

Las prácticas parlamentarias en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano durante la LXII legislatura.

Realizado por: Iliana Rendón Arias.

Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO México

Eje temático: Democracia, Representación y Políticas Públicas. Representación y Políticas Públicas.

Resumen: En la presente ponencia se abordará el tema del funcionamiento de las comisiones del Congreso mexicano, analizado desde el diseño institucional del mismo y su incidencia en el proceso de la dictaminación de iniciativas de ley. El diseño institucional del Congreso es fuente de reglas informales, mismas que conllevan al ejercicio de determinadas prácticas parlamentarias durante la dictaminación de las iniciativas de ley en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano. La pregunta que permitirá delimitar la presente ponencia es la siguiente: ¿Cómo incide el diseño institucional del Congreso mexicano en la dictaminación de las iniciativas de ley? Esta ponencia corresponde a los avances de la tesis que se está llevando a cabo para obtener el grado de Maestra en Ciencias Sociales por la FLACSO México.

Palabras clave: prácticas parlamentarias, reglas informales, comportamiento legislativo, comisiones legislativas, dictaminación de iniciativas.

Abstract: In this paper the issue of the functioning of the committees of the Mexican Congress, analyzed from the same institutional design and its impact on the process of bills' process addressed. The institutional design of the Congress is a source of informal rules that lead to the same period of certain parliamentary practices during dictaminación of the bills in regular committees of the Mexican Congress. The question that will define this paper is: How does it affect the institutional design of the Mexican Congress in dictaminación of the bills? This paper corresponds to the progress of the thesis being carried out to obtain the degree of Master in Social Sciences from FLACSO Mexico.

Keywords: parliamentary practices, informal rules, legislative behavior, legislative committees, bills' process.

1. El diseño institucional del Congreso mexicano: la importancia de las comisiones ordinarias en el quehacer legislativo

El diseño institucional del Poder Legislativo mexicano determina el sistema bicameral. La Cámara de Diputados se compone por quinientos representantes de los distintos grupos parlamentarios, elegidos cada tres años en su totalidad, trescientos son electos por el principio de mayoría relativa mediante distritos electorales uninominales y doscientos por el principio de la representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (art. 51 y art.52 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

La Cámara de Senadores se compone por ciento veintiocho representantes de los distintos grupos parlamentarios elegidos cada seis años en su totalidad. En cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. (art.56 CPEUM)

El sistema bicameral implica “doble representación y la redundancia” (Patterson y Mughan, 1999: 10-16) en el debate y en la dictaminación de las iniciativas. Esta doble representación tiene relevancia en la toma de las decisiones legislativas. En su análisis de los sistemas bicamarales, Reynoso (2010) evoca la clasificación que Lijphart (1999) ofrece para el estudio de los sistemas con dos Cámaras legislativas: congruencia y simetría.

La congruencia -o como bien lo refiere Reynoso (2010) la convergencia- se da cuando ambas Cámaras se eligen por la misma base de representación y la misma fórmula de elección porque, según Lijphart (1999), da lugar a estructuras políticas y partidarias similares en ambas Cámaras. Sin embargo, cuando la base de representación es distinta, y los representantes son elegidos por sistemas electorales disímiles, los resultados dan lugar a composiciones incongruentes en las Cámaras. Por ejemplo, el sistema bicameral mexicano, de acuerdo con lo descrito por Reynoso (2010) y teorizado por Lijphart (1999), es incongruente ya que el Senado tiene como base de representación territorios y la Cámara de Diputados tiene como base de representación a ciudadanos; además de que el sistema electoral difiere entre una y otra Cámara. Lijphart (1999) y Reynoso (2010) sostienen que ante esta incongruencia, se espera que las Cámaras tengan opiniones diversas con respecto a las iniciativas, y que por ende sus votos sean divergentes entre ellas.

Ambas Cámaras del Congreso cuentan con un sistema de comisiones ordinarias para analizar y dictaminar las iniciativas presentadas ¿Por qué puede resultar tan relevante el trabajo en comisiones? Párrafos anteriores habíamos mencionado que a veces olvidamos la importancia que tienen las comisiones legislativas en el quehacer parlamentario. Las comisiones son grupos especializados de trabajo que están diseñados para facilitar el quehacer legislativo. Pueden ser temporales o permanentes y están estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de la Asamblea, a los que ésta delega funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de las funciones parlamentarias (Alcántara, García y Sánchez, 2005)

Las comisiones permanentes (ordinarias) tienen a su encargo la argumentación y el debate de los asuntos que les son turnados. “En ellas, más que en pleno, se crea el

