

LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO

Francisco José PAOLI BOLIO*

RESUMEN: En el presente trabajo se realiza un estudio sobre el nuevo texto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999. Inicia con la premisa principal de que con dicha Ley se facilitan las dos tareas centrales que le corresponden a todo Congreso: la de control de gobierno y la de elaboración de leyes. Para la primera tarea, señala el autor, la Ley previó en específico, entre otras, las comisiones de investigación, así como las comisiones especiales. El resto de la Ley, que es la mayor parte, se ocupa de la segunda tarea. Con un relato del proceso de negociación que tuvo lugar en el Poder Legislativo para aprobar dicha Ley, en el trabajo en cuestión se analizan aspectos relevantes de la organización y el funcionamiento de la Cámara de Diputados, tomando como base las tareas de siete órganos: la Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y la Secretaría General. Finalmente, se da cuenta de las modificaciones relevantes sobre el funcionamiento de la Cámara de Senadores, así como de la Comisión Permanente y la difusión e información de actividades del Congreso.

ABSTRACT: The present work engages in a study of the new text of the Organic Law of the General Congress of the United Mexican States, which was published in the Official Gazette of the Federation on September 3, 1999. It begins with the main premise that, by means of said Law, the two central tasks for which all Congresses are responsible that of Government control and the preparation of laws are facilitated. The author mentions that, in the case of the first task, the Law provides specifically for research commissions, together with special commissions. The remainder of the Law, which is the larger part, deals with the second task. By detailing the negotiations which took place in the Congress to approve this Law, the present work deals with aspects in connection with the organization and working of the House of Representatives, taking as a base the tasks of six separate divisions: the Board of Seniors, the Board of Directors, the Parliamentary Groups, the Political Coordination Board, the Conference for Managing and Programming Legislative Works and the General Secretariat. Finally, note is taken of relevant amendments on the working of the Senate and the Permanent Commission, together with the spreading of, and information on, Congressional activities.

* Presidente de la Cámara de Diputados. El presente trabajo reproduce los argumentos sobre la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentados en la tribuna de la Cámara de Diputados el 22 de junio de 1999, durante el periodo extraordinario en el que se discutió y aprobó la LOCGEUM.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Dos son las tareas centrales de todo congreso o parlamento: el control del gobierno y la elaboración de las leyes. En un régimen presidencialista como el mexicano normalmente se pensaba en la segunda función, y muy pocas veces en la primera. Y era natural, porque lo más que hacía el Poder Legislativo era procesar las iniciativas de leyes provenientes del Ejecutivo, pero poco o nada se hacía en materia de control gubernamental. Esta situación ha venido cambiando y son cada día más los actos en los que las facultades del presidente de la República quedan acotadas y, aún su práctica política, en la que usaba facultades reales, que no formales, el propio presidente ha decidido prescindir de ellas.

En el surgimiento del Parlamento en la Inglaterra del siglo XIII, por contraste, estaba en primerísimo término la necesidad de establecer límites al poder absoluto del rey. El equilibrio de poderes se gestó, desde entonces, como una seña fundamental del desarrollo democrático en occidente. Porque como ha sostenido Giovanni Sartori: “Democracia es poder dividido”.

En su famoso libro *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, John Stuart Mill decía, hacia la segunda mitad del siglo pasado:

La labor correcta de una asamblea representativa no consiste en gobernar, para lo cual está radicalmente incapacitada, sino en vigilar y controlar al gobierno, echar la luz pública sobre sus actos, compeler la exposición plena y la justificación de todo lo que considere cuestionable y censurar lo que considere condenable. Y si los hombres que componen el gobierno abusan de su deber, o lo cumplen de una manera que no va con el sentir de la nación, destituirlos de su puesto y nombrar, expresa o virtualmente, a sus sucesores (...) Además, el Parlamento tiene las instancias que le permiten ser, a la vez, el comité de agravios de la nación y su Congreso de opiniones.¹

En su reciente libro, *El control del poder*, Diego Valadés hace una revisión teórica e histórica muy amplia de esta función primigenia del Poder Legislativo.² Toca el control como proceso en tres países, España, Estados Unidos de América y México. El control del poder al que se

1 *Op. cit.*, México, Gernika, 1991, pp. 123 y 124.

2 Publicado por la UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

refiere Valadés, llega hasta 1997. Se han hecho modificaciones constitucionales y legales que amplían la capacidad de este control, dotando a la Cámara de Diputados y a su órgano técnico de fiscalización, de mayores ámbitos y mejores procedimientos de fiscalización e investigación en reformas planteadas durante la LVII Legislatura.

La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), facilita la realización de ambas tareas, la legislativa y la de vigilancia, y establece las mejores formas de conducción y gobierno interno de las cámaras de Diputados y Senadores.

En la Cámara de Diputados se gestó el proyecto fundamental que se aprobó. Ese proyecto originado en la cámara popular tocaba solamente lo relacionado con asuntos generales del título primero y el título segundo sobre los propios diputados. A la postre fueron modificados todos los títulos de la Ley: el primero que se ocupa de generalidades; el tercero que se refiere a la Cámara de Senadores; el cuarto que toca la Comisión Permanente; y el quinto que es nuevo y regula la difusión e información de las actividades del Congreso, donde se inscriben el sistema de Bibliotecas del mismo y el canal de televisión también bicamaral, el *Diario de los Debates* y la investigación jurídica y legislativa.

