

## CAPÍTULO CUARTO

### EL SISTEMA DE COMISIONES EN LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

I. Concepto de comisión . . . . .	169
II. Clases de comisiones . . . . .	174
1. Las comisiones de la Cámara de Diputados. . . . .	178
2. Las comisiones en la Cámara de Senadores. . . . .	202
3. La Comisión Permanente . . . . .	224
III. Características comunes en la organización y funciona- miento de las comisiones . . . . .	227
1. Número de comisiones y sus miembros. . . . .	227
2. Duración de sus miembros. . . . .	228
3. Órganos de dirección de las comisiones. . . . .	228
4. Competencia y orden del día . . . . .	228
5. Acerca de la publicidad de los trabajos en comisiones .	229
6. Grupos de asesores. . . . .	232
Anexo. Direcciones de la Secretaría de Servicios Parlamentarios .	234

## CAPÍTULO CUARTO

### EL SISTEMA DE COMISIONES EN LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

#### I. CONCEPTO DE COMISIÓN

En los inicios del constitucionalismo, el órgano Legislativo se organizó como una asamblea única, caracterizada por el trabajo lento. Fue entonces cuando se procedió a instituir en secciones o comisiones, figura organizativa predominante en el constitucionalismo contemporáneo.

La mayoría de los sistemas democráticos han tratado de conseguir la consolidación del sistema político, pues el Poder Ejecutivo ha concentrado dicho poder.<sup>175</sup> En parte, esto se debe a que el Ejecutivo permanece en contacto con la realidad y dispone de los elementos técnicos para presentar las iniciativas al Legislativo.

La actuación de nuestro órgano Legislativo federal ha estado condicionada al sistema presidencial. Esto se explica en el marco de la forma de gobierno que se adoptó desde 1824, con los muy significativos antecedentes del Poder Legislativo de Apatzingán y de la sumisión del Poder Legislativo a Iturbide, momento en que surge dicho sistema.<sup>176</sup>

Hemos visto en capítulos precedentes que en la práctica latinoamericana el equilibrio de poderes fue sustituido por la preponderancia del Ejecutivo

<sup>175</sup> A partir del sufragio universal es cuando se altera la naturaleza del sistema parlamentario y de los partidos de masas, por lo que se convierte en un contrapeso a la clase burguesa, al permitir el acceso de las clases inferiores al órgano Legislativo. Entonces, la clase económicamente fuerte, amenazada en su hegemonía, comienza a desconfiar de la vía parlamentaria para la integración de sus intereses. Con esta transformación estructural, el consenso de los intereses será a través de la norma jurídica, en cuyo proceso participan ahora los representantes de las clases proletarias. De esta forma, aparece la tendencia de fortalecer al Poder Ejecutivo, al perder la fe en la deliberación del Poder Legislativo. Sobre el tema consúltese a Castellanos Hernández, Eduardo, “El régimen jurídico de la administración del Poder Legislativo”, *Revista de Administración...*, cit., pp. 44 y 45.

<sup>176</sup> Sayeg Helu, Jorge, *op. cit.*, p. 10.

vo frente al Legislativo.<sup>177</sup> La función de éste se redujo a una mera cámara de registro. De ahí la necesidad de vigorizar a la institución legislativa en América Latina. No se trata de cargar la balanza hacia la asamblea deliberante, sino de un verdadero equilibrio de poderes entre el órgano Legislativo y el Ejecutivo. Ello, en razón de los cambios sociales que ha vivido el país y el orden mundial, pues en estas condiciones se hacen indispensables leyes idóneas que propicien un Estado de derecho. Legislar, controlar y deliberar es propio de este poder, lo cual se hace mediante el diálogo (primera norma del Parlamento o Congreso) entre las mayorías y minorías, con el fin de concertar y conciliar los intereses de la comunidad.

Ese fortalecimiento empieza en el trabajo en comisión, pues constituye uno de los temas de mayor interés en el derecho constitucional y parlamentario. A través de ellas se cumplen las funciones camarales, que de otra forma sería difícil que una asamblea legislativa llevara a la práctica su encomienda constitucional. Por ello, el Congreso de la Unión es la institución jurídica donde las fuerzas políticas concurren a discutir y a emitir las leyes que proyecten el bienestar común. En consecuencia, la Constitución Política delega a favor de las comisiones ciertos actos legislativos para constituir las decisiones que más tarde serán llevados al pleno. La creación de las comisiones supone el principio de la repartición del trabajo; las comisiones son simples divisiones para la organización camaral: hacer más fácil el análisis de los textos en condiciones de especialización, ya que hoy día no se podría entender a un órgano Legislativo sin comisiones, comités o secciones, puesto que se han convertido en sus entes naturales.<sup>178</sup>

El origen etimológico de la palabra “comisión” lo encontramos en la expresión latina *sommissio-comissionis*, que significa “encargar o encomendar a otro en forma oral o escrita el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa”. El vocablo “comité” puede usarse como sinónimo de comisión, que proviene del latín *committère*, el cual designa a un grupo de personas que se nombran para una tarea, llamados comisionarios.<sup>179</sup>

Estos cuerpos rectores de las cámaras se vinculan con todos los órganos del Estado y la sociedad. Es la comisión en donde está la representación del

<sup>177</sup> Monique Lions nos explica sistemáticamente las consecuencias negativas que ha traído la adopción del sistema presidencial en América Latina. Lions, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*, México, UNAM, 1974, pp. 6, 8, 10, 28, 50, 51 y 85.

<sup>178</sup> Quiroga Levié, Humberto, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

<sup>179</sup> Véase a Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 224; Moreno Collado, Jorge, “Las comisiones legislativa de la Cámara de Diputados”, *Revista de Administración...*, *cit.*, p. 151.

pueblo La naturaleza representativa de las comisiones es por la presencia de diversas corrientes en el pleno, por lo que se constituye en un órgano deliberante de pareceres. Esto conlleva a que las comisiones reproduzcan un pluralismo y una representación democrática; son los foros deliberantes en los que se articulan ideologías y políticas que influyen en el curso de un país, ya que su trabajo es más personalizado, pues se introduce la especialización del conocimiento, la cual se enriquece con la participación de los grupos parlamentarios. Los grupos parlamentarios han pasado a ocupar dentro del sistema de partidos una sólida y amplia posición jurídico-política, ya que intervienen ampliamente en el desarrollo de las funciones de las asambleas legislativas.<sup>180</sup>

Las comisiones son órganos creados por voluntad de la asamblea en cumplimiento de la normatividad interna del Congreso General, con el fin de realizar sus competencias descritas en su ley orgánica y reglamento interior. La trascendencia de las comisiones está conectada con el grado de importancia que se conceda al órgano Legislativo en el desenvolvimiento del Estado. En la conformación de las comisiones confluyen varios principios, como el sociológico, en respuesta a la necesidad de una división del trabajo; el político, las comisiones representan un punto de encuentro y unión entre las diversas fuerzas organizadas, que influyen en las decisiones a tomarse en el pleno y el jurídico, referente a órganos deliberantes y preparatorios. Esos cuerpos colegiados se reúnen para profundizar en las distintas leyes y asuntos que requieran la aprobación de las cámaras. Han asumido un poder tan decisorio, que las comisiones pueden aprobar dictámenes de proyectos legislativos, adoptar resoluciones de carácter no legislativo, así como servir de foro para comparecencias de funcionarios de la administración pública en sesiones informativas. Por ende, se han convertido en órganos preparatorios con facultades decisorias.

Esos órganos deliberantes varían en cuanto al número de integrantes y en su tipo. Ello se debe a los factores históricos, sociológicos, culturales, políticos y jurídicos; al tipo de Constitución Política que define la estructura y funcionalidad del Poder Legislativo (si el régimen es presidencial o parlamentario); al grado de complejidad de la administración gubernamental y al vínculo entre la asamblea legislativa y los grupos de la sociedad. Por consecuencia, los sistemas de comisiones son tan numerosos como

<sup>180</sup> Reta Martínez, Carlos, "La Cámara de Diputados: estructura y funciones", *Revista de Administración Pública...*, cit., p. 146; Tosi, Silvano, *op. cit.*, pp. 138, 139 y ss.

países con asambleas haya; por ejemplo, comisiones permanentes y no permanentes, especiales, conjuntas, de investigación y de estudio.<sup>181</sup>

Las comisiones responden a una elevada racionalidad y perfección técnica del trabajo congresional; a una naturaleza esencialmente política que ha determinado su existencia, cuyo objetivo es contribuir a un eficaz control sobre el gobierno. Ante la imposibilidad de atender las diversas competencias del órgano Legislativo, debe impulsarse la especialización para enfrentar al poderoso aparato de funcionarios del Ejecutivo. En consecuencia, las comisiones deben fortalecerse como cuerpos especializados que intentan superar las diferencias en grado de preparación técnica y de información entre la asamblea legislativa y el aparato gubernamental del Poder Ejecutivo. Dicha institución camaral se sitúa en el punto crucial de intersección entre el Estado y la sociedad, al ofrecer una composición plural derivada de los grupos parlamentarios. También definen la eficacia y viabilidad de la democracia representativa, desde el ámbito del control sobre las acciones gubernamentales y del procedimiento legislativo.

Se trata de redefinir la relación entre los poderes constitucionales, en donde el Legislativo se convierta en un contrapeso real de los otros órganos de gobierno. Esto con base en la corresponsabilidad, el respeto, la comunicación y la colaboración. Por tanto, es recomendable que el Ejecutivo no agobie al Congreso de la Unión con el envío de numerosas iniciativas, sin considerar los tiempos para su desahogo, ya que puede surgir una legislación hecha al vapor.<sup>182</sup>

<sup>181</sup> Históricamente, las comisiones son necesarias para las asambleas legislativas. Las Constituciones abrazaron como fórmula connatural de organización del órgano Legislativo al sistema de secciones (hoy comisiones o comités). Se quiso buscar un trabajo especializado respecto de los asuntos a examinar (legislar y controlar al gobierno), puesto que estas cámaras no podrían llevar a cabo sus funciones sin el trabajo preparatorio en grupos reducidos. Por eso, la comisión constituye un elemento natural o espontáneo de la organización de los congresos, asambleas o parlamentos; se muestran absolutamente importantes en cualquier asamblea moderna que necesita de la preparación de sus trabajos a través de dimensiones más reducidas, capaces de atender los detalles y, en consecuencia, ser más operativas, eficaces y ágiles, virtudes que no reunía el antiguo sistema organizativo de las secciones. De este modo, como regla general se implementaron comisiones permanentes u ordinarias, combinadas con las comisiones temporales o especiales. Esto ha contribuido a cumplir con las tareas financieras, de control y de dirección política por parte del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, en el marco del constitucionalismo moderno y contemporáneo.

<sup>182</sup> Según el maestro González Casanova, durante las legislaturas de 1935, 1937 y 1941, las iniciativas enviadas por el Ejecutivo al Legislativo se aprobaron en un 100%; en 1943, el 90%; en 1947, el 77%; en 1949, el 80%; en 1953, el 62%; en 1955 el 67% y en

Fortalecer al Congreso de la Unión implica vigorizar el sistema de partidos; ampliar su periodo de sesiones hasta cuando menos cuatro meses por periodo ordinario, para estar en posibilidades de realizar su actividad con más mesura; aumentar el número de integrantes de la Comisión Permanente;<sup>183</sup> implantar la reelección inmediata de los representantes populares (por lo menos una vez) para que se propicie la profesionalización de los integrantes del Legislativo y una mayor independencia de sus cámaras, ya que su posición estaría más definida por el voto de sus electores que por decisiones cupulares de su partido.<sup>184</sup>

Es acertado disponer de cuerpos de asesores que auxilien a los congresistas en el trabajo de comisiones y del pleno. Si la información viene a ser el medio más eficaz para enriquecer la excelencia humana, para el hombre público y el político es un instrumento insustituible para la toma de decisiones. A mayor preparación, mejor será la intervención y el dominio de los legisladores para ventilar los intereses del pueblo.<sup>185</sup>

Todo ello es para que la norma jurídica dinamice el desarrollo económico y social, para que se superen las estructuras inoperantes y mejoren las condiciones de vida de los mexicanos. Entonces, debemos revisar nuestros propios valores; alentar la participación ciudadana; buscar una verdadera eficiencia en la división y cooperación de poderes, especialmente el Legislativo.<sup>186</sup>

1959 el 99%. Actualmente, la mayor parte de las iniciativas se ha generado en el Congreso General, aunque se han privilegiado las iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo. Al respecto, se puede consultar la página del senado, <http://www.senado.gob.mx/comunicación/leyes.doc> y a Gonzalez Casanova, P., *La democracia en México*, México, Era, 1965, pp. 16 y ss.

<sup>183</sup> Para mayor información de las funciones de la Comisión Permanente véase a Andrea Sánchez, Francisco José de..., *Diccionario de Derecho Parlamentario*, México, Cambio XXI, 1993, p. 54.

<sup>184</sup> Lujambio, Alonso, "Reelección legislativa y estabilidad democrática", *Estudios-ITAM*, México, núm. 32, primavera de 1993, pp. 33-60; Méndez Silva, Sergio A., "Los beneficios de la reelección para los integrantes del Poder Legislativo", *Ciudad, Ciudadano*, México, núm. 4, agosto-octubre de 1997, pp. 31-35; Carey, John M., *Term Limits and Legislative Representation*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996 (todo el libro trata del tema).

<sup>185</sup> Chardenagor, André, *Razón de ser del Parlamento*, trad. de Gloria Sube, LI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1981, p. 66; Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *Prontuario de disposiciones jurídicas y reglamentarias*, México, LV Legislatura, Senado de la República, 1992, p. XIX.

<sup>186</sup> Para profundizar sobre el origen del Estado y la eficiencia de la división de poderes, consultar a Saldanha, Nelson, *op. cit.*, pp. 13-33.

Por la dinámica de nuestro tiempo, debemos fomentar un sentido patriótico y situarnos a la vanguardia. Por esta razón, se decidió realizar esta investigación, para aportar algunas consideraciones que ayuden a rediseñar una nueva política de nuestro Congreso de la Unión y superar deficiencias de décadas pasadas; para darle contenido y sentido histórico.

## II. CLASES DE COMISIONES

El Congreso de la Unión ha contado históricamente con comisiones, como la base para realizar sus trabajos. En ellas se analizan, discuten y dictaminan los asuntos legislativos y de índole político. La conveniencia de estos organismos especializados es reconocida por todas las asambleas legislativas del mundo. En las comisiones se confrontan las ideas, ideologías y experiencias, para luego emitirse un dictamen legislativo que englobe cuestiones de interés nacional para ser aprobadas, modificadas o desechadas por el pleno. Es por ello que su trabajo es de bastante valor, ya que celebran reuniones con servidores públicos o con expertos sobre cierta materia a estudiar.<sup>187</sup>

En nuestro Congreso de la Unión existen diversos tipos de estas instituciones colegiadas. En cada cámara se involucran asuntos económicos y sociales. En estas cuestiones, la comisión representa el papel de investigadora, gestora, de conciliadora de las inquietudes que la sociedad plantea, de enlace entre los poderes de la Unión, con las instituciones políticas, los partidos políticos y con gobiernos extranjeros, tal como lo demuestran las reuniones interparlamentarias. De la importancia que revisten, las comisiones deben ser examinadas según el tipo de actividad que ellas realizan, como fiscalizadora, investigadora, informadora, consultiva o legislativa.<sup>188</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene disposiciones generales relativas a las comisiones, por lo que eleva su reconocimiento a una jerarquía constitucional. Dicho documento es la fuente principal del derecho parlamentario, cuya importancia es evidente, pues constituye la base jurídica del sistema de comisiones.

La carta magna contempla varias comisiones legislativas, como la de comunicación entre ambas cámaras, prevista en la fracción II del artículo

<sup>187</sup> Chardenagor, Andre, *op. cit.*, pp. 10, 30 y ss.

<sup>188</sup> Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario, cit.*, p. 142.

Para analizar la tipología de las comisiones nos basamos en los comentarios de la clase de "Técnicas legislativas", impartida por Francisco Berlín Valenzuela, de febrero a mayo de 1998, en la División de Posgrado, de la Facultad de Derecho de la UNAM.

77; la de continuidad y vigilancia de los trabajos parlamentarios; la Comisión Permanente, plasmada en el artículo 78; el tercer párrafo del artículo 93, en relación con el 90, que narran las comisiones de investigación sobre el desempeño de la administración pública.

Las normas complementarias acerca de las comisiones parten de la Ley Orgánica del Congreso General y de su Reglamento Interno.<sup>189</sup> Esta normatividad repite una serie de disposiciones de la Constitución Política vigente referentes a la organización de nuestro Congreso de la Unión, que describen las

<sup>189</sup> La facultad de las cámaras para darse sus propias normas de organización constituye una delegación constitucional para otorgarles autonomía. Esto se refiere al poder de supremacía de que gozan las asambleas legislativas, como órganos investidos de un poder soberano. En esta tesitura, en la Legislatura LVII Federal, los diputados de los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PT presentaron el 30 de abril de 1998, una iniciativa de reformas de algunas disposiciones al título primero y al título segundo de la Ley Orgánica del Congreso General. A partir de esta propuesta se comenzó el análisis de una reforma integral, como el realizado en la Comisión de Reglamentos y Prácticas parlamentarias el 7 de diciembre de 1998. Después, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen del 31 de agosto de 1999, que entró en vigor el 1o. de septiembre del año 2000 y se abrogó la Ley Orgánica del Congreso General, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979, así como sus reformas y adiciones publicadas en el mismo medio el 28 de diciembre de 1981 y el 20 de julio de 1994. Esta Ley Orgánica ha seguido los lineamientos de la de 1979, integrada por cuatro títulos: lo. referente al Congreso General, a la organización de la Cámara de Diputados, de Senadores y de la Comisión Permanente. Dicha estructura no se modificó ni con las reformas de 1981 ni las de 1994; en cambio, se redujeron varios artículos, como en el título primero, del 1o. al 14; el título segundo, preceptos del 15 al 58; el título tercero, del 59 al 99, y el título cuarto, los numerales del 100 al 103.

Ahora, la ley se integra de cinco títulos, los cuatro primeros corresponden a los ya enunciados. En cada uno de ellos se engloban ciertos preceptos. Por lo que hace al título quinto, se refiere a la difusión e información de las actividades del Congreso de la Unión. Cabe señalar que a fin de facilitar la consulta de esta ley orgánica se ha adoptado el criterio de ordenar los párrafos del articulado de una manera temática. De esta reforma, resalta la sustitución de la comisión instaladora por una mesa de decanos, encargada de conducir la sesión constitutiva de la nueva legislatura; la conformación de un nuevo órgano a cargo de las tareas de dirección política de la cámara, denominada Junta de Coordinación Política; la importante reestructuración del sistema de comisiones y comités de la Cámara de Diputados; la nueva organización técnica y administrativa de la cámara; la contemplación de una contraloría interna, una coordinación de comunicación social y una unidad de capacitación y formación permanente de los miembros de los servicios parlamentarios y administrativo-financieros; sobre la difusión de los trabajos legislativos (canal de televisión, *Diario de Debates*, el sistema de bibliotecas), entre otros aciertos. De igual forma, es sustancial agregar que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión se aplica en todo aquello que no esté en oposición a la nueva Ley Orgánica, puesto que si se contradice simplemente no se empleará.

comisiones con detalle y lógica. Se determina su organización, sus límites, el desarrollo de sus trabajos y su integración por el pleno al inicio de cada legislatura dentro de los plazos establecidos. Las leyes internas de los órganos legislativos son de carácter administrativo, de derecho objetivo, reglas convencionales, estatutos autónomos, etcétera. Esta reglamentación vincula sólo a los miembros del órgano Legislativo, por lo que carecen de repercusión exterior. Estas normas pueden ser derogadas por el propio Congreso de la Unión, cuyos límites se encuentran plasmados en la carta magna.

Es reconocida la autonomía de las cámaras para darse su propia organización en todo aquello que no se ha reglamentado directamente por la norma máxima. La normatividad interna del Congreso de la Unión es la base jurídica del sistema de comisiones, aunque no se constituye en fuente única, ya que existen leyes ajenas al órgano Legislativo que interesan en el trabajo de comisiones, como los estatutos de los grupos parlamentario, el Cofipe, la costumbre, etcétera. Los usos o convenciones son conductas que afectan a la institución legislativa. Las comisiones pueden adoptar ciertos usos o prácticas, por lo que no necesitan mayores justificaciones mientras no se vaya en contra de la normatividad interna del Congreso General.

Infinidad de doctrinarios hacen clasificaciones de las comisiones: por su creación, la ley las instituye por medio de un acuerdo del pleno. Por su permanencia, son para toda una legislatura (ordinarias); por la materia que regulan, pueden ser administrativas, de gobierno camaral o de funcionamiento interno. Igualmente, existen comisiones de investigación, jurisdiccionales y conjuntivas.

La Ley Orgánica del Congreso de la Unión vigente<sup>190</sup> hace un planteamiento del funcionamiento interno de las Cámaras de Diputados y de Senadores. Se trata de una reestructuración para acabar con la obesidad de las comisiones, ya que se determinó eliminar varias de ellas y reubicar sus funciones en otras, así como dar un nuevo impulso al servicio civil de carrera. Esto ha permitido eficientar el presupuesto y el personal administrativo.

