Quórum Legislativo

REFORMA DEL CONGRESO

Enero - Marzo 2005

80

Presidente de la Cámara de Diputados
Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera

Junta de Coordinación Política
Presidente
Dip. José González Morfín

Integrantes
Dip. Emilio Chuayffet Chemor
Dip. Pablo Gómez Álvarez
Dip. Manuel Velasco Coello
Dip. Oscar González Yáñez
Dip. Jesús Martínez Álvarez

Secretario General
Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

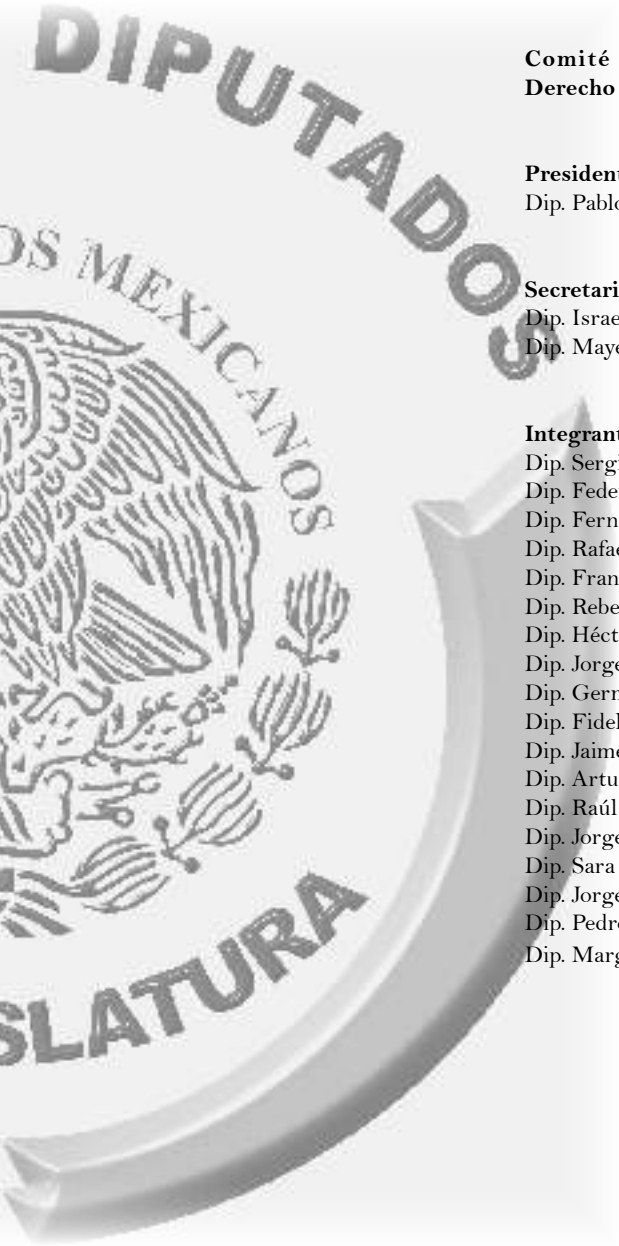
Secretario de Servicios Parlamentarios
Lic. Alfredo del Valle Espinosa

Secretario de Servicios Administrativos y Financieros
Lic. Rodolfo Noble San Román

Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Dr. Alfredo Salgado Loyo

Coordinador Editorial del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Lic. Sergio Mancilla Zayas

Portada y Diseño Interior
Ing. Humberto Ayala López



Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente
Dip. Pablo Franco Hernández

Secretarios
Dip. Israel Gallardo Sevilla
Dip. Mayela Quiroga Tamez

Integrantes
Dip. Sergio Álvarez Mata
Dip. Federico Barbosa Gutiérrez
Dip. Fernando de las Fuentes Hernández
Dip. Rafael Flores Mendoza
Dip. Francisco Cuauhtémoc Frías Castro
Dip. Rebeca Godínez y Bravo
Dip. Héctor H. Gutiérrez de la Garza
Dip. Jorge Legorreta Ordorica
Dip. Germán Martínez Cázares
Dip. Fidel René Meza Cabrera
Dip. Jaime Moreno Garavilla
Dip. Arturo Nahle García
Dip. Raúl Paredes Vega
Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez
Dip. Sara Rocha Medina
Dip. Jorge Romero Romero
Dip. Pedro Vázquez González
Dip. Margarita Zavala Gómez del Campo

CONTENIDO

Editorial 7

I. Visión de los Legisladores 11

Reforma del Congreso
Dip. Sami David David
Diputado Federal por el Partido Revolucionario Institucional 13

Reforma en el Congreso
Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional 21

La Reforma del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos: Algunas Consideraciones Sobre el Fortalecimiento de la Cámara de Diputados a Través del Trabajo en Comisiones
Dip. Luis Antonio González Roldán
Diputado Federal por el Partido Verde Ecologista de México 35

Reflexiones en Torno a las Reformas que el Poder Legislativo en México Requiere
Dip. Pedro Vázquez González
Diputado Federal por el Partido del Trabajo 65

La Reforma del Congreso Consideraciones para lo Inmediato
Dip. C.P. Jesús E. Martínez Álvarez
Diputado Federal por el Partido Convergencia 75

II. Colaboraciones Especiales 91

La Reforma del Poder Legislativo
Dr. Onosandro Trejo Cerda 93

III. Los Investigadores del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias 125

Por Qué un Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados: Toda Reforma de Estado Pasa Necesariamente por la Reforma del Congreso
Cuauhtémoc Lorenzana Gómez 127

La Facultad de Investigación de las Cámaras del Congreso. Un Ensayo de Derecho Comparado
Jorge Garabito Martínez 163

Un Nuevo Reglamento para el Congreso
Juan Carlos Cervantes Gómez 185

Implicaciones de una Reforma Integral del Congreso Mexicano
Marineyla Cabada Huerta 203

IV. Reseña de Libros 219

El Presidente de la República: Poderes y Privilegios (Autor: Jacinto Faya Viesca)
Reseña: Sergio Mancilla Zayas 221

EDITORIAL

El sistema político y jurídico mexicano, de manera paulatina, ha sido motivo de cambios impulsados por fenómenos externos como la globalización, e internos en los que la sociedad civil genera conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, etcétera, cuya solución corresponde a las instituciones, lo cual exige que éstas cuenten con un marco de actuación constitucional y legal acorde con la realidad actual, que permita de manera eficiente y eficaz atender las demandas de la ciudadanía.

Para ello, es ineludible que las instituciones cuenten con instrumentos jurídicos que regulen su organización y funcionamiento, a fin de estar en condiciones de desplegar sus facultades en forma cabal. De ahí que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del ámbito federal han hecho pronunciamientos a este respecto.

Así, en la esfera del Poder Ejecutivo se han creado o reestructurado Secretarías de Estado y Entidades del sector paraestatal. En el Poder Judicial se han complementado instancias como las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, así como la creación del Consejo de la Judicatura y de nuevos tribunales. En tanto, la composición numérica y la pluralidad de los miembros del Poder Legislativo se ha incrementado debido a reformas electorales; es natural que estos, por su diversidad partidista, sostengan posiciones divergentes en temas de mucha monta para el país, al grado de que estiman necesaria una "Reforma del Estado".

Para afrontar esta propuesta de gran envergadura, el Poder Legislativo ha priorizado dirigir su atención a sí mismo y ha advertido que es imprescindible realizar reformas constitucionales y legales que le permitan una óptima organización y funcionamiento para el desarrollo de su quehacer parlamentario.

Con motivo de esta preocupación del Poder Legislativo, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias se ha abocado a conjuntar en esta edición diversos artículos en torno

a la Reforma del Congreso General, cuyo contenido está dividido en cuatro capítulos.

En el Primero, el Diputado Sami David David, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, traza los antecedentes y evolución del sistema político mexicano postrevolucionario hacia la democracia, de manera particular en el Poder Legislativo, estimando que su composición pluripartidista generó efectos en la funcionalidad de los mecanismos parlamentarios, lo que hace patente la necesidad de su reestructuración, la cual le permitirá, entre otras cosas, adaptarse a las exigencias de una sociedad en constante cambio. Considera que la reforma del sistema político debe incidir en lo electoral, en el federalismo y en el Congreso. Asimismo, señala la situación actual del Congreso desde el punto de vista de su normativa, estructura y funcionamiento, al igual que los avances obtenidos por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, por medio del grupo plural de trabajo que constituyó.

Los Diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional abordan los siguientes temas: la reelección de los legisladores; la reducción del número de legisladores en la Cámara de Diputados, es decir, eliminar 100 diputaciones correspondientes a la elección por el principio de representación proporcional; la ampliación de los períodos de sesiones y modificación de fecha de presentación del Proyecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, cuya iniciativa fue aprobada; Servicio Legislativo de Carrera, la ampliación de facultades del Congreso y fortalecimiento de las Comisiones de Investigación, respecto a la revisión de ingresos y egresos de los Poderes de la Unión, y la imposición de contribuciones.

El Diputado Luis Antonio González Roldán, Vicecoordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, plantea un gobierno dividido con frenos y contrapesos para su equilibrio; nuevas relaciones con el Poder Ejecutivo; fortalecer relaciones con la sociedad y ciudadanos; democratizar el funcionamiento de las Comisiones de dictamen; aumentar tiempo para desahogar las iniciativas de los legisladores, etc. Asimismo, destaca las funciones legislativas, de control económico y financiero, administrativa y política para con el Ejecutivo, así como la representativa, política y deliberativa, etc.;

culmina con propuestas, tales como el control político, la democracia participativa, el presupuesto, la hacienda, los servicios públicos, la seguridad pública, ecología y medio ambiente, y desarrollo rural.

Por su parte, el Diputado Pedro Vázquez González, Vicecoordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, plantea la necesidad de contar con un nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados para fortalecer los trabajos de las Comisiones para su dictaminación, así como para garantizar orden en las sesiones del Pleno de la Cámara; relevar al Pleno de asuntos que no sean relevantes; proporcionar el acceso a la información a la ciudadanía de las actividades de la Cámara de Diputados; reforzar la actuación de los Centros y Comités para que doten a los legisladores de información técnica y legal que los auxilie en el análisis y toma de decisiones en la aprobación de las normas jurídicas.

Por último, el Diputado Jesús E. Martínez Álvarez, Coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia, expone propuestas para el fortalecimiento del Poder Legislativo Federal, entre otras, a saber: revisar el fuero constitucional a fin de no ofrecer inmunidad ante conductas ilegales; rendir cuentas, con ciertas medidas; reconocer iniciativa popular; instituir el referéndum; obligar a las comisiones de trabajo que informen el sentido de predictamen a sectores empresariales y sociales afectados; cabildeo; reducir el número de diputados a 400 y de senadores a 96; reelección inmediata de legisladores; voto de conciencia y promover carrera parlamentaria; crear organismo ciudadano de asesoría permanente para legisladores; reformar la Constitución para prevenir falta de aprobación del presupuesto una vez iniciado un ejercicio fiscal; elaborar nuevo Reglamento para el Congreso General, etc.

En el Capítulo Segundo (Colaboraciones Especiales), el Doctor Onosandro Trejo Cerda expone tres ámbitos en los que se proyectarían las modificaciones al Congreso de la Unión: estructura y conformación del Congreso, de cada una de las Cámaras y de la Comisión Permanente; la organización de cada una de estas estructuras y, de manera especial, propone la formulación de leyes específicas para cada uno de los procedimientos que les corresponden a las Cámaras y al Congreso General.