En un primer momento, que tomó muchos meses de negociaciones desde que se estableció la LVII Legislatura, hasta diciembre de 1998, los diputados trabajaron en un proyecto a partir de la iniciativa presentada por los grupos parlamentarios del PAN y del PRD. Los negociadores del PRI en la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, se fueron acercando paulatinamente, proponiendo modificaciones y formulando finalmente un amplio voto particular en el que planteaban su proyecto alternativo.

En un segundo momento, que se desarrolló en los primeros meses de 1999, la línea de acuerdo se desarrolló entre los diputados del PAN y del PRI, los que llegaron a un proyecto integrador por lo que hace al título segundo dedicado a los diputados. El PRD se sumó después y aceptó el proyecto, haciéndole sus observaciones y votando después, en el pleno, a favor de su aprobación en lo general. Los senadores no aceptaron en un principio entrar a desarrollar su proyecto de Ley Orgánica en el primer momento. Pero en la segunda etapa, sobre todo durante el largo periodo extraordinario de 1999 (de mayo a agosto) trabajaron en

un proyecto que tocaba el título tercero, que toca la organización de su Cámara, tras presentar iniciativas con su proyecto.³

II. ALGUNOS ANTECEDENTES

La LOCGEUM tiene antecedentes relevantes en el siglo pasado, desde las normas dictadas por el generalísimo José María Morelos y Pavón, para establecer los procedimientos con los que se condujo el Congreso de Chilpancingo, en 1813, hasta las últimas modificaciones a la LOCGEUM que estuvieron vigentes en septiembre de 1999. Algunos antecedentes los referiré al tocar las disposiciones de la nueva LOCGEUM que está vigente desde el 1 de septiembre de este año.

Es importante tener en cuenta otro antecedente de reformas recientes, es el de las modificaciones constitucionales que tuvieron lugar entre 1992 y 1994, por las cuales el Congreso de nuestro país también experimentó transformaciones. Aquellas modificaciones a la Constitución se hicieron a diversos artículos,⁴ entre los que destaca la ampliación de los senadores a 128, con nuevos mecanismos de acceso al Senado (32 senadores de primera minoría y otros tantos de representación proporcional); y la declaración de validez de las elecciones federales, que ya no quedan al Colegio Electoral que desaparece, sino al IFE y al TRIFE.

La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se aprobó en la Cámara de Diputados el 31 de agosto de 1999, tras un largo proceso de negociación que prácticamente se inició al empezar la LVII Legislatura (1997-2000). Esa negociación incluye la presentación y rechazo de un dictamen a la iniciativa introducida en esa Cámara, por los grupos parlamentarios del PAN y del PRD. El rechazo se consumó el 13 de diciembre de 1998 en la madrugada. La votación en contra de ese dictamen estuvo al cargo de los diputados del PRI y del Partido del Trabajo (PT), por distintas razones. El PRI no aceptaba una serie de planteamientos sobre la nueva estructuración de la Cámara

3 Los senadores de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN, presentaron en la Comisión Permanente, sendos proyectos de modificación del título tercero y propuesta de nuevos títulos sobre otras cuestiones. También se realizaron reuniones de conferencia entre las dos cámaras para acordar sobre todo asuntos de interés general en el título primero, como aspectos de los títulos cuarto y quinto.

4 Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100.

de Diputados, ni la figura del secretario general. EL PT votó en contra, por considerar que se retiraban los privilegios otorgados a su grupo parlamentario, pactados al principio de la LVII Legislatura. El PRI presentó amplio voto particular, en el que dejó constancia de sus razones para oponerse y las alternativas que planteaba al proyecto original del PAN y PRD. Ese proyecto sólo se refería al título segundo de la Ley, en el que se toca lo relativo a la Cámara de Diputados, porque había un planteamiento en el sentido de que cada Cámara hiciera las modificaciones al título correspondiente y respetara las que tuvieran consenso de las fuerzas principales en la colegisladora.

El rechazo de ese dictamen en la madrugada de diciembre de 1998, condujo a nuevas negociaciones el año siguiente, y a la presentación de distintas iniciativas, del PRD y el PAN, el 22 de abril de 1999. Se abrió un periodo extraordinario para tratar diversos asuntos legislativos que quedaron pendientes, muy destacadamente la LOCGEUM. Fue el periodo extraordinario más largo de nuestra historia legislativa, que empezó el 4 de mayo y concluyó el 31 de agosto de 1999, unas horas antes de que empezara el periodo ordinario previsto por la Constitución el 10. de septiembre de ese mismo año. El PRI presentó en la Comisión Permanente desde el 24 de mayo de ese mismo año otra iniciativa sobre el título segundo (Cámara de Diputados), en la que reproducía sus planteamientos alternativos, previstos en el voto particular antes mencionado. Los senadores del PRI y del PAN, cada uno por su parte, presentaron sendas iniciativas en la Comisión Permanente, el mismo 24 de mayo, para introducir modificaciones sustanciales al título tercero y a otros, con lo cual hicieron patente su decisión de participar en la transformación de la Ley. Dictaminaron primero los senadores los distintos proyectos, y el 31 de agosto los diputados hicieron lo propio. Así, entró en vigor la nueva Ley el 4 de septiembre de 1999, con salvedades previstas en los transitorios para ciertas modificaciones cuya vigencia se previó para tiempos posteriores en diversas materias.