<sup>190</sup> Las normas inferiores a la carta magna se les nombran leyes secundarias, cuya finalidad es regular el comportamiento de los gobernados y la organización de los poderes públicos, que en este caso se les llaman leyes orgánicas. El Poder Legislativo federal constituye una excepción tocante a las leyes orgánicas; es una ley que para su creación y reformas no sigue el mismo procedimiento legislativo constitucional previsto para otras. La Ley Orgánica del Congreso General pudo expedirse gracias a la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977, ya que se otorgó esa facultad exclusiva al propio Congreso de la Unión sin participación del Poder Ejecutivo (artículo 70 constitucional).

Esta decisión pretende que las tareas de varias comisiones se concentren en una. El propósito es buscar la eficiencia y el profesionalismo en el quehacer legislativo, además de garantizar la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la austeridad en el gasto.

Uno de los aspectos relevantes en la reforma de nuestro sistema político es sin duda el Poder Legislativo. Constituye el cauce para la manifestación de los distintos intereses como resultado de la creciente participación de los partidos políticos y de la ciudadanía. Esto ha permitido superar el sistema de partido hegemónico<sup>191</sup> y un presidencialismo sin contrapesos, puesto que el presidente de la República controlaba discrecionalmente todas las instituciones representativas y políticas. Por eso, el Congreso de la Unión no se fortaleció durante los gobiernos posrevolucionarios del siglo XX, pues siempre mostró debilidad (sin poderes reales, legislativos ni de control), constituido y controlado por legisladores del partido gobernante, quienes obedecían a su ideología e intereses, así como al titular del Ejecutivo.<sup>192</sup> Esto se debió a factores políticos, sociales y culturales. No obstante, todavía existen obstáculos que le impiden fungir como contrapeso político y asumir sus facultades.

Dentro de los logros obtenidos en la vigente Ley Orgánica del Congreso de la Unión destacan, el que en ambas cámaras exista una Mesa Directiva; el fortalecimiento de los grupos parlamentarios a través de una Junta de Coordinación Política (sustituye a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política en la Cámara de Diputados y la Gran Comisión en la de

<sup>191</sup> La nueva conformación de las Cámaras de Diputados y Senadores demuestra el grado de pluralidad que existe en nuestro país. En la primera, en el año 2000, la Alianza por el Cambio obtuvo 223 curules, de los cuales al PAN corresponden 208, y a su aliado, el Partido Verde Ecologista, 15; el PRI alcanzó 209, y la Alianza por México, 68, 53 para el PRD y 15 para sus aliados. En el año 2003, el PAN obtuvo 151 legisladores; el PRI, 222; el PRD, 95; el Partido Verde Ecologista, 17; el Partido del Trabajo, 6; el Partido de Convergencia por la Democracia, 5. Por lo que respecta al Senado, la Alianza por el Cambio obtuvo 51, 46 para el PAN y 5 para los verdes; el PRI 60 y la Alianza por México 17, 15 para el PRD y dos para sus aliados. Revista, *Proceso*, México, 16 de julio del 2000, p. 48.

<sup>192</sup> Rossel, Mauricio y Blanca Fernanda Gutiérrez, "Vitaminas al Legislativo", *Voz y Voto*, México, septiembre de 1999, pp. 29-31; "Modernización en el Congreso General", *Proceso*, México, 5 de septiembre de 1999, p. 69; la página en internet del Congreso de la Unión, que se encuentra fácilmente a través de cualquier servidor en línea; los siguientes reportajes especiales publicados en distintos periódicos nacionales, como "Nuevo Congreso, muerte lenta para la comisionitis legislativa", *El Financiero*, México, 31 de agosto, 7 y 18 de septiembre de 1999, p. 32; "Tiene el Congreso nueva Ley Orgánica", *Reforma*, México, 21 de agosto de 1999; "Gobernará al Congreso una junta de coordinadores", *El Universal*, 31 de agosto de 1999.

Senadores), integrada por los coordinadores de cada grupo; la conformación de varios cuerpos colegiados, como la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos en la Cámara de Diputados, la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, la Secretaría General y la comisión bicameral del canal del Congreso de la Unión.

Aun cuando hay avances, por sí solos no constituyen una solución al desequilibrio e inoperatividad del Poder Legislativo. Ahora, su funcionalidad depende de la legislatura conformada a partir del 1o. de septiembre de año 2003, una verdadera prueba de fuego para los legisladores respecto de sus habilidades y conocimientos en la técnica y argumentación. Esto se reflejará en una eficiente o deficiente agenda legislativa, consensuada por las fuerzas de las respectivas cámaras.

### 1. Las comisiones de la Cámara de Diputados

Cada tres años se realizan elecciones para la renovación de esta cámara.<sup>193</sup> Por ende, es de suma importancia que su secretario general haga un

<sup>193</sup> La Constitución de 1917 sólo contemplaba el sistema de mayoría relativa en la Cámara de Diputados, cuya curul correspondía a quien obtenía la mayor parte de los votos en un determinado distrito. Actualmente, la Cámara de Diputados se integra con quinientos diputados, trescientos elegidos por mayoría relativa en los distritos electorales en que se divide el país; doscientos de representación proporcional, que se distribuyen entre cinco circunscripciones electorales plurinominales, para lo cual, los partidos políticos deberán obtener cuando menos el 2% de la votación total.

La Constitución de 1917 solo contemplaba a los trescientos diputados de mayoría relativa. El 22 de julio de 1963 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional para establecer el sistema de diputados de partido, con el propósito de fortalecer la presencia de diputados provenientes de los partidos de oposición, especialmente los que obtuvieran más del 2.5%. A partir de 1972, más del 1.5% de la votación total podría acreditar diputados de partido. El 28 de diciembre de 1977 se publicó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, así como una reforma constitucional. En consecuencia, se suprime la figura de los diputados de partido y se establece un sistema mixto, en el que predomina el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional: trescientos diputados electos mediante el primer sistema y cien por el segundo. Después, el 15 de diciembre de 1986, se dio otra reforma constitucional y se publicó el Código Federal Electoral hasta 1987, por lo que se aumentó de cien a doscientos diputados de representación proporcional. Así, el partido mayoritario podría obtener hasta trescientos cincuenta diputados por ambos sistemas, conocido este fenómeno político como “la cláusula de gobernabilidad”. En otra reforma constitucional de 1993, el artículo 54 eliminó en cierto modo dicha cláusula, aunque no totalmente, ya

inventario de las copias certificadas de las constancias de mayoría y representación proporcional, para que del 20 al 28 de agosto se entreguen las credenciales de acreditación de los legisladores federales electos. Los diputados de mayoría deberán asistir el 29 de agosto de ese año, a las 11:00 horas, en el salón del pleno, para los preparativos de la sesión constitutiva. Ésta iniciará el 1o. de septiembre.<sup>194</sup>

Los partidos políticos, una vez recabadas las constancias de sus candidatos electos, comunicarán al secretario general hasta el 28 de agosto, sobre la integración de su grupo parlamentario. También se precisará el nombre de su coordinador.<sup>195</sup>

que el partido mayoritario no podría obtener más de trescientos quince escaños si lograba más del 60% de la votación total, ni más de trescientos si consiguiera menos del tal porcentaje, con lo cual el partido mayoritario no constituiría una mayoría absoluta.

En la reforma electoral de 1996, el artículo 54 constitucional elimina la “cláusula de gobernabilidad”. Prescribe que el partido que alcance el 2% de la votación nacional de las listas regionales de las circunscripciones han de asignársele asientos de representación proporcional; ningún partido político podrá conseguir más de trescientos diputados por ambos principios —mayoría relativa y representación proporcional— ni una representación que exceda de ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Por excepción, esta última situación no se aplicará al partido político que por sus triunfos uninominales obtuviera un porcentaje de asientos superior al porcentaje de su votación nacional, más el 8%; una vez adjudicados los diputados de representación proporcional bajo los dos supuestos que anteceden, los partidos que se encontraren bajo la primera regla se les adjudicarán diputados plurinominales.

<sup>194</sup> Esta sesión constitutiva es conducida por una mesa de decanos, integrada por los diputados electos presentes en dicha sesión. El secretario general de la Cámara informará que cuenta con la documentación que los acredite como tales, para luego nombrar a los integrantes de la mesa de decanos. En esta conformación se tomará en cuenta la antigüedad como legislador federal y haber pertenecido en mayor número a legislaturas anteriores. El de mayor antigüedad será el presidente; los tres vicepresidentes y los tres secretarios serán los diputados que cuenten con mayor antigüedad. El presidente comprobará si hay quórum; uno de los secretarios corroborará si procede celebrar la sesión constitutiva, para que después el propio presidente dé a conocer el orden del día: quórum, protesta constitucional del presidente de la mesa de decanos y de los diputados electos presentes; elección de los integrantes de la mesa directiva. Este último hecho se comunicará al presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los órganos legislativos de los estados y del Distrito Federal.

<sup>195</sup> Los grupos parlamentarios se integran con los legisladores de una misma afiliación perteneciente a un partido político. Su función constitucional (artículo 70) es permitir la libre asociación política para proporcionar información, otorgar asesoría y preparación de los elementos necesarios en la articulación del trabajo legislativo. Estas agrupaciones son un reflejo de asociación moderna que transmite el sistema de partidos. No constituyen órganos o parte de la estructura de las cámaras, en virtud de no contar con las funciones

Esta cámara cuenta con la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, así como las siguientes secretarías: la General de la cámara, la de Servicios Parlamentarios, la de Servicios Administrativos y Financieros y otros órganos técnicos.

La Mesa Directiva se elige por las dos terceras partes de los diputados presentes, a través de una lista que contenga los nombres de quienes se proponen y sus respectivos cargos. Si se trata del primer año de sesiones, se convoca por el presidente de la Mesa de Decanos. Este órgano se encarga de la sesión constitutiva de la cámara en el año de su elección, por lo que se integra por un presidente, que a su vez preside la Cámara de Diputados.<sup>196</sup> El fin es hacer la declaración constitutiva y citar a las 17:00 horas del 1o. de septiembre de ese año, para celebrar la sesión de apertura del periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo. Por ende, es necesario designar las comisiones de cortesía para el ceremonial de dicha sesión.

relacionadas en el pleno que la propia Constitución les otorga. Dichos grupos se componen con un mínimo de cinco diputados, por lo que sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político nacional en la cámara. Cabe comentar que en la primera sesión ordinaria de la legislatura, cada grupo entregará a la Secretaría General el acta que contenga la decisión de sus miembros de constituirse como tal, así como una lista de sus integrantes; las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno, según los estatutos de sus partidos políticos; nombre del diputado coordinador del grupo parlamentario, cuyas tareas son, promover el consenso con otros legisladores y votar en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la que designará recursos y espacios físicos para los grupos. Posteriormente, el secretario general publicará los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios. Los diputados que no se adhieran o dejen de pertenecer a tales agrupaciones se considerarán independientes.

<sup>196</sup> El presidente de la Cámara garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo; conduce las relaciones institucionales con su colegisladora y los otros poderes de la Unión, así como con los estados y autoridades del Distrito Federal; cuenta con la representación protocolaria de la cámara en el ámbito diplomático parlamentario; dirige las sesiones y vigila el buen equilibrio entre los grupos parlamentarios. Además, se le adjudica la responsabilidad de presidir, abrir, citar, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno de la Cámara, del Congreso General y las de la Comisión Permanente, así como las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; exige orden al público asistente a las sesiones; da curso a los asuntos y negocios de la cámara; firma las leyes y decretos que expida el Congreso General y de la cámara; convoca a reuniones de la Mesa Directiva, de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; ostenta la representación legal de la cámara; hace efectivas las sanciones previstas en los artículos 63 y 64 constitucionales, respecto de los diputados que no concurren a las sesiones.

Posteriormente, se comunicará al presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los órganos legislativos de los estados y del Distrito Federal.

La elección de la Mesa Directiva para el segundo y tercer año de la legislatura, se hará mediante la sesión preparatoria de la cámara que inicie dichos periodos, cuyo proceso lo realizará la directiva que concluya. También contará con tres vicepresidentes y tres secretarios, cuya duración será de un año, con posibilidades de reelegirse. Los primeros sustituirán al presidente en sus ausencias temporales, sobre el orden de prelación de la lista electa, así como asumir la delegación protocolaria de la cámara. Si las ausencias son por más de 21 días durante los periodos de sesiones, o de 45 en el lapso de los recesos de la cámara, la propia mesa designará al vicepresidente en funciones con carácter de presidente. Esta elección será por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el pleno, así como para la remoción de alguno de sus integrantes.

Este órgano directivo cuenta con atribuciones que son un gran avance en la tarea legislativa. Además, el presidente de la Mesa Directiva dispondrá de un cuerpo profesional para el cumplimiento de sus funciones. Los vicepresidentes (tres) y secretarios (tres) de la Mesa se apoyarán en dos asesores provenientes del servicio civil de carrera. Esto constituye una garantía para un buen desarrollo del quehacer del Poder Legislativo, especialmente del trabajo en comisiones. El propósito es profundizar en la técnica legislativa y poder emitir la normatividad que necesita la nación.<sup>197</sup>

La Cámara de Diputados también dispone de una Coordinación de Comunicación Social, ubicada jerárquicamente en el ámbito de la presidencia de la Mesa Directiva. Dicho órgano técnico se encarga de la difusión de sus

<sup>197</sup> Dentro de la responsabilidad de los secretarios destacan: comprobar el quórum de las sesiones del pleno, registrar el cómputo de las votaciones y darlas a conocer bajo la supervisión del sistema electrónico; tramitar los asuntos de la cámara; vigilar la distribución oportuna de las iniciativas y dictámenes entre los legisladores; controlar el libro de actas; firmar las leyes, decretos y acuerdos de la cámara o del Congreso, entre otras.

La Mesa Directiva, en apoyo al orden del día, dirigirá las sesiones, debates, discusiones y votaciones del recinto camaral; cuidará que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicaciones y demás escritos cumplan con los requisitos de ley; designar a las comisiones de cortesía necesarias. Para llevar un buen control de estas funciones, dicha directiva debe reunirse por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones. En caso de empate al momento de votar una decisión, el presidente dispone del voto de calidad. A estas sesiones acudirá el secretario general de la cámara con voz, con el fin de preparar los documentos necesarios para las reuniones de los acuerdos que se adopten.

actividades, del programa de publicaciones y ser el enlace con los medios de comunicación.<sup>198</sup>

Esta coordinación engloba las siguientes direcciones: de Información, encargada de difundir las actividades legislativas; informar objetivamente sobre las iniciativas, propuestas y dictámenes discutidos y resueltos en comisiones y en el pleno; analizar y difundir la información de los medios de comunicación de interés para la cámara; de Enlace con los Medios, cuya misión es realizar las tareas de relación con los medios de comunicación, acreditarlos ante la cámara y proporcionarles la atención necesaria para que cumplan sus funciones, como hacer entrevistas a legisladores; poner a disposición de los medios las versiones estenográficas, la *Gaceta Parlamentaria* y el *Diario de los Debates*; apoyar a las oficinas de comunicación social de los grupos parlamentarios y de la propia cámara respecto a relaciones públicas externas; Editorial, la cual apoya técnicamente a los órganos de la cámara en publicaciones e impresos derivados de sus actividades. El personal de estas direcciones es parte del servicio de carrera, por lo que los titulares y demás personal se rigen por el estatuto respectivo.

La Junta de Coordinación Política se compone con los coordinadores de cada grupo parlamentario. El presidente de esta Junta convoca a reuniones y propone a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, los criterios para el programa de cada periodo de sesiones. Este presidente será el coordinador del grupo con mayoría absoluta en la cámara y durará toda la legislatura. En caso de que ninguno disponga de esa mayoría, presidirán la presidencia anualmente todos los grupos parlamentarios.<sup>199</sup>

<sup>198</sup> El titular de la Coordinación de Comunicación Social se designa en el pleno por las dos terceras partes de los diputados presentes para una legislatura y podrá ser reelecto. Para ello, deberá cumplir con los siguientes requisitos: mexicano por nacimiento, no tener otra nacionalidad y estar en pleno ejercicio de sus derechos; haber cumplido 30 años de edad; contar con título de licenciatura; no haber sido durante los últimos cinco años, miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular ni haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena privativa de la libertad. Sus principales funciones son: auxiliar a la presidencia de la Mesa Directiva en la formulación del programa de comunicación social de la cámara, con el propósito de difundir sistemática y adecuadamente sus actividades, de imagen institucional y editorial (excepto del *Diario de los Debates*), *Gaceta Parlamentaria*; fungir como enlace con los representantes de los medios de comunicación, acreditarlos y otorgarles las atenciones necesarias, y analizar la información de los medios de comunicación referentes a los asuntos de interés.

<sup>199</sup> La Junta de Coordinación Política se instalará a más tardar en la segunda sesión ordinaria que celebre la cámara al comenzar cada legislatura. Se reunirá por lo menos

La Junta de Coordinación Política propone al pleno la integración de las comisiones junto con sus mesas directivas, así como las delegaciones para atender las reuniones interparlamentarias con otros países; se encarga de elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el Estatuto para regular el Servicio de Carrera Administrativo y Financiero de la cámara.

Otro acierto en esta legislación es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativo. Este órgano interno debe quedar instalado a más tardar al día siguiente de que se haya establecido la Junta de Coordinación Política. La Conferencia se constituye por el presidente de la cámara y los miembros de la Junta; se reúne al menos cada quince días durante los periodos de sesiones y cuando así lo determine en los recesos. Para ello, se requiere que convoque su presidente o a solicitud de tres coordinadores de los grupos parlamentarios. Se podrán convocar a los presidentes de las comisiones cuando exista un asunto de su competencia.

Esta cámara también se apoya en otros órganos internos, como la Contraloría Interna, ubicada dentro de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. En el marco de sus funciones destacan: recibir todo tipo de quejas; realizar investigaciones, auditorías y aplicar procedimientos y sanciones, resultantes de las responsabilidades de tal naturaleza, conforme la Ley Orgánica y el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera. El contralor se nombra a propuesta de la Conferencia, con la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores presentes en el Pleno. Para ello, se cubrirán los requisitos que se necesitan para el de secretario general.<sup>200</sup>

una sola vez a la semana en el transcurso de los periodos de sesiones; si se encuentra en receso, acordará la periodicidad de las mismas. A dichas reuniones acudirá el secretario general de la Cámara con voz, pero sin voto, cuya tarea principal es preparar los documentos necesarios para las reuniones, levantar el acta correspondiente y registrar los acuerdos tomados. Esta Junta refleja una expresión plural de la cámara, pues se encarga de impulsar entendimientos y convergencias políticas para conformar acuerdos respecto las propuestas, iniciativas o minutas que requieran su votación en el Pleno, así como someter a consideración de éste la aprobación del presupuesto anual de la cámara; asignar los recursos materiales, humanos y financieros a cada grupo parlamentario. Sus decisiones se adoptan por mayoría absoluta por voto ponderado, es decir, todos los coordinadores representarán los votos de los integrantes de sus respectivos grupos.

<sup>200</sup> Dentro de las actividades del contralor se enmarcan: la de formular el programa anual de control y auditoría de la cámara, así como la evaluación de las unidades administrativas para saber si cumplen los acuerdos, normas, políticas y procedimientos aprobados por la Conferencia; colaborar con la Entidad de Fiscalización Superior de la Fede-

La Contraloría cuenta con varias áreas, como la de auditoría, encargada de hacer este tipo de actividades conforme al programa anual de investigación; elaborar los informes de los resultados; vigilar el manejo de los recursos financieros, humanos y materiales; participar en la aclaración de las observaciones con los titulares de las unidades administrativas auditadas; fungir como enlace con la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la cámara al revisar la cuenta pública; el área de evaluación y seguimiento, realizar la evaluación de las unidades administrativas y el informe trimestral de las funciones de la contraloría; el área de Quejas, Denuncias e Inconformidades, cuya misión es difundir la normatividad en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades, representar a la Contraloría Interna, atender las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos de la cámara en el desempeño de sus funciones, por lo que dictaminará las resoluciones respectivas y determinará en su caso, las responsabilidades administrativas y sanciones.

Un gran avance es haber establecido la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, porque contribuye al mejoramiento de las tareas del Poder Legislativo y sobre todo, impulsar el trabajo de las comisiones. Para ello, se establecerá un programa legislativo de los periodos de sesiones, un calendario para su desahogo, un orden del día de cada sesión y las formas de los debates.

Dicha Conferencia podrá proponer al pleno el proyecto de estatuto para organizar a la Secretaría General, a las secretarías de Servicios Parlamentarios, de Servicios Administrativos y Financieros, así como otros centros, unidades y servicios de carrera. Igualmente, someterá al Pleno la aprobación del secretario general, del contralor, de los secretarios de Servicios, de los vocales del Consejo Directivo y del coordinador de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de la cámara.

Por su parte, se conserva la Secretaría General.<sup>201</sup> Este órgano se encarga de coordinar y ejecutar las tareas, cuya finalidad será el mejoramiento

ración de la cámara para la revisión de la cuenta pública; instruir y resolver los recursos que hagan valer sus servidores públicos, respecto las resoluciones en las que se sancione administrativamente, así como las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, enajenaciones y obra pública que realice la cámara, y prestar asesoría en los procedimientos de enajenación de bienes de la misma.

