

59  
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS  
Y SOCIALES**

**LA LEY DEL CONGRESO,  
LA MONEDA DEL PODER ESTA EN EL AIRE  
( REPORTAJE )**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA COMUNICACION**

**P R E S E N T A :**

**JULIETA MEDINA SANTOS**

**ASESOR DE TESINA:**

**LIC. ARTURO GUILLEMAUD RODRIGUEZ VAZQUEZ**



276340

**MEXICO, D. F.**

**OCTUBRE, 1999**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A DIOS,  
MI SEÑOR**

A mis tres hijos:

**Alejandra,**

**Andrea y**

**Omar**

Mis grandes amores,

Por su amor y paciencia

A mi Madre **Alicia**

A mi Padre **Margarito**

Por su amor

A mis hermanos:

**Patricia, Rocío,**

**Jorge y Gustavo**

# Í N D I C E

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>EL SALDO DE UNA REFORMA INCOMPLETA</b>	
UNA JUNTA "TODOPODEROSA" Y OTROS CLAROSCUROS	11
CÓMO HACER ENEMIGOS EN LA PROPIA CASA	20
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
<b>"LA MURALLA" Y OTROS OBSTÁCULOS</b>	
UNA PROMESA A CAMBIO DEL IPAB	32
AMENAZA AL PRESIDENCIALISMO	39
CUATRO INICIATIVAS PARA UNA REFORMA	45
<b>TERCERA PARTE</b>	
<b>"EN CASA DEL HERRERO, ASADÓN DE PALO"</b>	
LOS EXPERTOS EN ACUERDOS	52
UN EQUIVALENTE A REGLAMENTO DE DEBATES	61
PORFIRISTA, EL REGLAMENTO DEL CONGRESO	67
UN "MADRUGUETE", EL ORIGEN DE LA LEY ORGÁNICA	73
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>79</b>
<b>GLOSARIO</b>	<b>82</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA, DOCUMENTACIÓN Y ENTREVISTAS</b>	<b>88</b>

## **INTRODUCCIÓN**

A partir de la LVII Legislatura, 1997-2000 -en que el partido del Presidente de la República perdió el control mayoritario en la Cámara de Diputados-. se observó un giro inevitable en la práctica parlamentaria: el PRI se vio obligado por primera vez en su historia a realizar coaliciones legislativas para aprobar su programa de gobierno.

Inesperadamente, la mayor presencia de la oposición en el Congreso parecía otorgarle poder de negociación frente al PRI, no sólo en materia legislativa, sino para disfrutar de mayores recursos y facultades en la Cámara de Diputados y en el Senado. Situación que rebasó un marco jurídico que ha permitido concentrar recursos y facultades en la bancada del partido que había sido mayoritario -el PRI-, por casi siete décadas.

Pero el poder o la capacidad de ejercer este poder por parte de la oposición se encuentra en entredicho. En las históricas elecciones de 1997, arrebató al PRI la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y le deshizo la mayoría calificada en el Senado, sin embargo, este triunfo todavía no ha logrado expresión en una nueva legislación para la actividad parlamentaria, que permita reflejar el nuevo equilibrio de poderes.

Los diputados y senadores continúan trabajando con un marco jurídico ajeno a la actual realidad política del Congreso, ante la dificultad de modernizarlo por diferentes factores: desinterés, comodidad de trabajar sin reglas escritas, incapacidad de la oposición para negociar por su natural división, o porque simple y sencillamente el PRI todavía tiene gran parte del poder en el Congreso, con el 47 por ciento de los legisladores en la Cámara de Diputados y el 60 por ciento en el Senado.

Si bien la desactualización de la legislación secundaria del Congreso -integrada por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos- se arrastra mucho tiempo atrás, su rezago se acentuó considerablemente a partir de 1997.

En este contexto, está en proceso lo que sería la tercer reforma a la Ley Orgánica del Congreso, cuyo origen y motor son los diputados de la oposición -PAN y PRD, fundamentalmente-. La Cámara de Diputados ya aprobó las modificaciones legales el 22 de junio pasado, pero se encuentra pendiente su discusión en el Senado --el presente reportaje terminó de escribirse en junio, por lo que no están incluidas las posteriores negociaciones y reformas realizadas por los senadores--.

Los planes originales de la oposición incluían la creación del primer reglamento para la Cámara de Diputados, como está previsto desde hace 20 años en la propia Ley Orgánica, a fin de hacer a un lado el Reglamento que actualmente rige al Congreso en su conjunto, cuyas normas resultan insuficientes y obsoletas para la actual composición política de la Cámara.

Sin embargo, el inicio de las negociaciones sobre el Reglamento no serán posibles hasta que concluyan las reformas a la Ley, ya que la jerarquía legal señalada por la Constitución indica que el primero depende de la segunda.

El proceso para reformar la Ley Orgánica, los tropiezos y los logros, el obstáculo que ha representado un amplio sector priista -particularmente en el Senado- y la situación en que se encuentran el Reglamento y la Ley Orgánica vigentes se han elegido como materia para la elaboración de esta tesina que se presenta bajo el género periodístico del reportaje.

Su vinculación con el área de Ciencias de la Comunicación, radica en el tratamiento de la información y en su redacción. No obstante que el tema pertenece a la Ciencia Política, presentarlo como reportaje permite vincularlo a la carrera de Ciencias de la Comunicación.

La reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es un tema de actualidad --requisito indispensable en la preparación de un reportaje--, ya que el proceso mismo se está realizando en el presente por la diferente composición política que se registró en la integración de las dos cámaras que forman el Congreso para la LVII Legislatura (1997-2000), y ante la eventualidad de que las elecciones federales del año 2000 impliquen un nuevo giro en su composición de estos órganos.

Las modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso, son un asunto de interés e impacto sociales --otra condición en la elección del tema para un reportaje--, ya que se trata de las normas legales para el trabajo de (diputados y senadores) quienes elaboran las leyes para la convivencia de los 95 millones de mexicanos, y estas leyes son la guía fundamental de los programas de gobierno del País. Por ello mismo, las reformas a la Ley Orgánica del Congreso es un asunto de "actualidad permanente", si se puede decir; porque siempre será de interés conocer bajo que normas trabajan los legisladores en la hechura de las leyes del país, o en reformas a las ya existentes.

En la metodología utilizada para la elaboración del reportaje, se encuentran técnicas tales como la investigación documental (con la lectura y análisis de textos de libros, leyes, iniciativas de reformas o de ley, y otros); la realización de entrevistas, y la asistencia a eventos propios del proceso de las reformas en cuestión (reuniones de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados).



Como parte de las características propias del reportaje, para la elaboración del presente se utilizaron el resto de los géneros periodísticos: la noticia, la entrevista y la crónica.

Es noticioso. La reforma a la Ley Orgánica del Congreso General a los Estados Unidos Mexicanos -realizada parcialmente el 22 de junio de año en curso en la Cámara de Diputados- y la transformación que implica en la Cámara de Diputados, es una novedad (el proceso de reforma se inició desde agosto de 1997, y la Cámara de Diputados aprobó los cambios concernientes a dicho órgano legislativo el 22 de junio de este año, en tanto que el reportaje se concluyó y presentó al asesor de la tesina el mismo mes). Si bien la noticia se publicó en medios impresos y electrónicos el 23 de junio, en ninguno se reflejó el carácter noticioso de sus implicaciones, ni una visión global de todo el proceso de las reformas.

Otro hecho noticioso en este reportaje es la información que ofrece sobre la desactualización de las normas y reglas que rigen el trabajo de los legisladores, gran parte de las cuales tienen su origen en un Reglamento de tiempos de Porfirio Díaz, en tanto que otra parte corresponde a ordenamientos que forman un "marco jurídico paralelo" a las Ley y el Reglamento vigentes, pero que no tienen esa categoría, porque sólo se trata de acuerdos temporales entre los legisladores, sin carácter de ley.

En la investigación requerida el reportaje, se tuvo la oportunidad de asistir a sesiones de la Cámara de Diputados fundamentales en la reforma, las de los días 30 de abril y 22 de junio de este año, y se tuvo acceso a información de primera mano de sesiones anteriores, en que los diputados abordaron las modificaciones a la Ley Orgánica.

Se obtuvieron las grabaciones de las reuniones de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, y de la subcomisión encargada de los dictámenes relacionados con las reformas; y se revisaron proyectos originales o leyes de otros tiempos que rigieron la vida parlamentaria del país, como fue el Reglamento de 1824.

Se realizaron entrevistas a los legisladores vinculados a las negociaciones de la reforma los diputados Demetrio Sodi de la Tijera, subcoordinador de la diputación del PRD; del PRI, Francisco Arroyo Vieyra, integrante de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados; del PAN, Julio César Jáuregui Robles, miembro de la misma Comisión, y Ramón Corral Avila, presidente del Comité de Administración de la Cámara de Diputados; y por el lado del Senado sólo se entrevistó al senador independiente Adolfo Aguilar Zinser.

No accedieron a ser entrevistados los senadores Natividad Jiménez Moreno (PAN) ni Trinidad Lanz Cárdenas (PRI), de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias del Senado, directamente involucrados en el proceso de las modificaciones para dicho órgano; tampoco aceptó el diputado perredista Pablo Gómez Álvarez -negociador del PRD-.

Como uno de los elementos de la crónica dentro del reportaje, se presenta la sucesión de hechos que llevaron a los resultados de la reforma.

Ante la necesidad de concluir la tesina y en virtud de que la reforma ha sido el resultado de un proceso muy largo, se estableció el 22 de junio como fecha de corte para la recolección de información y la elaboración del reportaje, cuando la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones legales correspondientes al título II de la Ley Orgánica. Sin embargo, el proceso continuó. No se esperaron los resultados de las negociaciones para los cambios a la Ley en el Senado, por lo que esta información no está incluida en el reportaje.

La motivación personal para realizar este trabajo surgió cuando era reportera de la "fuente" de la Cámara de Diputados, por el periódico *Reforma* (1992-1996) y llamó mi atención el desorden y la serie de conflictos que se suscitaban entre los legisladores por el formato de los debates --tuviera sustento en acuerdos temporales, en la ley o por disposición del presidente de la Cámara en turno--, la discusión de las iniciativas. Simultáneamente, destacaba el despendio y la inequidad entre los recursos con que contaban

los priistas y frente a la oposición. cuantiosos los primeros. magros los segundos -fueran económicos. materiales o humanos- para la realización del trabajo parlamentario.

En relación con el contenido. en el primer capítulo. titulado **Saldo de una reforma incompleta**. se presenta el escaso éxito obtenido por la oposición para cambiar el órgano de gobierno de la Cámara de Diputados. que es un monopolio de facultades y recursos. Aún cuando logra desaparecer la Gran Comisión. lo cierto es que se crea otro órgano. la Junta de Coordinación Política. con tantos poderes y atribuciones como la estructura que se liquida.

Se aborda un logro importantísimo de la oposición. sobre el fortalecimiento de las comisiones de la Cámara para fiscalizar mejor el ejercicio presupuestal de las Secretarías de Estado. según el área de su competencia. Con la reforma. las comisiones obtendrán la facultad de llevar un control evaluatorio. a fin de que sus opiniones sean consideradas en el dictamen del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación enviado cada año por el Ejecutivo. así como en la revisión de la Cuenta Pública de la Federación.

Para explicar el interés de la oposición y de algún sector priista por desaparecer la Gran Comisión. se expone cómo se constituye y opera este órgano. los recursos extraordinarios que utiliza y su fin principal. la administración de la "línea" presidencial entre los diputados del tricolor y de la misma oposición.

En el siguiente capítulo. "**La Muralla**" y otros obstáculos. se cuantifican casi 22 meses de negociaciones en un camino sembrado de obstáculos: dilaciones. tácticas de desgaste. negativas. intereses personales y hasta el riesgo de que la iniciativa quede en el registro de la "parálisis legislativa".

Entre los barreras. se señala el posicionamiento de los senadores del PRI. que consideraron el proyecto de la oposición como una amenaza. por considerar que las reformas pretendían despojar al Partido Revolucionario Institucional del control del

Congreso, y poner en riesgo el régimen presidencialista del país para iniciar un proceso hacia el parlamentarismo.

Se menciona el inmovilismo y lo costoso de un Senado cuya función histórica ha sido la de avalar las iniciativas del Ejecutivo, y que siempre se ha opuesto a las reformas promovidas desde la Cámara de Diputados para el Congreso en su conjunto.

Como un síntoma elocuente de las complicaciones para la reforma, se refieren las cuatro iniciativas que se presentaron, dos del PAN y dos del PRI, todas diferentes; un hecho que parecía llevar a un callejón sin salida y, sin embargo, representaba la única solución posible para evitar al Senado como un obstáculo al cambio.

El tercer capítulo, **“En casa del herrero, asadón de palo”**, se señala la situación particular de la Cámara de Diputados donde los legisladores se han vuelto expertos en acuerdos, para subsanar la obsolescencia del marco jurídico ante las dificultades que han encontrado para reformarlo.

Acuerdos inéditos en la vida parlamentaria del país rigen a esta Cámara como una legislación paralela, en la que los diputados de la oposición han impuesto sus propias condiciones a la bancada priísta. Se detallan los más importantes, y cómo transforman la estructura, organización, funcionamiento, reparto de facultades y recursos de la Cámara, en una lucha por acabar con el monopolio de poder que la ley ha otorgado a un partido político.

Se describe la situación en que se encuentra el Reglamento, que si bien se estrenó el 20 de marzo de 1934 es un instrumento que recoge una por una las normas promulgadas por el ex presidente Porfirio Díaz, en 1898; se aborda su importancia histórica en el Congreso mexicano, como el único ordenamiento existente a lo largo de 155 años, de 1824 a 1977, y

que hoy ha sido reemplazado en gran medida por paralelos a la legislación de la Cámara, o contraviene en mucho las disposiciones de la Ley Orgánica.

Sobre la Ley Orgánica, se explica su nacimiento como resultado de un proceso turbio, "un madrugete" del PRI realizado 1979. Fue una iniciativa sorpresiva que presentaron los priistas para conservar la Gran Comisión como órgano de gobierno de la Cámara de Diputados en la nueva Ley que surgía. Desde 1978, se registraron meses de negociaciones entre el PRI y los partidos de la oposición para desaparecer esta figura, la cual había formado parte de todos los reglamentos que rigieron la vida del País desde 1824, pero el proyecto fue reemplazado sorpresivamente por la élite priista.

Se explica cómo la oposición y un sector priista abrigaron la esperanza de desaparecer la Gran Comisión, alentados por varios meses de negociaciones previas a la aprobación de la nueva Ley; pero que la élite priista, principalmente del Senado, no lo permitió, al presentar un proyecto diferente para la nueva ley, en el cual se mantenía como órgano de Gobierno a la Gran Comisión.

PRIMERA PARTE

**EL SALDO DE UNA REFORMA  
INCOMPLETA**

## UNA JUNTA "TODOPODEROSA" Y OTROS CLAROSCUROS

La Cámara de Diputados estrenará Ley Orgánica, si el Senado lo aprueba.(\*). Así, terminarán 175 años de existencia de la Gran Comisión como su estructura de gobierno o de control, y una historia de poder unipersonal sin límites que, año con año, ejerció amplias facultades y utilizó el presupuesto de la Cámara con la más absoluta arbitrariedad.

Sin embargo, los priistas diseñaron una junta "todopoderosa" que fue incluida en la reforma de la Ley Orgánica del Congreso. Se trata de la Junta de Coordinación Política, integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario, que funcionará como nuevo órgano de gobierno de la Cámara de Diputados con un monopolio de facultades y recursos muy semejante al que manejaba la Gran Comisión.

Este nuevo órgano de gobierno es el resultado de 18 meses de negociaciones para modificar esta Ley, que iniciaron cuando la oposición presentó su iniciativa ante el Pleno de los diputados el 30 de abril de 1998 y concluyeron parcialmente con las modificaciones aprobadas el 22 de junio de 1999, al estar pendiente su discusión en el Senado.

(Todo, como parte de un proyecto más amplio para modernizar el marco jurídico del Congreso, enfocado a la Cámara de Diputados, que incluía la elaboración de un Reglamento para la vida interna de este órgano legislativo.)

(\*) El reportaje se terminó de escribir en junio, cuando la Cámara de Diputados aprobó las reformas al Título II de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la actividad parlamentaria de los diputados. Las negociaciones para concluir su proceso de la reforma continuaron durante meses posteriores en el Senado, pero la información ya no fue esperada ni incluida en el presente trabajo.

Se trata de una reforma cuyo origen y motor fue la oposición, pero que en su balance presenta claroscuros: algunas imposiciones del PRI, algunos retrocesos y algunos éxitos.

Dueña por primera vez de la mayoría en la Cámara de Diputados a través de las alianzas, en esta LVII Legislatura (1997-2000), y con la desaparición de la Gran Comisión en los hechos al no cumplir ningún grupo parlamentario con el requisito de mayoría absoluta para integrarla, la oposición quiso aprovechar la oportunidad para también suprimirla en la Ley.

Un contexto especial anima la reforma: desapareció el control priísta sobre la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), que por ley la encabeza el presidente de la Gran Comisión y se integra con diputados superioridad numérica del partido mayoritario -PRI-, ya que se conforma con los coordinadores parlamentarios y otros tantos diputados de la mayoría nombrados por el presidente de la Gran Comisión.