En el Capítulo Tercero, los investigadores del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, señalan las razones por las que se ha expuesto la necesidad de un nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, su problemática y probables soluciones, lo cual implicó el desarrollo histórico de la legislación interna del Poder Legislativo, precisión de conceptos, etc., y aportando algunas consideraciones. Enfocan la problemática que se dio entre el Reglamento Interior del Congreso General y la Ley Orgánica del mismo de 1979, lo que generó interpretaciones discrepantes, inquietudes y confusiones, al extremo de considerar ineficaz la Ley Orgánica, cuya solución fue planteada por medio de los acuerdos parlamentarios, para después expedirse la reforma de 1999. Se destacan puntos de vista acerca de la naturaleza jurídica reglamentaria del Congreso, unitaria o plural, es decir, un solo Reglamento o uno para cada Cámara. Y se mencionan los temas que se consideran deben abarcar una reforma integral y los relativos a las comisiones.

En el Cuarto Capítulo se reseña de manera singular y entusiasta la estructura y temática de la obra de Jacinto Faya Viesca intitulada "El Presidente de la República: Poderes y Privilegios", provocando en el lector abrevar directamente de la obra por lo interesante de sus afirmaciones y visión multidisciplinaria.

Indudablemente, los textos que se contienen en la presente edición, resultarán de gran utilidad para el lector a fin de comprender de mejor manera las implicaciones de una reforma del Congreso, la cual, sin duda, habrá de tener como punto de partida la revisión del marco constitucional, la adecuación de su Ley Orgánica, para después dar el gran paso transformador de uno o dos nuevos reglamentos de debate y para el gobierno interior de las cámaras, además de las normas que regulen lo concerniente al Congreso General, la Comisión Permanente y procedimientos especiales de carácter jurisdiccional.

Dr. Alfredo Salgado Loyo
Director General del CEDIP.

I

Visión de los Legisladores

Reforma del Congreso

Dip. Sami David David

Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Antecedentes.

En México, la alternancia política se hizo presente de forma pacífica. Las instituciones proporcionaron la certeza y legitimidad necesarias para que nuestro proceso democrático continuara por canales estables. En las últimas décadas, la evolución política del país ha sido una constante, lo que ha demandado un proceso de revisión y ajuste de las estructuras y el funcionamiento de los órganos públicos.

El pluripartidismo y su consolidación, así como la evolución estructural de la economía y la sociedad mexicanas, exigen instituciones políticas transparentes, eficientes y democráticas, como expresión de una pluralidad sin mayorías absolutas, en el marco de una sociedad más crítica y exigente.

Se ha dicho así, que «...los diseños institucionales fijan procedimientos, poderes, competencias y estructuras organizativas que son incentivos para inducir o bloquear determinados comportamientos de los gobernantes. Las instituciones no sustituyen la habilidad de los liderazgos, pero pueden ayudar a que la virtud se imponga sobre la necedad; el beneficio de todos, sobre el de algunos.»[1]

Durante casi setenta años, el Ejecutivo fue el Poder dominante en el Estado Mexicano. Nuestro país fue gobernado por un partido hegemónico que contaba con mayoría absoluta en el Congreso, hecho que favoreció la coordinación entre los Poderes y facilitó la toma de decisiones. En paralelo, el sistema político mexicano fue objeto de sucesivas reformas que fortalecieron los espacios de participación de las diversas fuerzas políticas.

Un elemento indispensable para lograr la apertura hacia la democracia, era garantizar el acceso efectivo de todas las fuerzas al máximo órgano de representación popular, motivo por el cual las modificaciones

[1] *De Riz, Liliana y Daniel Sabsay, «El jefe de gabinete en el sistema presidencial argentino», en Nohlen, Dieter y M. Fernández, **El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina**, Caracas, Nueva Sociedad, 1998. Pp. 216-217.*

legales se centraron principalmente en las normas relativas a las instituciones y procedimientos electorales, así como en el marco jurídico que rige la vida interna del órgano legislador.

A partir de la crisis económica de mediados de los setenta y la responsabilidad del sistema político en las crisis económicas y desequilibrios financieros recurrentes, las exigencias sociales en pro de una mayor democratización y apertura en los procesos de representación política constituyeron el detonante de una serie de reformas al sistema electoral, que ofreciera espacios de acción a los grupos de minorías opositoras.

La reforma política de 1977 y otras subsecuentes, tuvieron como objetivo principal el de consolidar un sistema de partidos cuya característica distintiva fue la pluralidad con un alto grado de representatividad electoral, misma que, en el futuro próximo, favorecería el fortalecimiento de la transición hacia la democracia y establecería una mayor confianza en el funcionamiento del sistema político mexicano.

Una vez consolidada la pluralidad en la composición de las Cámaras -hecho que se hace evidente en el año de 1997-, el Congreso se erigió en un verdadero espacio de negociación política, debido a que ninguna de las fuerzas obtuvo la mayoría absoluta.

Esta situación develó la necesidad de establecer nuevas reglas que permitieran la participación incluyente de todos los partidos políticos en la toma de decisiones internas, lo que consecuentemente motivó también a que se planteara un nuevo modelo de organización y funcionamiento del órgano legislador, ya que, derivado de la nueva realidad, el sistema vigente hasta entonces quedó inoperante.

El resultado de la mencionada reforma generó, entre otras cosas, una mayor presencia de nuevas fuerzas políticas y el crecimiento de las existentes, un fortalecimiento de los partidos políticos y la participación electoral, una mayor presencia de los partidos minoritarios en los órganos de representación y una modificación en las reglas para conformar mayorías parlamentarias, la cual estableció que ningún partido por sí mismo podría modificar la Constitución. Ahora, para poder hacerlo, se requeriría forzosamente de una alianza de por lo menos dos fuerzas políticas para obtener los dos tercios necesarios para generar la mayoría calificada que permitiera dichas

reformas (ningún partido puede tener más de 300 diputados, es decir, 60% de la Cámara).

Otro de los efectos de la naciente democratización del Legislativo fue que se redimensionara el papel del Congreso en el sistema político mexicano, junto con las relaciones que debe tener con los demás Poderes y órganos públicos y las funciones que debe cumplir, de acuerdo con la Constitución Política, insuficientemente ejercidas hasta entonces.

Dada la pluralidad, existían las condiciones idóneas para generar los mecanismos y procedimientos legales para que las Cámaras modificaran sensiblemente su ámbito de actuación, empezando a participar de manera activa en la construcción e implementación de políticas públicas, no sólo a través de la creación de leyes para hacerlas posibles, sino también mediante la evaluación permanente del cumplimiento de las estrategias y objetivos contenidos en los programas públicos, así como vigilando el debido ejercicio del gasto. Sin embargo, la pluralidad generó algunos efectos ostensibles en la funcionalidad de los mecanismos parlamentarios. Al respecto, Sartori decía que «...la pluralidad hará que la eficacia de un sistema en lo funcional, ya no sea igual frente a un sistema de competencia entre partidos que redundará en el reflejo intenso de esa pluralidad, en el manejo de los órganos de poder.» Ante tal escenario, surge una serie de diferencias al interior del Congreso que modifican su funcionamiento interno y la interrelación con los demás Poderes de la Unión.

Dichas diferencias ponen en evidencia la necesaria reestructuración del Congreso para favorecer, entre otras cosas, una mayor agilización del proceso legislativo y la creación de nuevos escenarios que permitan la conformación de alianzas parlamentarias que garanticen su buen funcionamiento y que, a su vez, generen los cambios necesarios para que el Poder Legislativo se adapte a las exigencias de una sociedad en constante cambio y que, al mismo tiempo, establezca una mayor presencia en el desarrollo del país.

A tono con la nueva realidad y en atención a las nuevas expectativas sociales, hoy es necesario reformar nuestro sistema político. Esta reforma debe de estar basada en las condiciones reales vigentes del sistema a cambiar, teniendo cuidado de no introducir elementos que alteren la correlación de fuerzas, modifiquen la posición de los partidos frente a la opinión pública en sentido negativo, lesionen el equilibrio electoral o modifiquen las

condiciones de equidad que perturben el escenario político: «La mejor solución será siempre aquella que permita obtener las ventajas máximas de un sistema y reducir al mínimo las resistencias para su éxito. En este caso no se trata de tener el valor de proponer cambios drásticos, sino la inteligencia de alcanzar los mismos resultados con cambios viables.»[2]

Es por ello que, tomando en cuenta el contexto donde se encuentra nuestro país, encontramos que es factible subdividir la reforma del sistema político o Reforma del Estado en tres grandes rubros: la Reforma Electoral, la Reforma del Federalismo y la Reforma del Congreso Mexicano. Esta última es la que nos ocupa, debido entre otros factores, a lo complejo que es proporcionar soluciones viables a los grandes problemas de la moderna representación política, principalmente el de la disyuntiva entre la legitimidad de las instituciones representativas y su eficiencia y racionalidad.[3]

Desde la perspectiva de Norberto Bobbio: «El poder que hace de un soberano un soberano, que hace surgir el Estado como unidad de dominio, y por tanto como totalidad, a partir de la sociedad compuesta de partes en cambiantes y efímeras relaciones entre ellas, es el Poder Legislativo.

"La idea de la comunidad política desde la *polis* griega hasta el Estado moderno, está íntimamente vinculada –en contraste con el Estado de naturaleza-, a la idea de una totalidad que mantiene unidas a las partes, que de otra manera estarían en perpetuo conflicto entre ellas. Lo que asegura la unidad del todo es la ley y quien tiene el poder de hacer leyes, de *condere leges* es el soberano."[4]

Situación Actual.

A la luz de estos antecedentes, es de alta prioridad política nacional revisar el papel del Congreso de la Unión dentro del régimen político nacional y repensar cuestiones tan relevantes como el funcionamiento de las Comisiones legislativas de las Cámaras, dotarlas de amplias facultades legislativas para la resolución de determinados asuntos, entre otros, el cumplimiento de la función de control y fiscalización del Congreso. En este orden y desde la visión de las relaciones que se deben mantener con el Poder Ejecutivo, es necesaria la revisión y adecuación del veto presidencial, su ejercicio y superación, la promulgación y publicación de leyes y decretos,

[2] *Valadés, Diego, «La transición del sistema presidencial mexicano», en Nohlen, Dieter y M. Fernández, **El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina**, Caracas, Nueva Sociedad, 1998. Pág. 340.*
[3] *Sobre esta disyuntiva, Sartori profundiza en su libro **Elementos de teoría política** , Madrid, Alianza Editorial, 1992.*
[4] ***Política y Cultura**, Einaudi, París, 1955.*

la sistematización del proceso y procedimiento legislativos, así como precisar, aclarar o, en su caso, modificar las facultades exclusivas de las Cámaras del Congreso.

Resalta en importancia el estudio objetivo y cuidadoso del aspecto vinculante de los acuerdos parlamentarios que se dirigen al Ejecutivo o a otros Poderes, así como el análisis de las consecuencias que implican en el desempeño de las tareas de las Cámaras del Congreso las resoluciones del Poder Judicial respecto de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Desde su expedición en 1979, la Ley Orgánica del Congreso ha sufrido varias reformas, destacándose por su trascendencia las llevadas a cabo en diciembre de 1981 y julio de 1994, así como la que se denominó como «Nueva Ley Orgánica» de 1999, la cual presenta una verdadera reforma integral que introduce cambios sustanciales para ambas Cámaras en materia de sesiones constitutivas, órgano de gobierno, Comisiones y Comités, organización técnica y administrativa y la instauración de un servicio profesional de carrera.