<sup>201</sup> Existen varias formas de nombramiento de los funcionarios encargados de proporcionar los servicios administrativos y técnicos en los diferentes parlamentos o congresos

de las funciones legislativas, administrativas y financieras, así como la supervisión de los apoyos de la cámara y los trabajos de las secretarías de servicios; llevar la administración con el auxilio del secretario de Servicios Administrativos, y vigilar el cumplimiento del Estatuto de Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera. El secretario, como titular de la Conferencia, debe brindar apoyo técnico a la Junta y a la Mesa Directiva; preparar los informes de labores; presidir el Consejo Directivo e intervenir en la planeación, organización, integración y regulación del servicio de carrera; establecer los enlaces necesarios con los órganos de servicio parlamentario y administrativo de la Cámara de Senadores, de las Legislaturas de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre otras funciones.

Para realizar todo ello, el secretario general cuenta con una oficina de apoyo, cuyos miembros son parte del servicio de carrera. Este cuerpo de apoyo se integra con secretarios particular y privado, un asistente administrativo y una coordinación de asesores.

La Unidad de Capacitación y Formación Permanente, se ubica administrativamente en la Secretaría General. Se encarga de la formación, actualización y especialización profesional de los candidatos e integrantes del

en el mundo. Esta designación se hace para cierto tiempo (como en Italia por siete años) o de forma indeterminada (Holanda). El nombramiento puede hacerse a través de quien preside el órgano parlamentario (Bulgaria, Dinamarca, Israel), del órgano político colegiado de mayor rango (Francia, Islandia), por elección en el Pleno del Parlamento (Bélgica, Alemania, Sudáfrica), por una instancia ajena al órgano Legislativo (Canadá, Irlanda), a través de un examen abierto de competencia (Austria, Chipre), etcétera. Estos funcionarios responden ante el pleno del órgano Legislativo, a un cuerpo colegiado o un comité apropiado para ello.

En algunos países se llaman director general administrativo (Brasil), director ejecutivo (Costa Rica), ayudante de la Secretaría y encargado de las oficinas (República Dominicana). En el caso de nuestro país, el secretario general es propuesto por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, quien deberá ser aprobado por el pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, para cada legislatura.

Para ocupar este cargo es requisito ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad; estar en pleno ejercicio de sus derechos; contar con 30 años cumplidos; ostentar título profesional legalmente expedido, así como experiencia para desempeñar el cargo; no haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia nacional, estatal o nacional de un partido político o candidato a un puesto de elección popular (con fin de evitar la parcialidad), y no haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena privativa de la libertad (artículo 7o. a 9o., Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera).

servicio parlamentario, administrativo y financiero. Esta unidad se conforma por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera, integrado por el secretario general de la Cámara (quien fungirá como presidente), los secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros (como vicepresidentes), tres vocales<sup>202</sup> y el coordinador de la Unidad (como secretario técnico).<sup>203</sup>

<sup>202</sup> El Consejo Directivo del Servicio de Carrera está facultado para emitir las normas, políticas, lineamientos y directrices que regulen al servicio; establecer las políticas de remuneración; autorizar los procedimientos, catálogos de puestos del servicio e instrumentos técnicos y administrativos; aprobar las convocatorias para el proceso de reclutamiento, selección e ingreso del personal al servicio; autorizar para que estos funcionarios asistan a cursos nacionales y extranjeros, así como los mecanismos de evaluación del aprovechamiento de los programas y metodología respecto del desempeño; expedir las constancias de adscripción y nombramientos de los funcionarios del servicio; fungir como instancia de resolución de inconformidades de estos funcionarios; proponer a la Conferencia las reformas y adiciones al Estatuto en materia del servicio; conformar los grupos consultivos necesarios para cumplir las atribuciones respectivas, especificar su objeto, alcances y duración; recibir los informes de actividades sobre el servicio que presente el coordinador de la Unidad; nombrar a los funcionarios del servicio con base en el proceso de reclutamiento, selección, ingreso, promoción y ascenso establecidos en el Estatuto; contribuir en la formación y actualización parlamentaria y administrativa de legisladores y de su personal de apoyo. Este consejo sesiona una vez cada dos meses de forma ordinaria; de manera extraordinaria las veces que lo requiera el presidente o a petición de la mayoría de sus integrantes. A este presidente del Consejo le corresponde presidir las reuniones del mismo, ejercer el derecho de voto de calidad en caso de empate, convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias, proponer a la Conferencia las reformas o adiciones al Estatuto en materia de servicio y evaluar la operación del mismo.

Para ser vocal del Consejo ha de ser ciudadano mexicano por nacimiento, haber cumplido treinta años de edad y contar con título profesional. Estos vocales serán designados por la Conferencia, a propuesta de su presidente, por medio del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la cámara. Previa designación de los vocales, el presidente de la Conferencia solicitará la formulación de propuestas a las universidades e instituciones de educación, colegios y academias que cuenten con estudios o investigaciones sobre la materia. Con ello se fortalece el trabajo legislativo al integrar personal especializado. Dichos vocales, junto con los vicepresidentes, participan con voz y voto en las sesiones del Consejo, con el fin de proponer los lineamientos y programas pertinentes, así como los acuerdos y resoluciones del mismo.

<sup>203</sup> El coordinador es designado por la Conferencia a propuesta del Consejo Directivo, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros de la cámara. La resolución debe recaer preferentemente en un funcionario del servicio por tiempo indefinido, siempre y cuando acredite las evaluaciones que aplique el propio Consejo. Para ser coordinador es necesario cumplir con los mismos requisitos que para el secretario general y contar con título profesional o constancia de haber concluido estudios de maestría; contar con experiencia profesional por lo menos cinco años en docencia o investigación.

La Unidad de Capacitación dispone de una Oficina de Planeación, para diseñar los planes de carrera de los cuerpos del servicio; coadyuvar en la elaboración del catálogo de rangos y puestos del servicio, programas de capacitación, actualización y especialización; proponer las modalidades de incentivos y reconocimiento al desempeño, productividad y méritos de los funcionarios del servicio.

Igualmente, cuenta con otras oficinas, como la de Formación y Capacitación, comisionada para elaborar y aplicar los planes de carrera del servicio, así como el Programa de Instrucción que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios; la Oficina de Ingreso, Evaluación y Ascenso, facultada para aplicar los métodos y procedimientos de ingreso y adscripción inicial en los respectivos concursos, así como para la ocupación de vacantes y promociones de ascenso de los funcionarios del servicio. Estos servidores públicos son considerados como trabajadores de confianza, cuyas relaciones laborales se rigen por el artículo 123, apartado B. Por ende, pueden realizarse convenios con el ISSSTE, con el fin de gozar de los servicios de seguridad social.<sup>204</sup>

<sup>204</sup> El Estatuto de Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera, emitido el 24 de enero de 2000 por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, entró en vigor el 1o. de junio del mismo año. Este documento normativo prevé que el Consejo Directivo de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, integrado desde el 31 de mayo del mismo año, es el órgano rector del servicio de carrera, el cual preside el secretario general de la Cámara, así como los secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, tres vocales externos al servicio y el coordinador de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente. Por su parte, esta Unidad se encargará del reclutamiento, selección, formación, actualización, especialización, evaluación, promoción y ascenso de los funcionarios de Servicio de Carrera. Con ello se pretende preparar y reorganizar al personal de esta cámara, para fomentar y estimular su profesionalización, así como una organización técnica y administrativa del servicio, con el fin de facilitar una continuidad de las funciones, la conservación de una memoria institucional y de un apoyo técnico-profesional para la labor de los legisladores. Para lograrlo, se dispondrá de la Secretaría General, las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, la Coordinación de Comunicación Social; los centros de estudios de las Finanzas Públicas, de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y de Estudios Sociales y de Opinión Pública, así como lo relativo a la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna.

Se trata de consolidar un sistema de personal que responda a las necesidades de la cámara, puesto que se contará con servidores públicos especializados que proporcionen un apoyo eficiente, oportuno y de buena calidad para el desarrollo de sus quehaceres camarales (legislativos, administrativos, financieros, de control). El estatuto de referencia consta de cuatro capítulos: el primero se refiere a disposiciones generales respecto a las

Se consideran funcionarios del servicio de carrera de la cámara, todos los servidores públicos incorporados a los cuerpos de la función legislativa, administrativa o financiera, así como los de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente y la Coordinación de Comunicación Social. Los miembros del servicio civil de carrera se someten a varios procesos, como el de reclutamiento, de selección e ingreso; a los programas de capacitación, actualización y especialización; a los sistemas de evaluación, promoción, ascenso y adscripción a los cargos y puestos conforme al nombramiento; al rango y niveles estipulados en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera (rango de alta dirección, dirección, ejecutivo, técnico especializado, asistente, analista).

En la Ley Orgánica del Congreso General y con la implementación del sistema de profesionalización del personal de la cámara, se trata de formar funcionarios de alta calidad, que apoyen profesionalmente el cumplimiento de las atribuciones constitucionales de los legisladores.

Otro acierto es la creación de la Secretaría de Servicios Parlamentarios. Es el órgano que contribuye a profesionalizar al personal que auxilie a nuestros congresistas. Esta Secretaría se instituirá con funcionarios de carrera,<sup>205</sup> cuyas tareas son muy diversas. Sobresale la asistencia técnica por

direcciones y oficinas; el segundo versa sobre la organización de las secretarías y de la Coordinación de Comunicación Social, así como la conformación de unidades u órganos técnicos y administrativos para la prestación de servicios legislativos, administrativos, financieros y la asistencia técnica a las comisiones y comités. Es por ello que la Mesa Directiva de la Cámara y su presidente contarán con un cuerpo profesional que les asistan en sus funciones. En el capítulo tercero se contemplan los fines propios del Servicio de Carrera, como la probidad, responsabilidad, respeto y vocación de servicio, incentivos y reconocimientos; en el capítulo cuarto se incorpora a la Contraloría Interna, órgano técnico encargado de recibir quejas, información, realizar auditorías y aplicar procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la cámara.

En virtud de los avances de la ciencia y su relación con la materia legislativa, fue necesario crear la Unidad de Capacitación, ya que es importante contar con personal capacitado para el buen funcionamiento de las comisiones, pues la calidad de sus conocimientos son útiles para el Poder Legislativo. Este tema es de gran relevancia, toda vez que el fortalecimiento del órgano Legislativo no debe quedarse en el olvido, y menos en estos tiempos de renovación de las instituciones jurídicas mexicanas.

<sup>205</sup> El secretario de Servicios Parlamentarios se designa por el Consejo Directivo, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Se elige dentro de los candidatos que hayan acreditado los requisitos correspondientes, o en su caso, mediante concurso abierto de oposición. La Conferencia se podrá oponer a este nombramiento en los siguientes diez días a partir de que esto sea notificado por el Consejo Directivo.

porcionada a la presidencia de la Mesa Directiva; los rubros de comunicaciones, correspondencia, turnos, control de documentos, certificación y autenticación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionadas con el fuero de los legisladores; registro bibliográfico de los miembros de la legislatura; aspectos de protocolo, ceremonial y relaciones públicas. Para mayor consolidación de esto, se cuenta con una coordinación de asesores, una secretaría particular, una secretaría privada y un asistente administrativo.

De igual forma, se prestan servicios a las comisiones a través de su secretario técnico. El objetivo es dar seguimiento al estado que guardan los asuntos que se les turnen hasta su dictaminación, así como la elaboración del acta de cada reunión.

En la Secretaría de Servicios Parlamentarios se ubican orgánicamente las siguientes direcciones:<sup>206</sup> 1) de Asistencia a la Presidencia de la Mesa

El secretario de Servicios Parlamentarios propone normas, políticas y lineamientos del servicio de carrera y funge como vicepresidente del Consejo Directivo; formula los programas de actividades y vela por la imparcialidad de los servicios a su cargo; realiza la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias; acuerda y asiste al secretario general y lo suple cuando sea necesario en las reuniones de la mesa directiva; coordina las actividades de sus respectivas áreas; promueve la investigación del derecho parlamentario comparado; presenta informes de actividades por periodo de sesiones y año legislativo; es enlace entre la Mesa Directiva y los grupos parlamentarios en las sesiones; dirige el funcionamiento del sistema parlamentario de asistencia, votación y audio automatizado, así como el de información y estadística; coordina los servicios de la biblioteca y hemeroteca, las actividades de los centros de estudios; atiende las solicitudes de diputados en cuestiones técnico-legislativas vinculadas con sus atribuciones, entre otras. De igual forma, un aspecto relevante que se contempla en el artículo 14 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera es el requisito para ser titular de esta Secretaría: se debe contar con título profesional, así como acreditar experiencia en tareas parlamentarias o conocimiento del derecho parlamentario, a través de su práctica o docencia.

<sup>206</sup> El capítulo IV del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera, prevé que los directores de la Secretaría de Servicios Parlamentarios son funcionarios de carrera, nombrados por el Consejo Directivo con el voto de las dos terceras partes de los candidatos. Los requisitos a cubrir son: ser mexicano por nacimiento, no tener otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos; haber cumplido 25 años de edad para los directores, 28 para los directores generales y 30 para los directores generales en jefe; contar con título de licenciatura.

Los rangos de los directores son: de alta dirección, dirección y ejecutivo, que para efectos del salario serán considerados con el carácter de director general en jefe, director general o director de área, según las funciones. Las direcciones de servicios de comisiones, de comités y de tesorería están a cargo de un director general en jefe. Por su parte, las di-

Directiva, 2) de Servicios a la Sesión, 3) de Comisiones y Comités, 4) del Diario de Debates, 5) del Archivo, 6) de Bibliotecas. 7) También se incluyen varios centros de estudios, 8) como el de Finanzas Públicas; 9) de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria, y 10) de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Por su parte, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros también se integra con funcionarios de carrera.<sup>207</sup> En esta Secretaría se adscriben varias direcciones, como la de Recursos Humanos, autorizada para administrar el personal del servicio de carrera, su reclutamiento, promoción, evaluación permanente, servicio social, expedición de nombramientos y credenciales; integrar el programa anual de prestaciones y servicios recreativos; participar en las relaciones laborales y revisión de las condiciones generales de trabajo, coordinar el Centro de Desarrollo Infantil;<sup>208</sup>

recciones de Archivo, de Servicios Médicos y de Atención a Diputados, así como las oficinas de Organización y procedimientos, Talleres Gráficos y las demás, las conducirá un director de área. A estos directores de servicios les corresponde asistir al secretario de Servicios; cumplir las directrices y acuerdos del propio secretario; coadyuvar con éste en la formulación de planes y programas de trabajo; conformar bancos de datos en sus ámbitos, entre otras. Véase anexo al final de este capítulo cuatro.

<sup>207</sup> El titular de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros se designa por el Consejo Directivo. Ha de contar con título profesional y conocimientos sobre la materia. En su desempeño, al Secretario lo apoyará una coordinación de asesores, una secretaria particular, una secretaria privada y un asistente administrativo. Dentro de sus tareas, ha de asistir al secretario general de la cámara y suplirlo cuando no acuda a las reuniones; dirigir los trabajos de sus áreas; realizar estudios administrativos y financieros; encauzar las políticas sobre las relaciones laborales, la administración de los recursos y del servicio de carrera; coordinar el programa de seguridad y protección civil y la prestación de los servicios médicos; dirigir la administración de los recursos materiales, inventarios, almacenes, archivo general, adquisiciones y control de bienes muebles; asistir al secretario general cuando el presidente de la mesa directiva solicite la intervención de la fuerza pública. En las ausencias del secretario de Servicios Administrativos y Financieros, lo suplirá el director de Tesorería, de Recursos Materiales o el de Recursos Humanos.

<sup>208</sup> La Dirección de Recursos Humanos dispondrá de la Oficina de Administración de Personal, la cual elabora las nóminas y listas de pago de honorarios por servicios profesionales; expide los nombramientos y la contratación de servicios públicos, así como las credenciales de identificación de los funcionarios; formula el programa anual de prestaciones a los servidores públicos de la cámara; propone el presupuesto anual; la Oficina de Capacitación y Desarrollo recluta y selecciona los servidores públicos; desarrolla programas de capacitación y promoción a los del servicio de carrera; establece convenios con instituciones educativas para realizar el servicio social, y de Relaciones Laborales, que participa en la revisión y ejecución de las prestaciones convenidas, y procura que las relaciones laborales se den dentro del marco legal.

la *Dirección de Recursos Materiales*, comisionada para aplicar las políticas de administración de registro, control, almacén e inventario de los recursos materiales y adquisición de bienes y servicios, como inventario de bienes muebles, materiales de oficina, papelería; formular el presupuesto anual de adquisiciones;<sup>209</sup> la *Dirección de Tesorería*, cuyo objetivo es hacer la programación, presupuesto anual de la cámara y su respectiva administración; formular los manuales de organización y procedimientos administrativos de las áreas que proporcionan los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.<sup>210</sup>

En esta Secretaría también se ubican algunas direcciones, como la de *Servicios Generales y de informática*, con la tarea de proponer las políticas de administración de los servicios generales, de apoyo logístico e informática, como mantenimiento de inmuebles, adquisición de bienes informativos y de telecomunicaciones, adaptar los espacios físicos, estacionamientos e instalaciones de los inmuebles;<sup>211</sup> la *Dirección de Servicios Jurídicos*,

<sup>209</sup> La Dirección de Recursos Materiales contará con diversas oficinas: la de Almacenes e Inventarios, encargada de llevar el registro, almacenamiento e inventario de los bienes de la cámara; de Adquisiciones, que formula y ejecuta el programa anual y ejerce el presupuesto en la adquisición de bienes y servicios, y de Control y Seguimiento, cuyo objetivo es verificar que se aplique la normatividad establecida en la adquisición de bienes y servicios, derivados de los contratos de adquisición, así como asegurar los bienes muebles e inmuebles.

<sup>210</sup> La Dirección de Tesorería contempla las oficinas de Programación y Presupuesto, cuya tarea es participar en la formulación del programa de trabajo y presupuesto anual de la cámara; asignar los techos presupuestales anuales y trimestrales; evaluar la ejecución de los programas y presupuestos de la cámara; de Finanzas, que administra el presupuesto e invierte en los instrumentos autorizados a fin de obtener buen rendimiento; de Contabilidad, cuyo propósito es ordenar, analizar y registrar las operaciones contables, de los bienes y obligaciones patrimoniales de la cámara; formular mensualmente los estados financieros de la cámara y trimestralmente el informe de la cuenta pública; cumplir con las obligaciones fiscales, y de Organización y Procedencia, encargada de elaborar el manual de organización y demás documentos administrativos, con el fin de modernizar la calidad de los servicios, y participar en la actualización de la documentación jurídico-administrativas de la cámara.

<sup>211</sup> En la Dirección de Servicios Generales y de Informática se ubican varias oficinas, como la de Servicios Generales, con la misión de coordinar y controlar los espacios físicos; dar mantenimiento a las unidades de transporte, limpieza, jardinería, fotocopiado y estacionamiento; supervisar los servicios concesionados; administrar el archivo general de la cámara; la Oficina de Apoyo Logístico a Reuniones y Eventos, cuyas obligaciones es proponer y aplicar las políticas de alimentación en la cámara; proporcionar apoyo logístico a las sesiones del Pleno y las reuniones de los órganos de gobierno, comisiones y comités, grupos parlamentarios, diputados y unidades administrativas; la Oficina de

cuya misión es asesorar en lo consultivo y contencioso cuando la cámara sea parte, así como asistir jurídicamente al presidente de la Cámara, a la Secretaría General y a las secretarías de Servicios.<sup>212</sup>

La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros organiza los servicios de seguridad, quienes elaboran el programa de seguridad para los legisladores, el personal y los visitantes a la cámara, así como cuidar el resguardo del recinto legislativo;<sup>213</sup> los servicios médicos atienden las urgencias médicas, consulta externa, atención odontológica, así como la orientación a los diputados en el trámite de reembolsos de gastos médicos. Además, está el área de Servicios de Atención a Diputados, la cual gestiona los viáticos, pasajes aéreos, reembolsos para los legisladores y la tramitación de notas de gastos, con motivo de trabajos que realizan en las comisiones o comités, y en las solicitudes para obtener pasaportes y visas.

Por lo que respecta a la reestructuración de las comisiones, las ordinarias se encargan de hacer los dictámenes legislativos, de información y de

Informática, encargada de diseñar y aplicar las políticas para la compra, administración y el desarrollo de los servicios informáticos y de telecomunicaciones de la cámara, así como su mantenimiento; desarrollar y promover la Internet, de la página web y la red de datos de la cámara; solucionar las consultas de las unidades administrativas y legislativas de la cámara en cuestiones informáticas; monitorear las redes telefónicas, y la Oficina de Talleres Gráficos, que realiza las impresiones, ediciones y publicaciones en apoyo de las cámaras, así como controlar la maquinaria y equipo de los talleres.