También deben tenerse en cuenta las limitaciones que tiene la nueva Ley en cuanto al desarrollo parlamentario más pleno. Porque hay un conjunto de transformaciones que deben hacerse a la Constitución para impulsar ese desarrollo. Entre ellas cabe mencionar la posibilidad de reelección consecutiva de legisladores, cambiando el artículo 59; la modificación de formas y plazos con los que se procesa la aprobación del

Presupuesto de Egresos de la Federación y su reconducción, tocando el artículo 74; el reforzamiento de la democracia semidirecta, con el plebiscito, el *referendum* y la iniciativa popular; la ampliación de los periodos de sesiones, para dejarlos tal vez en siete meses y no en los cinco que hasta ahora prescribe la Constitución en sus artículos 65 y 66.

La Ley Orgánica vigente hasta el 4 de septiembre de 1999, había sido reformada por última ocasión en julio de 1994, durante la LV Legislatura. Es indispensable señalar que esas últimas reformas a la LOC-GEUM, antes de que entrara en vigor la nueva en comento, ya habían captado algunas de las necesidades y condiciones políticas planteadas en los últimos tiempos, sobre todo a partir de la integración de la LIV Legislatura, en la cual se presentó una circunstancia inédita: la pérdida de la mayoría abrumadora que el partido del presidente había tenido en las seis últimas décadas. Esa mayoría le permitía realizar por sí solo reformas constitucionales que requerían del voto de las dos terceras partes de los integrantes de las cámaras, además de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados.

A partir de diciembre de 1988, el partido oficial perdió esa mayoría calificada y sus diputados mantuvieron por poco margen (de ocho diputados), una mayoría absoluta en ese cuerpo legislativo. Esa pequeña diferencia, condujo en la práctica a que muchos acuerdos —sobre todo para el gobierno interno de la Cámara— se hicieran con negociaciones entre los diversos grupos parlamentarios que integraron la LIV Legislatura (1988-1991). La siguiente Legislatura, la LV (1991-1994), registró una doble circunstancia que es pertinente relevar: por una parte, el PRI logró una recuperación notable, ganando 290 de los 300 distritos de mayoría, obteniendo más del 60% de los diputados; y, por otro lado, hubo una decisión de realizar una serie de cambios, tanto en las prácticas parlamentarias, sobre todo las referidas a las de gobierno interno de la Cámara de Diputados, como la modificación de la propia Ley, que introdujo algunos elementos que dan cuenta de una nueva realidad plural.

En efecto, en la LV Legislatura se estableció —por un acuerdo del pleno de la Cámara de Diputados, propuesto por los coordinadores de los grupos parlamentarios el 7 de noviembre de 1991, seis días después de instalada la Legislatura— que se creara la Comisión que se llamó de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), que fue definida como órgano de gobierno de la Cámara de Diputados. La característica

fundamental de la CRICP es que reunía a los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, a quienes tomaban en cuenta para las diversas decisiones. Subsistió en la Ley la figura de la Gran Comisión, que fue el órgano fundamental de decisión en ambas cámaras desde el siglo pasado. Pero en la práctica, en la LV Legislatura, sobre todo en sus dos primeros años de operación, las intervenciones de la Gran Comisión fueron muy reducidas y se dio paso a la nueva figura, la CRICP, que pasó a integrarse a la Ley en la citada reforma de julio de 1994, poco antes de que concluyera la LV Legislatura. Esta figura subsistió durante toda la LVI y los dos primeros años de la LVII. La Gran Comisión operó escasamente en la LV, retomó un nuevo impulso al final de esta Legislatura en 1994 y lo mantuvo en la LVI (1994-1997), coexistiendo con la CRICP. Habría que decir que esta coexistencia de dos órganos de gobierno, Gran Comisión y CRICP, se daba dentro de la dirección hegemónica de los diputados del partido oficial. El mismo presidente de la Gran Comisión lo era de la CRICP, tanto en la LV como en la LVI legislaturas.

La cosa cambió sustancialmente en la LVII Legislatura (1997-2000), en virtud de que ninguna de las fuerzas políticas alcanzó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, por lo cual no pudo integrarse la Gran Comisión que exigía por Ley, para existir, que un grupo parlamentario tuviera más de la mitad de los diputados. La Gran Comisión era, en realidad, la forma de organización del partido hegemónico en las cámaras. Y se organizaba por representaciones estatales. La CRICP, en cambio, recogía legisladores pertenecientes a todos los grupos parlamentarios, los cuales empezaron a tener, formalmente, intervención en las decisiones de ese cuerpo legislativo, si bien el control lo mantuvo el partido hegemónico hasta la LVI Legislatura. En la LVII Legislatura no pudo instalarse la Gran Comisión y quedó como único órgano de gobierno de la Cámara de Diputados la CRICP, que era definida como la primera Comisión ordinaria de la Cámara en los siguientes términos:

Artículo 45. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política la integrarán los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario en la Cámara. La Comisión fungirá como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara.

Esta disposición contiene tres elementos que deben destacarse. Primero, que se integraría por los coordinadores de los grupos partidistas, más otros tantos del grupo mayoritario. Estos últimos serían nombrados por la Gran Comisión. Pero al no haber grupo mayoritario ni en consecuencia Gran Comisión, se integró la CRICP en la LVII Legislatura mediante un acuerdo parlamentario, aprobado por el pleno de la Cámara, tras la instalación misma de esa última Legislatura. En la última CRICP, integrada en septiembre de 1997, ya no hubo más integrantes de esa Comisión de Régimen Interno que los coordinadores de los grupos parlamentarios, y se estableció que sus resoluciones se harían por consenso y, si éste no era alcanzado, los coordinadores tendrían voto ponderado, atendiendo a la proporción de votos que los grupos tenían en el pleno.