A partir de 1997, la CRICP dejó de operar como parapeto de imposiciones de la Gran Comisión -al no poderse integrar esta última-, para funcionar como verdadero órgano de gobierno de la Cámara donde participa la oposición; la cual ahora busca preservar este derecho reformando la Ley.

Para la oposición, la modernización del marco jurídico del Congreso tenía como propósito liquidar una estructura que siempre favoreció al PRI-Gobierno y marginó a los opositores de decisiones políticas y económicas en el Poder Legislativo.

El proceso tenía complicaciones de origen, un férreo bloque priísta defendió con éxito esta estructura de poder en cada jornada de negociaciones. El mediano éxito de la oposición en las reformas bien refleja la fragilidad de su fuerza, una débil mayoría en la Cámara de Diputados con legisladores de partidos tan disímboles -PAN, PRD, PT y



PVEM- que difícilmente pueden unir sus intereses para impulsar un proyecto común y, en el Senado, simplemente es minoría.

En este juego de fuerzas desiguales, entre dilaciones y negativas de los priistas a una reforma real, la oposición perdió su objetivo principal:

“Transformar esta institución, para pasar de una organización legislativa eminentemente autoritaria y en ciertos aspectos unipersonal, a una institución democrática, donde se favorezca en todo momento la decisión de los cuerpos colegiados”, como señalaba el dictamen de su iniciativa, del 9 de diciembre de 1998.

El PRI apostó a recuperar la mayoría absoluta en las elecciones del 2000 y, así, volver a manejar el monopolio de poder político y económico que por décadas le permitió el control de la Cámara.

La Junta de Coordinación Política que logró imponer el PRI, y que operará si el Senado aprueba las reformas, se integrará con los coordinadores de los grupos parlamentarios y sus decisiones se adoptarán por el sistema de voto ponderado -el voto de cada coordinador tendrá el valor del número de diputados que represente-. Sus amplias facultades están señaladas en los artículos 30, 35, 39, 40 y 49:

1. Presentar al pleno el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara.
2. Asignar la subvención mensual de los grupos parlamentarios.
3. Impulsar acuerdos sobre el contenido de propuestas, iniciativas o minutas.
4. Impulsar pronunciamientos o puntos de acuerdo de la Cámara.
5. Proponer al pleno la integración de comisiones.
6. Elaborar los estatutos de servicio de carrera administrativo y financiero, y el parlamentario.

7. Preparar el programa de cada periodo de sesiones y el orden del día de cada sesión.
8. Proponer los nombramientos de Secretario General y de Contralor Interno.
9. Recibir informes trimestrales de la Secretaría General sobre la situación financiera, administrativa y los servicios de la Cámara.

Las últimas tres atribuciones las asume a través de otro nuevo órgano, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que se integra por la Junta y el Presidente de la Mesa Directiva.

El monopolio de poderes no pasó desapercibido en el debate de las reformas, que se realizó en la sesión del 22 de junio de la Cámara de Diputados. En el Diario de los Debates de esa fecha, la perredista Lenia Batres Guadarrama calificó a la Junta de Coordinación Política como una junta "todopoderosa".

"Es una junta todopoderosa en esta Cámara. Francamente no se explica esta exagerada centralización de las funciones en un órgano político que ahora se convierte en un órgano político, administrativo, financiero y reglamentario... Le van a corresponder las facultades que hasta ahora ha tenido el Comité de Administración, la Comisión de Reglamentos, la Mesa Directiva, le quita además varias de las funciones a las comisiones ordinarias", apuntó, según lo asienta el Diario de los Debates de esa fecha.

"En realidad podríamos prescindir de 500 diputados y esta Cámara funcionaría perfectamente bien con el número de coordinadores de los grupos parlamentarios que hubiera en su momento... Ese no es un órgano de gobierno, es un órgano legislativo en sí mismo", remató.

La diputada independiente Carolina O'Farril, no dijo menos: "la Cámara va a ser dirigida por un grupo de notables y los demás diputados sólo sirven para votar o aplaudir

las decisiones que cuatro decidan”, y preguntó: “¿Por qué no le ahorramos 496 diputados -restantes- al pueblo mexicano?”

Adolfo Zamora, otro perredista -registra el mismo Diario-, equiparó la Junta con la Gran Comisión, al cuestionar: “¿Qué pasa cuando en el artículo 32 se plantea un poder absoluto, un poder burocrático que quiere controlar nuevamente las decisiones de esta Legislatura?...”; “El PRI quiere mantener el poder de esta Cámara de Diputados! ¿Quiere que regrese la Gran Comisión disfrazada de otra manera!”

El artículo 32 del dictamen señala que el coordinador del grupo parlamentario que obtenga la mayoría absoluta presidirá la Junta de Coordinación Política por toda la Legislatura. Zamora preveía el riesgo de que el tricolor lograra esa mayoría y recuperara el control a la Cámara al presidir una Junta que cuenta con todas las atribuciones posibles.

Los responsables de las negociaciones de la reforma estaban en el salón de sesiones, Arturo Núñez, Fidel Herrera Beltrán, Francisco Arroyo Vieyra y José Luis Lamadrid Sauza, del PRI; Carlos Medina Plascencia, Francisco Paoli Bolio, César Jauregui Robles y Alberto Cifuentes, por el PAN; y Pablo Gómez, del PRD, pero ninguno subió a la tribuna para desmentir las acusaciones o a responder los cuestionamientos.

Aunque en una intervención anterior a todas éstas, Pablo Gómez admitió que se trataba de un proyecto “manoseado” y dijo: “el primer proyecto que presentamos a la Cámara era más ambicioso que el actual, era mejor, era más democrático, más avanzado”.

Aseguró que no se podía ir más lejos “porque el grupo priista representa al Ejecutivo, no representa a la ciudadanía, a la nación, sino al Ejecutivo y esto es lo que ha limitado más y hecho o causado que el proyecto original tuviera que modificarse”. (Diario de los Debates del 22 de junio.)

Dos retrocesos se registran en las reformas:

Además de la reencarnación de la Gran Comisión, los priistas lograron desaparecer el Comité de Administración, eliminar el derecho imperativo de los grupos parlamentarios de tener representación en la Mesa Directiva, y consiguieron ciertos privilegios en la integración de una nueva Mesa de Decanos, que sustituirá a la actual Comisión Instaladora.

Si bien el Comité de Administración jamás funcionó en el pasado como debiera, en esta LVII Legislatura -bajo la presidencia de un diputado de la oposición, por primera vez- logró transparentar el presupuesto de la Cámara con la emisión de normas para la aplicación de los recursos, dejando atrás la arbitrariedad en su utilización.

Con su desaparición, la aplicación del gasto camaral quedará en manos de un "petit" comité. La elaboración del proyecto de Presupuesto de la Cámara y la supervisión en su ejercicio serán facultades de la Junta de Coordinación Política.

Por otra parte, los grupos perdieron el derecho de contar con representación en la Mesa Directiva, conductora de las sesiones de la Cámara y que ahora tendrá una facultad sumamente controvertida y que causó intervenciones de protesta por parte de diputados perredistas e independientes: determinar el formato de las sesiones. En el dictamen se establece que este órgano se configurará con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios.

Con la ley vigente, esta Mesa se integra por un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios hay, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, y tiene la obligación de cumplir con las normas del Reglamento o la Ley para conducir las sesiones, no puede determinar su formato (aunque en la práctica se ha violado frecuentemente esta normatividad con acuerdos adoptados por los coordinadores parlamentarios, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado).

Los éxitos de la oposición en la reforma son de suma importancia. Destaca el fortalecimiento de la fiscalización del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, otorgando nuevas atribuciones a las comisiones.

Se faculta a cada comisión para revisar el ejercicio presupuestal y programático de la Secretaría de Estado que le corresponda; lo que permitirá detectar irregularidades en el gasto del gobierno o hacer recomendaciones sólidas para el presupuesto federal que se aprueba cada año.

Es decir, los 500 diputados, a través de sus comisiones, participarán en tareas de control presupuestal sobre el Ejecutivo. En la actualidad, con la ley vigente, esta facultad sólo recae en los 30 diputados integrantes de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública lo que, además de representar un privilegio de pocos, implica un mal trabajo de fiscalización al realizarlo un número muy reducido de legisladores.

De aprobar las reformas el Senado, las comisiones entregarán una opinión fundada, el 15 de octubre de cada año, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a fin de que sea considerada en la revisión de la Cuenta Pública y el dictamen del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación que envía el Ejecutivo anualmente.

Pablo Gómez subrayó la importancia de la medida en el debate del 22 de junio, y dijo que por este punto el PRD daba su voto de aprobación al dictamen. Consideró que todas las comisiones y legisladores tendrán esta facultad para influir en los programas y en el gasto del gobierno. El presupuesto federal y su revisión ya no serán una decisión de “burbujas” o de “transadores”, aseguró.

El trabajo en comisiones se reforzó con otras medidas de control, con las cuales se propicia un mayor índice de asistencia y un trabajo a fondo:

- ⇒ Se redujo el número de comisiones, de 60 a 27, una para cada Secretaría de Estado y algunas más.
- ⇒ Los diputados sólo podrán pertenecer a un máximo de dos comisiones.
- ⇒ Las comisiones rendirán informes trimestrales de sus trabajos.

Otro gran éxito de la oposición en las reformas, es la nueva obligación de los grupos parlamentarios de presentar informes sobre sus gastos ante la Contaduría Mayor de Hacienda y la Contraloría de la Cámara de Diputados. Con esta medida, las subvenciones que se les asignan (este año serían 510 millones de pesos, el equivalente a 30 por ciento del presupuesto de la Cámara) estarán sujetas a revisiones y auditorías como el resto de los recursos de este órgano legislativo.

Por otra parte, por primera vez se incluye en la ley un cuerpo técnico de asesoría parlamentaria, y una estructura administrativa con funciones precisas, a partir de una Secretaría General que tendrá a su cargo los servicios que actualmente proporcionan una Oficialía Mayor y una Tesorería con responsabilidades poco definidas en la ley vigente.

Esta organización administrativa y de asesoría también fue propuesta de la oposición, pero debía quedar bajo la autoridad de la Mesa Directiva, que la oposición pretendía convertir en el órgano de gobierno de la Cámara. Después de varios meses de negociaciones, el PRI logró que la Secretaría General quedara al mando de la Junta de Coordinación Política, como una más de sus múltiples atribuciones.

Al hacer un balance, las modificaciones tienen mucho de la concepción priísta para el gobierno y el funcionamiento de la Cámara, que defendió en la espera de recuperar la mayoría absoluta en las elecciones del 2000 y, con ello, en la medida de lo posible, los beneficios de una ley que concentra facultades y recursos en un sólo órgano.

Para algunos analistas políticos, el tripartismo en México llegó para quedarse y difícilmente un partido logrará la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, por lo que el monopolio de facultades y recursos tendrá que ser compartido.

Con todo, el voto aprobatorio del priísmo en el Senado no está asegurado -prefieren la ley vigente-; y los pendientes para modernizar el marco jurídico son numerosos, de ellos destacan:

- La reforma sólo comprende el Título II de la Ley Orgánica del Congreso, referente al funcionamiento y organización de la Cámara de Diputados. Existen las iniciativas del Senado para reformar el articulado que le corresponde en la Ley, el Título III, pero hasta el momento no hay dictamen de las reformas, y las tendencias parecen indicar que continuará funcionando con las mismas normas, por lo que su Gran Comisión seguiría vigente.
- Permanecen sin cambio los artículos relativos a la actividad de Congreso General y de la Comisión Permanente, Título I y IV de la Ley, los cuales requieren acuerdos entre la Cámara de Diputados y el Senado porque son normas que afectan a ambas Cámaras, pero no existen las condiciones para lograr este tipo de negociaciones en la actualidad.
- No se reformó la Constitución para fortalecer la capacidad fiscalizadora y de control sobre el Ejecutivo.
- Subsiste un Reglamento creado en el gobierno de Porfirio Díaz, que continúa regulando las actividades de diputados y senadores.
- Se mantiene concentración de facultades y cierta arbitrariedad en el manejo de los recursos en la Cámara de Diputados.

Todo en espera de una mejor oportunidad.

## **CÓMO HACER ENEMIGOS EN LA PROPIA CASA**

El poder hegemónico de la Gran Comisión no sólo tiene enemigos en la oposición, también los tiene al interior de la bancada priísta. Al imponer o administrar la "línea" del Presidente de la República utilizando como soporte un manejo unipersonal y discrecional de recursos cuantiosos, no puede escapar a las inconformidades.

Una idea de gasto político de que ha gozado el presidente de este órgano, mejor conocido como "el líder", se conoció en 1997, cuando quedó al descubierto que manejó a voluntad el 28.2 por ciento del presupuesto de la Cámara de Diputados en ese año, como pilar financiero de sus decisiones políticas. (Reforma, 11 de noviembre, 1997, Primera Sección, Pág. 1.)

Los cuestionamientos e inconformidades generados por la arbitrariedad en el gasto y la desigualdad que provoca, han sido el germen de iniciativas y otros proyectos elaborados por priístas o por la oposición, para liquidarla o limitar sus atribuciones, pero hasta el momento ninguno ha tenido éxito.

Si el Senado ratifica las reformas que los diputados aprobaron en junio pasado, será esta la ocasión en que la Gran Comisión desaparecerá del Título II de la Ley, dejando atrás la historia de una estructura de control sobre la Cámara de Diputados y abrirá la posibilidad de que en un futuro se elimine para el Senado.

Pero, ¿qué es y cómo opera la Gran Comisión?

De acuerdo con Ley Orgánica del Congreso, la Gran Comisión es una estructura de organización del grupo que obtenga la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados -que hasta la LVI Legislatura siempre había sido priísta. Se integra por los coordinadores de las



diputaciones estatales, más los dos primeros lugares de la lista de cada circunscripción plurinominal. El líder del grupo se convierte en presidente de la Gran Comisión.

Los diputados del PRI no participan en la elección de los dirigentes de su bancada, pero sí están obligados a seguir la "línea" presidencial o, en su caso, la de los gobernadores, dictada a través de la Gran Comisión. De conocimiento público es que al "líder" lo designa el Presidente de la República, mientras que los coordinadores de las diputaciones estatales son elección unipersonal de los gobernadores respectivos.

Además de funcionar como una estructura de control sobre la diputación priísta, la ley permite a la Comisión incidir directamente en el gobierno camaral a través de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), ya que el presidente de la primera es nombrado presidente de la segunda, con importantes facultades políticas y presupuestales sobre la Cámara de Diputados.

Si bien la Gran Comisión no se pudo integrar en esta Legislatura (1997-2000) para la Cámara de Diputados en virtud de que ningún partido obtuvo la mayoría absoluta (251 diputados de los 500), su estructura permanece en la Ley y el control del "líder" sobre la bancada priísta ha sido el mismo.

La ausencia de normas que regulen las facultades del "líder" es la clave de su arbitrariedad. El manejo del presupuesto por la Gran Comisión, se ha caracterizado por anarquía, exceso de gastos, desviación de recursos, ineficiencia, inequidad, licitación de obras sin normatividad, y hasta aguinaldos dobles o pagos de retiro arbitrarios.

Con un gasto político a su disposición, el "líder" puede decidir el cómo, el cuándo y a quién enviar a un largo viaje al extranjero para evitar obstáculos en alguna negociación o como recompensa por algún trabajo encomendado; a quién premiar con un auto, recursos o personal; a quién cooptar; a quién poner a trabajar; cuándo y cuánto pagar a legisladores

por el voto a favor de una iniciativa presidencial, fueran priistas o de la oposición (justificando inútilmente las cantidades entregadas como un complemento de ingresos porque se había realizado un trabajo intenso). O viceversa, a quién intimidar, a quién castigar negando, retrasando o regateando la entrega de recursos.

Las acciones del "líder" tenían el soporte de una "enorme caja chica". Manejaba tantos recursos que la Gran Comisión contaba con una estructura administrativa paralela a la de la Cámara, con su propio Tesorero y su Oficial Mayor.

En 1997, el entonces coordinador de la bancada priista, Humberto Roque Villanueva, dispuso de 370 millones 550 mil pesos sin la obligación de justificar el destino de los gastos, el monto de recursos estaba contenido en la partida 7000 del presupuesto de la Cámara, etiquetado como "erogaciones extraordinarias".

Como parte del desorden presupuestal de la Cámara en la LVI Legislatura, 1994-1997, se encontró que tan sólo en la Gran Comisión laboraban 300 personas clasificadas como asesores. Para la Cámara en su conjunto se habían contratado 1 500 personas por honorarios, 900 de las cuales ya no se presentaron a cobrar al iniciar la LVII Legislatura y se desconocía su ocupación específica, como tampoco se tenía conocimiento de la ubicación de 208 vehículos automotores.

De hecho, en el aspecto de personal contratado es una problemática que arrastra la Cámara de Diputados, y que la hace una de las más costosas del mundo en este aspecto, al existir entre 7 y 8 empleados por cada diputado. El diputado priista y presidente de la subcomisión que dictaminó la iniciativa de reformas, Francisco Arroyo Vieyra, señala que el "líder" llegaba con una cauda de funcionarios, algunos de los cuales se les daba base, por lo que la Cámara venía creciendo trianualmente.

Todas estas irregularidades se conocieron a principios de la LVII Legislatura, por investigaciones del Comité de Administración, encabezado por el diputado panista Ramón Corral Ávila. Anteriormente, todo permanecía en secreto de familia, porque el Comité siempre lo habían presidido diputados priistas.