<sup>212</sup> La Dirección Jurídica tendrá a su mando la Oficina de Consultoría y Auxilio al Procedimiento Disciplinario, para atender toda consulta jurídico-parlamentaria; auxiliar a la Conferencia y al Consejo Directivo en los trámites sobre procedimiento disciplinario; ordenar el catálogo de leyes aplicables; recopilar y analizar las normas, disposiciones y acuerdos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*; la Oficina de Servicios Legales, encargada de vigilar que los actos jurídicos realizados por servidores públicos en representación de la cámara cumplan con los requisitos legales; renovar el registro de los compromisos jurídicos de la cámara; auxiliar a la Secretaría General en el trámite de las denuncias de juicio político y solicitudes de declaración de procedencia, y la Oficina de lo Contencioso, para representar a la cámara en los juicios, diligencias, trámites administrativos y jurisdiccionales, además de los juicios amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, cuando así lo requiera el presidente de la Mesa.

Directiva; desahogar las solicitudes y requerimientos legales que formulen las autoridades judiciales y administrativas.

<sup>213</sup> Esta Secretaría organiza la Oficina de Seguridad, que ejecuta las acciones del programa de seguridad del recinto legislativo; organiza los recursos materiales, humanos y técnicos para el óptimo desempeño de los sistemas y equipos de seguridad, y la Oficina de Protección Civil, que propone y ejecuta las acciones del programa de protección civil de la cámara, como realizar prevenciones, simulacros, control de riesgos y supervisión de sistemas electromecánicos.

control, conforme al tercer párrafo del artículo 93 constitucional. Estas comisiones se conforman en el transcurso del primer mes de ejercicio de la legislatura, cuyos miembros serán máximo de 30 diputados, con una duración para todo el periodo. Un buen acierto es que ningún legislador podrá pertenecer a más de dos comisiones (excepto en las jurisdiccionales y de investigación), pues se busca que cumplan de una manera profesional sus funciones constitucionales.

En la conformación de las comisiones, la Junta de Coordinación Política estimará la pluralidad de la cámara, con el fin de postular a los diputados que presidan las comisiones. En caso de que los miembros de algún grupo parlamentario no logren participar en todas las comisiones, se tomarán en cuenta las que ellos consideren; si un diputado se separa del grupo partidista, su coordinador puede solicitar su sustitución en la comisión que colabore. Los integrantes de la Mesa Directiva no podrán intervenir en las comisiones.

La integración de estos órganos deliberantes es el primer acontecimiento que aparece en la práctica cameral. Deben conformarse al inicio de cada legislatura, dentro de los plazos establecidos por la Ley Orgánica.

Estas comisiones pueden establecer subcomisiones para el desarrollo cabal de sus responsabilidades. Su competencia concuerda con la otorgada a las dependencias y entidades de la administración pública federal, por lo que se hace indispensable una subdivisión en sus labores. Estas comisiones, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General, son:

- I. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- II. Asuntos Indígenas.
- III. Atención a Grupos Vulnerables.
- IV. Comercio y Fomento Industrial.
- V. Comunicaciones y Transportes.
- VI. Defensa Nacional.
- VII. Desarrollo Social y Vivienda.
- VIII. Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología.
- IX. Energía.
- X. Equidad y Género.
- XI. Fomento Cooperativo y Economía Social.
- XII. Gobernación, Población y Seguridad Pública.
- XIII. Hacienda y Crédito Público.

- XIV. Justicia y Derechos Humanos.
- XV. Marina.
- XVI. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- XVII. Presupuesto y Cuenta Pública.
- XVIII. Puntos Constitucionales y Sistema Federal.
- XIX. Reforma Agraria.
- XX. Relaciones Exteriores.
- XXI. Salud y Seguridad Social.
- XXII. Trabajo y Previsión Social.
- XXIII. Turismo.

Debido a la dinámica política, social y económica de nuestro país, además de prever la infinidad de trabajo camarál en la presente legislatura, se determinó hacer un reajuste de las comisiones de la siguiente forma:

- Agricultura y Ganadería
- Juventud y Deporte
- Asuntos Indígenas
- Marina
- Atención a Grupos Vulnerables
- Ciencia y Tecnología
- Participación Ciudadana
- Comunicaciones
- Pesca
- Cultura
- Población, Fronteras y Asuntos Migratorios
- Defensa Nacional
- Presupuesto y Cuenta Pública
- Desarrollo Metropolitano
- Puntos Constitucionales
- Desarrollo Rural
- Radio, Televisión y Cinematografía
- Desarrollo Social
- Recursos Hidráulicos
- Economía
- Reforma Agraria
- Distrito Federal
- Educación Pública y Servicios Educativos

- Relaciones Exteriores
- Energía
- Salud
- Equidad y Género
- Seguridad Pública
- Fomento Cooperativo y Economía Social
- Seguridad Social
- Fortalecimiento al Federalismo
- Trabajo y Previsión Social
- Gobernación
- Transportes
- Hacienda y Crédito Público
- Turismo
- Jurisdiccional
- Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
- Justicia y Derechos Humanos
- Vivienda
- \*Un comité de información, gestoría y quejas.

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra por veinte diputados de mayor experiencia legislativa y por representantes de los grupos parlamentarios. Su misión es preparar los proyectos de ley sobre esta materia, así como resolver las consultas de los órganos de la cámara.

La Comisión del Distrito Federal se encarga de los dictámenes legislativos acordes al apartado “A” del artículo 122 constitucional.

La comisión jurisdiccional se integra con un mínimo y máximo de doce y dieciseis diputados. Su misión es designar a los que conformarán la sección instructora, con el propósito de cumplir las tareas enmarcadas en el título cuarto de la Constitución, respecto a las responsabilidades de los servidores públicos.

Las comisiones de investigación se forman transitoriamente para desarrollar las encomiendas del artículo 93 constitucional.<sup>214</sup> El pleno de la

<sup>214</sup> La facultad de crear comisiones de investigación se introdujo en 1977. El 6 de diciembre de este año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que modificó 17 artículos constitucionales, adiciones y reformas que constituían la reforma política que José López Portillo había prometido. El objetivo fue fortalecer el proceso de

cámara acuerda la creación de estas comisiones especiales, especificar su misión, el número de integrantes y el término para cumplir su labor. Una vez realizada ésta, el secretario general de la cámara informará a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, con el fin de declarar su extinción.

En cualquier momento el pleno de la cámara puede proceder a la creación de comisiones indagatorias, cuyo mandato es hasta el cumplimiento de las funciones que les hayan sido encomendadas. Realizan la tarea descrita en el acuerdo de su creación, y en la mayoría de las ocasiones se involucran tintes políticos, razón por la cual se les llaman comisiones políticas, en razón de que verifican el desempeño de cierta institución del Estado.

Las comisiones de investigación encuentran su sustento en la propia norma fundamental. Su actuación abarca las funciones constitucionales del Poder Legislativo; entre ellas la de investigación, que indaga las anomalías del ejercicio de la administración pública, por lo que este tipo de co-

democratización del país; la participación política de las fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema y el fortalecimiento del Poder Legislativo.

Respecto a la creación de comisiones, se adicionó el párrafo tercero del artículo 93, en el sentido de que las cámaras, a petición de una cuarta parte de los diputados y de la mitad en los senadores, puedan integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, cuyos resultados se harán del conocimiento del Ejecutivo federal. Ello obedeció al multiplicado número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, por lo que debían de encontrarse las fórmulas que permitieran vigilar mejor sus actividades. Entonces, el Congreso de la Unión coadyuvaría en la supervisión y control de las actividades del Poder Ejecutivo. La creación de estas comisiones era posible aun sin dicha reforma constitucional, ya que el Reglamento Interior del Congreso de 1934 previó la autorización para conformarlas a propuesta de un diputado o de la Gran Comisión, a las cuales se les puede atribuir funciones investigadoras (artículo 71, 78, 79, 80 y 90). Lo más probable es que el legislador pretendió elevar esta figura a rango constitucional y consagrar un derecho a favor de las minorías parlamentarias, para dotarlas de facultades especiales distintas de las demás comisiones. Para mayor información, consultar el acta del 20 de septiembre de 1979, *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados, núm. 22, t. I, año I, L Legislatura, pp. 9 y ss; González Oropeza, Manuel, "Comentarios al artículo 93", *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a ed., México, Cámara de Diputados, LV Legislatura/Miguel Angel Porrúa, 1994, pp. 765 y ss. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre el principio de división de poderes en la Constitución mexicana", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. II, pp. 673 y ss.; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a. ed. México, UNAM, 1983, pp. 343 y ss.; *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Acta del 20 de septiembre, 1979, t. I, núm. 22, año I, L Legislatura, pp. 9 y ss.

misiones persigue y encuesta escándalos (como las de Conasupo, Chiapas, los casos Colosio, Ruiz Massieu, y del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario), derivados de sus propias facultades y de la privatización de las empresas paraestatales, que empezó a partir de la década de los ochenta del siglo XX.<sup>215</sup>

Estas comisiones están facultadas para requerir la presencia de los miembros de la administración pública, ya que por obvias razones poseen cierta información privilegiada. Por eso, dichas comisiones hacen propias las facultades que naturalmente pertenecen a los órganos de jurisdicción, pues ejercen potestades instructoras y disponen de las garantías propias de la administración de justicia, pero carecen de capacidad ejecutiva y de medidas coercitivas que limiten las libertades (arrestos, arraigos y registros domiciliarios, etcétera).

La comparecencia no se agota en sí mismo. No tendría sentido ni comportaría obligación jurídica alguna en caso de tratarse de una mera visita, ya que el fin es proporcionar cierta información a la comisión. No obstante, por mucho que llegue a coincidir la instrucción realizada por alguna cámara con la instrucción judicial, debe garantizarse la aplicación de los diferentes ordenamientos que contempla la carta magna.

Para fortalecer las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo y consolidar el sistema de comisiones de este último, el 27 de febrero de 2001, la Cámara de Diputados emitió el Acuerdo por el que las directivas de las comisiones debían informar a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sobre la comparecencia de los miembros del gabinete legal del Gobierno de la República. Igualmente, el gobierno del presidente Vicente Fox Quezada ha manifestado su intención de avanzar en esta materia. Así, en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de mayo de 2001 se dieron a conocer los lineamientos que regirán la coordinación del Poder

<sup>215</sup> En la Cámara de Diputados, los partidos de oposición aprobaron la creación de la Comisión para la Protección al Ahorro Bancario, ante la negativa del IPAB de revelar la lista negra del Fobaproa. La propuesta fue presentada el 14 de diciembre de 1999 por la diputada perredista Dolores Padierna y apoyada por los diputados de oposición, el 27 de abril de 2000. La comisión quedó integrada por siete diputados federales: tres del PRI, dos del PAN y dos del PRD, con una presidencia rotatoria cada mes y dos secretarías para el resto de los dos partidos. Esta instancia inició sus funciones el 10 de mayo, por lo que presentaba un informe al pleno de la Cámara de Diputados antes del 31 de julio de 2000, para después hacerlo llegar al presidente de la República. *El Financiero*, México, 28 de abril, 2000; Meyer, Lorenzo, "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LV, núm. 2, 1993, abril-junio pp. 74 y ss.

Ejecutivo con el H. Congreso de la Unión, en lo relativo a la agenda legislativa, presentación de iniciativas del Ejecutivo federal, atención a solicitudes de comparecencias, reuniones de trabajo con servidores públicos de la administración pública federal y peticiones que formulen los órganos legislativos. Esto con el fin de propiciar una comunicación eficiente, respetuosa, veraz y oportuna entre ambos poderes, indispensable para la democratización del país.

Para ello, la Secretaría de Gobernación y la Consejería Jurídica del Ejecutivo coordinan la presentación de iniciativas de leyes, decretos y nombramientos que requieran la aprobación de alguna de las cámaras. Conjuntamente, las dependencias y entidades de la administración pública designarán a un funcionario para que sea enlace ante la Secretaría mencionada, con objeto de eficientar la agenda legislativa.

Los titulares de las dependencias del Ejecutivo federal pueden comparecer ante al pleno de la cámara cuando así se acuerde. Dicha decisión se comunica a la Secretaría de Gobernación por conducto de su enlace respectivo. Se deberá definir el tema a deliberar.

También pueden comparecer particulares a las comisiones. Por ello, es imprescindible reconocer a favor de los gobernados los derechos de su defensa jurídica. Dentro de la defensa de los particulares han de tomarse en cuenta los derechos fundamentales. La facultad concedida al órgano legislativo para solicitar información no se podrá utilizar para lesionar estos derechos, por lo que deberá ser muy cuidadoso, ya que la protección contra la interferencia en la intimidad personal, familiar y la propia imagen, están consagradas en nuestra Constitución Política, como el secreto de correspondencia, la libertad de tránsito, inviolabilidad del domicilio, etcétera. Consecuentemente, las comisiones han de ponderar estos derechos al momento de requerir información y no afectar la intimidad de las personas, especialmente al momento de ser interrogados, así como al momento de hacer público el dictamen final. Estas cuestiones deben contemplarse para personas físicas y morales.

En el supuesto de declaración en falso, es posible el tipo delictivo de falso testimonio. Al mismo tiempo, cabría inferir la existencia de falsedad documental si firma la declaración, puesto que la comparecencia es para informar con veracidad. Entonces, no parece que quepa separar comparecencia de información, ni que ésta pueda ser distinta de veraz y auténtica. La ley no fija ninguna sanción para los supuestos de incomparecencia, por lo que habrá de precisarse o estarse a lo dispuesto por el Código Penal: pena de arresto mínima —tres días— o una multa sustitutoria. Aun cuando

la investigación de la comisión responda a objetivos políticos de control, una pena de mayor cuantía pudiera persuadir la voluntad para lograr la comparecencia de los particulares.

La problemática se suscita esencialmente respecto dos tipos de secretos: el secreto de Estado (secreto oficial) y el secreto profesional (no ha lugar al ámbito reservado del Poder Ejecutivo). Acerca del primero, habrá que ponderar las categorías del Estado e interés público, para que de esta forma, al declarar las materias como “clasificadas”, no afecte a las cámaras al momento de solicitar la información, así como el derecho individual de los legisladores a obtener documentación sobre secretos oficiales. En este contexto, las comisiones pueden recabar, por conducto de su presidente o por alguno de sus miembros (con la aprobación de sus integrantes), la información sobre materias que hubieran sido declaradas como “clasificadas y secretos oficiales”, para que la institución de la administración pública facilite dicho informe.

En cuanto al secreto profesional, cabe plantear una solución en términos semejantes. Las comisiones ordinarias y las investigadoras, para conocer sobre determinados hechos asociados intrínsecos al secreto profesional, no tienen por qué suponer vulneración de la norma protectora del bien jurídico de un tercero, siempre y cuando la declaración no sea pública.

Permítasenos abundar en esta cuestión. No es conveniente atribuir facultades a las comisiones de investigación al margen de la Constitución, sino desarrollar sus funciones estipuladas en la norma fundamental y en la reglamentación interna del Congreso. Se refieren a facultades de instrucción que el ordenamiento máximo contempla a favor de los órganos persecutores de los delitos, de los órganos judiciales y del propio gobernado, sin romper con el principio de la división de poderes.

Los presidentes de las comisiones ordinarias o alguno de sus miembros, con la aprobación de todos ellos, podrán solicitar información a las dependencias del Poder Ejecutivo, cuando se refiera a asuntos de su competencia, mas no procederá este tipo de información cuando se considere reservada. Los secretos oficiales están obligados a representar un límite a la facultad de información de las propias cámaras, mas no una frontera infranqueable al conocimiento del Poder Legislativo. Lo que procede es que este tipo de documentación se reglamente adecuadamente, con el fin de que el secreto sobre ciertas materias se mantenga, pero al mismo tiempo que no se use como pretexto para sustraer dicha información del conocimiento del órgano representativo. Investigar en áreas reservadas por la asamblea deliberante

exige bastante cuidado. Lo que sí conviene es fijar un plazo determinado para que el funcionario público conteste dicha petición, que en caso de demora considerable se reglamente una sanción administrativa y económica. Ello en razón de que, la Ley Orgánica únicamente contempla “un plazo razonable” sin especificar un término preciso, de lo contrario, pueden pasar varios meses sin que sea remitido lo solicitado.

El ejercicio de este control constituye un acto político y jurídico. El dictamen que se emita, las evidencias y conclusiones publicadas en la *Gaceta Legislativa*, en el *Diario Oficial de la Federación* o en algún diario de circulación nacional se pueden trasladar al Ministerio Público para que este cuente con elementos necesarios para determinar la tipificación de un delito y en consecuencia, proceder o no al ejercicio de las acciones legales correspondientes.

El dictamen de la comisión no será vinculante para los tribunales ni afectará las resoluciones judiciales. Tal esquema es para hacer del conocimiento al Ministerio Público (tutor del interés público) las investigaciones e indicios de contrariedad a la norma jurídica, e incluso, ejercitar las acciones legales oportunas. El Ministerio Público y el Poder Judicial están sometidos únicamente a la Constitución Política y al ordenamiento jurídico respectivo. No obstante, sobre un mismo asunto se puede desarrollar una indagación por estas instituciones y por una comisión de investigación, con la obligación de colaborar dentro de la más escrupulosa independencia.

En caso de que el titular de una dependencia del Poder Ejecutivo no acudiera al llamado de alguna comisión, es aconsejable estipular algún tipo de sanción económica y administrativa para ese funcionario. Se trata de cumplir con las encomiendas que nuestra propia carta magna comprende.<sup>216</sup>

<sup>216</sup> En 1974 se adicionó el artículo 93 constitucional, cuyo texto original decía “Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán al Congreso de la Unión el estado que guardan sus respectivos ramos. Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría...”. Esta reforma facultó al órgano Legislativo para citar a los jefes de departamento administrativo, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Ello con el fin de ampliar el control del Legislativo sobre el Ejecutivo. Esto contribuyó a instituir un nuevo estilo en la política nacional. La comparecencia de los responsables de la administración pública ante el Congreso General ha auspiciado una mayor difusión de los puntos de vista de los funcionarios públicos. Sin embargo, no puede soslayarse que esta modificación en ningún caso supone alterar la organización, el comportamiento o la interrelación de las instituciones de derecho público.

Entre las obligaciones de las comisiones de la Cámara de Diputados destacan: formular su programa anual de trabajo, rendir un informe semestral de actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, organizar y mantener un archivo de los asuntos turnados, sesionar cuando menos una vez a la semana, resolver los asuntos que la Mesa Directiva les turne, entre otras.

Por otra parte, los comités son órganos auxiliares que instaura el Pleno, cuya duración es la señalada en su acuerdo de creación. El Comité de Información, Gestoría y Quejas se encarga de canalizar las peticiones que formulen los ciudadanos a la cámara. Además, el pleno puede constituir “grupos de amistad” a propuesta de la Junta de Coordinación Política, los cuales permanecerán todo el periodo de la legislatura. Su misión es estrechar vínculos políticos y académicos con órganos de representación popular de los países con los que México tenga relaciones diplomáticas. Estos hechos redundarán en la calidad del quehacer legislativo. Se han conformado varios grupos de amistad con varios países, como Alemania, Argentina, Bélgica, Canadá, China, Cuba, El Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Honduras, India, Israel, Italia, Japón, Nicaragua, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Ucrania, Uruguay, Venezuela.

Para el mejor desempeño de sus atribuciones, cada comisión y comité poseerá una unidad de asistencia parlamentaria. El rango de sus integrantes es de ejecutivo, secretario técnico, técnico especializado, asistente y analista. Igualmente, estas comisiones y comités contarán con un asistente administrativo, encargado de atender las necesidades de recursos materiales, financieros, humanos y logísticos.

Los secretarios técnicos de las comisiones o comités revisten gran importancia, toda vez que coordinan los trabajos con la Secretaría de Servicios

En 1977 se adicionó un tercer párrafo al artículo 93, para que a solicitud de las dos cámaras se integren comisiones de investigación sobre el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, cuyos resultados se hagan del conocimiento al Ejecutivo federal. Aquí se contemplan dos hipótesis: la primera, solicitar la comparecencia de los funcionarios ya mencionados para el efecto de rendir un informe; la segunda, realizar investigaciones en el caso de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal. En el primero, el informe es de carácter público (a menos que la sesión sea de carácter secreto) y en el segundo, la Constitución Política establece que los resultados de la investigación sólo podrán hacerse del conocimiento del Ejecutivo federal.

Parlamentarios. Esto permite que se atiendan eficientemente las iniciativas, minutas, proposiciones y demás cuestiones. De la misma manera, organizan el personal administrativo de la comisión o comité; formulan investigaciones; levantan las actas y llevan el registro de los integrantes, actividades y el estado en que se encuentren los asuntos; asesoran en la planeación de las actividades, de las convocatorias, órdenes del día, informes, memorias y publicaciones.

## 2. *Las comisiones en la Cámara de Senadores*

A partir del Constituyente de 1917, los senadores representan a las entidades federativas y se equilibran los estados pequeños con menos representación en la Cámara de Diputados. El doctor, José Barragán opina que si bien es cierto que esta institución es una característica del sistema federal, no es esencial del mismo; inclusive, fue suprimida en 1856-1857 y nada pasó, de ahí la importancia de las Legislaturas locales. Los juristas Jorge Carpizo y Jorge Madrazo consideran que los senadores también son representantes de la nación, ya que el régimen jurídico de los senadores y diputados es el mismo, por lo que su representación no puede ser distinta. Por su parte, Jorge Sayeg Helú e Ignacio Burgoa argumentan que el cuerpo senatorial responde a garantizar la igualdad de los estados en nuestro régimen federal. Creemos que los senadores deben considerarse representantes de los estados y de la nación, pues en esa cámara también se tratan asuntos trascendentales para los mexicanos, y no sólo en relación con las entidades federativas.