El tercer elemento es el muy amplio conjunto de facultades que se otorgó a la CRICP, para fungir como órgano de gobierno: optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara. Esto último le dio capacidad de decisión en materias administrativas, de financiamiento de actividades, de acuerdos políticos y de procesamiento legislativo. La CRICP desapareció en la nueva Ley Orgánica, pero dejó una serie de planteamientos y prácticas que en parte se recogen en la nueva Ley, y en parte se mantienen como acuerdos confirmados por el pleno, que complementan normas previstas en la nueva Ley. Los acuerdos del pleno se usan también para actualizar normas establecidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas disposiciones son en gran medida obsoletas por provenir del siglo pasado.

Otros antecedentes relevantes que es conveniente tener en cuenta para entender algunos de los planteamientos nuevos de la Ley Orgánica del Congreso en vigor, son los siguientes:

1. Los acuerdos de la Cámara que toma el pleno, son propuestos por la CRICP en la Ley anterior y forman parte de las normas de derecho parlamentario, según lo disponía el propio artículo 45 arriba citado, en su última fracción, numerada como VII.
2. La instalación de la nueva Legislatura la hacía una comisión de legisladores de la anterior.
3. La Mesa Directiva estaba integrada por un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios hubiera en la Cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios. En la LVII Legislatura, con

cinco grupos parlamentarios reconocidos, había cinco vicepresidentes, con lo cual la mesa directiva estaba integrada por 14 miembros. Por otra parte la Mesa Directiva era electa cada mes y se turnaba la presidencia en cada sesión para que los vicepresidentes la ocuparan alternadamente. El presidente en realidad tenía esa responsabilidad sólo dos sesiones, la primera y la última.

4. Las facultades de la Mesa y de su presidente eran muy limitadas. Ni siquiera tenía la representación legal de la Cámara.
5. El número de comisiones ordinarias era muy amplio: la última Ley enunciaba 41 comisiones ordinarias; además se habían creado en legislaturas anteriores y en la LVII otras 25 comisiones y seis comités. Con lo cual había 72 comisiones y comités en la Cámara; esto último atomizaba el trabajo legislativo y parlamentario en general, duplicando muchas tareas y traslapando responsabilidades.

3. EL CONTROL DEL GOBIERNO

El control del gobierno, tarea fundamental, se desarrolla por el Congreso a través de actividades que van desde el debate político en las cámaras y en la Comisión Permanente, hasta la realización de auditorías y el fincamiento de juicios políticos. A veces basta señalar desde tribuna algún error, acción ilegal o desmesura de los órganos del Ejecutivo, para que el curso de las acciones de éste se modifiquen o bien se detengan.

Habría que señalar, sin embargo, que el control del gobierno no se encuentra sólo, y acaso ni siquiera fundamentalmente, en las disposiciones de la LOCGEUM. En efecto, dentro de las modificaciones logradas en la LVII Legislatura está la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, creada en la reforma del artículo 79 constitucional.⁵ Esa disposición establece varios elementos nuevos que amplían y profundizan la capacidad de fiscalización de la Cámara de Diputados, dotando a la nueva Entidad de Fiscalización Superior de competencias. Ella tiene a su cargo:

1. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos de los poderes de la Unión y de los entes federales,

⁵ La reforma fue publicada en el *Diario Oficial* del 30 de julio de 1999. La Ley Reglamentaria de esa disposición está todavía preparándose.

así como del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

La ampliación de las facultades de fiscalización de la Cámara que es pertinente destacar, no consiste en la realización de revisiones *posteriores* a los gastos realizados, sino en el curso mismo de su ejercicio: es lo que se reconoce como verificación *ex ante*. También incluye la posibilidad de fiscalizar entidades federativas, municipios y aun particulares. Esta última capacidad fue ampliamente discutida, porque además de las revisiones a las entidades públicas, centralizadas y descentralizadas, que venía teniendo antes, la fiscalización ya puede hacerse a los particulares, cuando éstos se relacionen con el gasto público.

Adicionalmente se encuentran elementos de control del gobierno en la capacidad para plantear juicio político a los gobernantes, prevista en los artículos 108 a 112 de la Constitución, cuyo procedimiento se previene en la Ley Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la LOCGEUM se regulan las comisiones de investigación y las que se llaman especiales, que también son instrumentos para el control del gobierno. Las comisiones de investigación en el derecho parlamentario mexicano están previstas en el último párrafo del artículo 93 constitucional, y pueden integrarse en cualquiera de las dos cámaras para investigar a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Otra innovación es que las comisiones ordinarias también podrán realizar averiguaciones sobre actividades que realizan dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, cuando se trate de un asunto de su ramo, o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender.⁶

6 Artículo 45, numeral 1.

Las comisiones especiales, que se establecen en el artículo 42 de la LOCGEUM, también se utilizan para investigar distintos asuntos en los cuales tiene competencia cualquiera de las dos cámaras del Congreso. Este es uno de los temas más discutidos en la LVII Legislatura, en virtud de que la Cámara de Diputados ha integrado estas comisiones para vigilar que no se realicen gastos federales en apoyo a campañas políticas. Ante estas comisiones especiales, se han dado diversas impugnaciones, tanto en el ámbito legislativo hechas por legisladores inconformes con ellas, como en el ámbito judicial, por considerar otras autoridades locales, que la Cámara de Diputados no tiene competencia constitucional ni legal para integrarlas. Así pues, se han planteado juicios de amparo y controversias constitucionales contra estas comisiones especiales.