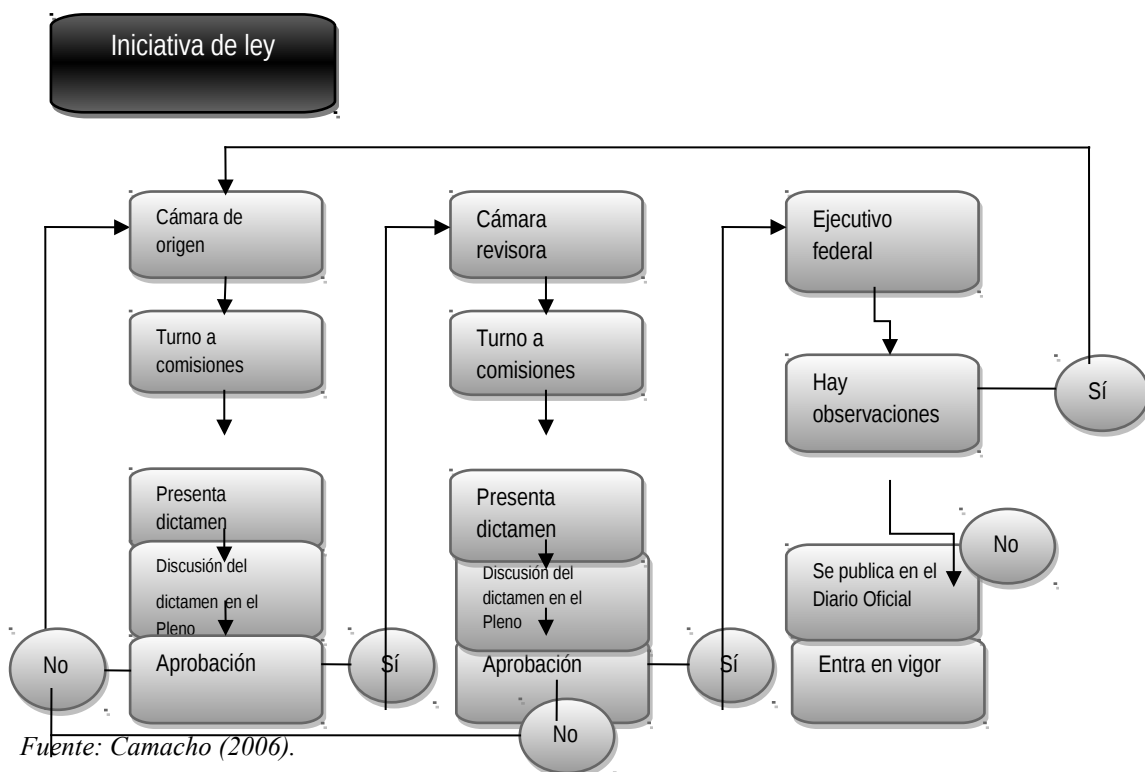
espacio para informar, explicar y justificar las propuestas de ley para que sean votadas por la asamblea.” (Béjar, 2006: 113)

Los sistemas de comisiones tienen sus antecedentes el sistema de secciones (*bureaux y uffici*) del Parlamento francés que surgió en el siglo XIX. Con esta forma de organización, se dividió al Parlamento francés en cuatro o más secciones con el mismo número de miembros que estudiaban los asuntos incluidos en el orden del día, y después de la deliberación del asunto, se nombraba a un relator de la mayoría y otro de la minoría, y finalmente el Pleno concluía el trámite del asunto. Luego, el régimen de secciones fue sustituido por el sistema de comisiones del Parlamento inglés, el cual, antepuso el principio de la división del trabajo y de la especialización sobre el principio de la igualdad porque las comisiones son más que simples divisiones para la organización del trabajo con el fin de hacer más fácil el análisis de los asuntos; las comisiones son estructuras diferenciadas en razón de la tarea realizada. (Mora-Donatto, 2006)

El surgimiento de los sistemas de comisiones se derivó de dos aspectos: la democratización del parlamentarismo y a la pérdida de la centralidad del pleno y de los legisladores en la actividad legislativa motivada por la consolidación de los partidos políticos; y para llevar a cabo la división del trabajo legislativo en pro de la eficacia en medio de la creciente y compleja actividad política. Además de su carácter estructural, las comisiones se han convertido en uno de los componentes principales del complejo sistema de incentivos, castigos y frenos, que configuran las acciones individuales de los legisladores, además de ser los espacios donde las negociaciones y la toma de decisiones configuran de forma determinante el quehacer legislativo. (Alcántara, García y Sánchez, 2005)

Ahora bien, en el caso mexicano, el diseño institucional, que establece al proceso legislativo como una secuencia de pasos en la que su finalidad es la conversión de una iniciativa en ley, incluye al sistema de comisiones de ambas Cámaras como los responsables de la emisión de los dictámenes correspondientes. A continuación se esquematiza el proceso legislativo mexicano:

Figura 1: El Proceso Legislativo



Como se puede observar, hay dos pasos de suma importancia, en el proceso legislativo, antes de que el dictamen (1) de la iniciativa se discuta en pleno de las Cámaras: el turno de dicha iniciativa a las comisiones y la emisión de dictamen por parte de las mismas. Luego de esto, y atendiendo al principio del bicameralismo, las iniciativas deben pasar por un doble proceso de dictaminación derivado del doble sistema de comisiones.