El procedimiento de instalación de esta cámara<sup>217</sup> es semejante que en la de Diputados. Cada año de elección para renovar al Senado, el secretario ge-

<sup>217</sup> El Constituyente mexicano de 1824 adoptó el Senado de tipo norteamericano. No obstante, a pesar de las actuales condiciones políticas, sociales y económicas de nuestro país, dista mucho de parecerse a dicho modelo, incluso, se ha afirmado que su implantación no tuvo ninguna justificación real. Sin embargo, el Senado surgía con la representación de las entidades federativas, dado que el nombramiento de los senadores se realizaba en las legislaturas locales. Por tanto, se puede considerar como un Senado federativo, a pesar de que en 1835 (época en que se desconoce el Estado federal) pasó a ser un órgano aristocrático, tendiente a la conservación del grupo político en el poder.

Durante la vigencia de las Bases Orgánicas, el Senado adquirió un matiz de representación clasista, puesto que una tercera parte se designaba por la Cámara de Diputados, por el presidente de la República y por la Suprema Corte. Estos senadores se elegían en-

neral de Servicios Parlamentarios hace el inventario de las copias certificadas de las constancias que acrediten a los senadores electos. Del 20 al 28 de agosto, con base en las constancias de validez de mayoría, de la primera minoría y de representación proporcional, entregará la identificación a los senadores electos en la sesión constitutiva, para luego hacer la lista de los senadores electos a la nueva legislatura en orden de antigüedad y edad.

El 29 de agosto de ese año, a las 11:00 horas, estos legisladores se reunirán en el salón de sesiones de esta cámara para su integración, la cual estará bajo la conducción de una mesa de decanos integrada por algunos de los senadores electos presentes. Se conforma con un presidente (legislador con mayor antigüedad), dos vicepresidentes y dos secretarios. Para ello, el secretario general de Servicios Parlamentarios informará que dispone de la documentación respectiva, para después solicitar que ocupen sus lugares correspondientes. El procedimiento de instalación del Senado se contempla en los artículos del 58 al 61 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Esto deja inoperante la forma de instalación prevista en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su capítulo “De la Instalación de las Cámaras” (preceptos 10.-14), así como lo relacionado a “La Presidencia y Vicepresidencia, de los Secretarios y Prosecretarios” (numerales 15-26).

El presidente de la mesa de decanos ordenará pasar lista para la configuración de la cámara, en la que se tomará protesta a los legisladores y se elegirán a los integrantes de la mesa directiva. Seguidamente, la mesa de decanos se disolverá, tomando su sitio en el recinto de sesiones. Luego, la mesa directi-

tre distinguidas personas de la milicia, la carrera civil y la eclesiástica, que hubieran ocupado cargos públicos importantes. Los otros dos tercios se designaban por las asambleas de representantes entre las clases de agricultores, mineros, propietarios y fabricantes.

Al resurgir el Estado federal en 1847, el Senado comenzaba a tomar sus rutas propias, para convertirse en un órgano legislativo y consultor. Además, se amplía en un tercio, que además de los dos senadores electos en cada estado se designaría un tercero por el Ejecutivo, el propio Senado y la Cámara de Diputados. En 1847 se otorgara al Distrito Federal dos senadores, por lo que se admite la posibilidad de modificar la forma de su elección. Esto cambió la naturaleza de la institución senatorial, es decir, ser parte esencial del régimen federal y del Poder Legislativo, para integrar un sistema bicameral.

En la Constitución de 1857 se volvió a romper con el federalismo. Se argumentó que sería mejor un Congreso reunido en una sola asamblea para expedir la legislación necesaria. No fue hasta 1874 cuando se restauró el Senado, con el fin de evitar un gobierno congresional y convertirse en pieza clave del sistema bicameral, así como del federalismo mexicano.

va declarará constituida la cámara y citará a la sesión de apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año legislativo. Se nombrarán las comisiones de cortesía para esta ceremonia. Antes del inicio de cada periodo legislativo, esta cámara realizará dentro de los diez días anteriores a dicha apertura, una junta previa para elegir a dicha directiva.<sup>218</sup>

La Junta de Coordinación Política fomenta el buen entendimiento en la cámara, con el propósito de alcanzar los acuerdos pertinentes en el desempeño de sus facultades. El Pleno, a propuesta de esta Junta, podrá crear “grupos de amistad”, para estrechar vínculos con órganos de representación popular de los países con los que nuestro país tenga relaciones diplomáticas; proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones y sus respectivas juntas directivas, así como los senadores integrantes de la Comisión Permanente. Para ello, esta Junta sesionará por

<sup>218</sup> La mesa directiva permanecerá en su ejercicio un año legislativo. Se integra con un presidente, quien funge como representante jurídico de la cámara, abre y suspende las sesiones, conduce los debates; firma las leyes y decretos; preside las relaciones del Senado; solicita el uso de la fuerza pública; requiere a los senadores faltistas; dirige las actividades de las secretarías generales, la Tesorería, las Unidades Administrativas y el Centro de Capacitación y Formación Permanente del Servicio Civil de Carrera, así como declarar constituidos a los grupos parlamentarios en la primera sesión ordinaria del Pleno. Los grupos parlamentarios quedarán constituidos a más tardar el 28 de agosto, integrados cuando menos con cinco senadores, por lo que anexarán su acta decisoria, el nombre de su coordinador y de sus miembros, sin dejar pasar sus estatutos. Para ello, contará con tres vicepresidentes, encargados de asistir al presidente de la cámara; con el apoyo de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, pasar lista de asistencia, firmar (junto con el presidente) las leyes y decretos expedidos por la cámara o el Congreso de la Unión, extender las actas de las sesiones, distribuir las iniciativas y dictámenes a discutir, así como vigilar la impresión del *Diario de los Debates*.

También habrá cuatros secretarios electos por mayoría absoluta de los senadores presentes en votación por cédula, los cuales se pueden reelegir.

En caso de que se realicen uno o más periodos de sesiones extraordinarias durante el año legislativo, actuará la mesa directiva electa para ese año. Se deberá observar la legalidad e imparcialidad de los debates, la votación en el pleno; la formulación y cumplimiento de la orden del día; que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones y comunicaciones cumplan con la ley; conducir las relaciones de la cámara con su colegisladora y los otros poderes de la Unión, de los estados, las autoridades locales, del Distrito Federal y la diplomacia parlamentaria en eventos internacionales; designar las comisiones de cortesía necesarias; asignar los recursos materiales, financieros y humanos; proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera, así como someter a su aprobación el presupuesto anual de egresos de la cámara.

lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y una vez al mes en sus recesos.<sup>219</sup>

Los titulares de las secretarías generales de Servicios Administrativos,<sup>220</sup> de Servicios Parlamentarios<sup>221</sup> y de la Tesorería de la cámara<sup>222</sup> se proponen por la Mesa Directiva al Pleno. Esos funcionarios se eligen por mayoría de los senadores presentes, cuya duración es para toda una legislatura y con posibilidades de reelegirse.

La Contraloría Interna audita el presupuesto de egresos de la Cámara, para luego presentar un informe al pleno y enviarlo a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

El servicio civil de carrera es un proyecto que se ha luchado por consolidarlo. El fin es lograr la profesionalización del personal administrativo. Para ello, el Senado cuenta con un Centro de Capacitación y Formación

<sup>219</sup> La Junta de Coordinación Política se conforma al inicio del periodo constitucional de cada legislatura. Se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la cámara, dos senadores por el grupo mayoritario y uno por el grupo que sea la primera minoría. Esos grupos podrán nombrar y sustituir a quienes los representen. El presidente de dicha Junta será el coordinador del grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de este órgano, cuyo mandato será por el término de una legislatura. En caso de que no se disponga de ese voto, la presidencia se ejercerá alternadamente por cada año legislativo, por los coordinadores parlamentarios que cuenten por lo menos con el 25% del total de la cámara. Dicho presidente promoverá los acuerdos necesarios para el desahogo del programa legislativo de cada periodo de sesiones, así como designar un secretario técnico, con el propósito de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas y comunicar los acuerdos dentro de la misma cámara.

<sup>220</sup> Las funciones de la Secretaría de Servicios Administrativos son: conducir los servicios de esta índole; dirigir las relaciones de trabajo del personal de la cámara; administrar los recursos materiales, humanos, de informática, jurídicos y de seguridad, entre otras.

<sup>221</sup> La misión de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios es: asistir a la Mesa Directiva en las sesiones; auxiliar al presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo en cada periodo de sesiones; registrar las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las comisiones de la cámara; cuidar la publicación del *Diario de los Debates* o en los medios autorizados; atender las consultas técnico-jurídico que le hagan las comisiones; asistir a los secretarios de la cámara en la recepción de las votaciones en el pleno, entre otras.

<sup>222</sup> Las actividades de la Tesorería, como su nombre lo indica, se refieren al aspecto administrativo y pecuniario, como recibir de la Federación los fondos autorizados en el presupuesto de egresos; llevar a cabo los acuerdos contraídos por la Mesa Directiva de la cámara y del pleno; informar anualmente a la Comisión de Administración un informe sobre la aplicación de las partidas presupuestales; descontar la dieta a los legisladores faltistas, etcétera (artículos 198-204 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General).

Permanente para sus servidores públicos (trabajadores de confianza regidos por el artículo 123 constitucional, “B”, XIV). Este centro de formación depende de la mesa directiva.

La Comisión de Estudios Legislativos formuló el proyecto de Estatuto de Servicio Civil de Carrera, presentado al pleno el 6 de noviembre de 2002. El fin es la profesionalización del Servidor Público de carrera, para garantizar la continuidad y funcionamiento eficaz y eficiente de los programas, planes y procesos sustantivos para la Cámara de Senadores. Igualmente, se busca asegurar que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios de legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad y profesionalismo y otorga permanencia, estabilidad y certeza jurídica a sus miembros.

Para ello, se prevé que se establezcan las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo, formación y capacitación, profesionalización, control y evaluación del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores; contemplar los derechos, obligaciones y sanciones, y los procedimientos para imponerlas, así como los medios de defensa con los que cuenta el personal de carrera de la Cámara de Senadores.

Así, se regula el ingreso, la ocupación de vacantes, la titularidad, la formación, profesionalización y especialización; la evaluación; la promoción y ascensos; la remuneraciones y estímulos; los derechos y obligaciones del personal de carrera; la separación, sanciones y medidas disciplinarias; los recursos e inconformidades.<sup>223</sup>

<sup>223</sup> El servicio civil de carrera deberá basarse en la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores del servicio civil y la competencia de sus miembros. Por ello, los miembros del servicio civil se consideran trabajadores de confianza y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, para efectos de cumplir con sus obligaciones, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por el presente Estatuto y por los ordenamientos respectivos. Para recibir las prestaciones de seguridad social se celebrarán los convenios respectivos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Este servicio civil se orienta al desarrollo, y profesionalización de los servidores públicos de carrera que correspondan a las ramas de apoyo parlamentario y administrativo, de conformidad con la clasificación que al respecto acuerde la Mesa Directiva. Para concretizar esto, la Mesa Directiva tendrá a su cargo la organización y supervisión de las funciones del servicio civil, la cual, para su operación y desarrollo contará con el Centro

El Centro de Capacitación y Formación Permanente de la Cámara estará integrado por una Dirección General y dos direcciones de área, que son: Dirección Operativa y Dirección Académica. Este Centro cuenta con un Catálogo de Puestos del Servicio Civil, instrumento que sirve para establecer el perfil de las posiciones, así como los requisitos específicos para su ocupación. La elaboración del Catálogo de Puestos, así como su actualización permanente, está bajo la responsabilidad del Centro de Capacitación, en coordinación con la Secretaría Administrativa. El ingreso al servicio civil comprende el reclutamiento y la selección de aspirantes, la ocupación de vacantes o puestos de nueva creación, la incorporación a las áreas que componen el servicio civil, así como la expedición de nombramientos y la adscripción en los puestos establecidos en el catálogo.

El concurso abierto es la vía de acceso al servicio civil para la ocupación de vacantes y puestos de nueva creación. Para el caso de ocupación de vacantes, el Centro de Capacitación, la Secretaría Administrativa y la Secretaría Parlamentaria considerarán la naturaleza de las funciones del puesto y las necesidades de la Cámara, para designar a quien cubrirá la vacante. Esta designación se realizará preferentemente de entre los miembros del servicio civil. Los interesados en ingresar a este servicio, deberán ser ciudadanos mexicanos, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos, no estar inhabilitados

de Capacitación y Formación Permanente. Así, se encarga de elaborar y proponer al pleno los ordenamientos que regulen la organización del servicio civil; aprobar, a propuesta del presidente, el nombramiento del titular del Centro referido; aprobar la estructura ocupacional de dicho Centro; aprobar los lineamientos relativos a la administración y desarrollo del Centro; aprobar, a propuesta del Centro, los lineamientos relativos al desarrollo de los procesos del servicio civil, referidos en el artículo 3o. del presente Estatuto; aprobar, en su caso, los informes que rinda el Centro; aprobar el Catálogo de Puestos y Tabulador Salarial del servicio civil; aprobar, a propuesta del Centro, el establecimiento de convenios con instituciones educativas nacionales y extranjeras, que coadyuven al mejor desarrollo del servicio civil; aprobar los proyectos de convocatorias para los concursos de ingreso y ocupación de vacantes del servicio civil; aprobar, a propuesta del director general, el nombramiento, y en su caso, remoción de los mandos y personal técnico que opera el Centro; aprobar, los resultados de los concursos de ingreso, ocupación de vacantes y ascenso de los servidores públicos de carrera; aprobar las licencias de los servidores públicos de carrera, previo dictamen del Centro; aprobar, previo dictamen del Centro, los reconocimientos y estímulos a que se hagan acreedores los miembros del servicio civil; a que hace referencia el artículo 76 del presente Estatuto; resolver sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones de este Estatuto, y las demás que le confiere la Ley, el Reglamento y el presente Estatuto.

legalmente, acreditar experiencia, conocimientos y demás requisitos que establezcan las convocatorias respectivas.

Todo el personal de la Cámara tiene derecho a ingresar al servicio civil, para lo cual deberá cumplir con lo establecido y estar dispuesto por libre voluntad, a incorporarse al régimen laboral de los trabajadores de confianza. Los procedimientos y requisitos para realizar los concursos de ingreso y ocupación de vacantes se establecerán en los acuerdos y las convocatorias expedidas por el Centro de Capacitación, previa autorización de la Mesa Directiva. Para acreditar el procedimiento de ingreso al servicio civil será indispensable haber cubierto en tiempo y forma lo establecido en la convocatoria respectiva y haber recibido notificación favorable para la ocupación de una vacante.

El Centro de Capacitación, previa aprobación de la mesa directiva, expedirá las convocatorias respectivas. Éstas deberán publicarse y difundirse en los edificios de la Cámara y, al menos, en dos diarios de circulación nacional. La convocatoria del concurso para la ocupación de vacantes o puestos de nueva creación que emita el Centro referido contendrá como mínimo: las vacantes existentes que se someterán a concurso, los requisitos que deberán cumplir los aspirantes, los procedimientos, plazos y términos para desahogar las distintas etapas del proceso de selección y la difusión de sus resultados; el calendario de actividades para realizar los procedimientos específicos, la verificación de requisitos, la aplicación de exámenes y la notificación de resultados de cada etapa del proceso de selección; los mecanismos de desempate; entre ellos, el señalamiento de que se dará preferencia a los aspirantes internos que mantengan relación laboral con la Cámara; las demás que acuerde la Mesa Directiva. Para la ocupación de vacantes por las causales de separación mencionadas en el artículo 71, la convocatoria, además de lo anterior, señalará que ésta se llevará a cabo mediante contrato por tiempo determinado.

Por vacantes se entienden los puestos y cargos exclusivos del servicio civil que se desocupen por separación del servicio civil; permanezcan desocupados por un periodo de cinco días hábiles consecutivos sin causa justificada; se adicionen al Catálogo de cargos exclusivos del servicio civil; se desocupen por ascenso de un miembro del servicio civil o por haber concluido la vigencia del nombramiento provisional y no se haya aprobado su titularidad, así como por fallecimiento. La ocupación de las vacantes se llevará a cabo mediante incorporación provisional o por ascenso.

El presidente expedirá los nombramientos a los miembros del servicio civil. Los nombramientos han de contener como mínimo lo siguiente: nombre completo; rama del servicio civil al que corresponda y área de adscripción; el carácter provisional o titular del nombramiento; nivel y rango del puesto para el que se expide el nombramiento; vigencia del nombramiento; leyenda de protesta impresa. Los demás elementos que determine la Mesa Directiva, y en su caso, el Centro de Capacitación.<sup>224</sup>

<sup>224</sup> El nombramiento provisional es aquel que se otorga a los funcionarios de nuevo ingreso al servicio civil, el cual será vigente hasta el momento en que se le otorgue la titularidad, en los términos del presente Estatuto. La titularidad en el puesto del personal de carrera se obtiene mediante el nombramiento otorgado, por única vez, cuando se cumplan los requisitos establecidos en el presente Estatuto. Con la obtención de la titularidad, el personal de carrera adquiere permanencia y el derecho a obtener promociones y ascensos, siempre sujeta a los términos del presente Estatuto y demás disposiciones aplicables.

Para obtener el derecho al otorgamiento de la titularidad, el servidor público de carrera deberá aprobar las evaluaciones correspondientes. El Centro de Capacitación diseñará planes de carrera, en coordinación con la Secretaría Administrativa y con la Secretaría Parlamentaria, para los puestos que se dispongan en el Catálogo. Los planes de carrera contendrán las etapas para el desarrollo profesional del servidor público de carrera dentro del sistema. Asimismo, será el elemento que permita programar la capacitación de manera sistemática y ordenada.

Los planes de carrera contarán con un programa de capacitación y formación, constituido por actividades de carácter académico y técnico, orientadas a ofrecer a los miembros del servicio civil conocimientos básicos, profesionales y especializados, según corresponda. El Centro es el órgano competente para determinar los contenidos, las modalidades y los criterios de calificación del programa, los cuales deberán conciliar las necesidades de la Cámara con el desarrollo, profesionalización y especialización de los servidores públicos de carrera. El Programa estará integrado por las siguientes fases de capacitación y formación permanente y obligatoria: Básica: Será de carácter inductivo y buscará aportar los conocimientos elementales a los servidores públicos, para el cumplimiento de las funciones inherentes a su puesto. Profesional: tendrá por objeto aportar al personal de carrera, conocimientos en materias vinculadas con el adecuado cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara. Especializada: tendrá por objeto profundizar o actualizar los conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas de interés para la Cámara.

La acreditación de todos los contenidos de una fase del programa será requisito indispensable para acceder a la siguiente. Para fortalecer la profesionalización de los miembros del servicio civil, el Centro podrá coordinarse con instituciones de educación superior y de capacitación, atendiendo las normas y lineamientos que para tal efecto se definan. La participación de los miembros del servicio civil en el programa se llevará a cabo simultáneamente al cumplimiento de las responsabilidades de su puesto en la Cámara. Los miembros del servicio civil que acrediten las diversas fases del programa po-

El Centro de Capacitación establecerá los mecanismos para difundir los criterios de evaluación entre los participantes, la cual se hará previamente al periodo que va a ser evaluado. La evaluación del desempeño es aquella que se realiza cada año, considerando los factores de eficacia, eficiencia, principios de actuación, desarrollo laboral, resultados, fundamentados en el marco de los derechos y obligaciones establecidos en el Estatuto y los demás que determine la Mesa Directiva.

Este Centro, en coordinación con la Secretaría Administrativa y con la Secretaría Parlamentaria, diseñará los sistemas de evaluación, estudiará los méritos de cada miembro del servicio civil y elaborará reportes sobre los mismos, especialmente en los casos en que los resultados globales sean sobresalientes o mínimos. Además, se harán las observaciones conducentes al superior jerárquico y al propio miembro del servicio civil.

El personal de carrera deberá obtener una calificación mínima de siete en la evaluación del desempeño, en una escala de cero a diez. El servidor público de carrera que obtenga la calificación mínima aprobatoria, contando sus decimales, entrará, durante el año inmediato posterior al periodo evaluado, a un programa especial cuyas características fijará el Centro. La evaluación del desempeño en el año inmediato se podrá considerar como un factor de evaluación adicional, que ponderará el grado de mejoramiento de los miembros del servicio civil de carrera. El servidor público de carrera que obtenga cualquier calificación inferior a la mínima aprobatoria será separado de manera definitiva del servicio civil.