Los 25 años de vigencia de la ley Orgánica aportan regulaciones inapreciables sobre materias de probada eficacia; asimismo, la evolución de las distintas dinámicas en cada Cámara han hecho evidentes otros aspectos que requieren revisión y adecuación a las necesidades actuales. La vigencia de la ley también derogó tácitamente diversas normas contenidas en el Reglamento, el cual ha conservado en su mayoría las reglas del debate y las discusiones, aún cuando se han aprobado acuerdos que responden a las necesidades de organizar las sesiones en cada Legislatura, instaurando algunas fórmulas que exige la práctica parlamentaria.

No obstante los avances para posicionar al Poder Legislativo en el nuevo contexto nacional e internacional, se hace evidente la necesidad de seguir perfeccionando las normas que regulan el régimen interior de las Cámaras, así como las relaciones de éstas con los otros Poderes y entes públicos.

Respecto a la Ley Orgánica, es prioritario buscar la forma de agilizar los procedimientos legislativos. Por ejemplo, debemos fortalecer el trabajo de las Comisiones para que éstas puedan ser habilitadas para tener tareas legislativas; además, se les debe otorgar facultades para resolver y desahogar

asuntos administrativos que no merezcan la importancia suficiente como para presentarlos en el Pleno, tales como las condecoraciones y los permisos para salir al exterior. De esta forma, el Pleno del Congreso serviría única y exclusivamente para resolver asuntos estrictamente legislativos. Otro ejemplo que podría contribuir a la agilización del proceso legislativo sería la eliminación de la segunda lectura de todas aquellas iniciativas que ya han sido publicadas en Gaceta y que por ese hecho son ya conocidas.

También es conveniente señalar la importancia de resolver el sistema de interpelaciones y revisar los términos del fuero constitucional y demás privilegios para que no sean utilizados como sinónimo de impunidad.

Respecto de la atención de las circunstancias internas del fortalecimiento del Poder Legislativo, destaca el tema de la expedición de un nuevo Reglamento, no sin considerar y estudiar la conveniencia de que cada una de las Cámaras emita sus propias disposiciones reglamentarias. Renovar el Reglamento del Congreso debe ser una tarea permanente que se ha evadido y sustituido con la emisión de acuerdos diversos para suplir deficiencias normativas que impiden el correcto desempeño de las instituciones parlamentarias. Cabe recordar que el Reglamento actual es anacrónico –se creó en 1934– y se inspiró, en su momento, en un proyecto de Jefferson, cuyas normas resultan ser en ocasiones inoperantes.

El pretendido mejoramiento de la eficacia del trabajo del Congreso hace forzosa la revisión interna de la estructura y funcionamiento de sus Cámaras, la profesionalización del trabajo parlamentario, tanto a nivel de los propios legisladores como en lo relacionado con una precisa instauración y organización del servicio profesional de carrera.

El Poder Legislativo debe crear un sistema de asesoría parlamentaria que esté al servicio de las Comisiones, Comités e, incluso, de los propios legisladores para contribuir al desahogo de sus tareas. Al respecto, otro asunto que merece revisión es el relativo a la posibilidad y, por supuesto, conveniencia de conciliar la organización y estructura de ambas Cámaras. Sumamente importante en cualquier Estado democrático, es el papel de los Parlamentos como gestores en una función de impulso que implica la vinculación entre el Congreso y la sociedad, para lo cual deberán diseñarse mecanismos de acercamiento que consigan una presencia institucional y de sus integrantes en todo el territorio nacional. El peligro del colapso social

empieza con el escepticismo y la indiferencia ante la política. Rousseau lo dice de esta manera: «…desde que al tratarse de los negocios del Estado, hay quién diga ¡qué me importa!, se debe contar con que el Estado está perdido.»[5]

Fortalecer el trabajo legislativo y procurar los vínculos con la sociedad es una tarea que se ve favorecida mediante el impulso a la investigación parlamentaria, ya que el producto de la reflexión y análisis que se gesta en el seno de la labor legislativa, retroalimenta y nutre una cultura parlamentaria de la que se pueden obtener beneficios comunes para representantes y representados.

Resulta entonces de todo lo anterior, que es evidente la necesidad de realizar una revisión integral de la normatividad del Congreso y de sus Cámaras, poniendo especial énfasis en definir las materias que corresponderán a adecuaciones de carácter constitucional, la regulación de la Ley Orgánica y el contenido de un Reglamento actualizado.

Avances.

En este contexto, la Junta de Coordinación Política de esta LIX Legislatura de la Cámara de Diputados constituyó un grupo de trabajo plural, al cual se le asignó la no fácil pero apasionante tarea de enmarcar y presentar los temas que implicarían estudio, análisis y propuesta, a fin de iniciar una reforma integral del Congreso de la Unión en cada una de sus Cámaras.

El criterio para la integración del mencionado grupo de trabajo, fue que lo constituyera un diputado por cada uno de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, los cuales serían preferentemente integrantes de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, a fin de que los resultados que se derivaran de los trabajos, encontraran cabida como propuestas formales que, en todo caso, serían turnadas para su estudio y dictamen a dicha Comisión.

Es de destacar la aprobación que por unanimidad hicieron los diputados y senadores de la reforma al Artículo 3º de la Ley Orgánica del Congreso en diciembre de 2004, dando pauta a todo un proceso de actualización y modernización de los procedimientos del trabajo legislativo; derivado de ello, se inició la elaboración de un proyecto de Reglamento, el cual pretende dar solución a los problemas que cotidianamente enfrentan los órganos técnicos y de gobierno de la Cámara de Diputados, tales como la falta de claridad en los procedimientos que deben seguir para desahogar la

[5] *Rousseau, Jean Jacques,* ***El Contrato Social.*** *Cap. III.*

multiplicidad de asuntos que reciben. En este proyecto han sido consideradas las iniciativas que diversos legisladores han presentado en el transcurso de la presente Legislatura y en otras anteriores; habiendo, en estas últimas, propuestas muy valiosas identificadas con los temas que se formularon para este fin y que han sido consideradas en este trabajo.

La Reforma del Estado representa un paso impostergable en la construcción del México moderno; y la Reforma del Congreso como parte integral de ésta, constituye una parte esencial de dicha transformación.

La construcción de un nuevo diseño institucional para el Congreso Mexicano, así como el establecimiento de mecanismos más eficientes para que el aparato estatal transforme las decisiones en acciones de gobierno, se han vuelto una demanda reiterada de la sociedad civil.

Debemos consolidar nuestro esquema de colaboración de Poderes, fortalecer los mecanismos de controles y contrapesos que eviten los excesos del Presidencialismo y transformar al Congreso de la Unión en el órgano de deliberación pública y orientación política del Estado, por excelencia.

La ausencia de acuerdos parlamentarios en algunos de los temas torales para la Nación, no deriva ni es consecuencia de lo que haga o deje de hacer otro Poder; es una cuestión estructural de reingeniería institucional que apunta a convertir al Congreso en un contrapeso responsable de los excesos del poder y un protagonista a la altura de los nuevos tiempos. Asumir su condición de verdadero representante de la Nación y realizar a plenitud todas sus atribuciones y responsabilidades conferidas por la Constitución, son tareas inaplazables.

Un Congreso Federal fuerte que refleje fielmente el sentir ciudadano, es condición necesaria para permitir el desarrollo político, económico y social de la Nación. Necesitamos conformar un Congreso que, además de privilegiar el debate político civilizado, privilegie la negociación responsable y constructiva, transforme las demandas populares en acciones de gobierno que beneficien a la sociedad y, en suma, que vean por los más altos intereses de la Nación.

Reforma en el Congreso

Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

> Es indispensable el respeto a la división e integración legítimas de los Poderes y el cumplimiento eficaz de las funciones que a cada uno de ellos competen, para que de las justas relaciones entre los mismos resulte el necesario equilibrio en el ejercicio de la autoridad, dentro de un régimen de Derecho. Partido Acción Nacional, Proyección de Principios de Doctrina, 1945.

Introducción.

Desde su fundación, Acción Nacional ha aportado propuestas y ha participado de manera comprometida y responsable en la construcción de un Estado que cumpla cabalmente con la misión de representar, conciliar y conducir los intereses y aspiraciones de la sociedad mexicana y la plena realización de los fines de la Nación.

Nuestro Estado es una institución jurídico-política dotada de la máxima autoridad que le confiere el carácter de institución suprema. De la misma manera que el resto de los Estados, el nuestro posee una personalidad moral que conlleva una organización jurídica dinámica que le permite actuar para lograr los fines que le dan razón de ser.

En 1946, al acceder por primera vez a la Cámara de Diputados, Acción Nacional, con base en una visión de Estado, propuso la revisión y reforma de diversos artículos constitucionales a efecto de fortalecer o modificar el marco legal, y para crear y consolidar las instituciones que permitieran el desarrollo de México en todos los ámbitos y la realización integral de todos y cada uno de los mexicanos. En coherencia con ello, uno de los aspectos considerados sustanciales por el PAN ha sido la Reforma del Estado.

Reformar el Estado significa transformar los Poderes públicos y las instituciones; modificar las relaciones de los Poderes entre sí y con los ciudadanos, con el propósito de satisfacer las necesidades de la Nación y de los habitantes, de promover las condiciones que permitan la realización de los valores en los que cree la sociedad y de lograr plenamente la consecución de los fines propios del Estado, esencialmente el bien común, la justicia y la seguridad.

Acción Nacional asume que el bien es la perfección del ser, el cumplimiento de su naturaleza, la realización de su fin. Todo hombre, para lograr su propio bien, y en la medida en que es un ser limitado, requiere de la convivencia con sus semejantes, es decir, necesita de la comunidad y, por tanto, es un ser social. En este sentido, «el bien de la comunidad, o sea, su perfección, la realización de su fin, que es la perfección personal del hombre, constituyen lo que se llama *Bien Común.*»[6]

Al asumir como objetivo primordial la consecución del bien común, la Reforma del Estado que propone Acción Nacional se orienta a garantizar la gobernabilidad, evitando el inmovilismo de los Poderes, así como a fomentar el desempeño cabal de cada uno y la cooperación entre ellos y, de manera específica, entre las instituciones que los conforman y entre éstas y los ciudadanos o los organismos que les representan.

Con el término gobernabilidad se designa la cualidad propia de una comunidad política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política de los Poderes. En relación con esta definición, se deben tomar en cuenta dos variables: la primera es la eficacia, y la segunda la legitimidad. La eficacia puede entenderse como el cumplimiento de los objetivos del gobierno, en tanto que la legitimidad se considera como la aceptación de los ciudadanos de la dominación del gobierno.[7]

En términos políticos y sociológicos, es indudable que actualmente nuestra comunidad política, nuestro régimen y nuestro gobierno, cuentan con el consenso de la población que, transformado en adhesión, les confiere legitimidad y permite la gobernabilidad en el ejercicio del poder. Estaremos de acuerdo que hoy, en los ámbitos federal, estatal y municipal, nadie cuestiona la legitimidad del Poder Ejecutivo, como tampoco se cuestiona la legitimidad del Poder Legislativo, ni la legitimidad del Poder Judicial, integrado conforme a las normas establecidas constitucionalmente.

Resulta importante destacar que, a partir de 1988, el tema de la Reforma del Estado adquirió mayor relevancia, debido a que la configuración de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados cambió sustancialmente con la presencia significativa de representantes de los partidos de oposición,

[6] *González Luna, Efraín, citado en* ***Respuestas. Temas de Apoyo****, EPESSA. México, 2001.*
[7] Arbós, X. y S. Giner. ***La Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial.*** *Editorial Siglo XXI. Primera Edición, 1993.*

que aún cuando no constituyeron mayoría y, por ende, no lograron concretar transformaciones relevantes, sí consiguieron introducir en el debate político nacional los argumentos sobre la necesidad de reformar políticamente a nuestro Estado.