El diseño institucional del Congreso mexicano sitúa a las comisiones ordinarias en un sitio privilegiado, y si se quiere estratégico, dentro del proceso legislativo ya que son éstas las encargadas de emitir los dictámenes de la mayoría (2) de las iniciativas que se presentan en cada Cámara. Es decir, las comisiones ordinarias tienen el poder de que las iniciativas continúen, o no, su trayecto en el proceso legislativo mediante la aprobación, rechazo o estancamiento de las mismas.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) en el artículo 39 establece que la Cámara de Diputados contará con comisiones ordinarias y especiales que se requieran para el cumplimiento de sus funciones, y el en artículo 85 determina que la Cámara de Senadores también contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que se requieran para sus funciones, mismas que podrán ser ordinarias, jurisdiccionales y de investigación.

Las comisiones ordinarias, mismas que constituyen la unidad de análisis en la presente investigación, son permanentes y entre sus encargos más importantes está el dictaminar las iniciativas que les sean turnadas. La LOCGEUM designa cincuenta y dos comisiones ordinarias para la Cámara de Diputados, y para la Cámara de Senadores treinta comisiones ordinarias. Dichas comisiones están conformadas por los distintos grupos parlamentarios según la proporcionalidad de los escaños que ocupen en cada Cámara.

Existe una diferencia importante en el diseño institucional de las Cámaras con respecto a las comisiones ordinarias. La Ley Orgánica del Congreso, en su artículo 89, determina que la comisión de estudios legislativos, en el Senado, realizará el análisis de las iniciativas y decretos en conjunto con las comisiones ordinarias que correspondan, es decir, en el Senado las iniciativas de ley se turnarán mínimo a dos comisiones para su

análisis y dictaminación, a diferencia de lo que sucede en la Cámara de Diputados, en donde las iniciativas pueden turnarse a una sola comisión.

Las comisiones de la Cámara de Diputados serán conformadas hasta por treinta legisladores (3) y las comisiones del Senado hasta por quince legisladores. Las comisiones ordinarias de ambas Cámaras se compondrán por un presidente, secretarios e integrantes. Los presidentes de las comisiones serán los responsables de los expedientes de las iniciativas que pasen para su estudio y análisis a sus respectivas comisiones. (art. 83 Reglamento General Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos)

La LOCGEUM señala en sus artículos 45 y 94, que las comisiones ordinarias de ambas Cámaras tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros y los dictámenes producidos deberán presentarse firmados por la mayoría de los legisladores que las integren.

En ambas Cámaras, todas las iniciativas se turnarán a comisiones para su análisis y dictaminación, excepto las de obvia y urgente resolución incluyendo las iniciativas preferentes. (art. 60 RGICGEUM; art. 100 Reglamento de la Cámara de Diputados; art. 175 Reglamento del Senado de la República)

2. El proceso de dictaminación de iniciativas

La dictaminación de iniciativas constituye un proceso que inicia con el turno de una iniciativa a una o varias comisiones según lo determine el Pleno de cada Cámara legislativa. Seguido de esto, los miembros de la comisión o de las comisiones, según sea el caso, deben reunirse para emitir un dictamen acerca de la iniciativa que les fue turnada con la exposición de motivos, explicitando la metodología llevada a cabo para la emisión del dictamen, la valoración de la iniciativa con las respectivas

consideraciones de la o las comisiones, y de haberlas, puntualizar las modificaciones al decreto. Finalmente, se somete a votación entre los miembros de la comisión, siempre y cuando exista el quórum suficiente para llevar a cabo dicha votación (mayoría absoluta que exige la mitad más uno del total de los integrantes de la comisión).

Figura 2: Proceso de dictaminación de iniciativas

Fuente: Elaboración propia.

Del turno de la iniciativa a la votación y emisión del dictamen, existen dos elementos importantes que suelen ser determinantes en el resultado de la dictaminación: el debate de la iniciativa y la negociación en torno a ésta.

A diferencia del debate, la negociación no sólo puede darse durante las reuniones de trabajo de las comisiones. La negociación que es entendida como una confrontación entre protagonistas, estrecha y fuertemente interdependientes, ligados por una cierta relación de poder que presentan una mínima voluntad para llegar a acuerdos y reducir las diferencias, para lograr una solución aceptable en función de sus objetivos (Terrón, 2006), es un elemento que puede anteceder, incluso, a las reuniones de trabajo de las comisiones.

La negociación y sus prácticas trascienden el espacio de las comisiones en el recinto parlamentario, es decir, la negociación y la generación de acuerdos bien pueden darse antes de que sea debatida en las comisiones. Por ejemplo ¿qué sucede con una *iniciativa planchada*? Si a un acuerdo le antecede la negociación, entonces la negociación que

concretó el acuerdo de la *iniciativa planchada* tuvo que haberse dado *a priori* de la reunión de trabajo en la comisión.

