

Una Aproximación al Gobierno Interno de la Cámara de Diputados y el Trabajo en Comisiones

Carlos Sirvent Gutiérrez*

Algunos de los estudios recientes acerca del Poder Legislativo en México concluyen que los partidos políticos tienden a ser más cohesivos y disciplinados que los partidos en otros países con régimen presidencial, como por ejemplo, los Estados Unidos. Este carácter cohesivo se refleja en la composición de las fracciones parlamentarias en las cámaras de Senadores y Diputados, que tienden a funcionar con un alto grado de disciplina.

De ser cierta tal afirmación, la influencia que ejercen los partidos sobre el comportamiento legislativo tiende a ser fuerte, y se manifiesta como control sobre cada uno de sus miembros y sobre las comisiones en las que se lleva a cabo el trabajo del Congreso.

Algunos estudios han adelantado algunas hipótesis para explicar los mecanismos en que se apoya dicho control. Unos, afirman que su fundamento se encuentra en el principio de la no reelección consecutiva de los legisladores; otros lo atribuyen al manejo del dinero que tienen los partidos para las campañas electorales, a través de lo cual controlan también las nominaciones y por lo tanto, poseen el manejo de la vida interna del Poder Legislativo y de sus comisiones.

En esta perspectiva, las comisiones de la Cámara de Diputados reflejarían la disciplina que se ejerce a través de los grupos parlamentarios, su dependencia de los mecanismos partidistas y por lo tanto, la falta de continuidad y experiencia de sus miembros.

Estos estudios proponen varias medidas para resolver lo que consideran un funcionamiento inadecuado de las comisiones, entre las que se destacan la continuidad del trabajo legislativo a través de la reelección consecutiva

* Catedrático y Coordinador de la Licenciatura en Ciencia Política de la UNAM.

de sus miembros y el establecimiento de mecanismos que garanticen que las presidencias de las comisiones sean ocupadas por aquellos que posean el conocimiento técnico y especializado en cada caso, algo parecido al denominado *seniority* que se aplica en Estados Unidos.

En mi exposición, pretendo adelantar algunas hipótesis para matizar las conclusiones a que llegan los estudios anteriores, aceptando que si bien el mecanismo del control partidista sobre los diputados y sobre las comisiones existe, éste debe verse como un medio necesario para que predomine el programa partidista que los llevó a ser representantes, se evite la presencia dominante de los grupos de presión externos al Congreso y se impida que las comisiones, con argumentos técnicos, se impongan al conjunto de los legisladores.

1. Las comisiones

En la tarea legislativa que realiza la Cámara de Diputados, existen dos momentos o niveles para abordarla: uno que se refiere a la visión amplia relativa a la composición, integración y relación que la Cámara tiene con la sociedad; y otro, que se refiere al estudio de las normas que regulan su funcionamiento y organización interna, la actividad parlamentaria que concluye con la expedición de leyes. Es a este momento, el de la organización interna del proceso legislativo, al que se refiere el funcionamiento de las comisiones.

En el reglamento interno del Congreso, que data del 23 de diciembre de 1824 y que conservó su vigencia a lo largo de todo el siglo XIX, figuraba entre sus disposiciones un capítulo relativo a la organización del sistema de comisiones para coadyuvar al trabajo parlamentario; se prevenía que ninguna proposición podía discutirse en el pleno sin primero pasar a la comisión correspondiente. Para dar curso a este trámite, se creaban una docena de tales organismos con carácter permanente, pero se consideraba también la posibilidad de instaurar otros sólo transitorios a fin de dar cuenta de asuntos especiales.

En 1934 entra en vigor una nueva Ley Orgánica del Congreso que, con diversas modificaciones, llegó hasta la década de los 70's, siendo nuevamente modificada en 1979.

En 1992 se propuso una nueva reforma, sin embargo, aun cuando el proyecto fue enviado a revisión al Senado en el mismo año, quedó pendiente su aprobación hasta el 7 de julio de 1994.

Dicha modificación adecuó la Ley Orgánica a los tiempos y a las reformas constitucionales. Así, recogió los cambios a los artículos constitucionales en los que se ampliaba la Cámara de Senadores, se eliminaba la autocalificación de los procesos electorales, y se modificaba el calendario del período ordinario de sesiones del Congreso.

Las aportaciones de tal reforma se ocuparon de adaptar el texto a las disposiciones contenidas en ordenamientos como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Constitución.

En 1997, las elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados dieron origen a una nueva correlación de fuerzas debido a la derrota de la mayoría priista, que hizo necesaria una nueva ley orgánica del Congreso que reflejara el nuevo equilibrio en el país.