Desde entonces, y en coherencia con los principios que propugna, Acción Nacional ha propuesto en el ámbito legislativo una agenda en materia de Reforma del Estado, que ha sido impulsada por los integrantes de cada uno de sus Grupos Parlamentarios en las distintas Legislaturas de la Cámara de Diputados.

En términos de política y de vida pública, hoy México experimenta cambios relevantes de gobierno, de reacomodo de las fuerzas políticas, de cultura política, de participación ciudadana, en suma, de adaptación a un escenario político nacional distinto.

En este contexto, los problemas y los proyectos del país no pueden enfrentarse con las viejas instituciones, algunas en franca decadencia, otras inexistentes. Sin el afán de refundar, a partir de la descalificación de lo que ya existe, sí resulta necesario reconocer que se requiere una reforma de las instituciones para adaptarlas a la realidad que hoy vivimos.

No basta atender a la mera insuficiencia funcional de los órganos e instituciones del Estado que se desprende de la manera en que fueron diseñadas. Más grave que el diseño constitucional o legal de nuestras instituciones es el problema del incumplimiento de las funciones que les fueron conferidas, que dificulta o cancela la consecución de los objetivos que les competen.

Es importante destacar que en muchas ocasiones la Reforma del Estado se identifica únicamente con transformaciones de carácter jurídico, esto es, con adecuaciones y cambios legales; sin embargo, estos son sólo parte del esquema, puesto que también se requiere diseñar de manera paralela: en el ámbito político, una adecuada distribución de competencias; en la esfera económica-administrativa, una equitativa distribución de recursos; en el terreno jurisdiccional, la confiabilidad en la resolución de controversias y aplicación de la justicia; y en el ámbito social, la aplicación de formas de participación ciudadana.

La aplicación de cada uno de estos aspectos requeriría la plena vigencia y respeto al Estado de Derecho.

Algunas Propuestas de Acción Nacional en el Ámbito del Poder Legislativo.

Con base en las consideraciones expuestas, Acción Nacional ha propugnado a lo largo de su historia por una Reforma del Estado articulada en torno a diez grandes temas. Uno de ellos, es el referente al Poder Legislativo, con base en la convicción de que «el Congreso debe asumir plena y responsablemente su categoría de Poder, con el ejercicio eficaz de las facultades exclusivas o concurrentes que a la Cámara de Diputados y al Senado atribuye la Constitución, no sólo para legislar, sino para contribuir a la correcta orientación política de la Administración.»[8]

Para Acción Nacional legislar «debe ser fundamentalmente un acto de entender la realidad social. De leer dentro de ella para saber qué es lo que la constituye esencialmente, cuál es la esencia de su ser y cómo debe ser dirigida la libertad humana, para que al procurar los hombres cada uno de los fines particulares que puedan proponerse conformen al fin supremo de la sociedad que es la plenitud del bien común.»[9]

En consecuencia, y con fundamento en esta convicción, Acción Nacional ha presentado diversas iniciativas para reformar el Poder Legislativo, tanto en lo referente a la manera en que está configurado, como en relación con sus facultades y funcionamiento, a efecto de optimizar el desempeño de este Poder, en el cual se arraiga la representación y soberanía del pueblo de México.

Entre las propuestas de reforma más recientes presentadas por el PAN en el ámbito del Poder Legislativo destacan, en lo referente a la configuración de este Poder, la reelección consecutiva de los legisladores y la reducción en el número de diputados; en tanto que, respecto a las facultades y funcionamiento interno, las iniciativas presentadas tienen que ver con la ampliación de los períodos de sesiones; el auténtico funcionamiento de un servicio civil de carrera; la ampliación de las facultades del Congreso y el fortalecimiento a las Comisiones de Investigación.

Las propuestas de Acción Nacional en relación con el Poder Legislativo se fundamentan en la necesidad de contar con un Poder Legislativo Federal con mayores y mejores facultades legales para equilibrar y controlar al Poder Ejecutivo, para servirle de contrapeso y, al mismo tiempo, para coadyuvar a

*[8] Partido Acción Nacional, Proyección de Principios de Doctrina, 1945, en **Respuestas**, Op. Cit., Pág. 223.*
[9] Alcántara Soria, Juan Miguel, citado Ibid. Pág. 224.

lograr una Presidencia de la República democráticamente fuerte y un gabinete sustentado en la eficiencia, la eficacia y la honestidad en el cumplimiento de sus atribuciones, así como con oportuna y suficiente capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos.

Asimismo, las propuestas del PAN tienen el propósito de fortalecer la división de Poderes y distinguir las facultades de los mismos, tomando en todo momento en cuenta la función de contrapeso mutuo para asegurar la marcha eficaz del Estado.

Reelección Inmediata de Legisladores.[10]

El argumento en el que se sustenta la propuesta de Acción Nacional para la reelección de legisladores, lo constituye la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas, de control, de supervisión y calificación ciudadana respecto a la actuación de quienes la representan.

Actualmente, el acceso de los legisladores al Poder Legislativo depende, en primera instancia, de los procedimientos partidistas de selección de candidatos, y sólo en segundo término de los votantes que, a través del sufragio, eligen a quienes habrán de representarlos.

Esto determina que la lealtad de los legisladores se dirija fundamentalmente al partido y no a los electores, puesto que la trayectoria política de cada legislador depende de las instancias partidistas y no de la evaluación de su desempeño por parte del electorado.

En la medida en que los electores tienen una importancia secundaria en la carrera y desempeño público de los legisladores, muchos de estos no se consideran obligados a mantener una relación estrecha con la ciudadanía, y menos aún asumen el deber de rendir cuentas sobre el trabajo que han realizado en el ámbito legislativo.

Esta separación real entre representantes y representados incide de manera negativa en el sistema político, puesto que no existe una auténtica democracia representativa en la que los legisladores expresen cabalmente las necesidades, demandas y aspiraciones de aquellos a quienes representan. El proceso de consolidación democrática que hoy en día protagonizamos, hace inaplazable el deber de conferir a los ciudadanos y no a los partidos

[10] «Iniciativa de reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo», presentada por el Dip. Felipe Calderón Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de la LVIII Legislatura. Miércoles 20 de marzo, 2002.

políticos representantes auténticos, obligados además a una efectiva rendición de cuentas. De lo que se trata es que los ciudadanos juzguen y valoren el desempeño de los legisladores y, por consiguiente, cada tres años tengan la oportunidad de señalar aciertos y errores con base en la valoración no sólo de la actividad legislativa y del desempeño en las distintas Comisiones de las que forman parte, sino también de la acción de gestión en beneficio de la sociedad. A través de la reelección inmediata de los legisladores, los ciudadanos pueden manifestar con plena claridad la valoración, positiva o negativa, de quienes les han representado en el Congreso.

La no reelección inmediata de los legisladores ha reafirmado el control de las instancias partidistas en detrimento del poder de los electores, al tiempo que ha conllevado una precaria profesionalización de los integrantes del Poder Legislativo y, por consiguiente, ha obstaculizado el óptimo desempeño de éste.

Es necesario reconocer que la complejidad del trabajo legislativo hace necesario un proceso inicial de aprendizaje de los aspectos esenciales que lo caracterizan, y que sólo se produce cuando el legislador asume su responsabilidad como tal. Esto significa que el legislador se forma y aprende la tarea que le corresponde al mismo tiempo en que la lleva a cabo, y tres años después, cuando ha adquirido un conocimiento real sobre el quehacer legislativo, y cuando a través del trabajo en Comisiones ha acumulado un saber especializado que garantiza un auténtico desempeño profesional; el legislador ya no puede seguir aportando lo que ha aprendido ni enriquecer con su experiencia el trabajo legislativo, debido a que está prohibida su reelección inmediata. Así, y aún cuando en cada Legislatura encontramos legisladores que fungen como tales por segunda o más ocasiones, la profesionalización de quienes integran el Poder Legislativo no es predominante, hecho que conlleva a reanudar, cada tres años, el proceso de aprendizaje en detrimento de la eficiencia y eficacia requeridos.

En este sentido, y además de vigorizar la democracia representativa, la reelección inmediata de los legisladores conllevaría el fortalecimiento del Poder Legislativo, ya que daría lugar a una auténtica profesionalización por parte de quienes lo integran, debido a que el conocimiento de los temas en los que trabajan se profundizaría, permitiendo incluso la especialización en determinadas materias y por tanto, la optimización en el trabajo que se lleva a cabo.

Así, con la convicción de que la consolidación democrática de

nuestro sistema demanda el pleno fortalecimiento del Poder Legislativo y de que esto sólo es posible a través de la configuración de un Congreso cuyos diputados y senadores sean auténticos representantes de los ciudadanos; de un Congreso caracterizado por la profesionalización de quienes lo conforman, sin que ello signifique la permanencia de una élite inamovible y de un Congreso cuyos integrantes rindan cuentas, Acción Nacional ha propuesto la reelección inmediata de los legisladores.

Nuestra Carta Magna establece una reelección limitada, condicionada con intermitencias para los diputados y senadores; en el texto original de 1917, esta disposición no existía. Por consiguiente, y aún cuando Acción Nacional considera que no existe razón doctrinaria, histórica, teórica, actual o circunstancial que impida volver al texto original de la Constitución de 1917, el cual permitía la reelección inmediata de los legisladores y, pese a los argumentos que ha expuesto para sustentar la reforma propuesta, ésta no ha sido aprobada.

Reducción del Número de Legisladores en la Cámara de Diputados.

Al reconocer que son muchos los cuestionamientos que hoy pueden plantearse al Poder Legislativo en términos de profesionalidad, eficiencia y oportunidad, Acción Nacional considera necesario y de suma importancia impulsar el perfeccionamiento de éste, sobre todo porque constituye la institución fundamental del sistema de división de Poderes y de la democracia representativa.[11]

Para Acción Nacional, una propuesta esencial para el perfeccionamiento del Poder Legislativo es la reducción del número de legisladores, con la certeza de que esto redundaría en la eficiencia organizativa y operativa de la Cámara de Diputados. La iniciativa presentada argumenta que la conformación actual de esta Cámara ha provocado una organización inadecuada, al tiempo que ha obstaculizado la negociación y concreción de acuerdos y consensos tanto en las Legislaturas como al interior de los Grupos Parlamentarios lo cual, por consiguiente, se traduce en un rezago significativo del trabajo legislativo que impide a este Poder la asunción cabal de su función como contrapeso.

[11] «Iniciativa que reforma diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reducir el número de legisladores», presentada por el Dip. Francisco Ricardo Sheffield Padilla, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de la LVIII Legislatura. 3 de diciembre, 2002; e «Iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona, diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sobre la reducción de legisladores del Congreso de la Unión», presentada por el Dip. Juan Ramón Soto Reséndiz, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de la LIV Legislatura. 10 de abril, 2003.

Acción Nacional argumenta que la inmovilidad política que resulta de la magnitud de la Cámara de Diputados, implica altos costos institucionales y de control político, a los que se suman elevados costos de operación que, lejos de significar una eficiente infraestructura de apoyo técnico, administrativo o informático, se pulverizan al ser distribuidos entre tantos diputados.

La propuesta de Acción Nacional es que la Cámara de Diputados quede integrada por 400 legisladores, a través de la eliminación de 100 escaños correspondientes a quienes son electos por el principio de representación proporcional. Esto significaría conservar el sistema mixto vigente, a efecto de hacer prevalecer la representatividad que existe en la Cámara, ya que se mantendrían los 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, a través del sistema de distritos electorales uninominales y habría 100 legisladores electos a través de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

La reconfiguración del sistema mixto, con dominante mayoritario, favorecerá una mayor identidad y comunicación entre los legisladores y el electorado, en la medida en que disminuirá la incidencia de las élites partidistas en la selección de los candidatos postulados a través de las listas regionales de las circunscripciones plurinominales. A través de la aprobación de la iniciativa panista, se confiere mayor poder a la ciudadanía en el proceso de elección de sus representantes, lo que fortalece la aproximación, la vinculación y el control ciudadano sobre los diputados electos, hecho que implica una mayor eficacia en la manifestación de la voluntad política.