Por otra parte, dependiendo de la naturaleza del tema de la iniciativa, de la confrontación entre los protagonistas y de la voluntad para llegar a acuerdos, el debate puede complejizarse. El debate mucho depende, entonces, de la capacidad de negociación de los actores y del tipo de iniciativa que se trate.

En el caso del Congreso mexicano, tanto el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM), como los reglamentos de cada una de las Cámaras, establecen plazos para que las comisiones emitan sus dictámenes.

El artículo 87 del RGICGEUM establece que toda comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido.

El Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD), señala que todo asunto turnado a comisiones deberá ser resuelto por las mismas en un plazo máximo de cuarenta y cinco días a partir de la recepción formal del asunto. (art. 182) La comisión que considere conveniente solicitar prórroga del asunto turnado, deberá hacer la solicitud al presidente de la Cámara por medio de la Junta Directiva de la comisión dentro del plazo para dictaminar. En caso de otorgarse la prórroga, las comisiones contarán con cuarenta y cinco días más contados a partir del día siguiente que se haya concluido el término, sin la posibilidad de otra prórroga. Las prórrogas no aplican para iniciativas preferentes. (art. 183)

Si las comisiones, aún con otorgamiento de prórroga, no dictaminasen la iniciativa en cuestión, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados establecerá un acuerdo para que

las iniciativas que no fueron dictaminadas por la comisión respectiva en los plazos establecidos, se presenten en sus términos al Pleno para su discusión y votación. Las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones que fueron presentadas, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos. (art. 184 RCD)

Por su parte en el Senado, el Reglamento del Senado de la República (RSR) refiere que las iniciativas y proyectos turnados a comisiones tendrán que ser dictaminados en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados al día siguiente de la recepción del turno de la iniciativa. Después de los diez días hábiles de posteriores a la recepción de la iniciativa en comisiones, éstas pueden pedir la presidente de la Mesa Directiva del Senado la ampliación de los plazos de dictaminación hasta por la mitad del tiempo que les haya correspondido. (art. 212 RSR)

Si las comisiones no emitieran el dictamen correspondiente transcurridos veinte días hábiles del plazo para dictaminar, el presidente de la Mesa Directiva del Senado emite directamente una excitativa (4) a dichas comisiones en términos del artículo 67 párrafo 1 inciso g) del RSR. De haberse establecido una prórroga en el plazo de la dictaminación, la excitativa se hará cuando transcurran las dos terceras partes del tiempo solicitado. Si transcurriera el plazo, y en caso de existir prórroga sin haber emitido dictamen, los senadores pueden solicitar al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara se excite nuevamente a las comisiones a hacerlo, mismo que establece un plazo de diez días hábiles para dar cumplimiento a la excitativa. (art. 214 RSR)

Si aún con las excitativas, los plazos y prórrogas de dictaminación vencen sin que las comisiones emitan dictamen alguno y sin que exista causa justificada para ello, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, por única vez, reasigna el turno

dirigiéndolo a las comisiones dictaminadoras que resulten pertinentes. El plazo para dictaminar no es mayor a treinta días hábiles. Si en este último plazo las comisiones no presentan dictamen, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara retira la iniciativa y la somete directamente al Pleno a más tardar en alguna de las dos sesiones ordinarias inmediatas. (art. 217 RSR)

Al iniciar una legislatura que no implique renovación del Senado, la Mesa Directiva de la cámara presentará al Pleno, dentro de las primeras cinco sesiones, un informe escrito sobre las iniciativas pendientes de dictamen. Si se trata del inicio de una legislatura donde se renueve la Cámara, las iniciativas de senadores que tengan dictamen pero que no se hayan sometido al Pleno, concluyen su trámite legislativo. (art. 219 RSR)

Dentro de los treinta días hábiles siguientes al inicio de la legislatura, la Mesa Directiva de la Cámara remitirá a la Junta de Coordinación Política el listado correspondiente de las iniciativas de senadores presentadas en anteriores legislaturas que permanezcan pendientes de dictamen para que cada Grupo Parlamentario de pronuncie de forma escrita por aquellas de su interés en un plazo no mayor a diez días hábiles. Las iniciativas no seleccionadas por ningún Grupo Parlamentario ni por las Juntas Directivas de las comisiones, la Mesa Directiva de la Cámara las someterá al Pleno para descargar el turno correspondiente y enviarlas al Archivo Histórico y Memoria Legislativa para su resguardo. (art. 219 RSR)

Hemos podido constatar la importancia del trabajo en las comisiones ordinarias. Tienen a su encargo la compleja y trascendental tarea de argumentar y deliberar asuntos de impacto político, social y económico en el Estado mexicano. Por lo tanto, es importante saber cómo y quiénes eligen a los miembros que desarrollan tan importante labor legislativa.