La nueva Ley Orgánica, aprobada en 1999, reorganiza la mayor parte de los órganos de la Cámara como son la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, las Comisiones, los Comités, la Mesa Directiva, la Presidencia de la Mesa y la Secretaría General.

Quiero destacar sólo algunos cambios que resultan relevantes para entender el papel y lugar que ocupan las comisiones en la Cámara.

1. Se crea la Junta de Coordinación Política, que es el órgano colegiado integrado por los coordinadores de cada grupo parlamentario, y su objetivo es impulsar entendimientos y convergencias entre ellos para estar en condiciones de alcanzar acuerdos en el pleno. Es pues, un órgano político de negociación. Debe destacarse que en el seno de la Junta las votaciones deben ser adoptadas por la mayoría absoluta mediante el voto ponderado.
2. Para programar el trabajo legislativo, se creó la Conferencia que está integrada por el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Al respecto, se prevé que los presidentes de las comisiones podrán ser convocados en caso que se requiera. Nuevamente, los grupos parlamentarios son el elemento fundamental de negociación y manejo de la Cámara.
3. Las comisiones son definidas como los órganos constituidos por el pleno de la Cámara, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones y resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla las atribuciones que se le señalan.

4. Se establece que ningún diputado podrá pertenecer a más de dos comisiones, y en su integración la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad de la Cámara a partir del criterio de proporcionalidad, cuidando algunos criterios adicionales como son los antecedentes y experiencia legislativa de los diputados. Como puede verse, predominan dos criterios: uno político, relativo a la presencia y reparto entre todas las fuerzas representadas en la Cámara y otro, relativo a la experiencia.
5. En términos de funcionamiento de las comisiones, la nueva pluralidad distribuyó las presidencias de éstas entre varios partidos, lo que rompió el estilo de gobierno interno de la Cámara que por muchos años había estado en manos de un solo grupo parlamentario (Nacif, 1999)

Hasta la primera mitad del siglo XX, los datos de algunas investigaciones parecen confirmar que las comisiones legislativas jugaban un papel secundario en el trabajo legislativo. Ni la especialización ni el estudio de las iniciativas tenían relevancia política. En cambio, eran más importantes los bloques regionales de legisladores, lo que explica la lucha entre los legisladores por representar a sus fracciones por entidad federativa, y el poco interés que despertaba presidir una comisión.

En este sentido, algunos autores han demostrado que los diputados considerados más fuertes y experimentados no se encontraban presidiendo comisiones relevantes, sino que llevaban a cabo su influencia presidiendo el control de la fracción parlamentaria de su entidad federativa.

A reserva de que estudios más finos sobre la composición de las comisiones después de 1940 lleven a comprobar esta hipótesis, a partir de esos años, empiezan a cobrar importancia las comisiones, lo que se acentúa desde la década de los 60's, debido a que los grupos locales van perdiendo fuerza frente al poder de los aparatos centrales, quienes empiezan a apoyarse en el trabajo de las comisiones, alrededor de las cuales van tejiendo los intereses de los grupos políticos nacidos principalmente en el interior de las secretarías de Estado.

Es entonces que el Congreso empieza a jugar un papel más claramente legislativo y las comisiones van a tener un lugar más activo, aun cuando el ejercicio del poder seguía siendo unipartidista. La Cámara reflejaba entonces no tanto la unidad priista, sino la diversidad de grupos en su interior.

Con la evolución de los sistemas de representación política y la apertura de la Cámara de Diputados gracias al sistema proporcional y a la creciente

redistribución del voto que se presenta con claridad a partir de la legislatura elegida en 1979, las comisiones vuelven a vivir un nuevo impulso, convirtiéndose no sólo en el lugar de la disputa entre grupos priistas, sino también de las distintas fracciones o grupos parlamentarios.

En la medida en que los trabajos de la Cámara de Diputados se vuelven más complejos como consecuencia de su ampliación numérica, pluralismo y funciones, se debieron reforzar las etapas previas a los debates en el pleno, con el fin de ordenar los materiales a tratar, establecer algunos acuerdos previos y dictámenes sobre las iniciativas a discutir.

Esta ha sido la tarea propia de las comisiones. Es cierto que formalmente su objetivo principal es la de realizar el trabajo especializado, el estudio técnico y preparación de las leyes que posteriormente deben ser presentadas al pleno, sin embargo, no hay que olvidar que dicho trabajo especializado no deja de ser una labor esencialmente política, de representación de intereses, por lo que los grupos parlamentarios han buscado colocar a sus cuadros con mayor experiencia política, no sólo técnica, en las comisiones consideradas más importantes.

Las comisiones se van transformando así en el espacio de la disputa y negociación más importante de las fracciones parlamentarias al inicio de cada legislatura. Esto es así porque son los órganos especializados en los que se estudian y negocian las propuestas que son llevadas al pleno, lo que les confiere una alta capacidad de decisión.

Por su carácter especializado, las comisiones pueden formalmente citar a los secretarios de Estado para consultar y discutir acerca de dichas leyes; asimismo, de manera informal, entran en contacto con los cuerpos especializados del gobierno federal y con las organizaciones de la sociedad con quienes también llevan a cabo tareas de consulta. Todo esto les otorga una información más detallada y precisa sobre las cuestiones que abordan que difícilmente posee el resto del Congreso y, eventualmente articulan intereses externos a la Cámara, con lo que podrían tender a constituirse en poderes paralelos al pleno.

Siendo las comisiones el lugar privilegiado de la negociación y el acuerdo con grupos externos a la Cámara, para las fracciones parlamentarias resulta crucial su participación y control de las comisiones, pues además de constituir verdaderos centros de poder, permite encuadrar en la actividad legislativa a los miembros de sus fracciones.

A este hecho habría que agregar que en el pasado, cuando el PRI predominaba en todas las comisiones, éstas imponían no sólo los dictámenes, sino además, impedían que muchas iniciativas se discutieran en el pleno, por lo tanto, resulta crucial la participación plural en tales comisiones y el peso de las fracciones para que éstas no se independicen de los grupos parlamentarios.

2. Los grupos parlamentarios

Aquí conviene hacer un alto para entender qué son los grupos parlamentarios, sobre los cuales no deja de haber un debate no concluido. En la doctrina parlamentaria hay posiciones en contra de la representación de los distintos grupos en los órganos de gobierno de la Cámara, argumentando que podría afectar el carácter técnico e imparcial de dichos órganos; contra tal punto de vista, hoy predomina la posición que sostiene la idea de que los grupos parlamentarios deben participar en dichos órganos, para darles pluralidad.

No hay que olvidar que la representación social es un asunto esencialmente político, no técnico, por lo tanto los partidos políticos definen su lucha electoral en términos de intereses sociales para buscar su representación en la vida política de un país. A su vez, los partidos configuran en la Cámara la presencia de dichos grupos, a los cuales se ha dado en llamar *grupos parlamentarios*.

Los grupos parlamentarios son, por lo tanto, la suma de intereses políticos -no de saberes técnicos- que unen a los miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan en aquélla con organización y disciplina.

Las críticas a los grupos se sustentan en el principio de que todo congresista representa al conjunto de la voluntad nacional, y por lo tanto no es susceptible de admitir una fragmentación, y de sobreponer la pertenencia a un partido y por consiguiente, a un grupo parlamentario por encima del principio general de la voluntad.

Esta presencia de los grupos parlamentarios, que por otro lado pueden encontrar sustento en lo que ha dado en llamarse las *democracias poliárquicas*, produce una compleja red de relaciones, cuya característica principal es que todos los diputados son elegidos como hombres de partido, y por lo tanto, la Cámara refleja y registra las decisiones tomadas

fuera de ella, en los partidos, lo cual para algunos afecta su soberanía. Esta cuestión, nos conduce al gran tema que no voy a abordar aquí, de la relación entre partido político y grupo parlamentario.

Sin embargo, más allá del debate teórico, que no pretendo resolver, la regla común -que no debe producir ninguna extrañeza- es que partido y grupo parlamentario, aunque puedan diferir en tácticas y estrategias, lo cierto es que son entidades con finalidades coincidentes en un número muy alto de veces.

Hay ocasiones en que el grupo parlamentario no expresa la posición del partido, pero es la excepción que generalmente tiene que ver con problemas de rupturas entre el diputado y su partido. La regla es la del predominio del partido político sobre el grupo parlamentario y de éste sobre las comisiones.

El partido se mostrará siempre superior a los grupos, por la simple razón de que es la organización más fuerte, con múltiples medios para mantener la disciplina del grupo, como son el apoyo económico que le presta la organización de su partido y la posibilidad que le proporciona para futuras postulaciones, máxime de existir la reelección.

La cuestión a dilucidar en cada legislatura es la de saber qué tanto la organización del partido logra o no delinear una política definida, sin que la cambie el grupo parlamentario, sea un partido en la oposición o en el gobierno.

La aceptación de los grupos parlamentarios se sustenta también en razones de carácter funcional: es más sencillo poner de acuerdo, cuando se pretende tomar una decisión en un órgano colegiado de 500 miembros, a unos pocos grupos sujetos a la disciplina partidista, que a varios cientos considerados en su individualidad y que reclaman ser la expresión de la voluntad popular. Con la formación de grupos se simplifica el funcionamiento de la Cámara, ahorrando trámites y negociaciones.

Superada la actitud inicial de rechazo, en la época actual en los países con régimen de carácter parlamentario, los grupos constituyen una de las piezas clave de su funcionamiento.

Como hemos visto, en la legislación mexicana encontramos disposiciones que los toman en cuenta y los regulan, puesto que además de las fracciones formadas por los grupos partidistas, entre los cuales se distribuyen las posiciones en las comisiones de la Cámara, se cuenta con un portavoz o líder de cada fracción parlamentaria que toma la representación de la totalidad del grupo en el Congreso.

Los coordinadores de los grupos parlamentarios realizan las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de la Cámara de Diputados.

3. A manera de conclusión

En suma, el criterio que predomina en la asignación de las presidencias de las comisiones tiene poco que ver con la experiencia previa en el trabajo legislativo, y mucho que ver con el trabajo político. Sin embargo, las cosas no necesariamente serían mejor si fueran de otra manera. No olvidemos que la Cámara de Diputados es un órgano esencialmente político y por lo tanto, debe privilegiar tales criterios al momento de asignar a sus miembros a cada una de las comisiones, que no dejan de ser principalmente espacios de negociación política. Es cierto que el conocimiento técnico y especializado es importante, pero se puede obtener de los grupos de especialistas que apoyan tanto al partido como a la fracción parlamentaria.

Precisamente por su relevancia política, que no debe desconocerse sólo porque las comisiones realizan un trabajo también técnico, las fracciones parlamentarias asumen la distribución de sus diputados en dichas comisiones, atendiendo a la proporcionalidad. En realidad, no podría ser de otro modo.

En otros países, como los Estados Unidos por ejemplo, el mecanismo de la reelección y la práctica errática del llamado *seniority*, pretenden dejar en manos de los más viejos y experimentados el manejo de las comisiones, lo que en realidad más que atribuirle mayor calidad al trabajo técnico, consolida la presencia de los grupos de presión en la Cámara, da pie a que las comisiones pretendan independizarse de sus propios grupos parlamentarios para depender de los grupos de interés, envejece al Congreso y reduce la circulación de cuadros.

Algunos estudios en el caso norteamericano han demostrado que los legisladores que buscan la reelección generalmente la consiguen, no tanto porque hicieron una buena rendición de cuentas ante los ciudadanos, sino porque tienen los recursos económicos de los grupos de interés, a los cuales representan.

Es cierto que en el caso de México, como afirma Benito Nacif, las comisiones parecen tener poca autonomía para influir en el proceso

legislativo; sin embargo, habría que preguntarse: ¿Autonomía respecto a quién? ¿De sus fracciones parlamentarias? ¿De sus partidos?. Si es así, tal vez podríamos pensar que es gracias a la falta de autonomía como se garantiza que las decisiones últimas no escapen al grupo parlamentario y al pleno, y que no se impongan los criterios de los grupos de presión con el pretexto del manejo técnico y cerrado que realizan las comisiones.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 2000.

Cano Bueso, Juan y José María Morales Arroyo, *El parlamento de Andalucía*. Ed. Tecnos, Madrid, 1987

Camposeco Cadena, Miguel Angel, *De las Iniciativas. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*. Cámara de Diputados, México, 1993

Camposeco Cadena, Miguel Angel, *El Orden del Día. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*. Cámara de Diputados, México, 1993

Camposeco Cadena, Miguel Angel, *De las Sesiones. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*. Cámara de Diputados, México, 1993

Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins, *Legislative Leviathan*. California University Press, 1993

Decreto que Modifica y Adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 27 de junio de 1994

Gil Villegas, Francisco y Rogelio Hernández Rodríguez, *Los Legisladores ante las reformas políticas de México*. Ed. El Colegio de México, 2001

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1979

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1999

Lions, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1974

Nacif, Benito, "El Congreso mexicano en transición: cambios y continuidades", en *Documentos de Trabajo*, No. 101, CIDE, México, 1999

Olson, David M., *Democratic Legislative Institutions*. M.E. Sharpe, Armonk, London, England, 1994

Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *Los Grupos Parlamentarios*, Ed. Tecnos, España, 1989

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, México, 1993

Sáenz Arroyo, José y otros, *El Proceso Legislativo*, Ed. Porrúa, México, 1988

Torres Muro, Ignacio, *Los Organos de Gobierno de las Cámaras*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987

Varios Autores, *Coloquio sobre Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario*, Cámara de Diputados, 1993