La primera controversia constitucional fue planteada por el presidente de la Gran Comisión del Congreso de Tabasco, que consideraba que la Comisión Especial para verificar gastos federales erogados en las campañas electorales de Tabasco y Veracruz, no tenía fundamento Constitucional y además violaba la soberanía del estado al intervenir en asuntos propios del mismo. La Suprema Corte falló en contra de los diputados locales tabasqueños y reconoció el derecho de los diputados de investigar la aplicación de recursos federales.⁷ Tiempo después, se integró otra Comisión en la Cámara Federal de Diputados para prevenir la utilización de recursos federales en la campaña electoral de Nayarit, misma que fue impugnada, por la vía del amparo, por considerar nuevamente que la integración de esa Comisión y su objeto no tenían fundamento constitucional y legal y violaban la soberanía de esa entidad. La resolución de ese amparo fue contraria al actor que en este caso fue el presidente del Consejo Estatal Electoral de Nayarit. Con posterioridad, el gobernador de ese estado, Rigoberto Ochoa Zaragoza, presentó una controversia constitucional, por considerar que la Comisión Especial en ese estado era para el mismo propósito de verificar que no se desviarán recursos

7 La controversia constitucional fue promovida el 13 de noviembre de 1997, por el diputado Pedro Jiménez León, presidente de la Gran Comisión del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Fue registrada con el número 33/97. En uno de los planteamientos de la sentencia se sintetiza la cuestión así: “Dado que los actos que se combaten en la presente controversia constitucional tuvieron por objeto investigar si se usó indebidamente de fondos federales, lo cual puede ser constitutivo de responsabilidad política, y en su caso, dar trámite a una denuncia de juicio político, contrariamente a lo argumentado por la parte actora, la Cámara de Diputados (federal) sí estaba facultada para realizar dicha investigación.”

federales en la campaña política; tiempo después el gobernador Antonio Echevarría, que fuera candidato de una coalición opositora, se desistió de la demanda mencionada. Eso fortaleció la capacidad de intervención de la Cámara de Diputados en averiguaciones sobre el gasto del gobierno federal.

IV. ELEMENTOS RELEVANTES DE LA NUEVA LEY EN CUANTO A DIPUTADOS

Lo que se ha podido lograr en la nueva Ley, aprovechando los consensos posibles logrados, sobre todo en la Cámara de Diputados, pero que también indujeron convicciones nuevas y cambios en la Cámara de Senadores, son las modificaciones que a continuación expongo y que se colocan en el plano de la transformación democrática y racional del Poder Legislativo, para hacerlo política y administrativamente más eficiente, con bases actualizadas, que permitan agilizar y hacer transparente su operación. También para establecer los principios del servicio parlamentario de carrera, e incrementar la publicidad con la que deben funcionar sus principales órganos e instancias.

El contenido de las reformas al título segundo, que se refiere a la Cámara de Diputados, fue aprobado en lo general por los legisladores de los tres grupos parlamentarios mayores (PRI, PRD y PAN). El acento de los logros está en el valor que tiene el consenso, el cual permite al órgano legislativo agilizar, impulsar, difundir y organizar con mucho mejores formas su operación.

Las modificaciones a la LOCGEUM son de fondo y tienen una gran amplitud. Deben ubicarse en el marco de la transformación del Poder Legislativo. El contenido de las reformas al título segundo se organiza en siete núcleos temáticos principales. Ellos son:

1. La instalación de la Cámara de Diputados por medio de una *mesa de decanos*, que son aquellos que tienen mayor antigüedad como legisladores, considerándose el tiempo que han sido legisladores federales, tanto diputados como senadores. Este conjunto de disposiciones busca subrayar la experiencia en los procedimientos y acciones legislativas, y no las cuotas de partidos. Anteriormente, se prevenía en la Ley una Comisión de Instalación de la Cámara,

integrada por diputados de la Legislatura anterior, la que operaba como órgano de instalación legal de la nueva Legislatura.

2. La instalación de una *mesa directiva* con siete diputados, elegidos por una mayoría calificada de dos terceras partes de los asistentes al Pleno, con duración de un año en el encargo y con posibilidades de reelección de sus miembros. La Mesa Directiva en la Ley anterior sólo duraba un mes y la propia Ley señalaba que debía ocupar la presidencia en cada sesión de cada uno de los vicepresidentes, que eran tantos cuantos grupos parlamentarios existieran en la Cámara. Esto llevaba a una inestabilidad, a un cambio constante en los estilos y formas de conducción poco propicia para el trabajo de la Cámara. La Mesa directiva por otra parte tenía muy pocas facultades. La nueva LOCEUM, otorga a la Mesa y a su presidente un conjunto muy amplio de facultades y atribuciones. También se introduce en la nueva Ley el criterio de la experiencia y del sentido profesional con que deben operar los integrantes de la Mesa. El artículo 18 de ella dice:

En la formulación de la lista para la elección de los integrantes de la mesa directiva los grupos parlamentarios cuidarán que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.