La reducción de legisladores propuesta por Acción Nacional supone el establecimiento de un sistema electoral basado en la competitividad, el triunfo compartido, la pluralidad, el equilibrio entre los votos y los escaños; implica una representatividad más auténtica de la voluntad popular, así como una vinculación más estrecha entre ciudadanos y legisladores; y conlleva una mejor organización y desarrollo del trabajo parlamentario que habrá de optimizar el profesionalismo y capacidad del Congreso y, por tanto, fortalecer a éste como un auténtico factor de peso y contrapeso, como una institución eficaz al servicio de la sociedad.

Pese a todos los beneficios que en el fortalecimiento a la democracia representativa y a la eficiencia del trabajo legislativo implica la propuesta del PAN, ésta no ha sido aprobada.

Ampliar los Períodos de Sesiones y Modificar la Fecha de Presentación del Proyecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. [12]

Al argumentar que la realidad legislativa evidenciaba como insuficiente el tiempo de los períodos ordinarios de sesiones para cumplir con los objetivos del Congreso, puesto que la brevedad de tales períodos no permitía el análisis detallado de las diversas iniciativas presentadas al Congreso y tampoco atender otras obligaciones relacionadas con la fiscalización del gasto público, la aprobación del presupuesto y la atención de los incontables asuntos políticos que son motivo de las deliberaciones y debates parlamentarios, Acción Nacional propuso reformar los Artículos 65 y 66 constitucionales, a efecto de ampliar el segundo período de sesiones.

Por otra parte, y con base en la consideración de que el presupuesto y el ingreso constituyen el detonante para el desarrollo social, el PAN propuso adelantar la fecha de presentación del proyecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, a efecto de fortalecer así al Congreso en la tarea de fiscalización que le compete y cuyo propósito es verificar que el gasto se ajuste a las autorizaciones financieras decretadas y que éstas sean coherentes con los planes y programas, así como evaluar el adecuado ejercicio de la función pública.

Ambas iniciativas fueron aprobadas por la LIX Legislatura. Así, en el 2004, el Paquete Económico presentado por el Ejecutivo se entregó a la Cámara de Diputados el 15 de noviembre, en tanto que el segundo período ordinario del segundo año de la LIX Legislatura comenzó el 1 de febrero de 2005.

Servicio Legislativo de Carrera.

Con la certeza de que la instauración de un servicio civil de carrera que, al impulsar la profesionalización de los empleados del Poder Legislativo, permita optimizar la eficacia y eficiencia del trabajo que en este ámbito se lleva a cabo, el Grupo Parlamentario de Acción Nacional se pronunció a favor de establecerlo.

La iniciativa del PAN argumenta que la complejidad del trabajo parlamentario hace necesario contar con servidores públicos especializados, permanentemente capacitados y comprometidos con las tareas institucionales que deben realizar y que trascienden los cambios en la configuración partidista de las Legislaturas, así como las agendas de los legisladores y de los Grupos Parlamentarios.

[12] *«Iniciativa de reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo…», Op. Cit., e Iniciativa de reformas a los Arts. 65 y 68 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y a los Arts. 4 y 6 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de ampliar el segundo período de sesiones ordinarias, a cargo del Dip. David Rodríguez Torres, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional.*

Asimismo, la propuesta del PAN apunta que la instauración del Servicio Civil en el Congreso contribuirá a institucionalizar la tarea de memoria institucional que corresponde a ambas Cámaras, no sólo en relación con los documentos y actividades que se llevan a cabo, también en cuanto a los recursos humanos que se hacen cargo de éstas.

Acción Nacional reconoce que la Ley Orgánica del Congreso de 1999 instituyó el Servicio de Carrera en ambas Cámaras del Congreso, a efecto de asegurar la profesionalización permanente del personal que en ellas labora; así como el hecho de que en la Cámara de Diputados se ha expedido un Estatuto de Organización Técnica y Administrativa del Servicio en el cual se establecen objetivos, principios y criterios relacionados con el ingreso y desarrollo a dicho servicio; no obstante, plantea que éste no se ha concretado.

Por consiguiente, la iniciativa del PAN, que aún no ha sido aprobada, plantea que en el Artículo 70 se disponga que la ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el funcionamiento del Servicio de Carrera Legislativo, el cual deberá obedecer a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, a efecto de que por mandato constitucional se concrete el Servicio de Carrera Legislativo.

Ampliar las Facultades del Congreso y Fortalecer las Comisiones de Investigación.

Con el propósito de ratificar la importancia de transparentar y maximizar la eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos, Acción Nacional propuso fortalecer la facultad de fiscalización y control del Poder Legislativo a través de la ampliación de las facultades de revisión respecto a los ingresos y egresos de los Poderes de la Unión, así como en lo relativo a la imposición de contribuciones.[13]

A pesar de que esta iniciativa se fundamentó en la certeza de que a través de acciones de fiscalización el Poder Legislativo actuaría con base en el interés de aquellos a quienes representa y, por tanto, evitaría afectar la hacienda pública federal o el patrimonio público de los entes federales, no ha sido aprobada.

Por otra parte, el Grupo Parlamentario de Acción Nacional ha propuesto que la facultad conferida al Congreso, a través del Artículo 93

constitucional, para integrar Comisiones de Investigación en lo referente a la administración pública descentralizada, se amplíe para que puedan conformarse tales Comisiones en relación con todos los asuntos de interés nacional.

La iniciativa presentada por el PAN señala que, a la fecha, las Comisiones de Investigación integradas no han podido cumplir con los objetivos trazados, debido fundamentalmente al hecho de que no hay una delimitación clara sobre los procesos y competencias que corresponden, por una parte, al Poder Legislativo y, por la otra, a los tribunales judiciales.

En este sentido, Acción Nacional considera de suma importancia estructurar el sistema constitucional sobre una amplia base de límites y controles al ejercicio del poder político.

Al respecto, y al asumir el relevante papel del Poder Legislativo, puesto que la esencia de su competencia radica en la inspección, fiscalización, vigilancia, revisión, examen, comprobación, denuncia, escrutinio y discusión pública de los asuntos que atañen a la colectividad, esto es, que se relacionan con las políticas, entes y órganos públicos, así como con sus titulares, Acción Nacional propone el fortalecimiento del Congreso a efecto de que cumpla cabalmente su función como órgano fiscalizador.

El Grupo Parlamentario del PAN precisa que al fortalecer las facultades del Congreso en términos de fiscalización y control de los otros Poderes, así como de las áreas en que estos intervienen, será posible evidenciar los errores y excesos cometidos por ellos y, por tanto, fungir como un auténtico contrapeso que refuerce la división de Poderes y, por tanto, el sistema democrático.

La iniciativa del PAN para que el Congreso tenga la facultad de conformar Comisiones de Investigación en relación con cualquier asunto de interés nacional, propone que tal integración se lleve a cabo en la Cámara de Diputados, a solicitud de una cuarta parte de los integrantes, y en la Cámara de Senadores a petición de la mitad de quienes la conforman, así como a través de la aprobación en el Pleno de la Cámara correspondiente.

En lo que se refiere a la integración, organización y funcionamiento de las Comisiones de Investigación, así como el manejo de la información, Acción Nacional precisa que todo esto deberá sujetarse a lo dispuesto en la Ley reglamentaria que para tal efecto expida el Congreso de la Unión.

[13] *«Iniciativa que reforma y adiciona los Artículos 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 41 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos», a efecto de fortalecer las Comisiones de Investigación, a cargo de la Dip. María Angélica Ramírez Luna, del Grupo Parlamentario del PAN, en la sesión de la LVIII Legislatura. 27 de octubre, 1998; e «Iniciativa de reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo…», Op. Cit.*

Además, la propuesta panista plantea que los resultados que se desprendan de las investigaciones, así como los informes y recomendaciones emitidos, se hagan del conocimiento del Pleno de la Cámara respectiva, del Ejecutivo Federal y, en su caso, del Ministerio Público Federal, cuando se desprenda la posible comisión de delitos del fuero federal, a efecto de que se adopten y ejecuten las medidas procedentes.

Para que las Comisiones de Investigación cumplan cabalmente con la tarea asumida, la iniciativa del PAN propone que las autoridades de la Administración Pública Federal y en general los servidores públicos, estén obligados a apoyarlas proporcionándoles toda clase de información y documentación, incluso la clasificada por la ley como reservada, secreta, confidencial o restringida, con base en el entendido de que las Comisiones de Investigación revisten un carácter especial de fiscalización y, en tanto constituyen un instrumento de un poder público, no se les debe obstaculizar sino apoyar para que, en efecto, funjan como contrapeso dentro del principio de la división de Poderes. A pesar de que la iniciativa descrita conlleva el fortalecimiento del carácter fiscalizador del Poder Legislativo, tampoco ha sido aprobada.

Reflexión Final.

Las propuestas aquí descritas y algunas otras presentadas por Acción Nacional en relación con el Poder Legislativo, se fundamentan en la convicción de que es esencial reconfigurar y fortalecer a éste, tanto desde una visión de Estado que contribuya a consolidar nuestro sistema democrático, como a partir de un criterio de racionalidad que implique optimizar y asegurar la eficiencia y eficacia de las funciones y recursos de los que se dispone para el cumplimiento cabal de la magna tarea legislativa y fiscalizadora que le compete.

Las transformaciones que en todos los ámbitos ha experimentado nuestro país en el transcurso de las dos últimas décadas, hacen necesario asumir el compromiso de quienes integramos el Poder Legislativo de contribuir a cambiar, modificar o adaptar el marco legal, a efecto de que éste sea acorde a la nueva realidad que hemos construido los mexicanos todos.

Acción Nacional se ha comprometido plenamente con el cambio sustancial e impostergable que es necesario llevar a cabo en relación con el Poder Legislativo. Así, quienes en las últimas Legislaturas hemos formado

parte de los Grupos Parlamentarios panistas, nos hemos avocado a mantener la tarea proactiva de los fundadores y primeros legisladores del Partido, a efecto de construir las bases legales en las cuales fundamentar la patria ordenada y generosa que deseamos hacer de México. En este sentido, y aún cuando no hemos conseguido la aprobación a muchas de nuestras propuestas más importantes, continuaremos promoviendo el diálogo con nuestros pares, a efecto de cimentar acuerdos responsables que permitan las transformaciones que las circunstancias de la realidad en la que hoy nos encontramos inmersos todos los mexicanos hacen necesarias.

La Reforma del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos: Algunas Consideraciones Sobre el Fortalecimiento de la Cámara de Diputados a Través del Trabajo en Comisiones

Dip. Luis Antonio González Roldán

Vicecoordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; Secretario de las Comisiones de Puntos Constitucionales, y Para la Reforma del Estado; integrante de la Comisión Especial para la Reforma del Congreso; Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM.

I. Introducción.

El fortalecimiento del Poder Legislativo sólo puede ser posible a través de una reforma a fondo, consensuada, que cuente con un amplio y profundo diagnóstico del Congreso de la Unión. El presente trabajo se enfoca únicamente a la Cámara de Diputados y se destacan aspectos relevantes, como la necesidad de establecer mecanismos que permitan su redimensionamiento entre los Poderes del Estado en el marco de un *gobierno dividido*, el revisar diversos aspectos de sus funciones y facultades, de su colaboración con el Senado, de sus estructuras administrativas y políticas, especialmente del trabajo en Comisiones, en donde reside el trabajo parlamentario.