2.1 No todas las iniciativas son iguales

El proceso de dictaminación, que constituye una tarea fundamental para las comisiones ordinarias del Congreso, comienza con el turno de las iniciativas a la o a las comisiones que el Pleno considere pertinentes y culmina con la emisión del documento del dictamen y la votación del mismo.

Como referimos anteriormente, los reglamentos internos de cada Cámara así como el reglamento del gobierno interior del Congreso, establecen que todas las iniciativas, excepto las que sean de obvia y urgente resolución, y las iniciativas preferentes, se turnarán a las comisiones correspondientes.

Las iniciativas constituyen documentos que dan principio al procedimiento legalmente establecido para iniciar una reforma, una adición o la creación de una ley (Rangel y Ceballos, 2009). Las iniciativas que se presentan en ambas Cámaras versan sobre diversos temas, y por ende, cada iniciativa tiene un tratamiento singular.

Aunque todas las iniciativas buscan adicionar, crear o reformar una ley, no todas tienen la misma relevancia; no todas tienen el mismo tratamiento y no todas tienen el mismo impacto. Ejemplificando, hay iniciativas que buscan cambiar el *statu quo* como las llamadas reformas estructurales, y también hay iniciativas que no buscan cambiar el *statu quo* como las llamadas *iniciativas cosméticas* que son aquellas que su aprobación no representa un desequilibrio en el estado actual de la realidad; es decir, es evidente que la reforma hacendaria, la reforma política y la reforma energética, por mencionar algunas, traerán repercusiones en el estado actual de las cosas. Sin embargo, si se propone que mientras se llevan a cabo los honores a la bandera, ninguna persona deba dar la espalda al lábaro patrio, ¿impactará esto en el *statu quo*? Lo más probable es que no, y si tuviera algún impacto, de ninguna manera podría compararse con la dimensión

del cambio en el estado actual de las cosas que produciría cualquiera de las tres reformas anteriormente mencionadas.

Ya lo apuntaba Lujambio (2010) en sus estudios congresionales, que por supuesto existen jerarquías entre las iniciativas debido a que cada asunto que se trata es diferente: “no es lo mismo votar una ley en lo general que un artículo reservado que se vota en lo particular, un permiso para que un ciudadano reciba la condecoración de un gobierno extranjero o para que pueda trabajar en otro país en una embajada, la emisión de una moneda conmemorativa o la inscripción en los muros del recinto parlamentario del nombre de un prócer nacional, o la aprobación de un viaje presidencial” (2010: 238)

El tema de las iniciativas es el que define la importancia de las mismas, así como la complejidad en su proceso de dictaminación. Es evidente que el proceso de dictaminación de una iniciativa cosmética no generará el mismo grado y número de desencuentros en las opiniones de los legisladores comparado con el proceso de dictaminación de una iniciativa que cambie el statu quo. Las iniciativas cosméticas muy difícilmente trastocarán intereses.

El tratamiento de estos dos tipos de iniciativas es muy distinto. Mientras la iniciativa cosmética, a la cual llamaremos **iniciativa blanda**, puede pasar desapercibida y generar poco o nulo interés entre los miembros de la comisión, una iniciativa que cambie el statu quo y que trastoque intereses, la cual llamaremos **iniciativa dura**, va a generar revuelo, y por ende, discusiones más acaloradas y negociaciones más complejas debido al conflicto de intereses y de opiniones que representa aprobarlas, rechazarlas, o bien estancarlas.

Si hay iniciativas blandas y duras, y por lo tanto, las iniciativas no son iguales, entonces su proceso de dictaminación tampoco lo es. ¿Qué implicación tendrá esta diferenciación

de iniciativas en la dictaminación de las mismas? Si el proceso de dictaminación es distinto para las iniciativas blandas y para las iniciativas duras, entonces se infiere que probablemente el impacto de las reglas informales en dicho proceso también sea distinto. Esta cuestión se retomará más adelante.

3. Los coordinadores de bancada: poder y atribuciones

Las comisiones ordinarias del Congreso están conformadas por los legisladores poseedores de un escaño en las Cámaras. Pero ¿cómo se determina que un legislador pueda presidir o pertenecer a una comisión y no a otra?

La LOCGEUM determina en el artículo 34 inciso c) que, para la Cámara de Diputados, será atribución de la Junta de Coordinación Política de la Cámara proponer al Pleno la integración de las comisiones con el señalamiento de sus respectivas Mesas Directivas.

Para el Senado de la República, la LOCGEUM estipula en el artículo 82 inciso c) que es atribución de la Junta de Coordinación Política de la Cámara proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas.

Cabe señalar que en ambas Cámaras, la Junta de Coordinación Política está integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios. (art. 31 y art. 81 LOCGEUM)

La LOCGEUM es la única de las leyes del Congreso que señala acerca de la conformación de las comisiones ordinarias. Sin embargo, no enfatiza cómo deben ser elegidos los miembros de las comisiones ordinarias, es decir, establece quién lo lleve a cabo pero no explicita cómo se lleve a cabo el proceso de designación de los miembros de las comisiones más allá de enfatizar que la elección de dichos miembros de las comisiones se debe hacer bajo el principio de la pluralidad como reflejo de la

conformación del Pleno. (art. 43 y art. 104 LOCGEUM) Con esto, se deja totalmente al libre albedrío de los coordinadores de bancada la conformación de las comisiones, es decir, el proceso de dicha conformación se torna en una *caja negra*.