Como se advierte, los criterios para la integración de la lista no son los de las cuotas de grupos parlamentarios, sino que debe atenderse a las capacidades y perfiles de los candidatos. Las capacidades se muestran en la trayectoria y en la experiencia para la conducción de asambleas; los perfiles toman en cuenta las virtudes de prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia. También ese especifica en el artículo 20 de la Ley que la Mesa Directiva observará en su actuación, los principios de imparcialidad y objetividad. Estos planteamientos se hacen explícitos en el dictamen de los diputados presentado a su pleno, en el que asientan:

El establecimiento de una nueva concepción de la Mesa Directiva del pleno, a partir de su caracterización como un órgano tutelar del imperio de la Constitución, del orden jurídico y de las libertades de los legisladores, sobre la base de que sus integrantes, y particularmente su presidente, se

aparten de legítimos intereses partidistas para colocarse en una posición de servicio a la Cámara por su actuación suprapartidaria.

Dentro de las atribuciones de la Mesa Directiva, además de las que tiene para conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno, están otras muy destacadas previstas en el artículo 20 de la nueva Ley. Mencionaré algunas: garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca la Constitución y la Ley; realizar la interpretación de las normas de esta Ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones; determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; y elaborar el anteproyecto de la parte relativa del estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción de proyecto de dicho instrumento.

Es conveniente destacar dentro de las nuevas atribuciones de la Mesa Directiva de la Cámara, que se le encomienda realizar la interpretación de las normas de la Ley Orgánica del Congreso relativas a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones. La amplitud de esa facultad es notable. Si se tiene en cuenta que las normas para la organización y el gobierno interno, dentro del derecho parlamentario, no son judiciales, es decir no pueden ponerse a ser interpretadas por el Poder Judicial, se entiende que el legislador quiso depositar en la Mesa Directiva una capacidad normativa de dirección de la mayor importancia. Por otra parte, le otorga la capacidad para aplicar sanciones a los diputados en relación con las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria. Desde luego que éstas no podrán aplicarse hasta que no exista un capítulo de sanciones en el estatuto referido o en el Reglamento de la Cámara. Finalmente se le encarga la preparación del estatuto por lo que hace a los servicios parlamentarios, lo que define toda una línea de acción para la Mesa, que tiene su principal vinculación con la administración de la Cámara a través de estos servicios.

También al presidente de la Mesa se le otorgan un conjunto de atribuciones nuevas. La más destacada es la del primer numeral

del artículo 22 que dice: “El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad.” Esta disposición hay que tenerla en cuenta en conjugación con lo previsto en el artículo 5o. de la propia Ley en el que se establece que preside el Congreso quien preside la Cámara de Diputados. Los numerales 2, 3 y 4 del artículo 22 de la nueva Ley, otorga facultades muy amplias al presidente de la Mesa, como la de conducir las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos poderes de la Unión, con los poderes de los estados y las autoridades del Distrito Federal. Asimismo, tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

El presidente de la Mesa también tiene la facultad de convocar este órgano, presidir la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, convocar a este órgano y cumplir las resoluciones de ella que le correspondan. Comunica al secretario general las resoluciones de la Conferencia y tiene la representación legal de la Cámara para todo tipo de asuntos. Finalmente corresponde al presidente de la Mesa disponer la elaboración del bando solemne con la declaración del presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos y darlo a conocer al pleno en la sesión más próxima, ordenar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y tomar las medidas para que se difunda en los estados y municipios.

También hay facultades nuevas para los secretarios, a los que se les encomienda llevar el registro del sistema de votación, incluyendo sus dispositivos electrónicos; pero sobre todo supervisar los servicios parlamentarios relacionados con las sesiones del pleno, a fin de que se impriman y distribuyan oportunamente entre los diputados las iniciativas y dictámenes. También es una nueva atribución de los secretarios integrar los libros de los registros cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso General o de los decretos que expida la Cámara y de que se imprima y distribuya el *Diario de los Debates*.

3. El replanteamiento de los *grupos parlamentarios*. Este tema ya estaba previsto en la Constitución, artículo 70, y en la Ley Orgánica

del Congreso que se derogó. Sin embargo, hay algunas innovaciones en la nueva Ley, que refiero en forma sintética.

La primera innovación es que el secretario general deberá publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios, en los que constan sus normas de funcionamiento, el acta con la decisión de sus miembros de constituirse como grupo y el nombre del diputado designado como coordinador.

También se establece en la nueva Ley, que los coordinadores expresan la voluntad de los grupos, contrastando con el presidente de la Mesa que expresa la unidad de la Cámara y que, durante la Legislatura, los coordinadores comunicarán a la Mesa Directiva las modificaciones en la integración de su grupo. El presidente de la Cámara llevará un registro del número de integrantes de los grupos parlamentarios y sus modificaciones, el cual será actualizado en forma permanente para que pueda ser tomado en cuenta en el sistema de voto ponderado en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Hay una discusión muy amplia sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios que no está resuelta en la nueva Ley, tal vez porque hay muchas posiciones y desacuerdos sobre el particular. Hay tratadistas que consideran que son sólo órganos de los partidos políticos, otros que los ven como parte de las cámaras respectivas, y finalmente hay estudiosos que los consideran órganos del Estado.⁸ La Ley no los define en términos de su naturaleza jurídica, sino sólo señala que “para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los grupos parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría y preparan elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos” (artículo 28).