Es importante enfatizar que el realizar reformas claras para el funcionamiento y desempeño de la Cámara de Diputados nos llevará a un pleno fortalecimiento del Poder Legislativo y establecerá las bases sólidas para una Reforma del Estado.

El propósito de la Reforma del Congreso es revisar la estructura, facultades y funciones con el fin de garantizar el pluralismo político de las Cámaras reflejado en cambios estructurales que permitan la gobernabilidad democrática sin mayorías absolutas.

La Reforma integral del Congreso necesariamente tiene que contener

un análisis sobre el tamaño de las Cámaras, la relación con los otros dos Poderes, la duración de los períodos de sesiones, la función de las Comisiones y las prerrogativas, incompatibilidades e inmunidad de los legisladores.

También se tiene que renovar el estatuto personal de los legisladores, así como revisar las responsabilidades políticas, penales, administrativas y éticas. Se debe enfatizar en la profesionalización de los trabajos de la Cámara. Es necesario garantizar que todos los legisladores tengan el acceso y el apoyo de los mejores profesionales de la materia para el adecuado ejercicio de la función parlamentaria.

Los problemas al interior del Poder Legislativo son muchos y de diversa índole: se requiere una mayor capacidad técnica y operativa, crear vínculos del Legislativo con la sociedad, un nuevo diseño para el diálogo y la colaboración entre el Congreso y el Ejecutivo Federal y con el Poder Judicial, un proceso real y permanente de rendición de cuentas de representantes a representados.

Así, la Reforma del Congreso de la Unión se traza como un punto fundamental dentro de la Reforma del Estado; sin embargo, es necesario admitir que la Reforma del Estado debe iniciar por la reforma y fortalecimiento del Congreso, pues es ahí el lugar de donde surgirán las decisiones más trascendentes para la Nación mexicana.

Por ello, proponemos algunos cambios que pueden ayudar a que el Poder Legislativo mexicano se adecue a los nuevos reclamos de la democracia.

A todos conviene que nuestro Poder Legislativo se fortalezca, pues constituye un requisito indispensable para que la consolidación democrática sea integral.

II. La Cámara de Diputados y las Adecuaciones Necesarias para su Desempeño en un Gobierno Dividido.

Los frenos y contrapesos entre los Poderes del Estado son un medio para controlar el poder y lograr un adecuado equilibrio; esto no excluye la coordinación y colaboración. Un régimen democrático no puede prescindir de los balances y controles. En México la lucha por una verdadera división del poder no ha concluido.

Es técnicamente más adecuado hablar de órganos y no de «poderes». Existe un solo Poder, y lo que se divide es el ejercicio en distintos órganos. (Art. 49 const.: «El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial).» La existencia de un extenso número de atribuciones del Poder Legislativo no significa que tenga una verdadera autonomía.

Es sumamente necesario establecer las bases para transitar definitivamente del viejo sistema presidencialista a un verdadero sistema presidencial, dichas bases tienen que darse en el Congreso de la Unión, con una Cámara de Diputados fortalecida y optimizada en el ejercicio de sus facultades constitucionales.

El predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo se remonta al siglo XIX; se fortalece en el Constituyente de 1917.

El Poder Legislativo debe consolidarse en una verdadera representación nacional y de las entidades federativas. Es indispensable garantizar la división del poder y colocar las bases de un régimen presidencial con miras a uno semiparlamentario, reformular la reforma democrática integral del Estado mexicano. Los trabajos para la reforma emprenden el camino de las transformaciones con el consenso de los actores políticos fundamentales y la participación social. Debemos entender que el diálogo entre los Poderes que integran el Poder soberano, no debe ser complaciente, tampoco impertinente o autoritario, sino racional y equilibrado para el bien de la cosa pública.

Hasta hoy, nuestra República reconoce las bondades de tener los tres Poderes históricos que definió Montesquieu; sin embargo, no ha creado el marco jurídico que impida que uno avasalle al otro, en nuestro devenir, el Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. El Ejecutivo fuerte, lleno de poderes *metaconstitucionales* dio como producto anómalo un presidencialismo autoritario que terminó, en algunos casos, negando su norma: la Constitución.

Hoy, a partir de la integración plural del Poder Legislativo, se ha iniciado, no sin sobresaltos bochornosos y rispideces, un real equilibrio tanto con el Ejecutivo como con el Judicial; equilibrio que está encontrando su punto de inflexión tanto en el debate de las políticas económicas, como en la factibilidad de iniciar juicios políticos contra gobernantes, incluido el propio Presidente de la República. Sólo disminuyendo «fueros» se reducirá la

impunidad y se le restará soberbia a un Ejecutivo que hasta hoy no responde a nadie por sus actos u omisiones lesivos al bien común de la República.

Sólo así se terminará con la perversa relación histórica que subordinó al Legislativo y al Judicial a un Ejecutivo que trae en sus entrañas resabios de un imperio que se niega a morir.

La construcción de una relación fluida y eficaz con el Ejecutivo deberá partir de privilegiar lo trascendente por sobre la coyuntura político-electoral y el cálculo partidista, así como una actitud responsable de los partidos políticos que los lleve a cumplir sus compromisos de cara a la Nación, y esto sólo funciona cuando se entiende como complementariedad de atribuciones y corresponsabilidad en el ejercicio de la función pública del Estado, en torno a una acción unitaria y en beneficio de un proyecto de Nación independiente y soberana.

En las democracias contemporáneas el Poder Legislativo es fundamental, pues a éste le corresponde ejercer funciones tan importantes como la fijación de los recursos públicos y el control del Ejecutivo.

El Poder Legislativo cumple hoy con los requisitos de pluralidad y pluripartidismo que imperan actualmente en la mayor parte de estas Asambleas representativas.

La pluralidad, antes de convertirse en un obstáculo para la renovación y revitalización del Congreso Mexicano, debe ser un factor propicio que aliente, desde la perspectiva del consenso, el esperado fortalecimiento democrático del país, y con ello el Congreso sea la llave del sistema representativo y el principal pilar de nuestro sistema democrático.

La Reforma del Estado que viene experimentando México debe coadyuvar a la racionalización del *presidencialismo* mexicano y, en consecuencia, debe dotar de un mayor peso político al Poder Legislativo, fortaleciendo, sobre todo, su capacidad de control.

El México del siglo XXI requiere de un Poder Legislativo que se ajuste a las nuevas exigencias del país que le apremian para que se convierta en un verdadero contrapeso al Ejecutivo, dentro de la clásica idea de pesos y contrapesos. En este contexto, el Poder Legislativo debe encontrar fuerza en sus representados, en todos y cada uno de los ciudadanos mexicanos

que esperan que él contribuya como motor principal al desarrollo político, económico y social de la Nación.

Resulta pues importante reconocer que, a pesar del cambio democrático que vivimos, el Congreso de la Unión sigue operando con normas, usos y costumbres propias de otra época.

El Congreso es el mecanismo necesario para cumplir con el respeto a la soberanía popular y con la necesidad de limitar el ejercicio del poder.

En México tenemos un sistema presidencial cuyo órgano legislativo es el llamado Congreso, no podemos hablar de un «Parlamento» en sentido estricto, pero sí podemos señalar que es posible la aplicación del término, pues se refiere, en este sentido, a la actividad legislativa que llevan a cabo Congresos y Parlamentos.

El asunto de gobierno dividido es un tema que se empieza a discutir hoy en día en foros académicos, pero todavía no llega plenamente al Congreso de la Unión; es fundamental incluirlo en la agenda para la Reforma del Estado.

No hay un precedente formal dentro del Congreso, ningún debate parlamentario, ya no digamos en el siglo XIX, sino en todo el siglo XX y XXI, que haya abordado la circunstancia de contar con un sistema presidencial rígido, de gobierno dividido, con partidos altamente competitivos.

¿Cómo superamos el problema de los mandatos y de la representación en un gobierno dividido como el nuestro? No hay fórmulas que establezcan cómo podemos construir mayorías a partir de mandatos contradictorios en las urnas, sobre todo al pensar que la mayoría la tiene la oposición con un mandato distinto que surge legítimamente en la urna con una mayoría, contra otro mandato que puede ser minoritario, como es el caso, desde el punto de vista de la composición de las fuerzas políticas del país.

El debate sobre la reforma política, la reforma institucional y sobre la Reforma del Estado son tareas imprescindibles para garantizar la aplicación de reglas para una gobernabilidad democrática. La Reforma del Estado no ha sido pactada. La Reforma del Estado y los cambios que implica requieren de consensos y acuerdos que faciliten los procesos de transición a un sistema de mejor gobernabilidad. Sencillamente, sin un acuerdo o pacto entre los principales actores políticos y económicos, no hay Reforma de Estado y la transición demo-

crática queda en riesgo de convertirse en autoritarismo e intolerancia. La democracia no se institucionaliza sin que exista un acuerdo de Estado o de gobierno.

La Reforma del Estado es la revisión de las instituciones de la República para ponerlas en consonancia con la realidad y con las necesidades actuales del país.

El objetivo es revisar las estructuras del poder público, sus relaciones con la sociedad y las relaciones entre sí. Los Poderes de la Unión, las formas de participación de los ciudadanos, todo lo que tiene que ver con el ejercicio del poder público: su origen, su desempeño, el control y los resultados del ejercicio del poder público como estructura del Estado.

El tema del fortalecimiento del Poder Legislativo tiene aristas muy delicadas, por ejemplo: pensar que fortalecer al Poder Legislativo sólo se logra debilitando a la institución presidencial, es un error; se trata de fortalecer a los Poderes de la Unión, estableciendo con toda claridad en la Constitución las funciones, las facultades que a cada uno se le encargan, para que al ejercerlas generen los bienes públicos que en su conjunto requiere el Estado Mexicano y luego los partidos políticos.

El tema de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo es un asunto crucial en el sistema presidencial por las siguientes razones:

- Porque este arreglo institucional y la lógica que lo rige suponen al mismo tiempo la separación e independencia de los Poderes y la colaboración entre ambos.

- Ambos Poderes son electos por un período fijo y no están sujetos a la confianza mutua o al desempeño.

- El sistema presidencial instaura una doble legitimidad, y tanto el Ejecutivo como el Legislativo disfrutan de representatividad democrática.

- La libertad del votante implica la posibilidad de que su preferencia electoral se traduzca en gobiernos sin mayoría o en gobiernos divididos.

- El adecuado funcionamiento del Estado depende de la participación de ambos Poderes.

Para pensar en el futuro de la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo queremos partir de un conjunto de premisas.

Primero, que el marco constitucional no es el fundamento del autoritarismo presidencial que se ha vivido en este país. Las fuentes del autoritarismo mexicano y los apoyos del despotismo presidencial estuvieron en otro sitio.

Concretamente, se localizaron en el sistema de partidos y en la estructura del partido hegemónico. El presidencialismo mexicano fue extremo, porque un solo partido monopolizó todos los territorios del poder, acaparó la casi totalidad de puestos de representación popular y fue dominado por el Presidente de la República en turno.

Segundo, que aunque las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo están en parte definidas por la arquitectura institucional adoptada, también lo están por la configuración de las fuerzas políticas que pueblan las instituciones. En este sentido, un problema central del sistema es el de conjugar el pluralismo con el arreglo institucional.

Tercero, que aunque algunas de las características definitorias del presidencialismo invitan al conflicto, a la enemistad, a la confrontación e incluso a la parálisis, estos obstáculos (resultados) pueden ser superados, y de hecho han sido superados según nos muestra la experiencia internacional y, en México, las experiencias de gobierno dividido a nivel local. En otras palabras, el presidencialismo puede ser combinado exitosamente con la gobernabilidad democrática. El problema aquí radica en encontrar un diseño institucional que encuentre un equilibrio entre el poder y su control, porque tan grave es tener una presidencia despótica como una presidencia desvalida. En el marco de nuestro sistema presidencial (como, en realidad, de cualquier otro), la solución está en detectar los problemas y prever dispositivos que ayuden a resolverlos.

Por otra parte, el actual marco constitucional con sus defectos, imprecisiones y aciertos, no otorga al titular del Ejecutivo facultades excesivas ni deja al Congreso ayuno de autoridad suficiente para desempeñar las labores de legislar, controlar y supervisar el poder presidencial. Más aún, parece indiscutible que en tiempo reciente se ha promovido una serie de reformas que han tendido a reforzar al Congreso y a limitar la institución

presidencial. Algunos ejemplos de reforma bastan para demostrar este punto. La facultad del Congreso para integrar Comisiones de Investigación (1977), la modificación del régimen de responsabilidades de los servidores públicos (1982), la introducción de la proporcionalidad en el Senado, la racionalidad del sector paraestatal, la autonomía del Banco de México, la autonomía de las instituciones electorales y la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Queremos insistir que, si hasta hace muy poco tiempo la institución presidencial carecía de pocas cotas institucionales en el ejercicio de su poder, esto se debía no a un desbalance entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sino al monopolio que tenía el partido del Presidente y a sus amplios poderes partidarios.

El advenimiento de la democracia electoral trajo aparejada la pluralidad, y con ella se materializó por primera vez a nivel federal la aparición de un gobierno dividido. Éste, a su vez, ha sacado a flote algunas imperfecciones institucionales que requieren ser atendidas.

Los controles sobre el Ejecutivo mexicano se han ido ampliando, tanto por la vía de reformas constitucionales como por la vía de la pluralidad en los órganos de representación popular. Subsisten, sin embargo, imprecisiones que deben ser corregidas. La Constitución señala que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (108). A nadie escapa la vaguedad de este Artículo y, por tanto, a la necesidad de proceder casuísticamente. Por su parte, en el Artículo 110 que se refiere a los sujetos de Juicio Político, el Presidente de la República no está contemplado. La interrogante aquí es doble: ¿deben especificarse con precisión los delitos por los que puede ser acusado el Presidente? Y, ¿debe incluirse entre los causales de Juicio Político al Presidente, tal y como se encontraba estipulado en la Constitución de 1857, la violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral?

El tema de la representación en el Congreso involucra el del sistema de partidos. La gobernabilidad, la relación Ejecutivo-Legislativo está directamente relacionada con el número de partidos con representación en el Congreso. Si bien éste está definido por el tipo de sistema electoral que se adopte, también lo está por los requisitos que se exigen para el registro y las condiciones para la competencia. En este sentido, es urgente tomar

posición sobre las exigencias para constituir partidos y presentar candidatos, las prerrogativas a las que tienen derecho, los umbrales para acceder al poder y las condiciones de la competencia. Todos estos elementos tienen un impacto sobre el sistema de partidos y el de representación, mismos que afectan directamente las relaciones Ejecutivo y Legislativo. Definir posiciones pensando en la gobernabilidad del país es una responsabilidad que más tarde que temprano deberá ser asumida por el Congreso y los partidos.

No puede dejarse de lado la consideración de que la gobernabilidad pasa por el fortalecimiento del Congreso. Para ser un órgano actuante capaz de asumir las responsabilidades que le toca desempeñar debe establecerse, en primer término, como una asamblea profesional y profesionalizada.

La gran pregunta es si el sistema presidencial que nuestra Constitución establece puede albergar un régimen que sea a la vez representativo, eficaz y gobernable y, si no lo es, ¿qué dispositivos debemos diseñar para lograrlo?

La nueva conformación de la Cámara de Diputados nos obliga a preguntar: ¿cuáles son las funciones que tendría que asumir esta instancia en la nueva coyuntura política? La respuesta a esta pregunta no admite equívocos. La LIX Legislatura tiene la oportunidad histórica de asumirse como el órgano capaz de tener la iniciativa para la toma de decisiones en relación con los problemas urgentes y el espacio privilegiado para sentar las bases de un nuevo pacto político que acabe por minar los restos del antiguo régimen autoritario y comience a edificar las nuevas instituciones y prácticas democráticas.

Para llevar a buen puerto estas iniciativas, la Cámara de Diputados requiere implementar cambios substanciales en su vida interna y en su relación con los otros Poderes, actores sociales y ciudadanos.

Internamente, la Cámara Baja puede instrumentar nuevas reglas que fortalezcan la actividad legislativa. Entre otras, podrían mencionarse las siguientes: democratizar el funcionamiento interno de las Comisiones de Dictamen y hacerlas trabajar permanentemente durante los recesos; aumentar el tiempo legislativo para el desahogo de las iniciativas de los legisladores; limitar el envío de iniciativas por parte del Ejecutivo a las primeras semanas del período de sesiones, etcétera. Hacia lo externo, el Legislativo está en condiciones de replantear sus relaciones con los otros Poderes y fortalecer

sus vínculos con la sociedad y los ciudadanos. Se empezaría a hacer realidad la independencia y control del Legislativo sobre el Ejecutivo a través del uso de facultades de control parlamentario (por fiscalización, por información, por investigación, control político, etcétera), que no han sido utilizadas en nuestra historia legislativa contemporánea dada la subordinación y complicidad de los diputados con las autoridades emanadas de un mismo partido.

Pero más allá de sus facultades constitucionales, la Cámara de Diputados aparece como el espacio natural para desmantelar las estructuras del viejo régimen autoritario y diseñar las nuevas reglas del juego político. Si anteriormente el espacio para la negociación sobre la reforma del Estado fue el del Ejecutivo con las direcciones de los partidos, ahora el escenario de esa reforma tendría que ser el Legislativo también con los partidos políticos.

El nuevo papel, así como la participación del Poder Legislativo en la consolidación democrática, quedaría sólo en buenas intenciones si no somos capaces como diputados de fortalecer los vínculos entre el Estado y ciudadanos y recuperar credibilidad en las instituciones.

Si la Cámara de Diputados no involucra a los ciudadanos en la *cosa pública*, corre el riesgo de convertirse en un espacio vacío que sólo será ocupado por los políticos profesionales. Para evitar este posible vaciamiento desde arriba, la Cámara de Diputados está en condiciones de impulsar iniciativas para, por un lado, publicitar su actividad interna y ejercer austeramente su presupuesto y, por el otro, democratizar a las organizaciones sociales y reconocer el derecho de los ciudadanos a participar en el proceso legislativo a través de las figuras del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Esa es la apuesta.

III. Las Funciones y el Trabajo Legislativos.

La función parlamentaria se entiende como aquella acción propia del Congreso (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), la cual se traduce en un gran cúmulo de facultades para realizar actos de distinta naturaleza. Los actos que puede llevar a cabo, pueden dar como consecuencia circunstancias particulares, concretas, individuales, actos que tienden a ejecutar una ley, a dirimir una controversia, a declarar la existencia de un deber o un derecho, o que culminan con una simple resolución de la institución representativa; también pueden ser actos que verifiquen, analicen o controlen la actividad

del gobierno; actos para establecer y percibir contribuciones; actos que determinen los objetivos de la política nacional y los medios o instrumentos para alcanzarlos, entre otros.

Funciones del Poder Legislativo

Funciones Legislativas

Básicamente, estas funciones se refieren a la naturaleza misma del Congreso, como órgano a quien compete la elaboración de las normas jurídicas que conocemos con el nombre de leyes o decretos, con su carácter general, abstracto e impersonal y que, desde el punto de vista material y formal, se determinan como tales. Además, el Congreso puede ejercer facultades que pueden ser formalmente legislativas y materialmente administrativas o, en su caso, jurisdiccionales. Las materias en las que ejerce facultad legislativa el Congreso de la Unión, son conforme al orden sucesivo y creciente de las fracciones que integra el Artículo 73 constitucional.

El Poder Legislativo, además de la legislativa, tambien tiene encomendadas otras funciones relevantes y trascendentes para la vida política de nuestro país.

- **Funciones de control**

Señala el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios que «la responsabilidad política, el desafuero, la ratificación de nombramientos, la aprobación de presupuestos, la revisión de la Cuenta Pública, y otros actos desempeñados por los congresos sobre el Poder Ejecutivo y sobre el Judicial, permiten apreciar las funciones de control ínter orgánico que el Legislativo desarrolla hacia los demás poderes.»

¿Qué tipo de control ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo?

- *Control económico y financiero*

- Participación en el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Económico y Social (Artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución). Autorización al Ejecutivo para contraer deuda pública y para que éste realice cierto tipo de inversiones (Artículo 73, fracción

VIII). Intervención sobre prácticas comerciales entre entidades de la República (Artículo 73, fracciones IX y XI).

- Según el Artículo 74 constitucional, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados revisar la Cuenta Pública, con el objeto de «…conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.»

De acuerdo con la reforma llevada a cabo en abril de 1999 a los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados cuenta con una entidad de fiscalización superior de la Fe deración, que tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; esta entidad está facultada para «fiscalizar, en forma posterior, los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes púlicos federales, así como el cumplimiento de los programas federales»; también está facultada para fiscalizar «los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.» La Cámara de Diputados coordinará y evaluará las funciones de dicha entidad, sin menoscabo de la autonomía de que ésta goza.

La entidad de fiscalización superior de la Federación «podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de responsabilidades que corresponda.»

También es facultad de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos para cada ejercicio fiscal, así como los Criterios Generales de Política Económica, actividades todas por medio de las cuales el Poder Legislativo ejerce control sobre las actividades del Poder Ejecutivo.

- *Control administrativo*

El control de tipo administrativo que ejerce el Poder Legislativo frente al Ejecutivo se traduce, básicamente, en la ratificación de algunos nombramientos de altos funcionarios de la AdministraciónPública Federal.

- La Cámara de Senadores debe ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (Artículo 76, fracción II); en los recesos del Congreso, la Comisión Permanente ejerce esta atribución (Artículo 78 de nuestra Carta Magna).

- La Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente, pueden también remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, «…por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal» (Artículo 122, Base Quinta punto F).

- Es facultad de la Cámara de Diputados designar al Consejero Presidente y a los consejeros electorales del Consejo General del IFE (Artículo 41, fracción III).

o *Control polítio*

- Recepción y análisis del informe que el titular del Ejecutivo debe rendir ante el Poder Legislativo sobre el estado que guarda la Administración Pública (Artículos 69 y 93, párrafos 1° y 2°).

- Autorización al Ejecutivo para ausentarse del territorio nacional (Artículo 88).

- Comisiones de Investigación, (Artículo 93, párrafo tercero). «Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar Comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.» Las Comisiones de Investigación están facultadas para solicitar información y comparecencias de los funcionarios públicos involucrados en la investigación, cuyas conclusiones deben presentarse al Ejecutivo.

- Conocer de la solicitud de juicio político en contra de altos funcionarios públicos de los tres Poderes cuyos actos u omisiones causen perjuicio a los intereses públicos fundamentales de la Nación -y, en

su caso, erigirse en jurado de acusación-, así como de la solicitud de declaración de procedencia –conocido tradicionalmente como «juicio de desafuero»- en contra de los mismos funcionarios (Artículo 74, fracción V; Artículo 109, fracción I, y Artículos 110 y 111).

- El Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, deben dar su aprobación para que el Ejecutivo pueda suspender las garantías constitucionales frente a situaciones de emergencia (Artículo 29).