Los coordinadores de bancada de la Cámara de Diputados, además de proponer la integración de las comisiones, poseen también la atribución de asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que corresponden a los grupos parlamentarios. (art. 34 inciso g) LOCGEUM)

En el Senado no se atribuye directamente a los coordinadores de bancada la asignación de los recursos humanos, materiales y financieros a los grupos parlamentarios. Para ser precisos, esa atribución está otorgada a la Mesa Directiva (art. 66 inciso h) LOCGEUM). Sin embargo, a diferencia de la Cámara de Diputados (art. 17 fracción 5 LOCGEUM), en el Senado no se prohíbe que los coordinadores de bancada pertenezcan a la Mesa Directiva. Por lo tanto, los coordinadores de bancada pueden o no formar parte, tanto de la Junta de Coordinación Política como de la Mesa Directiva de la Cámara y ser los responsables de la asignación de los recursos a los grupos parlamentarios.

Las facultades que otorga la LOCGEUM a los coordinadores de bancada y el vacío jurídico que se presenta dicha ley con respecto *al cómo* de la integración de las comisiones ordinarias, refuerza el liderazgo de dichos coordinadores ya que, si los ellos deciden desde su libre albedrío el reparto de los legisladores en las comisiones ordinarias (incluyendo la selección de los presidentes de las comisiones) sin estar obligados a tomar en cuenta la experiencia de legisladores en materia de la comisión y/o legislativa (5), entonces los coordinadores detentan un poderoso sistema de incentivos (premios y castigos) que muy probablemente disponga a los legisladores a ceñirse “a la

lealtad hacia los liderazgos de los cuales depende su carrera política” (Béjar, 2009: 68) durante las dictaminaciones en comisión.

Con la imposibilidad de reelección legislativa, la carrera de los legisladores prácticamente depende de la dirigencia de los partidos políticos, y en este caso, de los coordinadores de bancada que son los brazos de los partidos en el Congreso. Adicionalmente, la opacidad en la selección de los miembros de las comisiones derivada del vacío jurídico señalado en párrafos anteriores, deja como interrogantes los criterios de las negociaciones que se aplican para la selección de los candidatos que serán presidentes, secretarios o integrantes de las comisiones ordinarias de ambas Cámaras.

En ese sentido, si en buena medida la carrera del legislador depende de negociaciones partidistas, de méritos o de reparto de cuotas, la distribución de premios y castigos por la lealtad mostrada hacia el líder de bancada antes que a la voluntad de producir decisiones razonables y de beneficio común, en ese caso cabe esperar a comisiones motivadas exclusivamente por el intento de satisfacer a los partidos. (Béjar, 2004)

El control de listas de candidatos para conformar las comisiones ordinarias, la rotación de cargos legislativos de una Cámara a otra dada la imposibilidad de reelección inmediata, y la asignación de los recursos de los grupos parlamentarios; tres elementos que refuerzan el liderazgo de los coordinadores de bancada y que posiblemente tengan la capacidad de incidir en el comportamiento de los legisladores miembros de comisiones en la toma de decisiones con respecto a la dictaminación de las iniciativas, en virtud de cumplir con las resoluciones del liderazgo del partido:

“Los efectos de la prohibición constitucional a la reelección inmediata de los legisladores y la centralidad del diseño institucional del Congreso de la Unión asigna al partido en las labores de sus Cámaras permite que la designación del presidente de una comisión dependa exclusivamente de las negociaciones puestas

en marcha por los coordinadores de los grupos parlamentarios [...] la motivación principal de quienes se encuentran encargados de conducir el trabajo de las comisiones distribuidas a cada grupo parlamentario es la lealtad hacia los liderazgos de los cuales depende su carrera política” (Béjar, 2009: 69-70)

En ese sentido, el comportamiento de los legisladores puede valerse de reglas informales durante la dictaminación de iniciativas, esto en respuesta a estrategias políticas que conlleven al cumplimiento de los intereses del coordinador de bancada, y por ende, de la línea impuesta por el partido político. Esto, sin duda, incidiría en los resultados de la dictaminación, que puede ser la aprobación, el rechazo o el estancamiento de iniciativas: “al final, el resultado es el reforzamiento de una disciplina que puede obviar la deliberación y, por lo mismo, que prescinde de la posibilidad de acceder a decisiones reputadas como razonables para, por lo menos la mayoría de los ciudadanos.” (Béjar, 2000: 125)

Con lo anterior expuesto, quedan más preguntas que respuestas relacionadas al comportamiento legislativo en las comisiones ordinarias del Congreso: ¿cómo y por qué se dictaminan, rechazan o estancan ciertas iniciativas, y no otras? ¿A qué intereses responden los legisladores miembros de comisiones en el momento de dictaminar una iniciativa? ¿A los intereses del coordinador de bancada, es decir, a los intereses del partido que representa? ¿A los intereses del electorado? ¿A ambos intereses?