También se previene en la nueva Ley que los recursos de los grupos parlamentarios pueden ser fiscalizados por la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Finalmente, se mantiene la idea que ya estaba en la Ley anterior de que podrán existir diputados que no se inscriben o dejan de

⁸ Véase, por ejemplo, el tratado de Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, capítulo 5, “Naturaleza de los grupos parlamentarios”, pp. 142 y ss.

pertenecer a un grupo parlamentario, llamándolos “diputados sin partido”, y asegurando que se les guarden las mismas consideraciones que a los demás legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus funciones (artículo 30).

5. En seguida se trata la Junta de Coordinación Política, que es un órgano nuevo, que hereda algunas de las atribuciones que tenía la CRICP en la Ley anterior. Señala la LOCGEUM que la Junta “es la expresión de la pluralidad de la Cámara”,

es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias (resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden (artículo 33).

La Junta es el espacio de los consensos entre los grupos parlamentarios. En ella se logran los impulsos políticos para la dirección de la Cámara. En las condiciones de pluralidad que vive el país, este órgano facilita y vehicula los entendimientos. Se previene que si algún grupo político parlamentario logra la mayoría absoluta, su coordinador será el presidente de la Junta. En caso contrario, la presidencia durará un año, y el rol de relevos empezará por la presidencia del grupo que mayor número de diputados tenga, cambiando a los siguientes los que tengan el segundo y tercer lugar. El cambio notable del rol que establece la nueva Ley, contrasta con el que se estableció al principio de la LVII Legislatura, en el que se acordó, con validación del pleno, una rotación semestral en la que, en orden negociado, no descendente como ahora lo marca la Ley, los coordinadores de los grupos parlamentarios ocuparían la presidencia de la CRICP.⁹

Las atribuciones de la Junta, congruentes con su naturaleza, son las de impulsar los acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran votación en el pleno; presentar a la Mesa Directiva y al pleno, proyectos de puntos de

9 La rotación de presidentes de la CRICP se produjo en cuatro casos. Empezó presidiendo el PAN, seguido del PRD, PRI y PVEM. Cuando hubiera correspondido en el rol al coordinador del PT, cambió la Ley y se estableció el rol previsto en ella, por lo cual el PRI, que tenía 237 diputados, pasó a ocupar la presidencia de la junta, en el último año de la LVII Legislatura.

acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política; proponer al pleno la integración de comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus mesas directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias o de carácter multilateral; presentar al pleno el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara; proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de estatuto por el que se desarrollará el servicio de carrera administrativo y financiero; asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios. El presidente de la Junta debe poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos los criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno.

6. *La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*, es un órgano de integración del conjunto de las acciones de la Cámara y la definición superior de sus políticas y proyectos. Se trata de un órgano que no había sido previsto en las iniciativas de los grupos parlamentarios, la del PAN-PRD, por una parte, ni en la del PRI por la otra. Fue el resultado de acercamientos de posiciones encontradas de ambos proyectos. El proyecto original del PAN-PRD planteaba a la Mesa como el único órgano de dirección de la Cámara; el del PRI presentaba a la Junta de Coordinación como el órgano de conducción fundamental de las relaciones de la Cámara. La Conferencia fue la posibilidad de convergencia. Por eso la Conferencia está integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y presidida por el presidente de la Cámara, que es el presidente de la Mesa Directiva por definición de la misma Ley.

Se le otorgan a la Conferencia capacidades de dirección y programación de trabajos legislativos. También le otorga la Ley una serie de atribuciones en materia administrativa. El presidente de la Cámara supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por la secretaría general. Debe buscar acuerdos por consenso, pero si no lo logra se reproduce el voto ponderado que se previó para la CRICP en la etapa anterior. El presidente sólo vota en caso de empate. Como

secretario de este órgano, actuará el secretario general, quien tendrá voz aunque no voto.

Las atribuciones de la Conferencia se encuentran en el artículo 38 y en otros como el 48, que toca su relación con la secretaría general.

En una presentación general son:

- Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones.
- Proponer al pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la secretaría general, de las secretarías de servicios parlamentarios y de servicios administrativos y financieros y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos por esta Ley.
- Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.
- Llevar al pleno, para su aprobación, los nombramientos de secretario general y de contralor de la Cámara, en los términos que señala la ley.
- Dictar las políticas, lineamientos y acuerdos para la prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.

7. La *secretaría general* es el último tema que se introduce como innovación en la Cámara de Diputados. Es un órgano que existe en la mayoría de los congresos y parlamentos del mundo. Tiene la función primordial de apoyar el desarrollo de las tareas parlamentarias en general. Interviene en el proceso mismo de elaboración de la Ley, dando seguimiento al proceso legislativo, registrándolo, certificándolo y dándole continuidad por varias legislaturas si se da su reelección.¹⁰ Controla para los propósitos apun-

¹⁰ Uno de los temas de mayor discusión en la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, fue la duración en el cargo del secretario general. Había propuestas para que tuviera una duración de ocho años, más de dos legislaturas, equivalente a la que tendrá el titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. La negociación sólo alcanzó a darle la duración de una Legislatura, pero llegó a plantearse su reelección, si la siguiente Legislatura está de acuerdo con mantenerlo. Los secretarios de servicios parlamentarios y administrativos y financieros, por otra parte, fueron previstos como personal que saldría del servicio parlamentario de carrera y tendrían una permanencia en varias legislaturas.

tados a todo el aparato administrativo y de apoyo parlamentario de la Cámara. Y responde ante la Conferencia de la cual opera como secretario, teniendo en ella voz, aunque no voto.