El reporte de evaluación del desempeño será notificado personalmente a los miembros del servicio civil, dentro de los veinte días hábiles posteriores al cierre del año legislativo. Los miembros del servicio civil podrán solicitar la revisión de la evaluación del desempeño ante el Centro de Capacitación, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en la que surta efectos la notificación personal de resultados. Este Centro, dentro de los

drán ser requeridos por la Cámara para colaborar en la impartición de asesorías sobre el contenido de las materias del programa. La evaluación es el proceso que permite calificar el rendimiento profesional de los miembros del servicio civil. La evaluación estará compuesta por un conjunto de procedimientos e instrumentos que el Centro propondrá a la Mesa Directiva; dicho conjunto de procedimientos e instrumentos tendrá por objeto fundamentar la toma de decisiones relativas a la permanencia, la titularidad, la promoción y el ascenso, el otorgamiento de estímulos y la profesionalización de los miembros del servicio civil. Dicha evaluación podrá ser aplicada por una institución académica con la que la Cámara haya firmado el convenio correspondiente.

tres días hábiles siguientes a la fecha en la que surta efectos la solicitud de revisión, resolverá y hará la notificación respectiva; evaluará anualmente por medio de exámenes, el aprovechamiento de los miembros del servicio civil en el programa; realizará la aplicación de los exámenes, estableciendo las medidas de seguridad que considere necesarias; estudiará los resultados de cada miembro del servicio civil y elaborará reportes sobre los mismos, especialmente en los casos en los que los resultados globales sean sobresalientes o mínimos, haciendo las observaciones conducentes al superior jerárquico y al propio miembro del servicio civil. Cada miembro del servicio civil podrá disponer, dentro del periodo siguiente, de dos oportunidades para aprobar aquellas materias del Programa que no haya acreditado de manera ordinaria.

El Centro de Capacitación determinará el número de materias que se podrán acreditar de manera extraordinaria. El personal de carrera que no acredite las materias en los términos señalados será separado de manera definitiva del servicio civil. La calificación mínima aprobatoria de los exámenes de las materias del programa será de siete, en una escala de cero a diez. Dentro de los diez días hábiles posteriores a la evaluación del aprovechamiento en el programa, el Centro de Capacitación notificará a los miembros del servicio civil las calificaciones obtenidas.<sup>225</sup>

<sup>225</sup> Los miembros del servicio civil podrán solicitar al Centro de Capacitación la revisión de los exámenes sustentados, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de sus resultados. Quienes no pidan revisión de exámenes dentro del plazo establecido consentirán que su calificación es definitiva. El Centro, dentro de los cinco días hábiles siguientes, deberá notificar por escrito al interesado el lugar, la fecha y hora en que se efectuará la revisión solicitada. La presentación de los exámenes en la fecha y hora indicados es obligatoria para los miembros del servicio civil. En caso de no presentarse al examen, sin causa justificada, recibirán una calificación no aprobatoria. Los miembros del servicio civil requeridos para sustentar exámenes, que por motivo de enfermedad no puedan asistir el día y hora indicados, deberán acreditar ante el Centro su incapacidad mediante el justificante médico respectivo. Los justificantes podrán presentarse, a más tardar, dentro de los dos días hábiles posteriores a la fecha del examen. La valoración de los justificantes, tanto médicos como de otro tipo, quedará sujeta al dictamen que emita el Centro. Éste deberá notificar por escrito y en forma personal al miembro del servicio civil la resolución que corresponda, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de celebración del examen.

El integrante del servicio civil adquirirá la permanencia si garantiza haber cumplido satisfactoriamente con los programas de capacitación y formación permanente y obligatorios, y en función de los resultados obtenidos en la evaluación del desempeño. La promoción estará basada en los resultados de la evaluación del desempeño y del aprove-

Mediante la separación del servicio civil, el personal deja de pertenecer a él, de manera temporal o definitiva. El personal del servicio civil quedará separado del mismo de manera temporal en caso de incapacidad física, causada por enfermedad o accidente; licencia sin goce de sueldo, a solicitud del miembro del servicio civil; suspensión; inhabilitación legal, menor de noventa días, y haber obtenido una beca, otorgada por la Cámara, para realizar estudios de posgrado o especialización en el extranjero. Para tener derecho a la licencia, el miembro del servicio civil deberá contar con un mínimo de dos años de pertenencia al mismo. Dicha licencia podrá ser por hasta seis meses, prorrogable sólo por una vez más, hasta por la misma duración, a juicio del Centro. Para volver a tener derecho a una licencia el miembro del servicio civil, deberá laborar al menos seis meses; los casos de excepción serán resueltos por la Mesa Directiva.

El personal de carrera quedará separado de manera definitiva del servicio civil, por las causas siguientes: renuncia; retiro por jubilación; incapacidad física o mental permanente, que le impida el desempeño de sus funciones debidamente certificada; reestructuración o reorganización administrativa que implique modificación o supresión de puestos, previa indemnización, y fallecimiento.

El sistema de remuneración es el conjunto de conceptos que conforman el total de ingresos, prestaciones y beneficios que reciben los servidores públicos de carrera. Este sistema se integra por sueldo tabular; compensación; prestaciones y estímulos. Los términos, condiciones, modalidades y demás aspectos del referido sistema de remuneraciones estarán sujetos a los lineamientos que para el efecto expida la Mesa Directiva y a la disponibilidad presupuestal. El sueldo tabular es la remuneración que se asigna a los puestos de cada rango sobre el cual se cubren las cuotas y aportaciones de seguridad social. Las remuneraciones para cada puesto previsto en el catálogo se establecerán en el tabulador de sueldos que apruebe la Mesa Directiva.

La Cámara podrá establecer estímulos extraordinarios para el personal de carrera por desempeño sobresaliente en el desarrollo de sus funciones.

chamamiento en el programa, de acuerdo con los lineamientos específicos que al efecto, a propuesta del Centro, establezca la Mesa Directiva, sin que ello implique un ascenso de rango o nivel jerárquico. El ascenso se determinará conforme a los resultados del concurso que se efectúe, previa convocatoria pública, para ocupar un puesto vacante o de nueva creación. De acuerdo con las posibilidades presupuestales de la Cámara, la Mesa Directiva convocará cada año a los titulares a participar en la promoción estableciendo, a propuesta del Centro de Capacitación, el número de promociones a otorgar en cada puesto.

Los estímulos podrán ser: reconocimientos, incentivos económicos o becas completas para realizar estudios de posgrado o especialización. Estos incentivos económicos serán independientes de las remuneraciones correspondientes al puesto que ocupen, y se otorgarán de acuerdo con el presupuesto anual aprobado. El otorgamiento de becas para realizar estudios de posgrado o especialización estará sujeto a un dictamen elaborado por el Centro de Capacitación, con base en los lineamientos respectivos aprobados por la Mesa Directiva y a la disponibilidad presupuestal.

Son elegibles para el otorgamiento de estímulos, los miembros del servicio civil que en su trayectoria laboral posean méritos sobresalientes. Los méritos, cuya valoración realizará el Centro de Capacitación, consistirán en: desempeño sobresaliente en las actividades encomendadas; acreditación excelente de los exámenes del programa; aportaciones destacadas en las actividades de los programas de trabajo; reconocimientos recibidos interna o externamente; elaboración de estudios e investigaciones que aporten notorios beneficios para la Cámara; propuestas útiles, proyectos o programas para las ramas de apoyo parlamentario y administrativo y otras aportaciones. El Centro de Capacitación podrá disponer para su publicación de las investigaciones y trabajos extracurriculares y especializados que lleven a cabo los miembros del servicio civil. Además, al servidor público de carrera que haya obtenido una beca se le otorgarán las facilidades necesarias para cubrir el programa de estudios correspondiente a la misma.<sup>226</sup>

<sup>226</sup> Son derechos del personal titular del servicio civil de carrera los siguientes: obtener su nombramiento con el nivel salarial que corresponda; ser asignado a alguno de los puestos de la estructura ocupacional de la Cámara y adscrito a un área específica de la misma; recibir las remuneraciones correspondientes al puesto y los estímulos a que se haga acreedor; obtener la titularidad en el puesto correspondiente una vez cubiertos los requisitos señalados en el presente Estatuto; ser promovido en los niveles salariales del rango una vez cubiertos los requisitos establecidos en el presente Estatuto y exista la disponibilidad presupuestal; inscribirse a los concursos para la ocupación de vacantes o puestos de nueva creación; ser ascendido de rango en la rama que corresponda del servicio civil, cuando así lo establezca la notificación favorable emitida por la Mesa Directiva; inconformarse o reclamar ante la autoridad correspondiente de la Cámara, en contra de los actos que considere le causen algún agravio en su relación jurídica con la misma; ser restituido en el goce y ejercicio de sus derechos y prestaciones cuando, habiendo sido suspendido o separado del servicio civil, así lo establezca la resolución definitiva del recurso de inconformidad interpuesto; conocer oportunamente los resultados de sus evaluaciones de desempeño y del aprovechamiento del programa; solicitar licencia al servicio civil y gestionar su reincorporación, una vez concluida; gozar de las prestaciones señaladas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del

También podrán aplicarse las sanciones de amonestación, suspensión y destitución del cargo, sin sujetarse necesariamente al orden enunciado, previa sustanciación del procedimiento administrativo previsto en el presente Estatuto. La amonestación consiste en una advertencia privada, formulada por escrito a un miembro del servicio civil, por el Centro de Capacitación. El objetivo es evitar una conducta indebida en que haya incurrido, apercibiéndolo de que, en caso de reincidir en ella se impondrá una sanción más severa. La amonestación se registrará en el expediente personal del miembro del servicio civil. En cambio, la suspensión justificada es la separación temporal en el desempeño de las funciones de los miembros del servicio civil, sin goce de sueldo, y será impuesta por autoridad competente.

Estado, de conformidad con la fracción XIV, apartado “B” del artículo 123 constitucional; recibir una indemnización en caso de que sea separado por reestructuración o reorganización administrativa que implique modificación o supresión de puestos, y los demás que establezca este Estatuto, la legislación aplicable y los que apruebe la Mesa Directiva.

Son obligaciones de los miembros del servicio civil: coadyuvar al cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara; ejercer y desempeñar sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo, y cualquier otro incluido en la evaluación del desempeño; proporcionar los elementos para la evaluación del desempeño del personal de carrera a su cargo, conforme a los procedimientos y lineamientos establecidos, basado en criterios objetivos; observar y hacer cumplir las disposiciones de orden jurídico, técnico y administrativo que emitan los órganos competentes de la Cámara; proporcionar a las autoridades correspondientes los datos personales que para efectos de su relación jurídica con la Cámara se soliciten; presentar la documentación comprobatoria que corresponda, así como comunicar oportunamente cualquier cambio sobre dicha información; desarrollar sus actividades en el puesto, lugar y área de adscripción que determinen las autoridades de la Cámara; asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios establecidos; cumplir las comisiones de trabajo que por necesidades de la Cámara se le encomienden, por oficio, en lugar y área distintas a la de su adscripción, durante los tiempos que determinen las autoridades del Centro de Capacitación; proporcionar, en su caso, información y documentación necesarias al funcionario del servicio civil que la Cámara designe para suplirlo en sus ausencias; conducirse con rectitud y respeto ante sus superiores jerárquicos, compañeros y subordinados; asistir a los cursos y actividades de capacitación y formación autorizados por el Centro de Capacitación; utilizar debidamente la documentación y la información confidenciales de la Cámara y guardar reserva de su contenido, y prestar sus servicios por un periodo igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados. Si el nombramiento del servidor público de carrera fuera revocado o dejara de surtir efectos por las causales previstas en el presente Estatuto, antes de cumplir el periodo correspondiente deberá reintegrar a la Cámara, en forma proporcional, el monto de la beca o el costo de los estudios financiados. Además, las que señale la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, este Estatuto, y los demás ordenamientos aplicables.

La suspensión no implica destitución del cargo. Por su parte, la destitución es el acto mediante el cual la Cámara concluye la relación laboral con el miembro del servicio civil respectivo.

Procederá la destitución del personal de carrera por cualquiera de las siguientes causas: no aprobar la evaluación de desempeño o la del aprovechamiento en el programa, en los términos establecidos en el presente Estatuto; recibir una pena privativa de libertad, mediante sentencia ejecutoriada, con excepción de los delitos culposos; acciones y omisiones que constituyan incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones establecidas en el presente Estatuto; por infracciones graves y violaciones en el desempeño de sus funciones, de conformidad con las leyes laborales aplicables, y las demás que establezca el presente Estatuto.

El Centro de capacitación, en su caso la Unidad, valorará, entre otros, los siguientes elementos para fundar y motivar la resolución respectiva: la gravedad de la falta en que se incurra; el nivel jerárquico, grado de responsabilidad, los antecedentes y las condiciones personales del infractor; la intencionalidad con que realice la conducta indebida; la reiteración en la comisión de infracciones o en el incumplimiento de las obligaciones, y los beneficios obtenidos por el responsable, así como los daños y perjuicios patrimoniales causados a la Cámara.

Los miembros del servicio civil que incurran en infracciones a las disposiciones de la Ley, del Estatuto, y a las señaladas por los manuales, lineamientos, acuerdos, circulares y demás disposiciones que emitan las autoridades competentes de la Cámara se sujetarán al procedimiento administrativo para la imposición de sanciones, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones aplicables.<sup>227</sup>

<sup>227</sup> Las actuaciones y diligencias del procedimiento se practicarán en días y horas hábiles. Son días hábiles todos los días del año, excepto sábados, domingos y días de descanso obligatorio y los periodos de vacaciones que determine la Cámara, son horas hábiles las comprendidas entre las 9:00 y las 21:00 horas. Estos términos se contarán por días hábiles. Empezarán a correr a partir del día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación correspondiente. Las notificaciones se realizarán de manera personal, en el lugar de trabajo o en el domicilio registrado, y surtirán efectos a partir del día hábil siguiente al en que se hubieran realizado.

La facultad del director general para iniciar el procedimiento administrativo para la aplicación de las sanciones caducará a los 120 días naturales contados a partir de que se tenga conocimiento de las infracciones. Por ello, corresponde al Centro de Capacitación la aplicación e imposición de sanciones por infracciones y violaciones a las obligaciones de los servidores públicos de carrera, establecidas en el Estatuto.

El procedimiento administrativo engloba los actos desarrollados por la autoridad competente, tendientes a resolver si ha lugar o no a la imposición de una sanción prevista en este Estatuto al personal de carrera de la Cámara. Este procedimiento administrativo deberá iniciarse al momento en que el director general tenga conocimiento de una falta o a instancia de parte. Para la sustanciación del procedimiento se estará a lo dispuesto por el presente Estatuto y por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Este procedimiento se dividirá en dos etapas: la de instrucción, y la de resolución. La primera comprende el inicio del procedimiento hasta el desahogo de las pruebas, y la segunda comprende la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento. Será autoridad instructora y resolutora, en primera instancia, el Centro de Capacitación; será autoridad revisora, en última instancia, la Unidad. Las autoridades instructora, resolutora y de revisión respetarán las garantías de audiencia y legalidad en el procedimiento administrativo. Asimismo, harán del conocimiento inmediato del servidor público de carrera las resoluciones que se dicten. Serán improcedentes las denuncias que no se acompañen de pruebas suficientes que acrediten los hechos, o bien que no las señalen.<sup>228</sup>

Respecto a las pruebas, podrán ser ofrecidas, y, en su caso, admitidas, las siguientes: testimoniales, documentales públicas y privadas; técnicas; periciales; presuncionales; instrumental de actuación; confesionales, y cualquier otro medio de convicción no contrario a la moral y a las buenas costumbres. Cada una de las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con alguno o algunos de los hechos sobre los que se funda la queja o denuncia; si no cumplen este requisito, no serán admitidas. La autoridad instructora estudiará el escrito inicial, y si es procedente dictará un auto de radicación, dentro de los cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al en que reciba la queja o denuncia; si ésta no cumple con los re-

<sup>228</sup> El procedimiento administrativo que se inicie en términos de lo dispuesto por este Estatuto se sujetará a lo siguiente: los escritos iniciales contendrán los siguientes elementos cuando el procedimiento inicie a instancia de parte; la autoridad a la que se dirige; el nombre completo del promovente; se el promovente es personal de la Cámara, deberá señalar el cargo que ocupa y el área de adscripción; nombre completo, cargo y adscripción del presunto infractor; hechos en que se funda la denuncia; pruebas que acrediten los hechos referidos; preferentemente, los fundamentos jurídicos normativos, y firma autógrafa. Cuando un escrito de queja o denuncia sea presentado ante un superior jerárquico u órgano distinto al facultado para conocer el procedimiento, deberá ser turnado al competente dentro de los tres días hábiles siguientes a su recepción.

quisitos establecidos en el presente Estatuto o no se relaciona con las causas de imposición de sanciones, se dictará un auto de desechamiento.<sup>229</sup>

Posteriormente, procede el recurso de inconformidad contra las resoluciones emitidas por el Centro de Capacitación que pongan fin al procedimiento administrativo previsto en este ordenamiento y causen agravios al miembro del servicio civil. El recurso de inconformidad se interpondrá ante el Centro de Capacitación, en un término de diez días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución que se recurra. El referido Centro, dentro de los cinco días hábiles siguientes, contados a partir de la recepción del recurso de inconformidad, lo remitirá a la Unidad junto con el expediente respectivo.<sup>230</sup>

<sup>229</sup> Dentro del término de tres días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se dicte el auto de radicación, la autoridad instructora notificará personalmente al presunto infractor la fecha en que se celebrará la audiencia para contestar, ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a derecho convenga. En la misma audiencia, la autoridad instructora determinará cuáles pruebas se admiten y cuáles se desechan, señalando día, hora y lugar para la audiencia de desahogo de pruebas, misma que deberá realizarse dentro de los siguientes quince días hábiles. No se aceptarán al presunto infractor pruebas que no se hubieren ofrecido y, en su caso, acompañando a su escrito de contestación, salvo que fueran supervenientes, hasta antes de que se dicte el auto de cierre de instrucción.

La audiencia de desahogo de pruebas se llevará a cabo en el día, hora y lugar que previamente señale la autoridad instructora, pudiendo intervenir en ella exclusivamente las partes interesadas. La audiencia se sustanciará en un solo acto y sólo podrá diferirse o suspenderse por causa grave debidamente justificada a juicio de la autoridad instructora. Concluida la audiencia, comparezcan o no las partes, la autoridad dictará auto de cierre de instrucción, en el cual referirá de forma sucinta las pruebas que hubiesen quedado desahogadas conforme a derecho, así como las que se declaren desiertas. Luego, la autoridad instructora, dentro del término de diez días hábiles contados a partir del cierre de instrucción, emitirá la resolución correspondiente.

<sup>230</sup> El recurso se tendrá por no interpuesto y, en su caso, se acordará su desechamiento cuando se presente fuera del término que para interponerlo establece este Estatuto; el recurrente no firme el escrito, y no se acredite la personalidad jurídica correspondiente. El escrito mediante el cual se interponga el recurso deberá contener los siguientes elementos: el órgano al que se dirige; nombre completo del recurrente y domicilio para oír y recibir notificaciones; la resolución administrativa que impugne, así como la fecha en la cual fue notificada; los agravios que le cause la misma, los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre y, en su caso, las pruebas supervenientes que el recurrente ofrezca y la firma autógrafa del promovente. Entonces, será sobreseído el recurso cuando el promovente se desista expresamente, debiendo ratificar ante la autoridad correspondiente el escrito respectivo; el presunto infractor renuncie o fallezca durante el procedimiento; no exista el acto impugnado.

La Unidad resolverá y deberá dictar el auto en el que se admita, deseche o sobresea el recurso. Esta Unidad resolverá dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha del auto que lo haya tenido por interpuesto. La resolución deberá ser notificada a las partes personalmente con acuse de recibo, dentro de los siguientes tres días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya dictado la resolución.

Por su parte, las comisiones de carácter jurisdiccional se integran con un mínimo de ocho y un máximo de doce senadores, quienes intervienen en los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El fundamento de las comisiones de investigación está en el párrafo final del artículo 93 constitucional. A estas comisiones se les ha denominado transitorias, por conocer exclusivamente del objeto para el cual se crean.

Igualmente, se cuenta con otras comisiones, como las conjuntas, integradas por miembros de las dos cámaras del Congreso de la Unión, con el ánimo de atender intereses comunes; las ordinarias, cuya tarea principal consiste en analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto que se les turnen, así como las de sus respectivos ramos. Estas comisiones se constituirán durante el primer mes de ejercicio de la legislatura (septiembre), integradas por hasta quince miembros para durar toda la legislatura. Resalta en esta Ley Orgánica que cada senador no podrá pertenecer a más de cuatro de ellas, con la finalidad de especializar a los legisladores y efficientar sus quehaceres camarales. Para la conformación de estas comisiones, la Junta de Coordinación Política propondrá sus integrantes con base en la proporcionalidad representativa de los grupos parlamentarios. Es oportuno subrayar que el presidente, los vicepresidentes y los secretarios de la cámara no podrán integrar ninguna comisión ordinaria o especial.

Dentro de las comisiones ordinarias previstas en la Ley Orgánica del Congreso General están las siguientes:<sup>231</sup>

<sup>231</sup> De acuerdo con el artículo tercero transitorio, inciso III, de la Ley Orgánica del Congreso General, se estipula que las comisiones ordinarias, previstas en el artículo 40 (Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la del Distrito Federal, la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Jurisdiccional) y el Comité de Información, Gestoría y Quejas, se debieron instituir desde el 15 de marzo del año 2000; inclusive, se consideró que si era necesaria la permanencia de alguna comisión o comité ya existentes, se valoraría esta situación por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Esto, con el objetivo de lograr una buena transición en el reacomodo del sistema de comisiones.