4. La disciplina partidista en la dinámica de los Congresos

A diferencia del Congreso estadounidense, en la mayoría de los Congresos latinoamericanos la disciplina partidista resulta a veces indispensable para lograr acuerdos y coaliciones en las votaciones de iniciativas o proyectos de ley.

Por disciplina partidista entendemos que es cuando un miembro del partido acata la decisión tomada por el régimen de toma de decisiones, la cual es resultado de las relaciones de poder al interior de los partidos políticos, impuesta desde arriba y enmarcada por la distribución de sanciones e incentivos. (Laver y Shepsle, 1999; Giannetti y Laver, 2005; Mascott, 2006)

Es importante en este punto realizar la distinción entre la disciplina parlamentaria y la disciplina partidista. Aunque la comunidad académica y política enfocada a los estudios congresionales hacen referencia de la disciplina partidista y parlamentaria como semejantes, hay que decir que no son lo mismo.

En el presente estudio haremos referencia a la disciplina partidista como elemento coadyuvante en la generación de acuerdos entre bancadas; mientras que por disciplina parlamentaria entendemos que es el conjunto de reglas formales al que los legisladores están sujetos en materia de asistencia, desempeño de función directiva, orden, uso de la palabra, uso de la tribuna, debates y votaciones, tanto en el Pleno como en las comisiones y comités, debido a que en el caso mexicano, la disciplina parlamentaria está contemplada en el capítulo quinto del RSR en conjunto con el régimen de responsabilidades, así como las sanciones a las faltas administrativas y a la disciplina parlamentaria.

Por otro lado, la disciplina partidista para el caso del Congreso mexicano, en sí misma constituye una regla informal ya que según el artículo 191 fracción 1 del RCD y el artículo 93 fracción 1 del RSR, el voto es personal e intransferible, y para emitir dictámenes, el voto se expresará colocando la firma autógrafa a un lado de sus respectivos nombres. Por lo tanto, las votaciones en bloque o en coalición, mismas que

son directamente proporcionales a la disciplina de cada grupo parlamentario, se dan bajo el esquema de las reglas informales y de prácticas parlamentarias.

El fortalecimiento de la disciplina partidista en el Congreso mexicano está directamente relacionado con el liderazgo de los coordinadores de bancada que fomenta la LOCGEUM, donde dicho fortalecimiento de la disciplina puede suscitar determinados comportamientos dentro de los procesos de dictaminación de iniciativas. Como explican Mascott (2006) y Béjar (2000), los líderes de las bancadas han encontrado en las normas formales e informales del Congreso una serie de incentivos que permite mantener la disciplina de sus integrantes, ya que el control sobre los legisladores de cada bancada se convirtió en uno de los elementos que determinan, en buena medida, la capacidad de negociación con la que cuentan los coordinadores de las diferentes bancadas.

La disciplina partidista como regla informal, ha coadyuvado a la generación de acuerdos interpartidistas ya que en las tres últimas legislaturas no ha habido ningún partido que logre el porcentaje de escaños necesario para aprobar iniciativas. De allí la relevancia de las coaliciones y del juego de mayorías-minorías.

Los ejemplos anteriores sobre las reglas informales vienen a la luz dado que hemos pretendido resaltar la importancia que éstas representan en la dinámica parlamentaria de los Congresos y Parlamentos. Como corolario, ofrecemos la siguiente cita que ilustra y sintetiza lo que hemos referido en la presente ponencia:

“también es importante tomar en cuenta todo lo que no dice el reglamento sobre las bancadas parlamentarias, es decir los vacíos reglamentarios. Las reglas de juego de la organización del trabajo parlamentario – en este caso, relativas a las bancadas parlamentarias – son formales e informales. A final de cuentas, es a través de los actores políticos – los diputados considerados individualmente y los diputados organizados en bancadas – que las instituciones toman vida, y que se modifican constantemente. Las instituciones son evolutivas e inestables, en tanto

que dependen imprescindiblemente de los outcomes de las interacciones y relaciones de poder, es decir del juego de mayorías-minorías que se generan en la arena parlamentaria." (Petri y Vargas, 2008: 2)

Notas

1. El Cuaderno de Terminología Legislativa del Congreso de la Unión define al dictamen como "la resolución escrita de una o varias comisiones o comités del Congreso y tomada por la mayoría de sus miembros, sobre una iniciativa de ley, decreto, asunto o petición sometidos a su consideración por acuerdo del pleno.