La secretaría general cuenta con dos apoyos fundamentales: la secretaría de servicios parlamentarios y la secretaría de servicios administrativos y financieros. El secretario general dirige el servicio parlamentario de carrera y acuerda con el presidente de la Cámara. El secretario general es nombrado por el pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia por el término de una Legislatura, pudiendo ser reelecto.

Sus atribuciones son:

- Preparar los elementos para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara.
- Fungir como secretario de la Conferencia.
- Dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las secretarías de servicios parlamentarios y de servicios administrativos y financieros.
- Ejecutar en los casos que le corresponda, así como supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia, en la prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.
- Formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera, e
- Informar trimestralmente a la Conferencia sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros.

V. ELEMENTOS RELEVANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES

Los cambios en la Cámara de Senadores previstos en la LOCGEUM, se dan en la misma dirección de los que se hacen en la Cámara de Diputados, pero no con la misma profundidad. Notablemente, no se establece la prohibición de que los coordinadores de los grupos parlamentarios, ocupen posiciones en la Mesa Directiva para permitir que el grupo

mayoritario la pueda presidir, sin dejar de ser coordinador. Lo anterior no da a la Mesa Directiva la condición suprapartidaria, obligada a la objetividad en el tratamiento de los asuntos de la Cámara. Es un remanente de la organización del Congreso en función de una fuerza hegemónica y no de la pluralidad.

Tampoco se acepta la figura del secretario general, sino que sólo se llega al establecimiento de las secretarías de servicios parlamentarios y de servicios administrativos y financieros, manteniendo una visión bifurcada y un débil control tratamiento del servicio parlamentario de carrera.¹¹ Se da a ambos secretarios la denominación de generales, y al del servicios parlamentarios se le otorgan algunas de las atribuciones que corresponden al general en la Cámara de Diputados. Finalmente no se reorganizan las comisiones hasta el principio de la Legislatura LVIII.

Otro matiz está en el manejo de los tiempos. Prácticamente se dice que no se operarán algunos cambios en la Legislatura que realiza las normas. También en la posposición de la elección de la Mesa Directiva con duración de un año, que se previene hasta el mes de noviembre, cuando en la Cámara de Diputados se establece para octubre.

Otra variante respecto de la Cámara de Diputados es la conformación de la Mesa Directiva, con un integrante más. En efecto, ese órgano del Senado tiene un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios. Y la Mesa es electa por mayoría y no por dos tercios como en la Cámara de Diputados.

En cuanto a las atribuciones de la Mesa Directiva de los senadores, ellas son bastante parecidas a las de los diputados.

Por lo que hace a la Junta de Coordinación Política, hay variantes fundamentales respecto de la de los diputados. Además de los coordinadores de los grupos parlamentarios que conforman la Cámara de Senadores, se incluyen dos senadores más del grupo parlamentario mayoritario y uno más del que tenga la primera minoría en el Senado (artículo 81). Aceptan el voto ponderado en la Junta, cuestión que fue muy discutida entre los senadores, antes de la aprobación de la Ley.

En cuanto a los aspectos administrativos, el Senado mantiene la figura de la tesorería, la cual pone bajo la dependencia del secretario general de servicios administrativos.

¹¹ Se hace incluso una modificación en la Ley, para posponer la entrada en vigor del servicio parlamentario de carrera hasta la siguiente Legislatura (LVIII).

VI. LOS TÍTULOS CUARTO Y QUINTO DE LA LOGGOEUM

La nueva Ley tiene un título IV dedicado a la Comisión Permanente y un quinto título, que se ocupa de la difusión y la información de las actividades del Congreso.

En cuanto a la Comisión Permanente, se mantienen la mayor parte de las reglas existentes, pero hay una innovación en el sentido de que serán electos el presidente y el vicepresidente entre los diputados para un periodo de receso, así como un presidente y un vicepresidente entre los senadores para el siguiente periodo de receso. El presidente de la Cámara de Diputados será el presidente de su Mesa Directiva, pero no hay previsión para el vicepresidente.

En cuanto al título quinto, se establecen una serie de innovaciones para impulsar la difusión de la información del Congreso. Se crean para el efecto dos comisiones bicamarales, una para vigilar el funcionamiento del canal de televisión del Congreso de la Unión, y otra para impulsar los trabajos del sistema de bibliotecas e informática legislativa de ambas cámaras. Se trata de comisiones con seis integrantes, tres diputados y tres senadores.

La Comisión del Canal tendrá dentro de sus responsabilidades la organización y funcionamiento del medio informativo, así como las políticas internas y programas de trabajo de ese instrumento. La Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas será electa por el pleno de cada Cámara a propuesta de sus respectivas juntas de coordinación. El sistema de bibliotecas se establece como una unidad en el Congreso, por primera vez, ya que antes cada Cámara tenía su propio servicio bibliotecario y lo que se llamaba Biblioteca del Congreso de la Unión, dependía de la Cámara de Diputados.

En este título se previene la existencia de un *Diario de los Debates* de cada Cámara, en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, el nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica, en su caso, de las discusiones en el orden en que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se dé lectura en el pleno.

Otra innovación es que el último artículo de la Ley, establece que las dos cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa, para la mejor información y realización de sus trabajos.

El título quinto inserta al Congreso de la Unión en la era de la información, con el propósito de que la ciudadanía y la opinión pública en general tengan acceso a las tareas que desarrollan ambas cámaras. 