En entrevista realizada para este reportaje, Corral Avila señala que el Reglamento, al no contar con las normas necesarias, permitía al presidente de la Gran Comisión, Humberto Roque Villanueva, usar el presupuesto sin limitaciones.

“Gran cantidad de erogaciones dependía de la fuerza que tuvieras con la Gran Comisión, si te llevabas bien con el ‘líder’ podías tener carro, recursos. De eso dependía cuántos empleados podía tener una comisión y cuántos tenía la otra, el que tuviera mayor fuerza con la Gran Comisión podía contratar hasta un ejército”, dice.

Los contrastes en la aplicación del presupuesto entre la LVI y LVII legislaturas, son otra manera de señalar la arbitrariedad en el gasto por parte de la Gran Comisión.

“Para empezar, no hubo entrega de nada, no nos dieron inventarios, como si la Cámara empezara de cero. Pero nosotros no podíamos empezar de cero, tuvimos que rastrear la información para conocer mínimamente cuáles eran los activos, los recursos de la Cámara... se tenía un inmueble, vehículos, asesores, trabajadores, equipos de cómputo, muebles de oficina, necesitábamos saber cuántos eran, dónde se encontraban y en qué condiciones. No se podían realizar compras de vehículos, de equipos, ni contratar personal sin saber con qué se contaba...”, informa Corral Avila en la entrevista.

De inmediato -prosigue el panista- se canceló la partida 7000 reasignando sus recursos, lo que permitió a la Cámara no aumentar su presupuesto en 1998, en términos reales se redujo en 6 por ciento. Con esta partida y ahorros en viajes y viáticos, se dotó de oficinas adecuadas a comisiones, la mayoría no contaban con espacios apropiados para

trabajar: se instaló el sistema de votación electrónica; y se creó el primer cuerpo de asesoría en la historia del Congreso. la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas.

“Con el presupuesto en nuestras manos, se procedió a establecer lineamientos, normas para su uso, antes no existían”, dice el presidente del Comité de Administración -al responder a pregunta expresa- y enlista:

1.- Se restringieron los viajes, antes se autorizaban delegaciones de 15 ó 20 diputados sin más requisito que el “visto bueno” del líder; ahora sólo pueden viajar cinco personas, tienen que justificar el viaje por escrito y, al final, presentar un informe que se hace público a través de la Gaceta Parlamentaria, para someterlo a juicio de todos”, señaló.

2.- Se acabaron los Grand Marquis, Lincoln, Cherokees, “Cádilacs de superlujo” para transportar a los diputados y se eliminó el uso de los automóviles como premio y hasta como regalo, ahora está bien claro que los vehículos son propiedad de la Cámara, no de los legisladores, está indicado quiénes tienen derecho a uso de vehículos -según los cargos- y sólo se utilizan autos de costo medio, como el Stratus semiequipado.

3.- Los aguinaldos no pueden ser superiores a los 40 días, y los fondos de retiro por diputado son de 30 días de dieta, 15 los aporta la Cámara y los otros 15 su grupo parlamentario. Antes, se repartían aguinaldos dobles, según lo disponible en las arcas de la Cámara al finalizar el año, o en los retiros se utilizaba todo cuanto quedaba en la “bolsa”, con la regla: “a ver cuánto hay y así nos lo repartimos”, la Cámara quedaba en ceros.

4.- Los recursos de las comisiones ya no dependen de la cercanía con el “líder”, sino de su carga de trabajo. Seis comisiones reciben 600 mil pesos al año, 80 % se ubica en los 400 mil, y nueve reciben 300 mil, con normas sobre el cómo se deben gastar estos recursos y la obligación de comprobar gastos; el presidente tiene derecho a carro, celular, secretaria y secretario técnico; y cada secretario tiene un asesor.

5.- Se hicieron normas hasta para gastos de comida y no se pueden autorizar banquetes de 50 personas como solía ocurrir en el pasado, y los vales se entregan contra la firma del diputado.

Corral Avila concluye que "el presupuesto de la Cámara puede convertirse en una herramienta poderosa para fortalecer al Poder Legislativo o debilitarlo".

"O se utiliza en hacer buenas leyes y en la fiscalización sobre el Ejecutivo, gastándolo en los estudios legislativos, asesoría económica, y en los recursos humanos o materiales necesarios... o el gasto se puede ir de buenos viajes, comidas, automóviles, altos sueldos, en premios o castigos para obligar la votación de una iniciativa en un sentido, y terminar en un barril sin fondo", indica el panista, durante la plática que se sostuvo con él en sus oficinas de la Planta Baja, del edificio "B" de la Cámara de Diputados.

Por la desaparición de la Gran Comisión y la arbitrariedad de su "gasto político" han pugnado opositores y algunos priistas. Los vicios en el manejo del presupuesto utilizado para chantajear, presionar, premiar o castigar posicionamientos políticos, ha inspirado proyectos e iniciativas para liquidar este monopolio de poder.

Una propuesta priísta para eliminar la Gran Comisión se registró en 1978, cuando la diputación de Veracruz presentó una iniciativa de Ley Orgánica del Congreso, creando nueva Comisión Política como órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, que se integraría con el coordinador de cada grupo parlamentario.

El planteamiento era realmente inofensivo, porque el "líder de la mayoría sería el presidente de la Comisión Política, investido de las mismas atribuciones que ejercía como presidente de la Gran Comisión.

La iniciativa fue "vetada" por el Senado, quedó en la "congeladora".

Otro síntoma priísta de profunda inconformidad por los amplios poderes del "líder", se conoció públicamente dos décadas después, en 1998, en la Cámara de Diputados.

El grupo "Reflexión" presentó una propuesta de reglamento interno para la bancada priísta, que afectaba profundamente la verticalidad y el autoritarismo con que operaba la Gran Comisión, al demandar el derecho de los diputados del PRI a elegir a su "líder", que siempre había sido nombrado con el "dedazo" del Presidente de la República.

Ante este monopolio de poder, el propósito del grupo "Reflexión" (integrado por los diputados Mauricio Rosell Abitia, Oscar González, Jacaranda Pineda y Francisco Arroyo Vieyra, entre otros) era regular facultades no escritas de la Gran Comisión sobre la diputación priísta, en particular las de su presidente o "líder".

Como derechos de los diputados del PRI, en este reglamento se proponía el de votar y ser votado a cualquier cargo dentro del grupo; aprobar el presupuesto y los gastos del mismo; censurar la actuación e incluso promover la destitución de su "líder" y el de optar por el denominado "voto de conciencia" para las iniciativas sometidas a la Cámara -lo que implicaba la posibilidad de discrepar de la "línea" presidencial.

Sobre los objetivos del reglamento, el diputado priísta Mauricio Rosell Abitia declaró a *El Universal* el 28 de noviembre de 1998: "Se trata de pasar de la unilateralidad a la multilateralidad... de rendición de cuentas, de transparencia y de corresponsabilidad... Hasta ahora, el grupo parlamentario funciona con las reglas no escritas..."

"Las decisiones al interior del grupo se toman de forma coyuntural y bajo presión, lo que obliga a la discrecionalidad... Hay ausencia de criterios democráticos en la elección de

los vicecoordinadores del grupo, de los coordinadores estatales, de los integrantes de cada una de las comisiones...". dijo.

El reglamento no prosperó.

Y las discrepancias frente a la "línea" tienen un alto costo en la bancada del PRI, se pagan con el "congelamiento" económico y/o político. Un ejemplo es el del diputado Oscar González cuando votó en contra del Fobaproa en diciembre de 1998, lo que provocó que Arturo Núñez, "el líder", lo destituyera como representante de la fracción parlamentaria ante el Consejo Político Nacional del PRI y lo despojara de la presidencia de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la Cámara.

Por su parte, la oposición ha presentado varias iniciativas para eliminar la Gran Comisión y su gasto político discrecional de la Ley. El último intento es el actual, su proyecto original del 30 de abril de 1998 contenía reformas para separar las facultades administrativas y presupuestales de las de carácter político, a fin de evitar su contaminación.

El diputado perredista Demetrio Sodi -explica en entrevista realizada para este reportaje- que una reforma fundamental del proyecto era institucionalizar el trabajo administrativo, más allá de los tres años de una Legislatura y de los vaivenes políticos. Por ello se proponía una Secretaría General de ocho años de gestión como aparato administrativo de la Cámara, y que las decisiones presupuestales y operativas se mantuvieran al margen de los coordinadores parlamentarios.

"La Cámara no puede empezar de cero en la administración de cada Legislatura, o cada vez que cambia 'el líder' de la mayoría de la Cámara, con un Oficial Mayor nuevo, un Tesorero nuevo, directores nuevos, y una novatez que obstaculiza el trabajo legislativo o bien, su trabajo responde a los intereses de la persona que los nombró, "el líder", el

coordinador de la mayoría, lo que también entorpece para el buen desarrollo de la Cámara". dice Sodi, un expriista que conoció por dentro este sistema.

"¡No!, ¡Eso tiene que terminar! Por eso se propone en nuestra iniciativa que estos nombramientos y su trabajo dependan directamente de la Mesa Directiva, que la Mesa Directiva se convierta en el órgano de gobierno con atribuciones administrativas y presupuestales, se le otorga autoridad sobre los recursos y todo el aparato técnico que hace funcionar la Cámara de diputados", agrega.

Con las reformas, los coordinadores de los grupos parlamentarios se dedicarán a su verdadera función, a lograr consensos al interior de sus bancadas, a las negociaciones políticas con otras diputaciones para sacar adelante los acuerdos sobre las iniciativas, a través de la Junta de Coordinación Política, indica el diputado.

"El cómo opera la dirección de Proceso Legislativo y cómo opera el Oficial Mayor no tiene nada que ver con los coordinadores parlamentarios, porque entonces toda acción se convierte en una rebatiga y en una negociación política... ¿Qué tiene que andar opinando Núñez, o Pablo, o Medina sobre un problema de telefonía, de asignación de autos, o de un viaje, de cuánto se gasta en difusión, o de cuánto va a ser el presupuesto?... eso implica una decisión administrativa, no una decisión política", señaló Sodi en la entrevista citada.

La iniciativa original de la oposición proponía una Mesa Directiva integrada por un presidente, dos vicepresidentes por cada grupo parlamentario de más de 75 diputados, y uno por los demás grupos, cargos que no podrían ocupar los coordinadores parlamentarios.

Atribuciones de la Mesa y de su Presidente, señaladas en el proyecto de la oposición:



1. Suscribir acuerdos desahogados en el Pleno.
2. Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno.
3. Dar curso reglamentario a los asuntos con que se dé cuenta a la Cámara.
4. Cumplir con el orden del día.
5. Proponer al Pleno el presupuesto anual de la Cámara.
6. Proponer la designación del Secretario General y de los subsecretarios.
7. Fijar las normas para organizar los servicios parlamentarios, legislativos, técnicos y administrativos de la Cámara.
8. Sancionar a diputados faltistas.
9. Firmar leyes y decretos expedidos por la Cámara o el Congreso.
10. Firmar correspondencia.
11. Solicitar el auxilio de la fuerza pública en caso necesario.
12. Representar a la Cámara ante los otros poderes.
13. Exigir y mantener el orden en las sesiones.
14. Revisar los informes anuales del Secretario General sobre la situación de la administración y los servicios de la Cámara.

Respecto a la Junta de Coordinación Política, el proyecto de la oposición planteaba su integración por los coordinadores de los grupos, sólo con atribuciones políticas.

La propuesta priista, que fue aprobada en el debate del 22 de junio pasado, establece lo contrario. Una Mesa Directiva acotada a la conducción de sesiones, y una Junta con responsabilidades políticas, administrativas, presupuestales y reglamentarias.

Para el PRI, la separación de decisiones políticas y el manejo presupuestal significaba anular el poder de su "líder" y de su bancada. Diversos diálogos de priistas y opositores durante las negociaciones sobre el órgano de gobierno de la Cámara, son testimonio de ello.

- El PRI está pensando en volver a tener la mayoría absoluta y entonces su líder qué fuerza va a tener. . Nadie le va a hacer caso si no tiene el control sobre la lana, ¿no? -Decía Pablo Gómez, en una reunión de la subcomisión redactora del dictamen, el 28 de julio de 1998, como lo registra la grabación de dicha reunión, a la cual se tuvo acceso.

- No tiene control sobre nada. -Le contestaba Arroyo Vieyra confirmando lo dicho.

- Si, sí tiene, lo que pasa es que hay culturas distintas. Para ustedes el que tiene la lana es el que decide y el que disciplina.

- Y el que no tiene recursos, no puede.

Gómez concluyó diciendo que establecer una Junta como la dibujaba el PRI era volver al pasado, pero así fue.

Al comentar la postura priista de pretender la concentración de funciones en la Junta, Demetrio Sodi apunta -en la entrevista ya referida-: "En el PRI, en lugar de estar viendo hacia el futuro, a la transformación democrática, un Congreso fortalecido, más parecen estar preocupados por si ganan la mayoría, tener la manga ancha en el manejo de todos los recursos del Congreso, de tener todos los nombramientos, del control político y legislativo de la Cámara".

"Las mayorías sirven para imponer un programa de gobierno, imponer un Presupuesto de Egresos, una Ley de Ingresos, cambios legislativos para el País... no para agandallarse la lana del presupuesto de la Cámara, y ver cómo lo maneja por abajo del agua en función de sus cuates... No tienes mayoría para meter a tus cuates de Oficial Mayor o Contador Mayor de Hacienda o de Contralor... Eso no hace una mayoría, por lo menos no una mayoría digna..."

SEGUNDA PARTE

**“LA MURALLA” Y OTROS OBSTÁCULOS**

## UNA PROMESA A CAMBIO DEL IPAB

En las negociaciones, el PRI emplea toda clase de estrategias para impedir la reforma impulsada por la oposición en la Cámara de Diputados: dilaciones, tácticas de desgaste, negativas, intereses personales y hasta el riesgo de que la iniciativa quede en el registro de la "parálisis legislativa".

La barrera más grande se encontró especialmente en el Senado -al igual que una iniciativa sobre cualquier otra materia, el proyecto de reformas a la Ley Orgánica debe pasar por la aprobación de las dos Cámaras-. Los senadores priistas han luchado por evitar las reformas, en una apuesta al 2000 por recuperar la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y de mantenerla en el Senado y, así, volver a ejercer el control político y económico del Congreso, de que han gozado gracias a la actual ley.

El proceso inició el 29 de agosto de 1997, cuando la oposición parecía tener el mundo en sus manos. Pese a su frágil mayoría de 261 diputados de una diversidad de partidos -PAN, PRD, PT y PVEM-, firmó un acuerdo y lo llevó a cabo para instalar la Cámara de Diputados bajo sus propias condiciones: un gobierno plural que aniquiló, por lo menos para esta Legislatura, el monopolio de facultades y recursos que había ejercido el PRI durante décadas.

El punto número siete del titulado "Acuerdo para la Independencia, Autonomía y Gobierno Democrático de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura", señalaba: "Las partes se obligan a revisar la normatividad legal y reglamentaria que rige la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados para garantizar la independencia, autonomía y gobierno democrático de la misma, incorporando el tema a la agenda legislativa del Primer Periodo de Sesiones".

Si en los hechos logró desaparecer la Gran Comisión y su monopolio de poder, el paso siguiente sería eliminarlos de la ley.

Pero los cuatro meses que duró el primer periodo de sesiones y que terminaron el 15 de diciembre de 1997, apenas fueron suficientes para lograr acuerdos prácticos de gobernabilidad en la Cámara y enfrentar las negociaciones de un paquete económico del gobierno que dividió profundamente a la oposición, por lo que la primera iniciativa de reformas a la Ley Orgánica se presentó hasta el 30 de abril del año siguiente, al terminar el segundo periodo ordinario de sesiones.

En la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias, a la cual se turnó la iniciativa, la oposición encontró su primer gran obstáculo en el camino: al diputado priísta José Luis Lamadrid Sauza, mejor conocido como "La Muralla", por su capacidad de bloquear el paso a cualquier iniciativa o reforma de la oposición.

Un especialista en reventar debates, capaz de terminar con la paciencia hasta de sus propios compañeros de bancada, por su cansada manera de hablar -siempre con largos rodeos y un tono excesivamente pausado, casi silábico-, o por sus múltiples interrupciones para hacer bromas pesadas, preguntas o cualquier comentario mientras otros tienen el micrófono.

Sin embargo, es el hombre con más experiencia en la Cámara de Diputados, 20 años en total, un abogado que ha sido cinco veces diputado y una vez senador. Su profundo conocimiento en derecho parlamentario le vale el sobrenombre de "Maestro Lama", o lo reconocen como el "documento histórico viviente" o "documento ágrafo", porque de todo cuanto dice nunca escribe nada para no comprometerse.

Esta personalidad ha sido una pieza clave de los legisladores priístas en varias ocasiones, cuando no quieren avanzar en un algún tema con la oposición. Un mal augurio

significó el nombramiento de José Luis Lamadrid como integrante de la subcomisión que se encargaría de dictaminar la iniciativa de la oposición y otros doce proyectos más que se acumularon en el camino.

La subcomisión contaba con "La Muralla", y también participaban Francisco Arroyo Vieyra (PRI) como presidente; Pablo Gómez Álvarez y Francisco Luna Kan, por el PRD; y César Jáuregui Robles y Alberto Cifuentes, por el PAN.

Operó la estrategia del desgaste y la dilación lamadrista, que representaba a un amplio sector del PRI: se hicieron numerosas críticas al proyecto de la oposición, señalamientos sobre las lagunas del marco jurídico del Congreso, pero ninguna propuesta, ningún posicionamiento, mucho menos por escrito.

Hasta el 14 de julio de 1998 se conoció el primer borrador de iniciativa del PRI, firmado por Lamadrid Sauza y por Arroyo Vieyra, un documento totalmente divergente del de la oposición y que contiene en gran medida la mayoría de las reformas que se aprobaron el pasado 22 de junio, en cuanto a órgano de gobierno y estructura administrativa de la Cámara de Diputados. Pasaron tres meses más sin que los priistas se movieran un ápice de su posición, aunque si habían logrado que la oposición lo hiciera en alguna medida.

Entre las manifestaciones de exasperación por el nulo avance de las negociaciones, se escuchó a Pablo Gómez decir el 14 de octubre, en una reunión de la Comisión: "¡El Constituyente hizo una Constitución de México más rápido que unas miserables reformas a la Ley Orgánica!, ¡Hombre, digo, no hay derecho!".

Jáuregui Robles logró en negociaciones por fuera de la comisión la salida de José Luis Lamadrid Sauza, en noviembre de 1998. La medida no fue suficiente, se continuó trabajando en modificaciones sobre la iniciativa de la oposición, pero la postura del PRI permanecía intacta.

El 7 de diciembre, cuando los negociadores de la oposición decidieron presentar su propio dictamen ante la falta de acuerdos, los priistas operaron una estrategia de engaño que coadyuvó en gran medida al fracaso de la reforma en esta primer etapa. Dos diputados del PRI firmaron el dictamen opositor, Jorge Canedo Vargas y Mauricio Rossell Abitia, del "Grupo Reflexión", lo que hacía suponer que arrastrarían a otros legisladores del tricolor a apoyar la reforma en su votación en el pleno.

Los opositores actuaron confiadamente al considerar que tendrían a su favor el voto de algunos priistas, por lo que no se preocuparon en asegurar plenamente la votación de unidad entre sus grupos parlamentarios para aprobar el dictamen, y no se ocuparon de garantizar la asistencia de todos sus integrantes.

El dictamen fracasó. En la sesión del 13 de diciembre de 1998, el debate se colocó al final de un largo orden del día, por lo que se efectuó entrada la madrugada del día 14 de diciembre; ningún priista votó a favor de la iniciativa, y a ellos se sumaron 10 diputados de la oposición y otros que no asistieron. Las reformas fueron desechadas por 235 votos en contra y 226 a favor.

Entre otras causas del tropezón al interior de la oposición misma, fue la pretensión de reducir las comisiones y comités de unos 60 a una treintena, lo que implicaba para muchos diputados perder sus cargos como presidentes o secretarios de comisión, afectando por igual a priistas, que a panistas, perredistas, petistas y ecologistas. La medida habría entrado en vigor el 1 de abril de este año.

"El problema no era de una pérdida de *status* sino de Stratus, celular, asesores, secretarías, presupuestos y todo de lo que disfrutaban los presidentes de comisión, y en alguna medida los secretarios", declara con ironía el panista Jáuregui Robles, en entrevista que se realizó al diputado para el presente trabajo.

Pero eso no fue todo. En el debate, el PT protestó porque los dos partidos minoritarios, el PVEM y el PT, perdían el derecho a presidir la CRICP, que por el citado acuerdo de la oposición del 29 de agosto de 1997 les correspondía en los periodos marzo-agosto de 1999 y septiembre-febrero 2000, respectivamente.

Las reformas establecían que el nuevo órgano de gobierno, la Junta de Coordinación Política tendría una presidencia anual asumiéndola los coordinadores de los grupos en orden decreciente del número de sus miembros, lo que indicaba que sólo PRI, PAN y PRD tendrían acceso a la misma.

Como parte del engaño y como una prueba más de su resistencia a la reforma, el PRI retiró de la discusión de voto particular, que representaba un proyecto alternativo frente al dictamen de la oposición. Los priístas simplemente no querían cambios y echaron tierra al asunto.

Pablo Gómez y César Jáuregui buscaron una segunda oportunidad para sacar las reformas adelante en un periodo extraordinario, durante el receso enero-marzo de 1999, la negativa del Senado fue rotunda. Sin lograr reavivar las negociaciones, Jáuregui presentó otra iniciativa de reformas el 22 de abril del año en curso, con las mismas propuestas contenidas en el dictamen que fracasó.

Un hecho inesperado resucitó las negociaciones: una promesa hecha por el Ejecutivo al PAN, a cambio del voto blanquiazul a favor de los vocales del IPAB.

La promesa era la realización de un periodo extraordinario que iniciaría el 31 de mayo de este año para abordar diversas iniciativas de reformas en asuntos de interés de la oposición: La Ley Orgánica del Banco de México y otras iniciativas financieras; la Ley Orgánica del Congreso; reformas a la ley electoral; sobre la Comisión Nacional de



Derechos Humanos; la Ley de Obras Públicas y Servicios; y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público -esta última promovida por el PRI.

El acuerdo salió a la palestra en la sesión del 30 de abril pasado. En el debate de ese día en la Cámara de Diputados, el PRD respondió con una crítica ácida sobre la negociación del PAN con el Ejecutivo; los diputados perredistas sostuvieron que no lo aprobarían y acusaron a los panistas de creer en las promesas del gobierno a pesar de que siempre el partido oficial sacaba la mejor parte.

"Nos parece que no hay memoria histórica, que nuestros compañeros de Acción Nacional vuelven a tropezarse con la misma piedra... no se acuerdan de la promesa que se les hizo de una Ley de la Banca cuando se pidió el voto de Acción Nacional para la reprivatización de la banca", les dijo desde la tribuna Bernardo Bátiz, un expanista que pasó a las filas del PRD y que conocía perfectamente esta clase de acuerdos. Así lo registra el Diario de los Debates de esa sesión.

"Que ya no se acuerdan cuando les ofrecieron la cabeza de Ortiz, que nunca les entregaron... ya se les olvidó ahora que se aprobó hace unos meses el presupuesto, todo lo que se les ofreció por parte del partido oficial. Una y otra vez han caído en la tentación de negociar pensando que tienen al diablo de las orejas", sostuvo.

Con todo y el acuerdo, la dificultad de las negociaciones no desapareció. Las pláticas las realizaron diputados del PAN y del PRI, con la intervención del Presidente del PAN, el ex senador Luis Felipe Bravo Mena; la reticencia priísta a modificar la legislación para el Senado, llevó a resolver que cada Cámara acordaría las reformas para su propio órgano, y su contraparte se limitaría a aprobarlas sin cambios.

En la sesión de la Comisión Permanente del 26 de mayo de pasado se conocieron tres iniciativas más: una, de los diputados del PRI, que ratificaba el proyecto lamadrista; otro de los senadores del PAN, y otro de los diputados del PRI.

La iniciativa de la oposición, motor y origen de las reformas, se desdibujó poco a poco al paso de las negociaciones en dos temas fundamentales: el órgano de gobierno y la estructura administrativa y parlamentaria de la Cámara, materias en las que los priístas lograron imponer reformas a la medida de sus deseos (las mismas propuestas que presentó José Luis Lamadrid Sauza, el 14 de julio de 1998).

## AMENAZA AL PRESIDENCIALISMO

Una amenaza. Eso representaba para el PRI el proyecto de la oposición, por considerar que las reformas pretendían despojar al Partido Revolucionario Institucional del control de la Cámara de Diputados y del Senado liquidando la Gran Comisión, y poner en riesgo el régimen presidencialista del país para iniciar un proceso hacia el parlamentarismo.

Esta posición se expresó en un memorándum que la presidenta de la Gran Comisión del Senado, María de los Angeles Moreno, envió a principios de este año a la diputación del PRI de la Cámara de Diputados; el hecho fue una de las determinantes en el fracaso de las negociaciones de las bancadas del PAN y PRD con los priístas para realizar un periodo extraordinario en el cual se desahogaran las reformas a la Ley Orgánica del Congreso.

Tal era la discrepancia y reticencia contra el proyecto de la oposición, que los senadores priístas advertían que la sola negociación implicaría un serio riesgo. En el memorándum se decía: "un conflicto intercamaral, que generaría una desestabilización del Poder Legislativo y podría producir efectos no deseados en los tiempos políticos de la ya inminente sucesión presidencial".

La oposición había perdido la primer partida, cuando se desechó el dictamen de su iniciativa en la madrugada del 14 de diciembre de 1998, con 235 votos en contra (PRI, PT e independientes) 226 votos a favor (PVEM, PAN y PVEM) y una abstención (PRD), por lo que buscaba una segunda oportunidad en un periodo extraordinario durante el receso de enero a marzo de 1999. En lo que sería una respuesta frente a la iniciativa y la solicitud de periodo extraordinario, el memorándum citado señalaba:

"Es evidente que el propósito de fondo de la iniciativa (de la oposición)... es que el Partido Revolucionario Institucional pierda, por completo y en definitiva, el control de la

Cámara de Diputados.... iniciar un proceso de parlamentarismo, que posteriormente afecte la estructura del sistema político mexicano de carácter eminentemente presidencialista".

De acuerdo con el documento citado, la bancada priísta del Senado calificaba como agresiva la estrategia de la oposición de presionar para que las reformas fueran aprobadas durante un periodo extraordinario, ya que forzaría al Senado a su aprobación o a su rechazo.

La oposición pretende "influir e incidir con las reformas propuestas en el Senado Mexicano y de esa manera provocar la sumisión del Partido Revolucionario Institucional a las oposiciones, que se coaligarian momentáneamente para el logro de este propósito común (basta ver que Dictamen es suscrito por PRD y PAN)", se dice en el memorándum.

Los senadores preferían no correr riesgos, ni ahora ni a futuro, y advertían que si en la Cámara de Diputados se aceptaba una estructura y funcionamiento, así como la desaparición de la Gran Comisión y de sus atribuciones, ello implicaría que, de inmediato o a posteriori, resultaría afectado el Senado con reformas similares.

Este era el sentir de un amplio sector de los legisladores priístas, particularmente del Senado, y aunque algunos habrían deseado poner fin al yugo de la Gran Comisión optaron por disciplinarse a decisiones cupulares, ante la incertidumbre que representaba una verdadera reforma.

Pero el rechazo del Senado a los cambios no son una novedad, en 1978 vetó la iniciativa elaborada por la diputación priísta de Veracruz, en la cual ya se establecía la desaparición de la Gran Comisión.

El hecho ocurrió en el proceso de nacimiento de la Ley Orgánica, en cuyo debate, la oposición acusó al Senado -integrado exclusivamente por priístas- de imponer un proyecto antidemocrático. La iniciativa de la diputación de Veracruz quedó en la congeladora y

nunca más algún otro sector tricolor propuso algún proyecto que pretendiera liquidar la Gran Comisión.

Entonces, resultaba imprescindible crear una Ley, ya que el Reglamento para el Gobierno Interior como único instrumento que rigió la vida parlamentaria del país desde 1824, había quedado rebasado por la reforma política de 1977, cuando en la Constitución se introdujo la figura de los grupos parlamentarios y la de diputados por partido (posteriormente de representación proporcional).

En la exposición de motivos del proyecto veracruzano, presentado en el Pleno en julio de 1978, se señalaba: "No es posible que un Reglamento pensado para una Cámara esencialmente monopartidista, continúe aplicándose en otra pluripartidista... Se suprime la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, que a nuestro juicio era propia de una Cámara monopartidista y obedece a una representatividad explicable dentro de la mayoría parlamentaria, pero ya no dentro de una Cámara pluripartidista y algunas de sus atribuciones y responsabilidades se otorgan a la Comisión Política [órgano que creaba la iniciativa y se integraría por los líderes de cada grupo parlamentario]".

El debate para la nueva Ley Orgánica fue el 15 de mayo de 1979, la iniciativa en cuestión ni siquiera fue mencionada en el dictamen, el cual sólo consideró un proyecto totalmente diferente que presentaron conjuntamente los diputados Antonio Riva Palacio, Juan José Osorio Palacios, Ricardo Castillo Peralta, y José de las Fuentes Rodríguez y los senadores Euquerio Guerrero, Blas Chumacero Sánchez, José Guadalupe Cervantes Corona, Horacio Labastida y Martha Chávez Padrón.

Se trata de una postura del Senado que se reproduce hoy en día, de absoluto rechazo a la desaparición de la Gran Comisión.

Para el vicecoordinador de la diputación del PRD, Demetrio Sodi, la actual postura del Senado es justificable, porque allí todavía funciona la Gran Comisión, "no quieren moverle nada, tienen mayoría, y tienen razón, por qué van a cambiar un esquema de gobierno cuando tienen toda la fuerza para llevarlo a cabo".

Sin embargo, cada senador le cuesta a los mexicanos casi 7 millones de pesos al año -el doble que un diputado-. Son 128 legisladores que operan un presupuesto anual de 904 millones de pesos con cómodas oficinas en la conocida "Torre Caballito" (Reforma y Juárez). Se trata de un Senado costoso, cuya función principal ha sido la de refrendo de las iniciativas, los nombramientos y los tratados del Ejecutivo, sin discusión.

Dominado a lo largo de su historia por el PRI, el Senado se ha caracterizado por su casi inexistente trabajo en comisiones y su reducida estructura de asesoría técnica y legislativa. El destino preciso de su presupuesto es información privilegiada de unos cuantos senadores, los integrantes de la Gran Comisión, que es su órgano de gobierno.

Para Adolfo Aguilar Zinser, senador independiente, escritor y analista político, el Senado de la República "era una instancia en donde había una especie de aristocracia política que estaba allí por premio, por retiro temporal, como escalón a una gubernatura o a un puesto en el gabinete y que realmente no tenía ninguna función asignada en el proceso parlamentario".

La función de refrendo del Senado es tan obvia -dice en entrevista hecha para este reportaje- que la estructura técnica parlamentaria del Ejecutivo, las instancias jurídicas donde se diseñan las leyes, de la Presidencia de la República o de las secretarías de Estado, trabajan y negocian con la Cámara de Diputados, los senadores son ignorados.

Al no cumplir cabalmente con sus facultades constitucionales, el Senado no se ha preocupado por modernizar su legislación secundaria, que es muy simple, rudimentaria y

tan obsoleta que todo es interpretativo y se resuelve improvisando acuerdos para cada caso. añade Aguilar Zinser.

Con la aprobación de iniciativas sin discusión en las últimas décadas de su historia, el Senado ni siquiera ha considerado necesario el debate, optó por la utilización del articulado de la Cámara de Diputados cuando fuera necesario. No fue sino hasta la LVII Legislatura (1997-2000) que inició su vida de debate y discusión -aunque todavía escasa, en comparación con la de diputados.

"La vida del Senado es delgadísima, no tiene agenda propia, las comisiones rara vez trabajan. Ahora que opera cierta pluralidad, se hace evidente su problemática, se requiere de una buena legislación para que pueda cumplir con las facultades que ya están enunciadas en la Constitución", dice el senador independiente en la entrevista.

El rezago y las lagunas del marco jurídico para el Senado son reconocidos por priistas y opositores, pero a unos y otros pareciera no preocuparles el problema. En el fondo, el marco jurídico actual le permite a los senadores del PRI mantener el control político y económico de la Cámara con su Gran Comisión; los opositores aceptan su condición de minoría y de alguna manera disfrutan recursos del Senado, cada grupo recibe cuantiosas prerrogativas, sin que públicamente se conozcan los montos.

"Los pormenores de la distribución del presupuesto del Senado es una información privilegiada de las cúpulas de los grupos parlamentarios... Deberíamos tener acceso a las cuentas del Senado y no tenemos acceso a nada. Yo solicito por oficio y no me contestan los oficios. Voy a ver a Manuel Medellín [presidente del Comité de Administración] y me dice: 'No te hagas pendejo, no te vamos a dar la información, pero tampoco te vamos a decir que no te la vamos a dar'", señala Aguilar Zinser.

La actual estructura también representa un espacio privilegiado de posiciones y cargos, muy numerosos frente al conjunto de legisladores de que se trata. Con la existencia de unas 64 comisiones, los 128 senadores pueden repartirse unas 64 presidencias y 192 secretarías que implica la integración de las mesas directivas de estos órganos, que cuentan con sus respectivos presupuestos e ingresos adicionales por los cargos. Como se puede observar, el total de cargos, 256, duplica el número de senadores.

Sea cual fuere la razón, ningún grupo del Senado ha tenido la iniciativa de generar proyectos colectivos para modificar el marco jurídico del Congreso y trabajar en comisiones hasta lograr su discusión en el pleno. El saldo en esta materia es reformas aisladas y marginales, o iniciativas de legisladores que no cuentan con el respaldo de sus bancadas, por lo que no tienen futuro.

En este contexto se inscribe la situación de la reforma a la Ley Orgánica que impulsó la oposición desde la Cámara de Diputados, y que hasta el momento no ha sido discutida en el Senado. Pese al movimiento y negociaciones que hacían inminente una minuta de los diputados con las modificaciones a esta Ley, entre los senadores no se registraron posicionamientos para asumir la reforma, sino 13 meses después de iniciadas las negociaciones entre diputados, trátase de la fracción del PRI, PAN o PRD.

Finalmente, cuando los senadores del tricolor parecieran obligados por el acuerdo entre el PAN y el Ejecutivo, presentaron su propia iniciativa el 26 de mayo de 1999, con un proyecto bastante diferente en relación con el de la oposición que se negociaba en la Cámara de Diputados, y el de sus propios correligionarios diputados.

A su vez, la oposición senatorial, concretamente el PAN, presentó una iniciativa con propuestas de gran semejanza a las contenidas en el proyecto de la oposición de la Cámara de Diputados. Antes no había elaborado ninguna iniciativa de esta envergadura, parecían contagiados del aletargamiento histórico de la actividad en esta Cámara.



## CUATRO INICIATIVAS PARA UNA REFORMA

La enorme dificultad de la reforma quedó en evidencia nuevamente, cuando para la negociación se contaba con cuatro iniciativas diferentes, dos del PRI y dos del PAN. El proceso parecía entrar a un callejón sin salida, pero lo cierto es que se llegaba a la única solución posible.

Estaba en claro que los senadores del PRI, con su mayoría en el Senado, serían un obstáculo insalvable en contra de la iniciativa de la diputación opositora en sus términos originales y, con mayor razón, si estos cambios pretendieran afectar a ambas Cámaras.

Ante ello, el PAN y el Ejecutivo resolvieron que cada Cámara acordaría las reformas para su propio órgano legislativo, con el compromiso de que la otra las aprobaría sin cambios. Con esta medida, los diputados eliminaban al Senado como obstáculo a las reformas, pero a cambio se daba a los senadores la posibilidad de permanecer sin modificar su articulado correspondiente en la Ley Orgánica.

Ninguna modificación a la Ley Orgánica del Congreso, ni al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se había presentado con este esquema de proyectos separados para cada Cámara en el presente siglo. Todas las reformas a la legislación del Poder Legislativo se han aprobado para y por negociación de ambas Cámaras.

En la sesión de la Comisión Permanente del 26 de mayo pasado, faltando 5 días para el inicio del periodo extraordinario de sesiones en que se deberían discutir las reformas a la Ley Orgánica del Congreso, se presentaron las tres iniciativas que faltaban para el nuevo esquema de negociación: una de los senadores del PRI, otra de sus diputados, y una más de los senadores del PAN. Antes, en la sesión del 22 de abril, los diputados del PAN habían entregado un proyecto, el mismo que la oposición en su conjunto avaló un año antes.

Aún cuando se trataba de cuatro proyectos diferentes, había semejanzas importantes entre los proyectos por partido en dos aspectos fundamentales: en la concepción del órgano de gobierno, por un lado, y cuanto al aparato administrativo-parlamentario, por el otro.

Las iniciativas del PRI se enfocaban en crear una Junta de Coordinación Política con tantas facultades como controlaba la Gran Comisión. En los proyectos de la oposición, se otorga esta función a la Mesa Directiva invistiéndola de importantes atribuciones, en tanto que la Junta se limitaría a asuntos de concertación política entre los coordinadores de los grupos parlamentarios.

Respecto a la estructura de servicios, los priistas la concebían bicéfala, con una Secretaría General de Servicios Parlamentarios y otra de Servicios Administrativos. Los opositores proponían una sola Secretaría General, dependiente de la Mesa Directiva y subdividida a su vez en dos subsecretarías.

Cuatro proyectos diferentes, dos visiones (PRI-PAN) y un objetivo común: fortalecer al Poder Legislativo como contrapeso del Ejecutivo, por lo menos eso expresan declarativamente. Entre las propuestas de cada iniciativa, destacan:

1.- Proyecto de los senadores del PRI, presentado por el senador Juan Ramiro Robledo Ruiz:

Contiene regulaciones inéditas para cubrir enormes lagunas de la actual legislación, en materia de realización de juicios políticos y sobre la ratificación de ascensos y nombramientos de militares, diplomáticos y de otros sectores. Los senadores priistas no se limitaron a proponer cambios al Título III, que corresponde al Senado, sino que también plantean modificaciones a los títulos I y IV y añaden otros cinco, por lo que la Ley Orgánica pasa de 113 artículos a un total de 204.

Uno de los títulos nuevos contiene un brevísimo Estatuto Personal de los Legisladores, con una sección de sanciones que van de la amonestación verbal a la suspensión del pago de la dieta hasta por equivalente de 10 días, pero sólo tipifica dos infracciones (agresión verbal o física y la inasistencia), ninguna por incumplimiento de facultades legislativas.

Las reformas sobre el órgano de gobierno tienen un sentido semejante al de los diputados priistas, se crea una Junta de Coordinación Política y de Gobierno, con amplias facultades políticas y de manejo de los recursos. Se integra con 32 senadores, y el Presidente lo designa el grupo parlamentario que tenga la mayoría relativa en la Cámara, durará en su función toda la Legislatura, y será el único con cargo directivo en este órgano, los restantes sólo tendrán el carácter de integrantes, entre sus funciones destacan la de administrar el presupuesto de la Cámara con la asistencia del Tesorero.

En tanto que para la Mesa Directiva se amplía su gestión a un periodo ordinario de sesiones (actualmente es de un mes), pero sus funciones se constriñen a la conducción de las sesiones, no hay ninguna administrativa. Los grupos parlamentarios no tienen garantía de representación en este órgano.

Se prohíbe la aprobación de acuerdos parlamentarios que sean derogatorios o contradictorios de disposiciones de la Ley, y de los reglamentos del Congreso o de cada Cámara; ello, en un claro rechazo a lo que ocurre en la Cámara de Diputados, donde la presente Legislatura prácticamente elaboró una legislación paralela a través de este tipo de acuerdos.

A diferencia de la Cámara de Diputados, no se crea un cuerpo de asesoría sólido sino sólo de consulta, ya que establece como responsabilidad de cada grupo proporcionarse a sí mismo la información y asesoría necesarias.

2.- Proyecto de los diputados del PRI, presentada por el diputado Rafael Ocegüera Ramos.

En gran medida, corresponde a las reformas aprobadas el 22 de junio en la Cámara de Diputados, en cuanto a establecer la Junta de Coordinación Política como el órgano de gobierno, con amplias facultades políticas y en el manejo presupuestal.

De esta iniciativa se derivan la creación de la Mesa de Decanos para la instalación de la Cámara y de una Mesa Directiva, ambas sin la garantía de que los grupos parlamentarios cuenten con representación, las cuales también se aprobaron.

El proyecto propone dos secretarías generales, una de Servicios Parlamentarios y otra de Servicios Administrativos, la primera al mando de la Mesa Directiva y la segunda al de la Junta de Coordinación Política.

(Cuando se aprobaron las reformas, ambas secretarías se unificaron en una sola Secretaría General como lo disponía la iniciativa de la oposición, que la sometía al mando de la Mesa Directiva, pero triunfaron los priístas haciéndola depender de la Junta, como una de las tantas facultades que la bancada del tricolor logró que se abonara favor de a este órgano de gobierno.)

3.- Proyecto de los senadores del PAN, presentado por su coordinador Gabriel Jiménez Remus:

Son reformas bastante semejantes en su fondo a las de su contraparte en la Cámara de Diputados, aunque con algunas diferencias de forma.

Plantea el fortalecimiento de la Mesa Directiva señalando que funcionará para toda la Legislatura y con facultades que nunca antes había tenido, como son la presentación del

presupuesto anual de la Cámara y la supervisión del buen funcionamiento de toda la estructura administrativa y parlamentaria, ya que estaría bajo su autoridad una Secretaría General.

La Junta de Coordinadores Parlamentarios, se integra con el coordinador de cada grupo y un suplente, con la presidencia de duración anual, en orden decreciente según el número de integrantes de cada fracción (los diputados panistas añaden que la presidencia sería por toda la Legislatura para el coordinador del grupo que obtuviera mayoría absoluta).

Se garantiza la representación de todos los grupos, al señalar que la Mesa contará con un vicepresidente por cada bancada.

Se crea una Contraloría Interna que tendrá entre sus facultades la de auditar los recursos asignados a los grupos parlamentarios, pero no propone que estos recursos se entreguen en la cuenta pública del Senado a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (como lo establece la iniciativa de los diputados panistas).

Un elemento novedoso de la iniciativa es la propuesta de fincar responsabilidades contra servidores públicos que nieguen, falseen o retrasen la entrega de información a las comisiones legislativas, a fin de fortalecer estos órganos, los cuales tendrán la obligación de llevar un archivo de todos los asuntos que les sean turnados y de la información que reciban, siendo responsabilidad de sus mesas directivas la recepción o entrega de la documentación al inicio y término de cada Legislatura.

Los senadores panistas también proponen la conformación de la Comisión Jurisdiccional desde el inicio de la Legislatura con la participación de 7 senadores y, por otra parte, modifica la ceremonia para la entrega del Informe de Gobierno, al establecer que un legislador por cada grupo suba a la tribuna para realizar una evaluación de la gestión gubernamental, en presencia del Presidente de la República.

4.- Proyecto de los diputados del PAN, presentado el 22 de abril del año en curso, por César Jáuregui en la Cámara de Diputados.

Plantea que la Mesa Directiva sea el órgano de gobierno, con funciones de conducción de las sesiones y sobre los servicios administrativos y parlamentarios de la Cámara de Diputados. La Mesa se integra por un presidente y un vicepresidente por cada grupo parlamentario, con una gestión de duración anual y entre sus atribuciones está la de presentar el proyecto del Presupuesto de la Cámara y supervisar su buen cumplimiento.

Limita a la Junta de Coordinación Política a la concertación política para la discusión de iniciativas, acuerdos de pronunciamientos de la Cámara, o en torno a la integración de comisiones; y crea una Secretaría General que tendrá a su cargo los servicios administrativos y parlamentarios, que estará bajo el mando de la Mesa Directiva.

Plantea el fortalecimiento de las Comisiones con atribuciones de control evaluatorio sobre las diferentes áreas gubernamentales, por lo que reduce su número para procurar que cada una corresponda con una Secretaría de Estado, a fin de propiciar la especialización de los diputados para lograr una fiscalización sobre el Ejecutivo más profunda y eficaz; y se propone que los grupos parlamentarios rindan cuentas de sus gastos ante la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

TERCERA PARTE

**“EN CASA DEL HERRERO,  
ASADÓN DE PALO”**

## LOS EXPERTOS EN ACUERDOS

Prendidos de alfileres, 22 acuerdos parlamentarios dan sustento legal a la actividad en la Cámara de Diputados. Ante la incapacidad o dificultad para dotarse de un moderno marco jurídico, los diputados se han vuelto expertos en acuerdos, que utilizan como una "legislación" paralela para el gobierno y el funcionamiento de la Cámara.

Con acuerdos inéditos en la vida parlamentaria del país, los diputados de la oposición ha impuesto sus propias condiciones a la bancada priista, lo que ha transformado la estructura, organización, funcionamiento, reparto de facultades recursos de la Cámara, en una lucha por romper el monopolio de poder que la ley ha otorgado a un partido político.

No obstante que los acuerdos parlamentarios operan cual si fueran ley, hasta la fecha carecen de este *status*. La oposición no ha logrado traducirlos en reformas a la Ley Orgánica o al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, al no encontrar la manera de salvar la barrera que representa la mayoría priista en el Senado que tiene paralizada la modificación de este marco jurídico.

Si bien la oposición logró mayoría en la Cámara de Diputados, con 124 legisladores del PRD, 119 del PAN, 11 del PT, 10 del PVEM más la voluntad de aliarse -un total de 261 frente a 239 del PRI-, lo cierto es que en el Senado es minoría, al ocupar 51 de los 128 escaños.

En virtud de que las reformas deben aprobarse en ambas Cámaras, los cambios requieren cierto consenso del Senado, y es en este órgano donde el proceso se encuentra detenido para modificar la Ley Orgánica -aún no se negocia ningún cambio para el Reglamento.



El primer acuerdo de la oposición alteró la historia del Congreso de los últimos 70 años. La noche del 29 de agosto de 1997, los 261 diputados de la oposición suscribieron el documento "Ratificación del Acuerdo para la Independencia, Autonomía y Gobierno Democrático de la Cámara de Diputados", sin la presencia del PRI y con su total rechazo, aunque finalmente sus legisladores estuvieron obligados a acatarlo.

Con base en este acuerdo, el 30 de agosto ocurrió un hecho insólito, los diputados de la oposición instalaron la Cámara de Diputados, les tomó la protesta Porfirio Muñoz Ledo, a quien habían elegido como presidente de la Mesa Directiva para el mes de septiembre. En un acto de presión y de profundo repudio, los legisladores del tricolor no se presentaron, declararon como ilegítimo el acto y habían amenazado con hacer otra instalación de la Cámara para el día 31.

La amenaza no fue cumplida, no sólo porque no contaban con la mayoría absoluta que exige la Constitución para instalar la Cámara, sino porque su actitud se interpretó como un intento golpista al cual se habían sumado la bancada priista del Senado; su líder Genovevo Figueroa Zamudio declaró que los senadores del PRI no asistirían a la instalación del Congreso (que se realiza el día del Informe de Gobierno, el 1 de septiembre). Ambos hechos causaron mucha incertidumbre en el País.

Además de inaceptable, el hecho les resultaba humillante. Los priistas no habían participado en la instalación de la Cámara, de la que siempre habían sido los protagonistas, la que siempre habían organizado y presidido, y ahora tendrían que rendir protesta como diputados ante Muñoz Ledo, por ser el presidente de la Mesa Directiva, quien había encabezado y llevado la batuta en el proceso de unificación de los opositores. Pero el perredista fue condescendiente y permitió que otro legislador lo hiciera en su lugar.

El primer trago amargo para los legisladores del tricolor no terminaba con ello. Con el acuerdo también cambió el ritual del Informe de Gobierno y Muñoz Ledo ocupó la silla

presidencial del Congreso para contestar el Informe del Jefe del Poder Ejecutivo. Un hecho jamás ocurrido y que antes del acuerdo del 29 de agosto habría parecido imposible, sino es que osado, un sacrilegio, que un representante opositor pudiera contestar al llamado primer priísta del país, el Presidente de la República, durante su Informe de Gobierno.

El Informe, que los priístas habían convertido en un ceremonial para realzar la imagen y el poder presidencial, ahora estaba en manos de la oposición convertido en un acto austero, sin alfombra roja para el Presidente ni las decenas de invitados que siempre estaban presentes en este ritual.

Muñoz Ledo fue respetuoso, pero en su discurso dejó claro el propósito de la oposición unificada a partir de este acuerdo y de ese acto: "Lo que en última instancia significa el cambio democrático es la mutación del súbdito en ciudadano. Ninguna ocasión mejor que ésta para evocar el llamado que, en los albores del parlamentarismo, el Justicia Mayor de Aragón hacía al entonces monarca para exigirle respeto a los derechos de sus compatriotas: 'Nosotros que cada uno somos tanto como voz, y todos juntos valemos más que vos'". Así lo registra el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 1 de septiembre de 1997.

El acuerdo de la Oposición iba mucho más allá de modificar la ceremonia del Informe o encabezar la instalación de la Cámara y del Congreso, que ya era bastante. En su cuarto punto estableció un cambio fundamental en la comisión de gobierno de la Cámara.

El PRI perdió la hegemonía en este órgano, al disponerse que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se integraría con cada uno de los coordinadores de los grupos parlamentarios, con voto ponderado a partir de los porcentajes que cada partido hubiera obtenido en la elección de diputados, para la toma de decisiones; y la presidencia de la comisión de gobierno sería rotatoria, a cada líder de bancada le

correspondería encabezarla por seis meses en el siguiente orden: PAN, PRD, PRI, PT, PVEM, y el sexto semestre se realizaría por sorteo.

La CRICP propondría al pleno el nombramiento de los principales funcionarios de la Cámara, y se dispuso que la integración de comisiones y comités se realizaría atendiendo al peso relativo de cada bancada. Se procuró dar una base transparente al manejo de los recursos al señalarse que una Comisión Especial verificaría la adecuada entrega y recepción de las instalaciones y activos de la Cámara, y rendiría un dictamen que se sometería a la aprobación del Pleno.

El séptimo y último punto del acuerdo se ha cumplido parcialmente: "Las partes se obligan a revisar la normatividad legal y reglamentaria que rige la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados para garantizar la independencia, autonomía y gobierno democrático de la misma".

El dicho de "En casa del herrero, asadón de palo", resulta aplicable totalmente al Congreso y, en este caso, a la Cámara de Diputados. No obstante la obsolescencia, las lagunas y la inequidad de su marco jurídico, no ha sido capaz de modernizarlo; los hacedores de leyes, se rigen por malas leyes.

A falta de un marco jurídico adecuado, los acuerdos operan cual si fuera ley, y los diputados pretenden imprimirles este sello publicándolos en el Diario Oficial de la Federación, como ocurre con todas las iniciativas de ley o de reformas aprobadas por el Congreso.

Todavía más, como pareciendo adivinar el futuro, en el sentido de que difícilmente se lograría un nuevo marco jurídico para el Congreso en el tiempo previsto y que, por lo tanto, la vida parlamentaria de la LVII Legislatura se fincaría sobre meros acuerdos, la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias dio a conocer el sustento legal de los

mismos. Este hecho sugería la intención de eliminar cualquier duda sobre la legalidad de los actos de una Cámara que suple la obsolescencia de su marco jurídico con acuerdos.