- Está sujeto a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del pleno. El dictamen podrá ser de primera lectura o segunda lectura y discusión, según el proceso parlamentario que se siga al interior del pleno en que se analiza, previo acuerdo de los partidos políticos representados en la comisión dictaminadora. Una vez votado en sus términos, el dictamen seguirá con el proceso legislativo correspondiente.” (Rangel y Ceballos, 2009)
2. En el primer año de la presente legislatura (LXII) contabilizado desde el 1 de septiembre de 2012 al 30 de agosto de 2013, de las 1148 iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, sólo 3 de ellas se turnaron directamente al Pleno. En el Senado, solo 3 de las 617 iniciativas presentadas pasaron directamente al Pleno para su votación. Datos obtenidos de www.sil.gobernacion.gob.mx
 3. En el artículo 42 de la LOCGEUM se establece una excepción en el número de legisladores que conforman a la comisión de Hacienda y Crédito Público. Esta comisión podrá tener más de treinta miembros. La razón obedece a que es una de las encargadas de la discusión del presupuesto anual federal. “El número de sus integrantes se incrementará para incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en ella.”
 4. Según el Cuaderno de Terminología Legislativa del Congreso de la Unión, la excitativa es “el exhorto que realiza la Mesa Directiva, a una o varias comisiones, para que agilicen la presentación del dictamen sobre algún asunto legislativo que les fue turnado o realicen acciones omitidas en su encargo. Es motivada a partir de la petición de un legislador, grupo parlamentario o una comisión legislativa.” (Rangel y Ceballos, 2009)
 5. La excepción a esta regla es la comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámaras de Diputados ya que en el artículo 40 fracción 2 de la LOCGEUM se instruye que dicha comisión se integra con veinte miembros de entre los Diputados ya que en el artículo 40 fracción 2 de la LOCGEUM se instruye que dicha comisión se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa.

Alcántara, Manuel, Mercedes García y Francisco Sánchez (comp.) (2005), *Funciones, procedimientos y escenarios, Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. España: Ediciones Universidad de Salamanca.

Béjar, Luisa, La representación parlamentaria en México: el papel de los partidos y los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura, en Béjar, Luisa y Gilda Woldman (comp) (2004), *La representación parlamentaria en México*, México, UNAM, Gernika.

Béjar, Luisa, Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones, en Luisa Béjar (coord.) (2009), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*. México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, FCPyS, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México.

Béjar, Luisa (2000), *La representación parlamentaria: una propuesta teórica desde la democracia deliberativa*, México, El colegio de México, Foro Internacional, Vol. 40 número 40 (162) (octubre-diciembre), pp. 632- 655

Camacho, José Luis (2006), *El Congreso Mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Laver, Michael y Kenneth Shepsle, How political parties emerged from the primeval slime: party cohesion, party discipline, and the formation of governments, en Shaun Bowler, David M. Farrell y Richard S. Katz (1999) (coords.), *Party discipline and parliamentary government*, Columbus, Ohio University Press.

Lijphart, Arend (1999), *Pattern of Democracies*, Oxford, Oxford University Press.

Mascott, María de los Ángeles (2006), *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas*, Documento de trabajo número 1. México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.

Mora-Donatto, Cecilia, La irrupción del sistema de comisiones en las asambleas constitucionales y la nueva racionalización del trabajo parlamentario, en Mora-Donatto, Cecilia (2006), *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados.

Patterson, Samuel y Anthony Mughan (eds.) (1999), *Senates, bicameralism in the contemporary world*, Ohio, Ohio State University Press.

Petri, Dennis P. y Jean-Paul Vargas (2008), *Cultura parlamentaria y disciplina partidaria: la institucionalidad informal del transfuguismo en Centroamérica*, España, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Petri, Dennis P. y Jean-Paul Vargas (2008), *Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*, España, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Rangel, Ernesto y Nelson Ceballos (2009), *Cuadernos de apoyo de terminología legislativa*, México, Cámara de Diputados LXI legislatura.

Reynoso, Diego (2010), *La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina*. México, Perfiles latinoamericanos No. 35

Terrón, Javier, Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo, en Pau, Francesco y Miguel Carbonell (2006), *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*, México, UNAM, Senado de la República, IIJ UNAM.

Referencias en línea

Béjar, Luisa. (2000) *Representación parlamentaria y disciplina partidista en México*. Ponencia preparada para el Congreso LASA, del 16 al 18 de marzo de 2000, [Base de datos en línea]; <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/BejarLuisa.pdf>

Giannetti, Daniela y Michael Laver. *Party cohesion, party factions and legislative party discipline in Italy*. Presentado en la session 2005 del Consorcio Europeo para la investigación política, Grenada, 16 al 19 de abril de 2005; [Base de datos en línea]; www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/laver/Party_discipline_Italy.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014); [Base de datos en línea]; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2014); [Base de datos en línea]; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos (2014); [Base de datos en línea]; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>

Reglamento de la Cámara de Diputados (2014); [Base de datos en línea]; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf

Reglamento del Senado de la República (2014); [Base de datos en línea]; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf