORTES 	<ul style="list-style-type: none"> • COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
<ul style="list-style-type: none"> • DEFENSA NACIONAL 	<ul style="list-style-type: none"> • DEFENSA NACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> • ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS • DESARROLLO SOCIAL • VIVIENDA 	<ul style="list-style-type: none"> • DESARROLLO SOCIAL Y VIVIENDA
<ul style="list-style-type: none"> • DISTRITO FEDERAL 	<ul style="list-style-type: none"> • DISTRITO FEDERAL
<ul style="list-style-type: none"> • CIENCIA Y TECNOLOGÍA • CORRECCIÓN DE ESTILO • CULTURA • DEPORTE • EDUCACIÓN 	<ul style="list-style-type: none"> • EDUCACIÓN PÚBLICA, CULTURA Y CIENCIA Y TECNOLOGÍA
<ul style="list-style-type: none"> • ENERGÉTICOS 	<ul style="list-style-type: none"> • ENERGÍA
<ul style="list-style-type: none"> • EQUIDAD Y GÉNERO 	<ul style="list-style-type: none"> • EQUIDAD Y GÉNERO
<ul style="list-style-type: none"> • FOMENTO COOPERATIVO • DISTRIBUCIÓN Y MANEJO DE BIENES DE CONSUMO Y SERVICIOS 	<ul style="list-style-type: none"> • FOMENTO COOPERATIVO Y ECONOMÍA SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> • ASUNTOS DE LA FRONTERA SUR • ASUNTOS FRONTERIZOS • GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES • POBLACIÓN Y DESARROLLO • PROTECCIÓN CIVIL • RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA • SEGURIDAD PÚBLICA 	<ul style="list-style-type: none"> • GOBERNACIÓN, POBLACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA
<ul style="list-style-type: none"> • HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO 	<ul style="list-style-type: none"> • HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
<ul style="list-style-type: none"> • DERECHOS HUMANOS • JUSTICIA 	<ul style="list-style-type: none"> • JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
<ul style="list-style-type: none"> • MARINA 	<ul style="list-style-type: none"> • MARINA
<ul style="list-style-type: none"> • ASUNTOS HIDRÁULICOS • BOSQUE Y SELVAS • ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE • PESCA 	<ul style="list-style-type: none"> • MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA
<ul style="list-style-type: none"> • DESARROLLO REGIONAL Y APOYO A LA PRODUCCIÓN • PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA 	<ul style="list-style-type: none"> • PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA
<ul style="list-style-type: none"> • GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES (INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL) • FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO • FORTALECIMIENTO MUNICIPAL 	<ul style="list-style-type: none"> • PUNTOS CONSTITUCIONALES Y SISTEMA FEDERAL
<ul style="list-style-type: none"> • REFORMA AGRARIA 	<ul style="list-style-type: none"> • REFORMA AGRARIA
<ul style="list-style-type: none"> • ESTUDIOS LEGISLATIVOS • REGLAMENTOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS 	<ul style="list-style-type: none"> • REGLAMENTOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS
<ul style="list-style-type: none"> • RELACIONES EXTERIORES 	<ul style="list-style-type: none"> • RELACIONES EXTERIORES
<ul style="list-style-type: none"> • PENSIONADOS Y JUBILADOS • SALUD • SEGURIDAD SOCIAL 	<ul style="list-style-type: none"> • SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> • TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL 	<ul style="list-style-type: none"> • TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> • TURISMO 	<ul style="list-style-type: none"> • TURISMO
<ul style="list-style-type: none"> • VIGILANCIA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA 	<ul style="list-style-type: none"> • VIGILANCIA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA
COMITÉS VIGENTES	ÓRGANOS O ÁREAS QUE ASUME SUS TAREAS
<ul style="list-style-type: none"> • ADMINISTRACIÓN • ASUNTOS EDITORIALES • ASUNTOS INTERNACIONALES • BIBLIOTECA E INFORMÁTICA • COMUNICACIÓN SOCIAL • INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVA 	<ul style="list-style-type: none"> • JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA • COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL • COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES • SERVICIOS DE BIBLIOTECAS • COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL • CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHOS E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS
COMISIÓN BICAMARAL	
<ul style="list-style-type: none"> • DEL CANAL DE TELEVISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN 	

La negociación será intensa y compleja, pero lo que no podemos perder de vista es que la nueva Ley Orgánica responde a una necesidad concreta que impone el vigoroso pluralismo democrático que vivimos, en el que lo primero y lo último que se tendrá que preservar es el bien de la nación.

El otro punto es el relativo al proceso legislativo. Será necesaria la aprobación de acuerdos parlamentarios para que la transición comisional tenga los instrumentos suficientes para transferir los archivos, dar seguimiento y jerarquización de los asuntos pendientes. El éxito para solucionar esta traba será básico para el prestigio y legalidad que de antemano trae consigo la nueva Ley Orgánica.

En el horizonte puede verse que el éxito de esta reestructuración de comisiones se encuentra, incluso, en otra novedad de la Ley Orgánica: el servicio profesional legislativo. Figura que permitirá por medio del Estatuto respectivo (todavía no elaborado), la profesionalización y especialización del personal en las funciones legislativa y administrativa de la Cámara. Por este conducto, podrán dirimirse los conflictos que se generarían en términos de personal, al dar la oportunidad a todos de concursar por algún puesto que aspiren ocupar; y al mismo tiempo, se impulsarían los cuerpos técnicos que pudiera representar una continuidad en los trabajos legislativos. Lamentablemente, el burocratismo que muchas veces impone los vicios sindicales a la función legislativa, hace que ésta también se burocratice. Aquí está una misión pendiente y de urgente atención.

Notas.

1 Francisco Berlín Valenzuela (Coord.) *Diccionario universal de términos parlamentarios*. 2ª. ed. Ed. Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados. México. 1998. 1089 pp.

2 En esta primera parte, el marco legal de referencia es la Ley Orgánica expedida en 1979, ya que con la nueva Ley aprobada el 31 de agosto de 1999, la estructura de comisiones prevista entrará en vigor a partir del 15 de marzo del año 2000.

3 Susana Thalía Pedroza de la Llave. *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*. p. 170.

4 *El Acuerdo Parlamentario por el que se Propone la Integración y Funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) de la H. Cámara de Diputados*, aprobado el 4 de septiembre de 1997, estipula que por la inexistencia de una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, no era posible integrar la Gran Comisión, convirtiendo a la CRICP en órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara.

5 Datos de Alonso Lujambio. *Federalismo y Congreso. En el cambio político de México*. pp. 195 y 197.

* Se agradece de manera muy especial a los secretarios técnicos de las comisiones que muy amablemente accedieron a ser entrevistados para enriquecer con sus comentarios este artículo: José Luis Sánchez Núñez, de Relaciones Exteriores; Diego Cobo Terrazas, de Asuntos de la Juventud; Heriberto Lara Herrera, de Defensa Nacional; Mario Delgado Carrillo, de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Rodolfo Hernández González, de pensionados y Jubilados; Nelson Olavarrieta López, de Jurisdiccional; Salvador

En el debate público encontramos, otra variable que sería el complemento a todo este análisis: la reelección consecutiva de los diputados. Aquí está la última pieza con la que terminaría un proceso de reforma y actualización, así como el último engrane para constituir una maquinaria legislativa eficaz.

Tal como está la reelección actualmente, los diputados en su primer año se van adaptando a la lógica parlamentaria, máxime si es su primera experiencia; en el segundo ya traen carrera y los conocimientos elementales para el desenvolvimiento legislativo; y en el tercer año son distraídos por los tiempos políticos. Por eso, es importante la reelección consecutiva, porque el labrar un trabajo político permanente con los electores hace que la Legislatura dure tres años efectivos, se profesionalicen parlamentariamente los diputados y se fortalezca la enriquecedora continuidad de Legislatura a Legislatura.

Aun cuando haya reelección consecutiva, en el tercer año se seguirá haciendo labor política, no hay duda, pero no es lo mismo buscar los apoyos de los representados, que significa acercamientos mutuos, a buscarlos en otros terrenos tal vez ajenos al área parlamentaria.

En efecto, se presentarán lagunas y/o discensos en torno a la Ley Orgánica, pero dependerá de la misma correlación de fuerzas, acuerdos, negociaciones y, sobre todo, sensibilidad política de los actores involucrados, para coronar a la nueva ley como un marco jurídico acorde a los tiempos políticos que vive el país. ■■■

Ávila Gil, de Ciencia y Tecnología; Ma. De los Ángeles Mendoza, de Distrito Federal; Aarón Gallegos, de Ecología y Medio Ambiente; Carlos Villalobos Juárez, de Equidad y Género; Ernesto Gamboa Ramírez, de Salud; María Zaragoza Siglas, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; María Elizabeth Cruz Macías, de Ganadería y Víctor Mariel Soule, de Gobernación y Puntos Constitucionales.

6 Si el lector desea profundizar sobre estos novedosos órganos de la Cámara, véase Dr. Eduardo Castellanos Hernández. "Las reformas aprobadas por la Cámara de Diputados a la Ley Orgánica del Congreso General", en *Crónica Legislativa*. Ed. H. Cámara de Diputados. No.9, 16 julio-31 agosto. 1999. Pp. 84-92.

7 Miguel Ángel Camposeco Cadena. *El Dictamen Legislativo*. Ed. H. Cámara de Diputados. 1998. P. 17.

8 Francisco Berlín Valenzuela (Coord.) *Diccionario universal de términos parlamentarios*. 2ª. ed. Ed. Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados. México. 1998. 1089 pp.

9 Cecilia Judith Mora-Donatto. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. Ed. Cámara de Diputados-UNAM. 1998. 317 pp.

10 Ver *Gaceta Parlamentaria*. Palacio Legislativo de San Lázaro, miércoles 1º de septiembre de 1999. Año II. Número 338. Pp. 2-4.

11 Ver *Gaceta Parlamentaria*. Palacio Legislativo de San Lázaro, viernes 12 de noviembre de 1999. Año II. Número 387. Pp. 2-4. Las preguntas se publicaron en *Gaceta Parlamentaria*. Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 16 de noviembre de 1999. Año II. Número 389. Pp. 3-5.