Así, en la página de internet elaborada por esta Comisión aparece esta explicación: "Los acuerdos tienen como finalidad primordial establecer decisiones ejecutivas, inmediatas y obligatorias para quienes integran la Asamblea, con el objeto de unificar criterios en ausencia de normatividad expresa, ambigüedad o evidente desactualización de sus preceptos reglamentarios".

Con estos acuerdos, la Cámara de Diputados regula materias tan importantes como su órgano de gobierno; la integración de comisiones; sesiones, debates y votaciones; el trabajo en Comisiones; el establecimiento de un Comité de Comunicación Social; y la creación de una Unidad de Estudios de Finanzas Públicas. Todo impulsado por la oposición.

Uno de los más importantes de estos acuerdos es el de reparto de comisiones y comités.

Una bomba para los diputados del PRI resultó la distribución de las presidencias de comisiones, contenidas en lo que fue el acuerdo que mayor debate causó en el pleno de la Cámara. La mayoría de las presidencias y las más importantes, pasaban a manos de la oposición junto con todos sus recursos.

La oposición asestaba un nuevo golpe al aparato priista en la Cámara, que le servía para realizar sus actividades políticas, campañas electorales o atender sus negocios personales contando con mayores recursos económicos, asesores, secretarios, chóferes, además del contacto directo con los secretarios de Estado del ramo, y la posibilidad de influir en asuntos fundamentales del País.

Con el total rechazo del PRI, la discusión se prolongó por 10 horas el 30 de septiembre de 1997. En el paquete que se adjudicaba la oposición estaba la presidencia de la comisión más importante, considerada como "la joya de la corona", la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, cuya presidencia se otorgó al diputado del PRD, Ricardo García Sáinz.

Así, la diputación priista fue privada del control y los hilos de la negociación en la autorización del presupuesto federal, referente a todo el gasto que realiza el gobierno federal durante un año y cuya aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Aunque ello no significó necesariamente que dicho control lo asumiera el PRD al presidir la comisión en cuestión, porque la Secretaría de Hacienda procedió a realizar negociaciones con cada partido, y no en el ámbito de la comisión.

Pero el PRI perdió la joya y la corona también. De las presidencias más importantes, sólo pudo obtener las de Justicia y Hacienda. Nuevas amenazas lanzaron los priistas, el presidente del PRI declaró que el mismo trato que se le diera a la bancada tricolor en la Cámara de Diputados, se le daría a la oposición en los congresos locales y en el Senado, palabras que repitieron los tricolores durante el debate de ese día.

Para la oposición resultó fácil responder: "Saludamos esa decisión, porque si la oposición recibiera cuantitativa y cualitativamente el trato que en esta Cámara le hemos dado al PRI, incluyendo los criterios de equidad para los partidos de menor representación, la oposición saldría ganando ampliamente en esos órganos legislativos", dijo el diputado panista José Francisco Paoli Bolio. Y expuso un gran ejemplo de inequidad por parte del PRI señalando que el PAN no contaba con ninguna presidencia de Comisión en el Congreso de Yucatán, a pesar de que estaba integrado por 13 diputados del PRI y 12 del PAN.

A diferencia de la práctica cupular priista de acumular cargos y con ellos poder, la oposición determinó una mejor distribución hacia todos los miembros de la Cámara. En el

acuerdo estableció que los presidentes de comisión o comité no podrán desempeñarse como secretarios en ninguna otra comisión, y que los secretarios tampoco podrán serlo de alguna otra.

El PRD se adjudicó 14 presidencias, entre éstas:

- *Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.*
- *Distrito Federal*, asuntos relacionados con la entidad de mayor densidad de población, la de mayores ingresos y que resultó bastión perredista en las elecciones de 1997.
- *Energéticos*: relacionada con la política petrolera, el sector eléctrico y cualquier otra fuente de energía.
- *Comunicación Social*: un nuevo comité cuyo objetivo primordial sería la difusión equilibrada de la información de la Cámara de Diputados, sin el cariz priísta que siempre había caracterizado los comunicados de prensa de la institución.
- *Derechos Humanos.*

Al PAN correspondieron 14, entre las que destacan:

- *Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda*, encargada de la fiscalización del gasto público federal. El PAN ya tenía experiencia en manejarla desde 1994, en la LVI Legislatura, cuando obtuvo 121 diputados y el PRI le cedió la presidencia.
- *Comercio*, relacionada no sólo con el comercio interior, sino con el exterior y todos aquellos acuerdos que celebre México con otros países, como el TLC que se negocia con la Unión Europea.
- *Comité de Administración*, para fiscalizar los gastos de la Cámara de Diputados, la distribución de boletos de avión, el pago de asesores, de viáticos, y todos aquellos recursos con los cuales los priístas se habían servido con la cuchara grande.

- *Gobernación y Puntos Constitucionales*, relacionada con la política interior del país, con las reformas constitucionales y con la reforma del Estado.

Al PRI le entregaron 28, entre éstas:

- *Hacienda y Crédito Público*, relacionada con la aprobación de la Ley de Ingresos.
- *Reglamento y Prácticas Parlamentarias*, comisión clave para reformas la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso.
- *Defensa Nacional y Justicia*, ambas vinculadas a la seguridad nacional.

Y, por supuesto, en la integración de las comisiones se aplicó el mismo criterio de pluralidad y proporcionalidad que utilizó para la CRICP, al disponerse que las comisiones ordinarias y especiales se conformarán con 30 miembros: 14 del PRI, 7 del PRD, 7 del PAN, 1 del PVEM y 1 del PT; los comités se formarán con 22 miembros, 10 del PRI, 5 del PRD, 5 del PAN, 1 del PVEM y uno del PT.

También se estableció una división del trabajo más efectiva y racional, con miras a lograr una mejor especialización y aplicación de los diputados a los asuntos que les concernieran, se limitó a los diputados a formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias solamente. Se habían dado casos de algunos legisladores de formar parte hasta de 8 comisiones.

El PRI se defendió en el debate de esa fecha. "La nueva correlación de fuerzas no puede ser llevada al extremo de ubicar al PRI como un partido minoritario en el espectro político nacional. En todo caso ello sería posible solamente desde la óptica restringida de un revanchismo autoritario... sería impropio desconocer los cerca de 11 millones y medio de votos que obtuvo nuestro partido...", dijo el líder de la bancada tricolor, Arturo Núñez

Jiménez -según el registro que aparecen en el Diario de los Debates de la sesión de esa fecha-

"El Partido Revolucionario Institucional sigue cumpliendo una función decisiva en la conducción de los asuntos públicos nacionales... Es nuestra obligación destacar las ventajas comparativas que nos otorga nuestra condición de partido gobernante, también llamamos la atención sobre la fuerza social que nos apoya en las zonas rurales, así como sobre la intensa vinculación que nuestro partido mantiene con un sinnúmero de organizaciones sindicales y sociales... Ignorar este dato a la hora de diseñar la asignación de comisiones constituye una intransigencia a todas luces inadmisible", sostuvo, como aparece en el mismo Diario de los Debates.

Por el PRD, Pablo Gómez contestó: "No, no reconocemos en efecto señor Núñez, esa representación basada en leyes corporativas que atentan contra la libertad de asociación de los mexicanos y lucharemos contra ellas... Las comisiones serán presididas de manera proporcional entre los grupos parlamentarios. Nunca antes había ocurrido tal cosa... después de más de 60 años en que esta Cámara fue, para vergüenza del país, instrumento autoritario de un solo partido".

"Nunca más un presidente de comisión camarál será correa de transmisión de los Secretarios de Estado para imponerle a la Cámara de Diputados su designio... Eso ya se acabó, y como ya se acabó empezaremos en ese algo nuevo a lo que le temen profundamente. ¡Habrán de aprender quienes antes eran los dictadores del Congreso, que el cambio democrático es inevitable y que así será por el bien de México!", apuntó el perredista en la sesión ya citada



## UN EQUIVALENTE A REGLAMENTO

Los diputados aprobaron su primer reglamento de debates o, mejor dicho, su equivalente, en la sesión celebrada el 6 de noviembre de 1997. Tras 170 años de vida parlamentaria en el país, por primera vez se contaría con un documento exclusivo que especificara estas reglas, al aprobarse el Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones, cumpliendo en cierta medida con el mandato constitucional del artículo 72.

Si bien la Ley Orgánica y el Reglamento contienen disposiciones sobre debates, son líneas muy generales que se aplican indistintamente a ambas cámaras. La nueva composición de la Cámara de Diputados y su nueva forma de gobierno exigían ahora reglas específicas para debatir, las cuales marcaron por primera vez una gran diferencia en relación con el Senado.

El debate en el pleno o la emisión libre de opiniones en la tribuna es un derecho primordial de los legisladores, y también constituye un instrumento esencial para aprobar o desechar una ley, así como para deliberar sobre asuntos de la agenda nacional o establecer posicionamientos sobre temas de carácter internacional. Algunos diputados, consideraron que establecer reglas específicas al debate implicaba "amarrarse las manos", pero el acuerdo contó con el apoyo de todas las bancadas.

Se trataba de 35 artículos divididos en siete capítulos con el propósito de dinamizar el debate legislativo, que le imprimieron un sello de orden y transparencia para los propios diputados. Se dispuso que CRICP y la Presidencia de la Mesa Directiva resolverán los viernes de cada semana durante el periodo de sesiones ordinarias el número de sesiones de

la siguiente semana y prepararán el orden del día, de acuerdo con las proposiciones presentadas por los grupos parlamentarios, las comisiones, y los diputados individualmente.

Se estableció la obligación de publicar el orden del día, por lo menos, con 24 horas de anticipación a la hora de inicio de la sesión acompañada de la documentación necesaria sobre los puntos a tratar. La medida permitió ofrecer información oportuna a los diputados para preparar los debates, se buscó democratizar la disponibilidad de la información, un arma fundamental en la política y en el debate, que había sido monopolizada por el PRI.

Se instituyó la Gaceta Parlamentaria como órgano informativo interno de las actividades de la Cámara de Diputados, por lo que no habría más regateos por información, cuya falta de disponibilidad siempre se traducía en reclamos en la tribuna. Por primera vez en su historia, la Cámara dispuso de un órgano informativo de carácter institucional.

La Gaceta contaría con difusión por Internet, y en ella se publicarían el orden del día de las sesiones, actas y acuerdos del pleno de la Cámara, informes del ejercicio presupuestal de la Cámara, proyectos de puntos de acuerdo, iniciativas de ley o decreto, minutas enviadas por el Senado, dictámenes de las comisiones, votos particulares sobre los mismos y otros documentos de interés parlamentario.

El acuerdo también contenía la primera determinación por crear la memoria documental de la Cámara de Diputados, lo cual evitaría la pérdida de información valiosa al término de cada Legislatura, cuando los presidentes de cada Comisión y los funcionarios administrativos terminaban sus funciones llevándose consigo proyectos, dictámenes, foros de consulta, organigramas, análisis, informes enviados por el Ejecutivo Federal y cualquier otra documentación, utilizándola con un sentido patrimonialista, para beneficio personal o de partido.

Se dice que el Congreso es la escuela más costosa del País, no sólo porque los legisladores llegan allí a aprender a legislar cada tres años, sino por falta de documentación, cada Legislatura empieza de cero. Práctica que también obstaculiza la fiscalización de la actuación y el uso de recursos por parte de los propios diputados y de los funcionarios administrativos de la Cámara.

El capítulo VI del Acuerdo dispuso la obligación (para toda entidad legislativa o administrativa) de entregar a la Biblioteca 14 ejemplares de cada edición monográfica o periódica, así como boletines o folletos publicados; dos piezas de los materiales electromagnéticos (videocassettes, disquetes o discos compactos); así como por lo menos un ejemplar de memorias de consulta, eventos, planes, informes de trabajo, manuales de organización, boletines informativos, tomos del Presupuesto de Egresos y de la Cuenta Pública u otros documento de interés parlamentario.

Lo que no prevé el Acuerdo son normas de fiscalización sobre el manejo de la documentación, ni castigos ante el eventual incumplimiento de las disposiciones para su manejo.

Se otorga igualdad de importancia y consideración a los diferentes posicionamientos de los grupos parlamentarios. Lejos de la práctica priísta de hacer prevalecer sólo sus dictámenes, en este acuerdo se reconoce la eventual existencia de votos particulares para las iniciativas legislativas, los cuales se publicarán en la Gaceta Parlamentaria y tendrán la posibilidad de ser discutidos por el Pleno.

En el debate, los diputados subrayaron el carácter provisional de este acuerdo, Pablo Gómez apuntó: "no podemos hacer un reglamento en corto tiempo, por lo cual se optó por la transición, todo proceso requiere una cierta transición... esperamos como un compromiso si el 15 de marzo (de 1998) podamos tener un paquete acabado para que el Congreso aborde el tema". De esa fecha señalada ha transcurrido más de un año, probablemente cuando se

aprueben las reformas a la Ley Orgánica quedará despejado el camino para que la Cámara cuente con su propio reglamento de debates -éste no tendría que ser aprobado por el Senado.

Cada acuerdo de la Oposición fue arrancando privilegios al PRI en facultades, recursos y cargos, o bien se orientó a dinamizar la actividad legislativa. El proceso no fue fácil, se registraron negociaciones ríspidas y sesiones tensas, algunas violentas.

Con el Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités que se aprobó el 2 de diciembre de 1997, se estableció la obligación de los presidentes de comisión para convocar a reunión a solicitud de cualquier grupo parlamentario de la Cámara. Se señala que "si el Presidente se niega a realizar la convocatoria, ésta se podrá expedir y será válida con la firma de la mayoría de los integrantes de la Junta Directiva", en la cual están representadas todas las bancadas a través de los secretarios.

Los más importantes acuerdos se aprobaron en lo que fue el primer periodo de la LVII Legislatura, aunque para el segundo periodo ordinario, en un debate fechado el 7 de abril de 1998, se registró uno de particular relevancia para crear la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas. Este acuerdo fue el primer intento de los diputados por subsanar la falta de un cuerpo de asesores en el trabajo legislativo.

Uno de los principales problemas a los cuales se enfrentó la oposición al presidir comisiones de importancia y en mayor número, fue la falta de un equipo de asesores de alto nivel. Esto no había representado ningún problema para los diputados del PRI, cuya disciplina partidista les llevaba a aprobar las iniciativas del Ejecutivo prácticamente sin cambios.

A veces, los priistas no requerían de un conocimiento profundo sobre la materia de la ley o las reformas presidenciales propuestas, o bien, la información necesaria era proporcionada por los propios asesores del Ejecutivo, trabajando directamente en las comisiones, pagados con el presupuesto de la Cámara, o asistiendo temporalmente a los diputados del tricolor en el proceso de negociación y discusión de una iniciativa.

El ejemplo más elocuente de la falta de un equipo de asesores se presentó con el análisis del paquete económico enviado por el Ejecutivo el mes de noviembre de 1997, que requería de una elevada especialización financiera. ¿La oposición, concretamente los diputados integrantes de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, presidida por el PRD, cómo podría presentar un presupuesto de egresos alternativo?

En este contexto se creó "la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados como órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas en el análisis, organización y manejo de información relacionada con las finanzas públicas del país", según el artículo 1º del acuerdo aprobado en la fecha ya citada.

Entre las funciones asignadas a esta Unidad se encuentran las de analizar los informes que sobre la situación económica, finanzas públicas y deuda que recibe la Cámara trimestralmente por parte del Ejecutivo Federal; el informe anual del Plan Nacional de Desarrollo y su contenido al inicio del periodo presidencial; las iniciativas de presupuesto, ley de ingresos, leyes fiscales, los criterios de política económica, y las tarifas al comercio exterior; así como elaborar proyecciones y cálculos que le sean requeridos por las comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; de Hacienda y Crédito Público; y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Esta unidad se encarga de recabar y organizar la información de carácter económico, procedente de organismos públicos y privados; y de llevar un archivo de la documentación

a su cargo y de los informes que elabore, de los cuales remitirá las copias respectivas al sistema de documentación e informática de la Cámara.

Para ofrecer equidad en el servicio a las bancadas, se dispuso que los requerimientos de las comisiones, grupos parlamentarios y diputados, se atenderán de acuerdo con un programa anual que será aprobado por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Se establece un mes de plazo para preparar análisis sobre las iniciativas o informes enviados por el Ejecutivo, y la función de elaborar un boletín de difusión, en el cual se publicarán análisis, informes, proyecciones y otros documentos relevantes.

## **PORFIRISTA, EL REGLAMENTO DEL CONGRESO**

¿Sabía usted que casi la totalidad del Reglamento vigente del Congreso fue promulgado por el ex presidente Porfirio Díaz, en 1898? De ese tamaño es la obsolescencia de las normas que rigen la vida parlamentaria de México.

Si bien el Reglamento vigente se estrenó el 20 de marzo de 1934, lo cierto es que reproduce uno por uno los 199 artículos del Reglamento de 1898, con ligeras variantes.

Hoy, es un instrumento jurídico en estado vegetativo que lleva 20 años de vida artificial. Después de 155 años de existencia, surgió un nuevo ordenamiento, la Ley Orgánica del Congreso -en 1979-, y dicha Ley lo limitó a una vida transitoria, al disponer que el Reglamento sería derogado en cuanto la Cámara de Diputados y el Senado emitieran sus respectivos reglamentos.

Ninguna de las dos Cámaras ha elaborado sus propios reglamentos, por negligencia o por incapacidad para llegar a acuerdos. Así, las normas de procedimiento para su gobierno, la distribución de su presupuesto, de debate, para hacer leyes, investigar malos manejos en el gobierno federal y realizar juicios políticos contra funcionarios corruptos, corresponden a un Reglamento incompleto e ineficaz.

Además de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso, los planes originales de los diputados de la oposición para la modernización del marco jurídico del Poder Legislativo, abarcaba la creación de un nuevo reglamento para la Cámara de Diputados, en el cual introducirían diversas disposiciones contenidas en los diversos acuerdos que han adoptado a lo largo de la presente Legislatura.

De este modo, quedaría reemplazado el Reglamento que actualmente rige al Congreso en su conjunto, y cuyas normas resultan insuficientes y obsoletas para la actual composición política de la Cámara.

El ordenamiento vigente, fue preparado y aprobado por los priistas con base en el Reglamento de 1898, al cual sólo le añadieron unos 15 artículos para introducir algunos cambios. Entre las novedades de 1934, se indica que cada Cámara tendrá su propio tesorero, el cual rendirá cuentas tanto a la Comisión de Administración como a la Contaduría Mayor de Hacienda; en las reglas porfiristas no se especificaba ningún tipo de vigilancia.

Ante las reminiscencias de la violencia revolucionaria, también se prohibió a diputados y senadores la portación de armas en el salón de sesiones; y por primera vez en el parlamentarismo del México independiente se introdujo la figura del Diario de los Debates, señalando los elementos que debe contener.

Tan obsoleto resulta para la realidad actual del País, que no tiene registro de la existencia de los grupos parlamentarios a partir de 1979, ni de la CRICP como órgano de gobierno de la Cámara de Diputados desde 1994.

Las obsolescencias se reconocen sin buscarlas demasiado. En su artículo primero se dispone la realización de un solo periodo ordinario de sesiones, a pesar de que se realizan dos desde hace lustros. En seguida, existe una serie de artículos sobre la instalación de las Cámaras como colegio electoral para calificar las elecciones de diputados y senadores, respectivamente, colegio que desapareció de la Constitución desde 1991 transfiriendo sus facultades a los organismos electorales.



Una forma anecdótica es su artículo 46, que obligaba a los diputados a vestir traje de etiqueta con solapas de seda, en la apertura de los periodos constitucionales y en la protesta del Presidente de la República.

Este artículo fue motivo de la primera modificación al Reglamento de 1934. En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas los priistas señalaban que, en medio del ambiente socialista y proletario que vivía el país, el General Lázaro Cárdenas había decidido rendir protesta como Presidente en el Estadio, invitando a obreros y campesinos, por lo que legisladores vestidos de traje de etiqueta desencajarían en aquel cuadro.

Un "traje de calle, de preferencia de color negro", sustituyó al de etiqueta, esa fue la reforma al artículo 46 hecha en octubre de aquel año. La regla subsiste, aunque más de tres no la cumplen y las legisladoras no puedan vestir de esa manera.

Como ésta, se han registrado 10 procesos más de reformas al Reglamento de 1934, sin que las modificaciones hayan permitido su modernización. En diciembre de 1935 se dispuso el derecho de los trabajadores del Congreso a no ser removidos durante los periodos de receso, cuando el trabajo prácticamente desaparecía.

Ese mismo año, la Cámara de Diputados aprobó otra modificación, pero que nunca se puso en práctica porque el Ejecutivo se tardó 20 meses en promulgarla, fue publicada en el Diario Oficial hasta el 13 de octubre de 1937, y seis días después los legisladores daban marcha atrás con las modificaciones reglamentarias, con una derogación que se promulgó el 1 de noviembre.

En esa reforma se introducía la obligación de la Comisión de Administración de rendir informes mensuales y se le adjudicaba responsabilidad en caso de malversación de fondos; también se establecía que los integrantes de comisiones recibirían ingresos

sin señalar montos (siempre había habido una disposición expresa de que no tendrían ninguna retribución).

Y se eliminaba la disposición reglamentaria de que los nombres de los diputados y senadores faltistas fueran publicados en el Diario Oficial de la Federación. Se indicaba que los integrantes de la Gran Comisión para el Senado se elegirán por sorteo -esta última reforma sí prosperó, publicándose el 27 de enero de 1940.

En 1956, el Senado impulsó una adición para otorgar a los constituyentes de 1917 el derecho a ocupar, sin voz ni voto, y cuantas veces lo desearan, sendas curules en los salones de sesiones. La norma continúa vigente a pesar de que ningún constituyente sobrevive.

Acción Nacional generó cuatro proyectos de reformas al Reglamento a partir de 1962. En el primero, que no prosperó, proponía que todas las iniciativas fueran dictaminadas sin importar su origen. En cambio, se emitió un dictamen que incluía adecuaciones al reglamento en torno a una reforma electoral recientemente aprobada y se introdujo en la ley una práctica de muchas décadas, la calificación de los presuntos senadores y diputados por ellos mismos, siendo juez y parte a la vez.

Un proyecto panista fue aprobado en 1955, con modificaciones para que las comisiones de las Cámaras continuaran trabajando en los recesos para emitir dictámenes sobre los asuntos pendientes y atender aquellos que le fueran turnados por la Comisión Permanente.

El propósito era acelerar los trabajos para evitar que las iniciativas de las minorías quedaran sin dictaminar, en la "congeladora". En los hechos esta regla se cumple muy parcialmente, subsisten centenares de iniciativas sin dictaminar y decenas de ellas se agregan anualmente.

En enero de 1975, se aprobó otra reforma propuesta por Acción Nacional para que los jefes de departamentos administrativos asistieran en conferencia a reuniones de comisión o a sesiones plenarias en las Cámaras ya que, entonces, sólo podían asistir los Secretarios de Estado.

La última reforma blanquiazul fue presentada en 1979 y publicada en 1981. Propuso modificar la Constitución, para eliminar como facultad del Congreso las autorizaciones de permisos para aceptar y usar condecoraciones o prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, adjudicando esta atribución a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Lo que se aprobó fue una reforma al Reglamento -no a la Constitución- para que a través de un solo dictamen se resolvieran varias solicitudes de permiso a la vez.

El rezago del Reglamento resulta paradójico si se considera la importancia histórica que ha tenido, sus antecedentes se remontan al año de 1823, cuando se instauró el primer gobierno independiente de México con el Imperio de Agustín de Iturbide. Por siglo y medio fue el único instrumento jurídico normativo de la vida parlamentaria del País -hasta 1979.

El panista César Jáuregui, en entrevista, indica que el Congreso mexicano no puede entrar al siglo XXI con este Reglamento, y responsabiliza al PRI del rezago: "La cerrazón de un partido político quiere que traslademos al próximo siglo, normas del siglo pasado. Se hilvanarían tres siglos con disposiciones idénticas, normas del siglo pasado, para un país que ha cambiado no sólo en tres siglos, sino mucho en los últimos 20 ó 10 años".

Explica que no se ha procedido a la elaboración del nuevo Reglamento en la Cámara de Diputados durante la presente Legislatura porque es necesario primero contar con las modificaciones de la Ley Orgánica, las cuales esperan resolución en el Senado.

Para la redacción del instrumento, afirmó el diputado, se encontrará mucha materia en los diversos acuerdos que actualmente rigen la vida de la Cámara, así como en los lineamientos que para el gasto ha diseñado el Comité de Administración a partir de 1997.

## UN "MADRUGUETE", EL ORIGEN DE LA LEY ORGÁNICA

El nacimiento de la Ley Orgánica del Congreso fue el resultado de un "madruguete" del PRI, en un debate que abandonaron los diputados del PAN al protestar porque se retomaba -del Reglamento- la figura monopartidista de la Gran Comisión como órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, sin permitir la coparticipación de los grupos parlamentarios que se creaban por primera vez al incluirlos en la Constitución y la misma ley.

Para sorpresa de la oposición, la iniciativa se aprobó en sólo tres semanas -se presentó el 25 de abril y se aprobó el 16 de mayo de 1979-, echando por tierra la desaparición de la Gran Comisión. La eliminación de esta estructura estaba prevista en un proyecto que había presentado la diputación priista de Veracruz en julio de 1978, sobre el que se habían realizado tres audiencias públicas y las comisiones habían trabajado durante nueve meses.

La oposición responsabilizó al Senado de este "madruguete". La iniciativa veracruzana quedó en la "congeladora", cuando llegó a la Comisión Permanente otro documento suscrito por cinco diputados e igual número de senadores del PRI, que recogía la figura de la Gran Comisión, el cual fue aprobado.

La nueva Ley recibió 137 votos a favor, del PRI y del PARM y la aprobación del Senado, entonces sólo integrado por priistas, los diputados del PAN y del PPS emitieron 28 votos en contra. El nacimiento de la ley formaba parte de la reforma política de 1977, cuando se inscribieron en la Constitución los conceptos de diputados de representación proporcional y de grupos parlamentarios al interior de la Cámara.

Para la oposición, debe eliminarse la Gran Comisión y crearse un nuevo órgano de gobierno en la Cámara de Diputados incluyendo la coparticipación de estos grupos.

Por el PAN, el diputado Ramón Garcilita Partida, dijo en el debate que la iniciativa que se aprobaba representaba "un mecanismo mañosamente articulado, para mantener el control del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados y hacer imposible el juego de los demás partidos políticos... evitando que puedan tener el menor resquicio para intervenir en el manejo de la Cámara".

Aún más: "No hay tal reforma política, sigue siendo el mismo sistema organizado bajo la falsificación del voto, presidido por un partido que está alimentado por todos los recursos del Estado y sostenido por todas las instituciones que están encadenadas al sistema", señaló el panista, según lo registra el Diario de los Debates del 15 de mayo de 1979.

El diputado Héctor Ramírez Cuéllar, del PPS, subrayó en la misma sesión que uno de los aspectos medulares y positivos del proyecto veracruzano era la sustitución de la Gran Comisión por la Comisión Política, en la que se producía un salto muy importante porque en ella participaban los representantes de los grupos parlamentarios minoritarios, "aunque en forma consultiva, pero al fin y al cabo participaban".

Acusó a los senadores de provocar un retroceso al imponer un proyecto que pretendía la equiparación artificial del Senado con la Cámara de Diputados, por considerar que la iniciativa veracruzana representaba un deterioro de la personalidad, el significado y el funcionamiento, frente al avance de representación social y política en el caso de los diputados.

"Aunque la iniciativa de los legisladores de Veracruz dejaba intocada la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, era evidente que la Comisión Política en la

Cámara de Diputados implicaba una disminución política del Senado de la República", puntualizó Ramírez Cuéllar en aquel debate.

Ante los reclamos del PAN y del PPS, los diputados priistas hicieron una muy débil y vaga promesa: modificar la Ley en la siguiente Legislatura, que iniciaba en septiembre de ese mismo año, para establecer "reglas que la experiencia justifique como válidas". Veinte años después, la Gran Comisión permanece en la ley y las reformas para eliminarla están detenidas en el Senado.

Para la diputación del PRI, que finalmente apoyó en bloque la iniciativa suscrita por los senadores, mantener la Gran Comisión era "un hecho lógico, objetivo y normal" porque su funcionalidad estaba corroborada a lo largo de más de 150 años de historia del Congreso y respondía a la esencia de la democracia como gobierno de las mayorías. Así lo señalaba en la exposición de motivos del proyecto priísta, en el cual se mantenía la figura de la Gran Comisión.

Ese día concluyó el debate en lo general, y al día siguiente, el 16 de mayo de 1979, la discusión se realizó en lo particular. El coordinador de los diputados del PAN, Jacinto Guadalupe Silva, sólo subió a la tribuna para "dejar constancia de que Acción Nacional no intervendrá en lo particular en este debate, porque juzgamos que sería inútil quitarles a ustedes el tiempo, ya que ustedes no están dispuestos a corregir ni a modificar nada de la Ley". Así ocurrió.

Si bien la discusión del proyecto para la nueva Ley Orgánica había despertado una gran expectación, no sólo por la posibilidad de modificar el órgano de gobierno, sino porque implicaba un paso muy importante para sustituir un viejo reglamento, el término de su debate, únicamente dejó un mal antecedente, y el antiguo Reglamento quedó vigente a través de un artículo transitorio.

Otro aspecto de la Ley que causó un fuerte debate, es la inclusión de la calificación de las elecciones de senadores y diputados por ellos mismos, siendo juez y parte, como también lo establecía el Reglamento. Materia en que, además, no se consideraba el derecho de audiencia de los candidatos perdidosos en el proceso de la calificación de las elecciones.

Una novedad destacable en el nacimiento de la Ley Orgánica, que se originaba también de la reforma política de 1977, era que se podrían conformar comisiones de investigación sobre cualquier paraestatal, a petición de la cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados.

La nueva Ley establecía la integración de la Cámara de Diputados por 300 diputados por el procedimiento de mayoría relativa y otros 100 por el principio de representación proporcional, y el concepto de grupos parlamentarios. A éstos se les otorga el derecho de disponer de locales en las instalaciones de la Cámara y la posibilidad de contar con asesores, personal y elementos materiales, de acuerdo con el presupuesto de la Cámara.

Se reordena la temática de las comisiones, según las grandes áreas de la administración pública; se establecen las características del fuero, la inviolabilidad del recinto parlamentario; se eleva a ley el análisis del Informe de Gobierno; y por primera vez se indica un plazo para la calificación de las elecciones, el 29 de agosto, a fin garantizar la instalación oportuna de las Cámaras.

La primer reforma a la Ley Orgánica del Congreso ocurrió en diciembre de 1981, se restringió la participación de diputados opositores en el Colegio Electoral, y los panistas la votaron en contra.



En 1992 inició un nuevo proceso de reformas, en el cual el Senado entorpeció los trabajos al “congelar” el proyecto por 17 meses y evitar que los diputados realizaran modificaciones de mayor profundidad. Los senadores recibieron la minuta de los cambios aprobados por los diputados en diciembre de 1992, y no fue sino hasta julio de 1994 que regresaron el documento con sus propias reformas.

En mayo de 1992, en la Cámara de Diputados se suscribió un acuerdo para realizar la reforma a la Ley en dos etapas, en la primera se adecuaría a la reforma electoral de 1991, y en la segunda se trabajarían modificaciones generales planteadas por los grupos parlamentarios. Sólo se cumplió la primer parte.

Cuando regresaron la minuta, los senadores habían obstaculizado dos reformas impulsadas por los diputados de la oposición; una de ellas era que la Cámara de Diputados contara con toda la documentación electoral para calificar la elección presidencial. La eliminación de esta modificación por parte de los senadores, provocó que la diputación del PRD votara en contra de la reforma, el 12 de julio de 1994.

La coordinadora de la diputación perredista, Rosa Albina Garavito, dijo en el debate de esa fecha, que la Cámara requería de los paquetes electorales -lista de la casilla, actas de instalación y de cierre y las actas de escrutinio, entre otros documentos- para un juicio equitativo y transparente, y evitar la ilegitimidad de una elección presidencial como la ocurrida en 1988.

“De otra manera... es aceptar un albaño legislativo del Senado, que está dando un mensaje a la sociedad, al país, de una calificación cerrada, de una calificación presidencial cerrada... se estaría cercenando la soberanía de este colegio electoral, en realidad, subrepticamente lo que se está haciendo también es destruir *a priori* los paquetes electorales”, dijo. El Senado ganó.

La otra modificación que no dejó pasar el Senado fue la comparecencia obligatoria de los Secretarios de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Social y de Hacienda, ante el pleno de la Cámara de Diputados para el análisis de las materias respectivas en relación con el Informe de Gobierno -en la Ley sólo se indicó que se examinarían los cuatro temas correspondientes.

Con los cambios, para la Cámara de Diputados se introdujo la figura de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política como órgano de gobierno, que sería encabezada por el presidente de la Gran Comisión, e integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios más otro tanto de diputados de la mayoría -un órgano que en los hechos había comenzado a operar en 1991-. El Senado seguiría gobernado exclusivamente por la Gran Comisión.

Para la Mesa Directiva se estableció que tendría un Presidente y tantos vicepresidentes como fracciones parlamentarias existan; se especifica que los recursos que recibirán los grupos serán en función de su importancia cuantitativa; y se indica que las comisiones se integrarán con pluralidad, considerando la composición numérica de cada grupo.

Se dispone que el Tesorero rendirá un informe mensual al Comité de Administración y que éste, a su vez, informará trimestralmente a la Cámara sobre el estado de las finanzas; y el derecho de que un legislador por cada grupo parlamentario haga uso de la palabra, antes de que el Presidente rinda su Informe de Gobierno.

La tercer reforma para la Ley Orgánica sería la que se encuentra en proceso. (\*)

---

(\*) Recuérdese que este reportaje terminó de escribirse en junio, cuando concluyó la primer etapa del proceso de reformas a la Ley Orgánica del Congreso, aprobadas por la Cámara de Diputados. El proceso continuó en meses posteriores en el Senado, pero la información no está incluida.

## CONCLUSIONES

Adolfo Aguilar Zinser considera que esta Legislatura ya perdió la oportunidad de modernizar el marco jurídico del Congreso y, con ello, al Congreso mismo; para César Jáuregui y Pablo Gómez, las reformas aprobadas por los diputados y que están por discutirse en el Senado, son las que tienen posibilidades con la actual conformación de las Cámaras.

A través de las reformas de la Cámara se puede observar que la mayoría de los cambios primero ocurren en los hechos y después en la Ley. Un ejemplo claro de ello sucedió en 1994, cuando se introdujo en la Ley la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política como órgano de gobierno para la Cámara de Diputados, estructura que comenzó a operar en los hechos desde 1991, al inicio de la LV Legislatura.

Por ahora, la oposición sólo representa el 53 por ciento de los legisladores en la Cámara de Diputados, pero además se trata de un conjunto que se fragmenta fácilmente al tener en su interior posturas e intereses partidistas completamente divergentes. Y en el Senado, sólo representa el 40 por ciento de los legisladores y, como agregado, no tienen ningún elemento de unidad.

En cambio, el PRI cuenta con el 47 por ciento de las curules de la Cámara de Diputados y el 60 por ciento en el Senado. Su fuerza radica en que estos porcentajes corresponden a legisladores de un solo partido, no dependen de ningún otro, y hasta el momento ha operado con disciplina partidista en la totalidad de sus decisiones, es decir, los priístas votan en bloque -acaso se observa alguno que otro voto fuera de la posición principal.

Es decir, pese a que el priismo sufrió mermas en la integración del Congreso en las elecciones de 1997, al perder la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en el Senado, en la integración de la LVII Legislatura, lo cierto es que todavía tiene el sartén por el mango, todavía posee un amplio margen de maniobra para establecer los tiempos y los contenidos de la reforma al marco jurídico del Congreso, con una estrategia de negociación que les ha resultado muy exitosa al tener el control del Senado.

Sin embargo, la oposición cuenta con un factor que le otorga fuerza. Para cualquier reforma constitucional, el PRI está obligado a buscar una coalición en el Senado, ya que los cambios a la Constitución sólo pueden realizarse con la aprobación de mayoría calificada, equivalente a las dos terceras partes de sus miembros; es decir, está obligado a negociar con la oposición.

En la misma Cámara de Diputados, los priistas se ven forzados a establecer coaliciones no sólo para reformas constitucionales, sino en momentos claves en que la oposición pudiera unir posiciones para impedir el paso de alguna iniciativa presidencial, como sería el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En este juego de negociaciones forzadas, los legisladores del tricolor y el Ejecutivo se ven comprometidos a ceder en algo.

Las reformas al marco jurídico del Congreso regularmente han sido impulsadas por la oposición y desde la Cámara de Diputados. Los espacios, las atribuciones y los recursos en el Congreso han sido arrancados prácticamente con presiones sobre los priistas y el Ejecutivo, o negociaciones con elementos externos a la materia de las modificaciones; los legisladores del PRI no han impulsado cambios por conciencia propia o porque se sumen a las posturas de la oposición.

El proceso de reforma actual, por ejemplo, es una promesa del Ejecutivo a cambio de que los panistas le aprobaran los vocales del IPAB. Empeñó su palabra de que habría

---

modificaciones al marco jurídico del Congreso, por lo menos en el caso de la Cámara de Diputados. Pero los procesos no son lineales, y los priistas endurecen su posición para reducir al máximo cualquier ventaja que pudiera obtener la oposición en estas reformas.

Los resultados de este juego de fuerzas y factores externos llevan a una reforma en la que la oposición ha logrado un éxito mediano. El órgano de gobierno de la Cámara responde a la visión priista, pero el fortalecimiento de las comisiones para llevar un mejor control y fiscalización de los programas presupuestales del Ejecutivo representa un éxito significativo para la oposición.

La mayoría los legisladores coinciden en un hecho, el fortalecimiento del Congreso tiene que pasar por una modernización de su marco jurídico, a fin de que pueda ejercer mejor las facultades que le confiere la Constitución, en particular la de fiscalización y control sobre el Poder Ejecutivo. Algunos añaden otro elemento como condición, la voluntad política, sin la cual la mejor ley puede resultar inoperante.

Demetrio Sodi considera que el fortalecimiento del Congreso y el cumplimiento cabal de las facultades señaladas en la Constitución para la Cámara de Diputados y el Senado, no dependen de una ley, sino de voluntad política para fortalecer al Poder Legislativo.

El perredista señala que la principal víctima del presidencialismo mexicano ha sido el Congreso. A través de la diputación de la mayoría priista, la Gran Comisión y otros instrumentos, el Ejecutivo siempre ha impuesto decisiones que se adoptan fuera del ámbito legislativo, por lo que sólo una mayor participación de la oposición en el Congreso permitirá terminar con esta larga etapa de la vida parlamentaria del país.

## **GLOSARIO**

*Articulado.*- Conjunto o serie de artículos de un tratado, ley o reglamento. Un articulado puede conformar conjuntos dentro de una estructura, subdivisiones que conforman libros, títulos, capítulos partes, secciones y párrafos de una ley o reglamento.

*Artículo transitorio.*- Norma que tienen vigencia momentánea o temporal.

*Asistencia técnica.*- Función de asesorar, aconsejar, estudiar, opinar y analizar los casos que son encomendados a personas especializadas en las materias legislativas.

*Cámara de Diputados.*- Uno de los órganos en que se divide el Congreso de la Unión, depositario del Poder Legislativo. Tiene 500 integrantes, 300 diputados electos por mayoría relativa y 200 por representación proporcional.

*Cámara de origen.*- Cámara que recibe una iniciativa para su discusión para un proceso que se inicia con la recepción de este documento, prosigue informar al Pleno de su recepción y se turna a una comisión para que produzca un dictamen legislativo, el dictamen se presenta ante el Pleno para su discusión y, una vez aprobado, se convierte en minuta que se envía a la Cámara que habrá de fungir como revisora.

*Cámara de senadores.*- Uno de los dos órganos integrantes del Congreso de la Unión. Se conforma por 128 senadores, cuatro por cada estado del País, tres de ellos electos por el principio de mayoría relativa y uno por primera minoría.

*Cámara revisora.*- Cámara que participa en el proceso de formación de leyes, una vez que recibe la minuta con la iniciativa de ley de la otra Cámara.

---

*Comisión.-* Grupo de legisladores que por nombramiento o delegación de terceros, asume un trabajo colectivo para hacer una petición, preparar una resolución o encargarse de la problemática de un área.

*Comisiones de investigación.-* Grupo de legisladores que autorizados por su Cámara, en ejercicio de funciones constitucionales de control y vigilancia sobre actos del Ejecutivo, investiga si funcionarios de dependencias gubernamentales han o no incurrido en cualquier tipo de responsabilidad.

*Comparecencia de miembros del gobierno.-* La presencia de funcionarios públicos ante el Pleno de una de las Cámaras, o ante algunas de sus comisiones, para aportar información requerida por los legisladores en torno a asuntos de su competencia.

*Concertación política.-* Negociación entre el Poder Ejecutivo y los partidos u otras fuerzas políticas para buscar soluciones a problemas.

*Contaduría Mayor de Hacienda.-* Organo dependiente de la Cámara de Diputados cuya función es la de revisar la cuenta pública del gobierno federal y la del Distrito Federal.

*Control político.-* Dominio, supremacía que se ejerce sobre las asambleas legislativas por integrantes de las mismas, por integrantes del gobierno o de la administración pública, incluso por sectores sociales como los partidos políticos.

*Coordinador parlamentario.-* Persona encargada de reunir y organizar a legisladores de una misma filiación partidista para lograr metas políticas comunes en materia de legislación o de cualquier asuntos que se resuelva en la Cámara de que se trate.

---

*Cuenta pública.*- Estado financiero y contable de los poderes del gobierno, cuyo control corresponde en exclusiva a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

*Cuerpo colegiado.* - Organización colectiva en el que participan representantes de grupos.

*Curul.* - Lugar que tiene un diputado o senador dentro de una Cámara.

*Diario de los Debates.*- Publicación de cada una de las Cámaras que reproduce textualmente las discusiones y todos los asuntos abordados durante las sesiones plenarias.

*Dictamen.*- Opinión o juicio que se emite como una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de un comité o comisión parlamentaria, respecto a alguna iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración; es un documento que posteriormente se someterá a la discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva.

*Dieta.*- Salario que reciben los diputados y los senadores.

*Diputación.*- Grupo de diputados pertenecientes a una misma entidad, o a un mismo partido político.

*Escaño.*- Véase curul.

*Exposición de motivos.*- Primera de las dos partes que contiene iniciativa, en el cual están las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican o explican una propuesta de una ley, o reforma; la segunda parte es el articulado.



---

*Iniciativa de ley.*- Propuesta para crear una nueva ley o para reformar alguna ya existente, integrada por una exposición de motivos y un articulado.

*Instalación de las Cámaras.*- Toma de posesión de los cargos de legisladores en cada una de las Cámaras.

*Laguna de la ley.*- Vacío que existe en una ley para normar o resolver sobre uno o varios casos o materias de su competencia.

*Legislatura.*- Los tres años que los diputados duran en su ejercicio; el concepto también se utiliza para los senadores, pero como éstos ejercen funciones por seis años, pertenecen a dos legislaturas.

*Mayoría absoluta.*- Representa el 50 por ciento más uno en una votación considerando el número total de integrantes de una cámara; se dice también que un grupo parlamentario tiene la mayoría absoluta cuando sus integrantes representan la mitad más uno, cuando menos, del total de integrantes de una Cámara.

*Mayoría calificada.*- Las dos terceras partes de una votación considerando el total de integrantes de una Cámara, es un porcentaje especial que se utiliza en la aprobación de modificaciones a la Constitución y para algunos nombramientos de funcionarios que el Ejecutivo está obligado a someter a la aprobación de alguna de las cámaras o de ambas.

*Mayoría simple.*- Tipo de votación que sólo demanda el 50 por ciento más uno de los legisladores presentes para aprobar algún asunto, este tipo de votación se utiliza para aprobar cualquier iniciativa de ley o de reformas, la cual se somete primero a la consideración de una cámara y luego pasa a la otra.

---

*Minuta.*- Documento que consigna los términos en que una Cámara aprobó una iniciativa de ley o de reformas, el cual se envía a la otra cámara para su consideración y, en su caso, aprobación.

*Ordenamiento.*- Se utiliza como sinónimo de ley, código o reglamento, es un conjunto de normas jurídicas.

*Periodo ordinario de sesiones.*- Tiempo fijado para que las Cámaras cumplan con sus funciones legislativas, a través de sesiones plenarias para la toma de decisiones. Actualmente son dos: el primero va del 1 de septiembre al 15 de diciembre -o hasta el 31 de diciembre cuando el inicio de una Legislatura coincide con el año en que principia un sexenio presidencial-; el segundo va del 15 de marzo al 30 de abril.

*Periodo extraordinario de sesiones.*- Tiempo fuera de los periodos ordinarios que acuerda y aprueba las Cámaras, a petición de alguna de éstas o del Ejecutivo, para analizar, debatir y aprobar, en su caso, una determinada iniciativa de ley o de reformas.

*Pleno.*- Reunión que celebra una de las Cámaras o el Congreso en su conjunto, a donde están convocados todos los integrantes; esta asamblea es la de mayor jerarquía para adoptar cualquier decisión legislativa, debatir dictámenes o acuerdos.

*Proceso legislativo.*- Conjunto de pasos que se sigue desde la presentación de una iniciativa de ley o de reformas hasta su aprobación por ambas cámaras, sucesivamente.

*Receso del congreso.*- Tiempo entre un periodo ordinario y otro. en el cual no hay reuniones plenarias en las cámaras, a menos que hayan determinado periodo extraordinario de sesiones.

*Vigencia de leyes y decretos.*- Tiempo de validez de una ley, en el cual se obliga a su cumplimiento. Cuando se dice ley vigente, se dice que actualmente se cumple y rige para la materia de la cual trata.

*Voto particular.*- Opinión o propuesta de resolución que adopta un legislador o grupo de legisladores con independencia de dictamen de la mayoría. En caso de que el dictamen de la mayoría sea rechazado por el pleno, el voto particular pasa a discusión y votación para ser o no aprobado por el Pleno.

*Voto ponderado.*- voto que para una decisión emiten representantes de grupos de legisladores, cuyo valor equivale al número de diputados o senadores que represente. (Esta forma de votación no está considerada en la Ley vigente, pero sí está prevista en las reformas aprobadas por la Cámara de Diputados sobre la Ley Orgánica del Congreso y cuya discusión está pendiente en el Senado.)

## **BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA, DOCUMENTACIÓN Y ENTREVISTAS**

### **• Bibliografía**

1. Cámara de Diputados, **Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos**, México, Autor, 1999, 411 pp.
2. Juárez, Miguel Angel, **Revolución de terciopelo**, Resistencia, México. 1998, 176 pp.
3. Leñero, Vicente y Marín, Carlos, **Manual de Periodismo**, México, Grijalvo, 1986, 315 pp.
4. Lujambio, Alonso, **Mesa directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía Parlamentaria Mexicana en Perspectiva Comparada**, Centro de Investigación y Docencia Económica, Documento de Trabajo No. 86, México, 49 pp.
5. Río Reynaga, Julio Del, **Periodismo Interpretativo, el Reportaje**, México, Trillas, 193 pp.
6. Tena Suck, Rodolfo. **Manual de Investigación Documental**, México, Plaza y Valdés. 101 pp.

7. Villegas Moreno, Gloria *et al.*, *Historia Sumaria del Poder Legislativo de México*, en **Enciclopedia Parlamentaria**, Vol. 1, Tomo 1, Serie 1, Porrúa, México 1997, pp. 521-775.
  
8. Vivaldi, Martín, **Géneros Periodísticos**, Paraninfo, Madrid, 1973.

• **Hemerografía**

Juárez, Miguel Angel. *Desfalco a la Cámara de Diputados en la pasada Legislatura*, en **Reforma**. 9 de noviembre de 1997, Primera Sección, pág. 1.

Rodríguez, David Esteban. *Núñez: administrar la "línea"*, en **El Universal**, 29 de noviembre de 1998, Primera Sección, pág. 28.

• **Documentación**

1. Cámara de Diputados. *Dictamen con iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, [debate sobre]*, en **Sesión del 4 de abril de 1998**, **Página de Internet**, [gp.pan.org.mx/osesiones.asp?4/30/98](http://gp.pan.org.mx/osesiones.asp?4/30/98), México, Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados.
2. Cámara de Diputados. *Dictamen con iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, [debate sobre]*, en **Sesión del 22 de junio de 1999**, **Página de Internet**, [gp.pan.org.mx/osesiones.asp?6/22/99](http://gp.pan.org.mx/osesiones.asp?6/22/99). México, Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados.
3. Cámara de Diputados. *Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, relativo a la Iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, en **Gaceta Parlamentaria** No.175, 9 de diciembre de 1998. México, Autor, pp.75-94.
4. Cámara de Diputados. *Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, relativo a la Iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, en **Gaceta Parlamentaria** No. 290, 20 de junio de 1999. México, Autor, 36 pp.
5. Cámara de Diputados. *Dictamen con integración de los Comités y de las Comisiones, [debate sobre]*, en **Sesión del 6 de noviembre de 1997**, **Página de Internet**, [gp.pan.org.mx/osesiones.asp?6/11/97](http://gp.pan.org.mx/osesiones.asp?6/11/97), México, Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados.

6. Cámara de Diputados, Biblioteca. **Compendio de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1979-1994.** México, Autor. 310 pp.
7. Cámara de Diputados, Biblioteca. **Compendio de reformas al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1934-1994.** México, Autor, 200 pp.
8. Cámara de Diputados, Diputación de Veracruz. *Iniciativa de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, en **Diario de los Debates**, Disco Compacto 2, Sesión de la Comisión Permanente del 26 de julio de 1978. México, Cámara de Diputados-INEGI, 1997.
9. Grupo Parlamentario del PAN en el Senado. *Iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, en **Versión Estenográfica de la sesión de la Comisión Permanente del 26 de mayo de 1999.** México, Senado.
10. Grupo Parlamentario del PRI en el Senado. *Iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, en **Versión Estenográfica de la Sesión de la Comisión Permanente del 26 de mayo de 1999.** México, Cámara de Diputados.
11. Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados. *Iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.* en **Versión Estenográfica de la sesión de la Cámara de Diputados del 22 de abril de 1999.** México, Cámara de Diputados.



12. Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados. *Iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, en la **Versión Estenográfica de la sesión de la Comisión Permanente del 26 de mayo de 1999**. México, Cámara de Diputados.
  
13. Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados. *Voto particular de diputados del PRI relativo a la Iniciativa de Reformas a la Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, en **Gaceta Parlamentaria** No. 175, 9 de diciembre de 1999. México, Cámara de Diputados, pp. 95-122.
  
14. Muñoz Ledo, Porfirio. *Informe de Gobierno [contestación]* en **Sesión de Congreso General del 1 de septiembre de 1997**, **Página de Internet**, [gp.pan.org.mx/osesiones.asp?9/01/99](http://gp.pan.org.mx/osesiones.asp?9/01/99). México. Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados.

• **Entrevistas**

Aguilar Zinser, Adolfo.- Senador independiente, politólogo y escritor. Mayo 7, 1999.

Arroyo Vieyra, Francisco.- Diputado del PRI y presidente de la Subcomisión de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias para redactar el dictamen sobre la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Corral Avila, Ramón, diputado del PAN y presidente del Comité de Administración. Junio 26 de 1999.

Jauregui Robles, Julio César.- Diputado del PAN y miembro de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias. Mayo 26 de 1999.

Sodi de la Tijera, Demetrio. Subcoordinador de la diputación del PRD. Mayo 31 de 1999.