- I. Administración.
- II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- III. Asuntos Indígenas.
- IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales.
- V. Comercio y Fomento Industrial.
- VI. Comunicaciones y Transportes.
- VII. Defensa Nacional.
- VII. Derechos Humanos.
- VIII. Desarrollo Social.
- IX. Distrito Federal.
- X. Distrito Federal.
- XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
- XII. Energía.
- XIII. Equidad y Género.
- XIV. Estudios Legislativos.
- XV. Federalismo y Desarrollo Municipal.
- XVI. Gobernación.
- XVII. Hacienda y Crédito público.
- XVIII. Jurisdiccional.
- XIX. Justicia.
- XX. Marina.
- XXI. Medalla Belisario Domínguez.
- XXII. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- XXIII. Puntos Constitucionales.
- XXIV. Reforma Agraria.
- XXV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
- XXVI. Relaciones Exteriores.
- XXVIII. Trabajo y Previsión Social.
- XXIX. Turismo.

Debido a la dinámica política, social y económica de nuestro país, además de prever la infinidad del trabajo camaral para el sexenio 2000-2006, se determinó hacer un reajuste de las comisiones anteriores, para conformarse de la siguiente forma:

- Administración
- Agricultura y Ganadería

- Asuntos Fronterizos
- Asuntos Indígenas
- Biblioteca y Asuntos Editoriales
- Ciencia y Tecnología
- Comercio y Fomento Industrial
- Defensa Nacional
- Derechos Humanos
- Desarrollo Regional
- Desarrollo Rural
- Desarrollo Social
- Distrito Federal
- Educación y Cultura
- Energía
- Equidad y Género
- Estudios Legislativos
- Estudios Legislativos, Primera
- Estudios Legislativos, Segunda
- Federalismo y Desarrollo Municipal
- Fomento Económico
- Gobernación
- Hacienda y Crédito Público
- Jubilados y Pensionados
- Jurisdiccional
- Justicia
- Juventud y Deporte
- Marina
- Medalla Belisario Domínguez
- Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Puntos Constitucionales
- Recursos Hidráulicos
- Reforma Agraria
- Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
- Relaciones Exteriores
- Relaciones Exteriores, América del Norte
- Relaciones Exteriores, América Latina y Caribe
- Relaciones Exteriores, Asia Pacífico
- Relaciones Exteriores, Europa y África
- Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales

- Relaciones Exteriores, Organismos no Gubernamentales
- Salud y Seguridad Social
- Trabajo y Previsión Social
- Turismo
- Vivienda

Fortalecer el Estado de derecho es reconocer la necesidad de actualizar sus instituciones y el conjunto normativo que rige la sociedad. Esta tarea le corresponde al Poder Legislativo, de acuerdo con el marco constitucional vigente, sistema que data desde la Constitución de 1824.

Esta reorganización de las comisiones es una muestra tangible de la apertura para impulsar el espíritu democrático de la sociedad. Se trata de cumplir una de las finalidades de la reforma del Estado mexicano: forjar una democracia eficaz, un perfeccionamiento de nuestras instituciones y una gobernabilidad con la participación de la sociedad. Por eso, el desafío es legislar de acuerdo con las exigencias actuales. Esta tarea es de gran responsabilidad frente al ciudadano, pues a través de la ley se interpretan los anhelos de la sociedad, se regula la relación entre gobernantes y gobernados. De este modo, se persigue que el Estado marche con arreglo a los fines constitucionales.

La eficacia de nuestro sistema de comisiones exige un número intermedio, ya que su exceso produce una fragmentación del trabajo de la cámara. Surge entonces la necesidad de fortalecer este sistema y superar los problemas de burocratización; impulsar el federalismo mexicano a través de las funciones legislativas y de control del Senado.<sup>232</sup>

Es factible que estas comisiones se subdividan en las secciones que la cámara estime pertinente. Por ello, esos cuerpos colegiados cuentan con un presidente y dos secretarios, quienes estarán presentes en las sesiones. En las deliberaciones de información y audiencia pueden asistir invitados, representantes de grupos de interés, peritos o personas que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate. En estas sesiones, las decisiones se toman por mayoría de votos de sus miembros, quienes están obligados a asistir puntualmente a las reuniones de comisiones, inclu-

<sup>232</sup> Sobre el tema, véase Valdez Rodríguez, Mauricio, "Para una reforma del Senado", *Revista del Senado de la República*, México, vol. 1, núm. 5, enero-marzo de 1997, pp. 37 y ss.; "Las convergencias de los coordinadores de los grupos parlamentarios del Senado de la República", *Revista del Senado*, México, vol. 2, núm. 2, enero-marzo de 1999, pp. 13 y ss.; Granados Chapa, Miguel Ángel, "Senado", *Reforma*, México, 1o. de abril de 1998, p. 15-A.

so, se pueden realizar votos particulares. Las comisiones han de seguir funcionando durante el receso de sus respectivas cámaras, lo cual significa que no suspenderán sus sesiones y les permitirán abatir sus respectivas agendas de trabajo. De ahí la relevancia de las obligaciones del presidente de cada comisión o comité, para: presentar un plan anual de trabajo, sus políticas y normas a seguir; integrar subcomisiones para el estudio de los asuntos de su competencia y dar el seguimiento respectivo en sus trabajos; publicar, a través de la *Gaceta Parlamentaria*, la convocatoria a reuniones y la orden del día, para que con base en los asuntos enumerados se proceda a dictaminar los proyectos de ley o decreto respectivos, así como los acuerdos de la propia comisión, entre otras.

Otro aspecto positivo es la asesoría técnica al servicio de las comisiones, que proporciona la Secretaría General de Servicios Parlamentarios. Esperamos que en la práctica se desarrolle con prontitud y eficacia.

Cuando se solicite información o documentación a otras dependencias del Ejecutivo, los presidentes de las comisiones formularán la petición, cuyo titular de la entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable. Además, las comisiones podrán citar a los servidores públicos para tratar asuntos de su competencia, aunque no se prevé sanción alguna para los que no acudan. Por ende, es un aspecto que debe regularse.

La Comisión de la Medalla Belisario Domínguez estudia las opciones para saber a quién otorgar esta gran insigne, para que posteriormente el Senado determine y estipule el reglamento respectivo. Para ello, se celebrará una sesión solemne y se invitará al titular del Poder Ejecutivo, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al presidente de la Cámara de Diputados y otros funcionarios y personalidades que la propia Mesa Directiva considere.

La Comisión de Estudios Legislativos, conjuntamente con las comisiones ordinarias, realiza análisis y estudios de las iniciativas de leyes o decretos respectivos. Para ello, esta comisión puede dividirse en las secciones necesarias.

La Comisión de Administración presentará a la cámara, a través de la Mesa Directiva, la aprobación del presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los grupos parlamentarios y demás gastos de la cámara.

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias prepara todo tipo de proyectos de ley o decretos. Esto persigue la adecuación de la nor-

matividad que regula la actividad camara, así como atender las consultas relacionadas con la materia.

Para una mejor difusión de las actividades del Congreso de la Unión, se constituyó la Comisión Bicamara del Canal de Televisión. Se integra por tres diputados y tres senadores electos en el Pleno de cada cámara, los cuales son propuestos por las juntas de Coordinación Política. Dicha comisión informa al inicio de cada periodo de sesiones ordinarias, sobre el funcionamiento del canal televisivo del Congreso. Esto es un gran avance, toda vez que el pueblo debe conocer los debates que se dan en el recinto legislativo y poder evaluar el quehacer de los legisladores.

La Comisión del Sistema de Biblioteca se integra de tres diputados y tres senadores, electos por el Pleno de cada cámara a propuesta de la Junta de Coordinación Política. La biblioteca presta servicios de investigación y análisis, documentación legislativa, apoyo técnico, además de contar con un museo legislativo.

Del mismo modo, se dispone de una comisión, que pudiera considerarse de fraternidad. Si algún miembro de cualquiera de las cámaras se enferma de gravedad, el presidente de la Mesa Directiva nombrará una comisión de dos legisladores para visitarlo y dar cuenta de su estado de salud; en caso de fallecer, se designará una comisión de seis individuos para asistir a sus funerales, pero si es fuera de la capital de la República, se suplicará a alguna autoridad del lugar para que asista al funeral o designe un representante.

Cuando el presidente de la República asista al Congreso para la toma de protesta constitucional, lo recibirá una comisión de seis diputados y seis senadores, así como un secretario de cada cámara. Igualmente, lo acompañarán a su asiento y a la puerta de salida cuando se retire del recinto legislativo.

También se instituyen otras comisiones, como las de Cortesía, cuando una comisión pasa de una a la otra cámara, ya que en ésta se formará otra de seis legisladores para recibirla, con la finalidad de acompañarla a su entrada y salida; una vez abiertas las sesiones, si los diputados y senadores se presentan a tomar protesta, los recibirán en la puerta del recinto una comisión de dos individuos y un secretario; si un funcionario, representante diplomático o persona distinguida es invitado por la cámara, lo recepcionará una comisión, cuya integración la determinará la propia cámara.

La reforma del sistema de comisiones del Senado presupone el reconocimiento de un cambio sociopolítico del país y del mundo. Por eso, la función legislativa demanda mayores niveles de especialización y participa-

ción de los grupos sociales y de los partidos políticos, ya que el proceso legislativo enlaza diferentes tipos de controles, decisiones de diversas jerarquías, conciliación de ideas e intereses, tanto nacionales como internacionales. Esto involucra la aplicación de los métodos de técnica y argumentación legislativas.

El fin es fortalecer los aspectos normativo, estructural y funcional, para que se impacte en otras funciones públicas. Consiguientemente, se necesitan consensos entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Senado y en el Ejecutivo.

### *3. La Comisión Permanente*

La Comisión Permanente merece un trato aparte. Se enfoca a cubrir los periodos de receso del Congreso de la Unión, para establecer un canal de comunicación con los demás poderes. Por la delimitación del tema de la presente investigación, se abordará brevemente el aspecto histórico y las críticas sobre la existencia de este órgano colegiado.

La Comisión Permanente es el órgano integrado por las Cámaras del Congreso de la Unión.<sup>233</sup> Se conforma con una presidencia, una vicepresi-

<sup>233</sup> Los orígenes de la Comisión Permanente se remontan hasta el reino de Aragón durante el siglo XIII, puesto que al dejar de sesionar sus Cortes existía una comisión integrada por ocho miembros. Después, la Constitución de Cádiz de 1812 regularía la Diputación Permanente. Se integraba por siete parlamentarios, a quienes se concedían ciertas prerrogativas, como la de observar la Constitución y las leyes, convocar a cortes extraordinarias en los casos prescritos por la Constitución. Nuestras Constituciones políticas de 1814 y 1824, inspiradas en esta carta política, contemplaron que la institución dedicada a trabajar en los recesos del Congreso se denominaría Consejo de Gobierno, integrado por la mitad de los miembros del Senado (todas las entidades federativas estuvieron representadas). Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 denominaron Comisión Permanente al órgano encargado de trabajar durante los recesos del órgano Legislativo federal, el cual se integraba por cuatro diputados y senadores con una duración bienal; las Bases Orgánicas de 1843 la conformaron con cuatro senadores y cinco diputados; la Constitución de 1857, en su artículo 73, prescribía que, se integraría por un diputado de cada estado y territorio. Al promulgarse esta Constitución había en la República veinticinco entidades, que incluían al territorio de Baja California y al Distrito Federal. Con la expresión Diputación Permanente, la Constitución de 1857 volvía a la primitiva designación española que figuraba en la Constitución de Cádiz (artículos 157-159), en las Siete Leyes Constitucionales (artículos 57-58 de la tercera ley), y en las Bases Orgánicas (artículos 80-81). El Consejo de Gobierno era una idea aparecida en la sección 5a. del título 4o. (artículos 133 y ss.) de la Constitución de 1824. Con posterioridad, entre 1863 y 1869 se constituyeron los estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos, por lo que al restituirse el Senado existían un total de 29 entidades federativas.

dencia y cuatro secretarios (dos de los cuales corresponden a cada recinto legislativo); sus sesiones se verifican una vez por semana en los días y horas que el presidente designe.

Las tareas que desempeña esta comisión han sido seriamente impugnadas por una buena parte de la doctrina mexicana. Esas observaciones se justifican en virtud de que ninguna de sus atribuciones pueden considerarse de carácter representativo. No obstante, la comisión realiza varias encomiendas; por ejemplo, los trámites que pudieran estimarse como preliminares al proceso legislativo, la remisión a las comisiones respectivas de las iniciativas que se dirijan a cada cámara, el cómputo de los votos de las legislaturas locales cuando se trate de reformas o adiciones a la Constitución, así como la declaración de que esas adiciones o reformas han sido aprobadas. A continuación se explican estos detalles.

La comisión no cuenta con facultades legislativas. En caso de presentarse iniciativas, se turnarán a las comisiones correspondientes para ser debatidas en el próximo periodo de sesiones; si fueran de urgente resolución los proyectos legislativos, se convocará a un periodo extraordinario de sesiones, ya sea por ella misma o a petición del Ejecutivo. También destacan las atribuciones de índole política, administrativas y electoral.

Prácticamente la función de la Comisión Permanente es dar continuidad a los trabajos del Poder Legislativo por las funciones que desempeña, como prestar su consentimiento al Ejecutivo para el uso de la Guardia Nacional; recibir la protesta del presidente “provisional” de la República y de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; admitir las iniciativas de ley o proposiciones durante el receso del Congreso General y turnarlas en su oportunidad a las comisiones correspondientes; convocar por sí o a petición del Ejecutivo, a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión,

A partir del restablecimiento del Senado en 1874, esta comisión estuvo compuesta de veintinueve miembros, quince diputados y catorce senadores. En la Constitución de 1917 se estableció que la Comisión Permanente se integrara de veintinueve miembros (quince diputados y catorce senadores). No obstante, han existido iniciativas de reforma respecto a esta Comisión: el 16 de octubre de 1919 se propuso que sus miembros se nombraran en la primera decena del mes de la clausura del periodo de sesiones ordinarias; la del 14 de diciembre de 1937, para adicionar con un párrafo el texto vigente en esa fecha. Para 1980, el artículo 78 se reformó, cada miembro de la Comisión tendría a un suplente, y en 1987 el número de integrantes se incrementó, es decir, 37 miembros, (19 diputados y 18 senadores). Cabe resaltar que este artículo no había sido modificado desde 1874. Por tanto, los preceptos constitucionales que regulan sus funciones han estado inspirados con fines de proporcionalidad, o al menos de equilibrio aritmético.

por lo que deberá precisarse en la convocatoria el asunto a tratar; otorgar o denegar la aprobación de los nombramientos de ministros de la Suprema Corte; atender las solicitudes de licencia que le presente el titular del Ejecutivo, las autorizaciones para ausentarse por treinta días del cargo, así como nombrar al interino correspondiente; ratificar los nombramientos de agentes diplomáticos, funcionarios hacendarios, coroneles y superiores de los cuerpos armados, durante el periodo de receso del Senado.

El artículo 67 constitucional determina “el Congreso o una sola de las cámaras, se reunirá en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque la Comisión Permanente; y sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia comisión sometiere a su conocimiento, los que expresarán en la convocatoria respectiva”. Para superar esto, es viable una reforma constitucional para aumentar el número de los integrantes de la Comisión Permanente, tanto de senadores como de diputados. El fin es equilibrar el principio de representación.<sup>234</sup> Varios tratadistas, como Elisur Arteaga Nava,<sup>235</sup> argumentan que la Comisión Permanente no representa al Congreso de la Unión, puesto que hay falta de proporcionalidad de los diputados y senadores que la integran. Dentro de las objeciones que se hacen a la Comisión Permanente se pueden mencionar las siguientes: no suple al Congreso General ni a sus cámaras, pues sus facultades propias son mínimas, como la inoperante potestad de dictaminar sobre los asuntos que queden sin resolución, a fin de que en el siguiente periodo de sesiones sigan su tramitación; no es funcional, en virtud de que carece de la facultad legislativa, pues a pesar del dictamen que formule, no será tomado en cuenta por las comisiones dictaminadoras. Otra cuestión es la que se refiere a la facultad de acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias. Esto es reprochable, pues deja en manos de una fracción del órgano de representación nacional la prolongación indefinida de su tarea legislativa.

Esta institución ha de estar acorde con la concepción de la representación. De los seiscientos veintiocho legisladores federales, la Comisión Per-

<sup>234</sup> Arteaga Nava, Elisur, “La Comisión Permanente”, *Alegatos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 21, mayo-agosto de 1992, pp. 28 y ss.

<sup>235</sup> Para indagar sobre la Comisión Permanente, véase Valadés, Diego, “Las transformaciones del Poder Legislativo”, *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1985, t. III, pp. 5 y ss. del mismo autor, “El Poder Legislativo mexicano”, Jorge Carpizo (coord.), *Las experiencias del proceso político-constitucional en México y España*, México, UNAM, pp. 436 y ss.; Sayeg Helú, Jorge, “El Poder Legislativo mexicano”, México, Trillas, 1991, pp. 199-210.

manente se integra con treinta y siete, el equivalente al 5.9% del total, por lo que deberá pensarse en un porcentaje superior al 10%, mínimo sesenta y tres legisladores, ya sea treinta y dos diputados y treinta y un senadores. Estos representantes serían propuestos por la Mesa Directiva antes de finalizar el periodo de sesiones, cinco por cada grupo parlamentario, y los restantes entre dichos grupos. Su elección sería por cédulas depositadas en urnas por todos los miembros de las cámaras. Entonces, al término del periodo ordinario, los diputados y senadores electos se reunirían en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, para luego proceder a nombrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente.

### III. CARACTERÍSTICAS COMUNES EN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES

#### 1. *Número de comisiones y sus miembros*

El número de comisiones trasciende a la naturaleza técnica para convertirse en una cuestión política. Se toman en cuenta las aptitudes de las personas, sus conocimientos, competencia, preferencias y el interés político de los grupos parlamentarios. Esto se refleja en la composición de los plenos de las cámaras y en la organización de las comisiones: la garantía de las minorías en la representación política. De ahí que el principio de pluralismo adquiera importancia, por lo que se ha introducido en la Ley Orgánica del Congreso General, que la representación de dichos grupos en las comisiones se ajuste a la proporción que les corresponda.

La simplificación de las comisiones ha pretendido abatir la burocratización del Poder Legislativo y eficientar su trabajo. Se trata de unificar comisiones, evitar la fragmentación del quehacer en las cámaras e impulsar la especialización. Es trascendente estipular que es inadecuado el criterio de un excesivo número de comisiones, puesto que ocasiona demasiada especialización y una burocratización de sus actividades, al tiempo que las hace más vulnerables ante las exigencias de los grupos de presión. En cambio, un número reducido obliga a los legisladores a ocuparse de temas de naturaleza muy diferente. Por eso, la vigente Ley Orgánica contempla la racionalidad y eficacia sobre un número intermedio que el sistema de comisiones exige hoy día, pues la sociedad mexicana requiere que los poderes de la Unión se desempeñen de forma más eficiente.

## 2. *Duración de sus miembros*

Los miembros de las comisiones permanentes son designados para toda la legislatura y en las comisiones especiales hasta su disolución. En consecuencia, la especialización adquiere gran relieve, pues si los congresistas se cambian con frecuencia de unas comisiones a otras, la profundización en los temas a discutir resultará eventual y aleatoria, desaprovechando los conocimientos adquiridos en una misma comisión.

## 3. *Órganos de dirección de las comisiones*

Toda asamblea cuenta con órganos que la representan, presiden y dirigen. En las comisiones destacan las funciones del presidente, quien funge como representante jurídico de la comisión con el resto de los órganos del Congreso de la Unión; vigila por el respeto de las mayorías y minorías; conduce las sesiones; solicita a las oficinas gubernamentales la información necesaria para el despacho de los asuntos; coordina las conferencias con los funcionarios de la administración pública federal, para intercambiar puntos de vista y enriquecer su labor en comisiones. Para ello, dispone de un secretario técnico, de asesores y de un personal administrativo.

Estos órganos de control sobre la administración pública han de presentar dentro de los cinco días siguientes de recibido el asunto, un dictamen firmado por la mayoría de sus integrantes, con la posibilidad de hacer votos particulares. Para ello, continuarán en sus labores durante el receso de las cámaras.

## 4. *Competencia y orden del día*

Como cualquier tema que se refiera a las competencias de un órgano, las de comisiones adoptan un punto de vista técnico que requiere mayor especialización. La competencia de las comisiones permanentes está delimitada por materias, en paralelo con las secretarías de Estado.

Es importante que se otorgue a dichos órganos la facultad de aprobar proyectos de ley en determinadas áreas que no requieran ser llevados al Pleno, lo que será objeto de estudio más adelante.

Para el inicio de los trabajos de una comisión se necesita un acto de asignación, el cual puede darse en sesiones del pleno,<sup>236</sup> por el presidente de la

<sup>236</sup> Las sesiones ordinarias de las cámaras se celebran los días hábiles de los periodos constitucionales a partir de las 12:00 horas. En las sesiones de los periodos extraordi-

cámara, por la Mesa Directiva o por los integrantes de la comisión. Es un acto en virtud del cual el proyecto de ley o cualquier otro asunto se transfiere a la comisión para su disertación. Sin embargo, en las tareas de control se contempla la posibilidad de que estos órganos deliberantes puedan asignarse ciertas tareas, como la comparecencia de secretarios de Estado a petición de las comisiones para celebrar sesiones informativas, así como efectuar estudios de su competencia.

Quien ejerce el control del orden del día domina la vida del órgano Legislativo. Las comisiones deciden la urgencia y prelación para tratar sus asuntos respectivos, por lo que representa una de sus fases de mayor relieve, fijando el marco de acción política de la cámara.

El programa legislativo marca el ritmo del desarrollo de sus labores. Para ello, éstas pueden realizar tareas diversas, como foros de discusión y consulta; sesiones informativas o de conferencia con funcionarios del gabinete; viajes de reconocimiento y estudio, etcétera. Esto, con el fin de ilustrarse para el despacho de los negocios.

Las comisiones deben constituirse en foros públicos y abandonar la privacidad excesiva en la discusión de asuntos nacionales. En esta tesitura, los gobiernos estatales pueden enviar asesores cuando se discuta alguna iniciativa de su interés.

##### *5. Acerca de la publicidad de los trabajos en comisiones*

En las deliberaciones en comisiones han imperado obstáculos para su apertura al público, cuya justificación ha sido la propia naturaleza de sus trabajos. En este sentido, se ha mantenido el criterio de que, en ciertos momentos cruciales, en una atmósfera de confidencialidad para exponer los asuntos en medio de presiones de grupos de interés, no es conveniente que

narios se ventilarán los asuntos convocados; cuando por falta de quórum o por cualquier causa no pudieran verificarse dichas sesiones, el presidente podrá obligar a los ausentes por los medios que juzgue convenientes para que ocurran. En las sesiones secretas se abordarán acusaciones en contra de los miembros de las cámaras, del presidente de la República, de los secretarios de despacho, de los gobernadores de los estados y los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Igualmente, se analizarán los asuntos de relaciones exteriores, y los que se consideren para ser estudiados de forma secreta. En el supuesto de que un legislador no pueda asistir a las sesiones, avisará al presidente de la Mesa Directiva. Sólo se concederán licencias por causas graves, mas no con goce de dietas por más de dos meses, salvo enfermedad comprobada; si faltara un legislador diez días consecutivos sin causa justificada, se mandará publicar su nombre en el *Diario Oficial*.

se desplacen esas decisiones hacia fuera de las instituciones legislativas. Por tanto, han de permanecer en secreto para laborar sin ninguna presión y así poder presentar buenos argumentos, sin la presencia del público.

En una democracia representativa se necesita la interacción entre el pueblo y el órgano Legislativo. En todo sistema democrático ha de imperar una tendencia a la crítica y la fiscalización de los debates. La difusión del proceso de la toma de decisiones se considera un modelo seguro para la conscientización del ciudadano. Consiste en el mecanismo idóneo para romper la distancia entre representantes y representados, además de proceder a una moralización de la vida pública en general.

La divulgación del proceso legislativo y los actos de control del legislador sobre el Poder Ejecutivo se sitúan en el contexto de la legitimación de la democracia, lo cual no termina con el acto de votar, sino que se extiende a un proceso de comunicación permanente del Poder Legislativo hacia la población. La publicidad pretende mediar la resonancia pública, sin la cual el órgano representativo no pudiera dar a conocer su quehacer legislativo. Es necesario que la difusión se constituya en un requisito imprescindible del control sobre las comisiones, pues la posibilidad de manipular leyes se facilitaría por la ausencia de hacer público su desempeño. Con esta difusión, los legisladores podrán hacer frente a la férrea disciplina de su partido político y de sus grupos parlamentarios. Las sesiones secretas conducen a un estilo de trabajo esencialmente apolítico, cuyo resultado sería que grupos oligárquicos manipulen el trabajo en comisiones y se pueda burocratizar.

Hay quienes se pronuncian por la no revelación de los trabajos de las comisiones. Argumentan que sin publicidad, se debate con mayor tranquilidad y eficacia las materias que más tarde serán analizadas en el pleno. Se sostiene que la divulgación produce un cambio de naturaleza de las reflexiones. Esto conduce a que los legisladores se puedan influenciar por grupos de interés, el público y la prensa, lo que va en detrimento de la calidad de la discusión.

Otras personas se interesan en la necesidad de hacer públicas las sesiones de comisiones, ya sea que actúen con plenos poderes legislativos o en sesiones informativas con la presencia de Secretarios de Estado y demás funcionarios. Debido a la complejidad del Estado Contemporáneo, es importante impulsar la publicidad del quehacer en comisiones. Ello evitará toda apariencia negativa del órgano Legislativo frente al ciudadano.

Que no se olvide la importancia que ha adquirido la transferencia de los trabajos legislativos del pleno hacia las comisiones. De no ser públicas sus

sesiones cuando así lo ameriten, se niega la oportunidad de dar a conocer las decisiones ahí tomadas, incluso, este aspecto resulta de gran valor electoral. La difusión mejorará las funciones de las comisiones, pues se evitarán errores propios de las sesiones secretas y se meditará mejor los temas a deliberar. De imperar el secreto de los trabajos en comisiones, se limitará a votar y a discutir sin mayor rango político y sin beneficio para la sociedad. Las comisiones han de constituirse en centros del quehacer de las cámaras. El proceso democrático no debe verse amenazado a consecuencia del desplazamiento de funciones hacia las comisiones, sino lo contrario, hacer un verdadero esfuerzo para la publicidad de las sesiones de las mismas, excepto en aquellos casos que no lo permita la ley.

En este sentido, la falta de publicidad sería una objeción para tomarse en serio, pues si dichos órganos son los más óptimos para lograr la conciliación de intereses, también constituyen la base para utilizar parámetros objetivos, como la formación de las normas jurídicas. Si la democracia engloba los intereses de todos, el órgano Legislativo estaría en condiciones de influir en el pueblo, ya que la relación entre ambos no se agota en el acto de votar el día de las elecciones. De esta manera, se podrán conocer y examinar las decisiones que se tomen en las comisiones, con el propósito de hacer transparente el debate en comisiones, y, en especial, subsanar el divorcio entre los representantes populares con su electorado. La solución es sencilla: hacer accesible al público las sesiones de las comisiones.

Se sugiere establecerse la obligatoriedad para que las sesiones en comisiones revistan ciertas formas de publicidad. Esto, en razón de que la institución legislativa es una instancia jurídico-política que comprende delegados de toda la nación. Dicha publicidad debe garantizar el conocimiento, por parte de la sociedad, de lo que ahí se delibera, se proyecta, se autoriza, se controla o se fiscaliza. Consiguientemente, se contribuirá a estrechar la brecha entre la sociedad y el Poder Legislativo. La publicidad se orienta a los procesos de decisión de las comisiones, con el fin de que el ciudadano pueda asistir, e incluso, participar en los debates. De tal suerte que sea una garantía para la independencia del órgano Legislativo frente a los otros poderes constitucionales. Esta publicidad se podría hacer a través de los medios de comunicación masiva comerciales, tanto la radio como la televisión.

La divulgación de la labor de las comisiones ha de hacerse a través del canal de televisión del Congreso de la Unión, la televisión y la radio comerciales. De la misma forma, que se publiquen las sesiones y eventos de los Congresos de las entidades federativas, las comparecencias de funcio-

narios públicos y particulares, eventos académicos en materia legislativa (conferencias, mesas redondas, diplomados), encuentros con órganos legislativos de otros países y programas de orientación sobre las funciones del Poder Legislativo.

Por ende, que estas cuestiones se estipulen de una mejor forma en el Reglamento de Radio y Televisión del Congreso de la Unión. La finalidad es que los ciudadanos escuchen los debates que les resulten interesantes, como las comparecencias de funcionarios públicos, etcétera. Ello coadyuvará a que los legisladores se preparen en técnica y argumentación legislativas.

Lo anterior ha de regirse bajo ciertos principios: fomentar el derecho a la información, la libertad de expresión, la democracia, la paz, la cultura, la convivencia social, la conservación de la naturaleza y el desarrollo nacional; colocar en el ámbito público los intereses del país, en el marco de la pluralidad democrática y la tolerancia; considerar la información como un bien público, a la cual han de acceder todos los mexicanos; informar bajo las máximas de objetividad, veracidad, imparcialidad, ética, pluralidad, equidad y oportunidad, para fortalecer la opinión pública con plena libertad y tolerancia; contribuir al desarrollo de la cultura cívica y política de la sociedad, especialmente en la población infantil y juvenil; impulsar la paz, los valores humanos y sociales, previstos en la Constitución Política.

La publicidad de las labores de las comisiones es para construir un vínculo entre la institución legislativa y la sociedad; para establecer una mutua, sólida y fluida relación de información entre las partes; para informar, analizar y discutir pública y ampliamente los temas vinculados con la actividad legislativa, y apoyar la propagación de las actividades de los órganos legislativos de las entidades federativas.

De igual manera, se puede introducir un estatuto profesional que regule las relaciones entre periodistas comerciales y una comisión que administre dicho estatuto; un consejo consultivo de participación ciudadana que emita sus opiniones; un cuerpo subalterno que programe la actividad del canal de televisión y que rinda cuentas a la comisión bicameral, entre otros puntos.

## 6. *Grupos de asesores*

Los servicios técnicos persiguen suministrar la información necesaria a los legisladores y a las comisiones; proveer innovación a través de tecnologías (Internet, bases de datos, correos electrónicos) y entregar resultados

rápidos y definidos. Estos instrumentos resultan inevitables si el Poder Legislativo pretende ejercer sus tareas constitucionales con mayor eficiencia. Por tanto, es necesario un aparato burocrático y científico propio de las comisiones, puesto que el progreso continuo de las ciencias constituye una de las características esenciales en el mundo contemporáneo, por lo que la política no ha de estar alejada de ellas. No es que la política se haya convertido en ciencia, lo que sucede es que, el conocimiento científico es cada vez más indispensable para la formulación de los objetivos políticos. El uso de los métodos científicos —la estadística o el sondeo de opinión, entre otros— permite adquirir un conocimiento relativamente seguro del comportamiento humano, motivo por el cual la consulta de expertos ha sido desde hace años una práctica común. Por eso, los presidentes de la mayoría de los países han instituido varias consejerías especializadas, como la de ciencia y tecnología, la de ciencias de la tierra, en materia financiera y bursátil, entre otras.

En este contexto, es de aplaudir la vigente Ley Orgánica del Congreso General, que ha contemplado un gran impulso al servicio civil de carrera de una forma más efectiva, así como apoyos de asesoría en servicios parlamentarios, cuya finalidad es lograr su especialización. Por ello, en el siglo XXI es ineludible contar con asesores técnicos. La vigente Ley Orgánica del Congreso General ha avanzado sobre esta cuestión, pues dispone de una Unidad de Capacitación del personal de las cámaras para impulsar el servicio civil de carrera; una Secretaría de Servicios Parlamentarios y diversos grupos de apoyo para cada uno de los órganos de gobierno interior. Esto permitirá a las comisiones configurarse como órganos eficaces, más allá de la situación en la que tradicionalmente se han desenvuelto. En este sentido se pronunció Paoli Bolio, al participar como diputado federal en el Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias en 1993, con la ponencia “La Importancia de la Información para el Trabajo Legislativo”.

Precisamente, el apoyo técnico-jurídico de los especialistas a las comisiones depende de varios factores: el estilo de trabajar y dirigir; las materias a deliberar; la valoración de los intereses de los grupos parlamentarios representados en comisiones, así como el diseño y vigilancia de las políticas públicas. El asesor ha de ser un especialista; conocer los problemas que interesan a la comisión; contar con capacidad de relator y poseer la habilidad para dar una visión particular y general sobre los asuntos planteados.<sup>237</sup>

<sup>237</sup> Bastante se ha criticado por qué las cámaras del Congreso de la Unión no han contado de un buen *staff* de asesores. No olvidemos que en el sistema político conformado

## ANEXO

*Direcciones de la Secretaría de Servicios Parlamentarios*

1) La dirección que asesora a la Mesa Directiva en técnica legislativa y en otras cuestiones se encarga de atender el trámite y comunicaciones de las tareas legislativas de la presidencia, así como los asuntos de protocolo y diplomacia; instrumentar los procedimientos de certificación documental y los de identificación a diputados; llevar el registro biográfico de los legisladores, grupos parlamentarios, comisiones o comités, entre otras. Para ello, esta dirección se conformará con la oficina de registro y documentación, cuya misión es recibir y registrar las comunicaciones dirigidas al presidente de la mesa, turnarlas a las direcciones correspondientes, así como a otros poderes federales y estatales; la Oficina de Asistencia en Técnica Parlamentaria, para atender a la Mesa en las consultas técnicas y en los dictámenes, propuestas, mociones, comunicaciones; en la certificación documental; en las diligencias sobre el fuero de los legisladores, y la *Oficina de Relaciones Interinstitucionales y del Protocolo*, con el propósito de asistir a la mesa en cuestiones de diplomática; ceremonial y protocolaria en relaciones interinstitucionales con otros poderes federales y estatales; realizar estudios y análisis en su materia.

2) La Dirección de Servicios a las Sesiones se encarga de preparar la documentación necesaria para las sesiones (expedientes, iniciativas, minutas, leyes, decretos) y las actas de las mismas; se coordina con la dirección del servicio del Diario de los Debates para su publicación en la *Gaceta Parla-*

después de 1929, el poder constitucional estaba en manos del titular del Ejecutivo federal. Por tanto, el Poder Legislativo ocasionalmente realizaba funciones de control sobre los recursos públicos, así como recomendación e innovación legislativa, seguimiento de las políticas públicas aplicadas por el Ejecutivo. Ello, en razón de que si el Congreso requería de información y asesores, el Ejecutivo los proporcionaba, por lo que no se necesitó el apoyo de investigaciones y preparación de argumentos para el pleno y para las comisiones. Esto comenzó a cambiar durante las dos últimas décadas del siglo XX, especialmente durante la LVII Legislatura (1997-2000), a pesar de las críticas y deficiencias que se le atribuyen. Se empezaron a desarrollar de una forma más precisa las técnicas del debate y argumentación legislativas; se contempló de una manera más profesional a los asesores de los grupos parlamentarios (alrededor de diez o quince miembros). Para corroborar lo anterior, basta con revisar los periódicos de circulación nacional durante los años de 1998, 1999 y 2000, como *El Universal*, *Reforma*, *El Financiero* y revistas como *Proceso*, *Epoca*, *Milenium*, en los cuales se da a conocer el quehacer camaral de nuestra más alta tribuna constitucional.

*mentaria*, así como operar el sistema de asistencia y votación, entre otras. Esta dirección cuenta con varias *oficinas*, como la de *trámite legislativo*, cuya función es preparar el orden del día y las iniciativas, minutas, leyes y decretos para las sesiones, así como la documentación que se archiva y se remita al Senado, al Ejecutivo federal, a las legislaturas locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y de Apoyo a las Sesiones, que verifica el registro electrónico de asistencia y votación, elabora las actas de sesiones y los reportes de información respectivos.

3) La Dirección de Comisiones y Comités hace investigaciones en apoyo a las comisiones y comités, así como vigilar que sus dictámenes cumplan los requisitos legales; coordina y registra las actividades de los secretarios técnicos y demás personal de comisiones; propone a los funcionarios de las unidades de asistencia parlamentaria.

Para un mejor desarrollo de sus funciones, esta dirección se integra con las Oficinas de Análisis Legislativo, que desahoga consultas, hace estudios comparados y análisis técnico para las comisiones y comités; organiza y sistematiza la información generada en foros, conferencias, comparencias y demás actividades en comisiones y comités, y del Secretariado Técnico, que auxilia en el registro y en la elaboración de las actas de reuniones de trabajo; colabora con los secretarios técnicos en la integración de expedientes y en la elaboración de los programas de trabajo, calendarios, informes; auxilia a la Dirección de Archivo en la integración adecuada de los expedientes de las comisiones y comités.

4) La tarea principal de la Dirección del Diario de Debates consistente en editar, gestionar la impresión y difusión del *Diario de Debates* y la *Gaceta Parlamentaria*; prestar los servicios de corrección y estilo para el trabajo editorial y legislativo, así como procesar la versión estenográfica en las sesiones del pleno. Esta dirección contará con las oficinas de *Editorial del Diario de los Debates* y *la Gaceta Parlamentaria*, con el fin de editar las sesiones, las convocatorias, las actas de las sesiones públicas del pleno, comisiones y comités; las iniciativas de ley presentadas en las cámaras o Comisión Permanente; los dictámenes y votos particulares; los citatorios a actividades; los acuerdos de la Junta y la Conferencia, así como los del Senado y de la Comisión Permanente; los informes de comisiones que asistan a reuniones interparlamentarias y sobre el ejercicio presupuestal y las denuncias para juicio político; la Dirección de Servicios de Estenografía, Corrección y Estilo se encarga de apoyar en los servicios de estenografía para las

sesiones del pleno, comisiones, comités, y de corrección y estilo que requiera el trabajo editorial.

5) Las tareas de la Dirección de Archivo se dirigen a la conservación de los archivos y expedientes del proceso legislativo; integrar y clasificar la información del trabajo del pleno, de las comisiones y comités; asesorar a los legisladores y órganos de la cámara sobre dicha información.

6) Las responsabilidades de la Dirección de Bibliotecas consisten en organizar el acervo histórico, bibliográfico, hemerográfico y servicios de informática y estadística; apoyar en la investigación y análisis de los integrantes de la cámara; crear espacios para la divulgación de la cultura legislativa; asistir a las reuniones de la comisión bicameral del sistema de bibliotecas, y promover convenios de intercambio y colaboración con instituciones afines. Para ello, esta dirección se integra con la Oficina de Atención a Legisladores, con la misión de acordar las políticas del servicio de biblioteca legislativa, investigación y análisis en apoyo a las funciones legislativas; resguardar el acervo documental y bibliográfico; desarrollar los bancos de datos legislativos y los subsistemas de informática y estadística; promover el uso de los servicios de biblioteca, y la *Oficina de Atención al Público*, cuyo objetivo es acordar las normas del servicio de biblioteca general, hemeroteca, videoteca, museografía y cultura legislativa; programar eventos, conferencias, exposiciones y visitas guiadas sobre la difusión de la cultura legislativa.

7) Los centros de estudio cuentan con personal de carrera, en cuyas funciones se articulan las de biblioteca, de comisiones, de comités y archivo, con el fin de brindar apoyo técnico a la cámara. Para ello, podrán redactar un boletín de información en el que publiquen sus actividades. Cada centro se conforma por un director general, cuatro directores de proyecto y el número de investigadores que disponga el presupuesto. Para ser director hay que cumplir con los mismos requisitos que para los directores generales, así como contar con estudios mínimos a nivel maestría afín al centro. Esto es muy importante, en razón de que se busca la profesionalización del personal de apoyo a los legisladores. Estos centros en coordinación con el secretario de Servicios Parlamentarios, desarrollan el programa anual de trabajo; promueven convenios de colaboración e intercambio con instituciones afines, entre otras funciones. Los titulares de estos centros se nombran por el Consejo Directivo con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes;

los investigadores y analistas se designarán por el voto de la mayoría, hasta en tanto no incurran en causal de remoción.

8) El centro de finanzas públicas se encarga de analizar el informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda que presente cada trimestre el Poder Ejecutivo a la cámara, y del Plan Nacional de Desarrollo respecto a estas materias. El fin de realizar dicho análisis es para hacerlo del conocimiento a las comisiones con competencia en estos rubros. Así, este centro analiza las iniciativas del presupuesto, ley de ingresos, leyes fiscales y criterios generales de política económica que presente el Ejecutivo a los diputados, así como el informe sobre tarifas del comercio exterior; resuelve las consultas de las comisiones y grupos parlamentarios sobre estos temas; procesa información y la integra al subsistema de informática y estadística parlamentaria; presenta al secretario de Servicios Parlamentarios los requerimientos presupuestales necesarios, entre otras funciones.

9) El Centro de Derecho e Investigación Parlamentaria se encarga de investigar, hacer estudios jurídicos de carácter histórico, comparativo y sociojurídico sobre instituciones parlamentarias, de derecho público y privado, derecho social y sobre cualquier rama afin; realizar investigaciones e intercambio de conocimientos; instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre estudios jurídicos especializados y prácticas parlamentarias; promover convenios de colaboración con otros centros de estudios sobre el tema e instituciones académicas nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias entre especialistas y el personal administrativo, que contribuya al ejercicio de las funciones legislativas; estructurar archivos especializados y procesarlos para integrarlos al sistema de informática y estadística parlamentaria.

10) Las tareas del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública consisten en hacer análisis sobre las relaciones Estado-sociedad, movimiento social organizado y emergente, pobreza, migración, género, grupos étnicos, vivienda; celebrar reuniones académicas sobre estos temas; instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre estos tópicos; promover convenios de colaboración con otros centros de estudio e instituciones académicas, para el intercambio de experiencias, especialistas y personal; procesar información e integrarla al sistema de información y estadística parlamentaria, entre otras.