• Función representativa

En sus Artículos 39 y 41, la Constitución mexicana señala que el pueblo es depositario original de la soberanía nacional y que éste la ejerce por medio de los Poderes de la Unión.

Para entender la función representativa que ejercen los integrantes del Poder Legislativo, es necesario atender también al contenido del Artículo 50 que establece que: «El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.»

Por su parte, el Artículo 51 señala que: «La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación»; respecto de la de Senadores, no se establece disposición semejante, dado que estos representan a los Estados miembros de la Federación, en tanto que los Diputados representan a la población o, como dice la Constitución, a la Nación.

Señala también nuestra Constitución que los diputados y senadores serán electos por el voto directo de los ciudadanos y de acuerdo con las normas previstas para tal fin, incluyendo dispositivos que aseguren tanto la representación mayoritaria de los electores como la representación proporcional de las minorías.

Integradas las Cámaras del Congreso de la Unión, los legisladores pasan a ejercer su función como representantes populares.

• Función política

Por disposición constitucional compete al Poder Legislativo realizar

algunas acciones de contenido netamente político, de ahí el nombre de la función que en este sentido lleva a cabo; es menester diferenciar la función de control político, reseñada líneas atrás, de la función de contenido político que se traduce en:

- Designación del Presidente de la República –provisional, sustituto o interino–, en caso de falta absoluta del que fue electo por el voto popular (Artículo 73, fracciones XXVI y XXVII).

- Legislar sobre presas de mar y tierra y sobre el derecho marítimo de paz y guerra (Artículo 73, fracción IX).

- Intervenir en la admisión de nuevos Estados a la Unión, para formar nuevos Estados dentro de los ya existentes y en la definición de límites entre los Estados miembros de la Federación (Artículo 73, fracciones I, III IV y XI).

- La intervención del Senado en la declaratoria de desaparición de poderes y el nombramiento de nuevas autoridades en las entidades federativas.

- Declaratoria de guerra con base en los datos presentados por el Ejecutivo (Artículo 73, fracción XII).

• **Función deliberativa**

Por disposición del Artículo 65, párrafo segundo de la Constitución, en los períodos de sesiones, el Congreso se ocupará «…del estudio, **discusión** y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la **resolución de los demás asuntos** que le correspondan conforme a esta Constitución.» Para llevar a cabo la discusión y la resolución de asuntos que le competen, resulta necesario que los legisladores deliberen, tarea que constituye una de las funciones principales que los Parlamentos realizan para cumplir con las atribuciones que les corresponden.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios señala que: «Las deliberaciones se someten a reglas de debate y es un proceso racional, pues ayuda a una asamblea a considerar y a convencer sobre los argumentos que apoyan para aprobar o desechar un punto de acuerdo, un decreto o una ley.»

• **Función administrativa**

El Poder Legislativo tiene atribuciones que materialmente se traducen en funciones administrativas, tanto respecto de su organización y gobierno internos, como las que señala el Artículo 73 constitucional, que no necesariamente están vinculadas con su organización interna:

- Fracción V. Para cambiar la residencia de los poderes federales. Fracción XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

Respecto de su organización y gobierno internos, previene el Artículo 70 constitucional que el Poder Legislativo tiene la facultad de otorgarse a sí mismo la ley que regule su estructura y funcionamiento; además, cada una de las Cámaras, con independencia de la otra, puede dictar resoluciones económicas respecto de su régimen interior, nombrar a los empleados de su secretaría y elaborar el reglamento interior de la misma (Artículo 77).

El Congreso Mexicano estuvo regido, hasta el 3 de septiembre de 1999, por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 25 de mayo de 1979, misma que fue reformada en julio de 1994 para introducir, entre otras instancias, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

La vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos –aprobada el 31 de agosto de 1999, publicada el 3 de septiembre del mismo año e iniciada su vigencia al día siguiente- modifica completamente la anterior estructura política y administrativa de ambas Cámaras, suprimiendo instancias y creando otras nuevas, además de abonar a la consolidación de la carrera parlamentaria, mediante la creación de las entidades pertinentes. El Congreso se caracteriza por ser:

a) Una Asamblea Nacional representativa.
b) Integrada por cuerpos colegiados.
c) De carácter deliberante.
d) Con sistema bicameral.
e) En el que sus cuerpos son colegisladores.

f) Con facultades sustanciales legislativas.
g) De las que dimana el carácter imperativo y obligatorio de las leyes con la colaboración del Poder Ejecutivo. (Iniciativa, veto, y publicación).
h) Y principio de autoridad formal de la ley.

IV. El Fortalecimiento de las Comisiones Legislativas.

Las Comisiones Legislativas son por ello reconocidas como los órganos de las Asambleas deliberativas que tienen entre sus principales funciones el análisis, estudio y redacción de documentos que son sometidos a su consideración (de los cuales se derivan, una vez aprobados por esas Asambleas, las Leyes), así como el control y supervisión del funcionamiento de la Administración Pública, para información y en representación del pueblo.

El derecho parlamentario define a dichas Comisiones Legislativas como «órganos especializados, con frecuencia de carácter permanente, a quienes se asignan responsabilidades.»

Diversos tratadistas han emitido conceptos que acercan a los estudiosos de esta materia a una mejor comprensión. El Dr. José Alfonso Da Silva, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sao Paulo, afirmó durante su intervención en el Primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano, celebrado en la Cd. de México en 1987, que «las Comisiones parlamentarias son organismos constituidos en cada Cámara, en las cuales se distribuyen sus miembros. Ejercen una importante función en el proceso de formulación de las leyes, pues a éstas les incumbe examinar, estudiar las proposiciones legislativas y presentar opiniones.»

El jurista español Fernando Santaolalla considera que «...las Comisiones no son más que reuniones restringidas de cierto número de diputados o senadores, a fin de conocer en profundidad las distintas leyes y asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando a éstas una propuesta de dictamen sobre cada uno de ellos.»

Sin embargo, una poderosa corriente de opinión en los ámbitos jurídico, político y parlamentario, de diversos países latinoamericanos y europeos, sostiene que dicho concepto es estrecho frente a la realidad actual de las Comisiones Legislativas, pues la evolución propia de los Parlamentos

y de las mismas Comisiones las ha llevado a ser más que simples órganos de análisis y preparación de dictámenes para los Plenos de las Cámaras.

Siguiendo con el desarrollo de esa idea, se acepta que estos cuerpos orgánicos de los Parlamentos ya no se limitan a realizar las mencionadas funciones, sino que deberían de asumir - y de hecho, en algunos casos ya lo hacen - un poder decisorio en ciertas materias.

Así, las Comisiones deberían de poder aprobar ciertos tipos de iniciativas o proyectos de decreto, sin la ulterior intervención del Pleno, adoptar resoluciones o mociones de carácter no legislativo y servir de foro para comparecencias de funcionarios en sesiones informativas, asumiendo un rol ya no sólo de órganos preparatorios, sino facultados para lo que se puede considerar una subrogación de funciones jurídico-políticas que actualmente ostentan los Parlamentos.

Si bien es cierto que en nuestro país ya se observa un desarrollo de las actividades de nuestras Comisiones Legislativas, congruente con esta tendencia también lo es que ese avance es todavía lento y acusa cierto rezago.

El maestro italiano de derecho parlamentario, Silvano Tossi, afirma que «las Comisiones Legislativas, deben considerarse, en relación a la función de la formación de leyes, como órganos necesarios, indefectibles y cuya existencia, constitucionalmente *supraordenada*, debe tener el mismo poder reglamentario de las Cámaras.»

Complementa Tossi esta noción al expresar que «el origen histórico de las Comisiones, prueba eficazmente, por sus modalidades, el significado que estos colegios menores han asumido en el contexto de todo el sistema de gobierno, como para significar con su desarrollo - con parcial excepción para el ordenamiento británico-, la observación de que el Parlamento en Asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en comisión es la figura organizativa prevaleciente en el estado contemporáneo.»

El trabajo en Comisiones es, entonces, la forma de trabajo más ordenada y productiva de la actividad parlamentaria, ya que con ella se introduce en los Parlamentos modernos la racionalidad en la función legislativa, la

especialización en el conocimiento de los asuntos, la diversificación funcional de las actividades de las Asambleas y se atemperan las confrontaciones entre legisladores de partidos o grupos contrarios.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia en diversas disposiciones a Comisiones de alguna de las Cámaras o del Congreso General, de donde se deriva la creación de los organismos legislativos respectivos, en este caso, por disposición constitucional expresa.

Tal es el caso del Artículo 77 que establece las atribuciones que tiene cada Cámara en lo particular, es decir, sin intervención de la otra, entre las que destaca la contenida en la fracción II para comunicarse con el Titular del Poder Ejecutivo de la Unión, «por medio de Comisiones de su seno.»

Esta atribución se relaciona directamente con la disposición que hace el Artículo 93 constitucional, en su párrafo tercero, que faculta a las Cámaras a integrar Comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, así como para hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal los resultados de dichas investigaciones.

Antes de abordar los aspectos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en relación con las Comisiones y Comités Legislativos, es conveniente señalar de manera genérica cuál es la clasificación de dichos organismos.

A este respecto, es necesario hacer algunas consideraciones. Es generalmente aceptado por diversos investigadores y juristas que, desde el punto de vista funcional, las Comisiones de las Cámaras serían:

De Gobierno.- Hasta antes de la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica del Congreso, los anteriores ordenamientos establecían que los órganos de gobierno de las Cámaras serían la Gran Comisión o la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, e incluye en este rubro a la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Actualmente, en ambas Cámaras los órganos internos de Gobierno han sido sustituidos por las respectivas Juntas de Coordinación Política,

organismos que se constituyen como expresiones de la pluralidad política de las Cámaras, colegiados integrados por los coordinadores de las fracciones parlamentarias y que tienen por función fundamental «impulsar entendimientos y convergencias políticas para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades constitucionales de cada Cámara.»

Ordinarias de Dictamen Legislativo (de carácter permanente).- Todas aquellas que tienen a su cargo las tareas de dictamen legislativo, de información y control evaluatorio y cuya competencia se corresponde con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De Control e Investigación.- Las que se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del Artículo 93 constitucional.

Jurisdiccionales.- Su integración y funciones son especiales, ya que se encarga de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora para los efectos de sustanciar el juicio político a que se refiere la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Especiales.- Cuyo origen, naturaleza, número y duración varía en cada Legislatura, de acuerdo con las circunstancias coyunturales y el contexto socio-político y económico.

Asimismo, se considera que otra clasificación de las Comisiones Legislativas puede ser la siguiente:

A. Las que pueden ser creadas por Ministerio de Ley, según lo establecen los Artículos 39.2 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso, o por acuerdo del Pleno de las Cámaras, como lo disponen los Artículos 42 y 95 del mismo ordenamiento.
B. Las permanentes (las ordinarias de dictamen legislativo) o transitorias (las especiales, de investigación o jurisdiccionales).
C. Por su objeto, las cuales serían: Administrativas (las que se relacionan en el ejercicio de sus funciones con las distintas áreas de la Administración Pública Federal); de Funcionamiento Interno (la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias); las de Investigación, a las que ya se ha hecho referencia; la Jurisdiccional y las de Gobierno Cameral (actualmente, aún cuando no se denominan

Comisiones, cumplen con esta función las Juntas de Coordinación Política en ambas Cámaras del Congreso).

Es necesario analizar con más precisión los capítulos Sexto del Título Segundo y Quinto del Título Tercero, es decir, los correspondientes a las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.

Las Comisiones y Comités Legislativos.

Los avances y aportaciones que el nuevo marco legal del Congreso General registra en materia de Comisiones y Comités Legislativos, son evidentes y sustanciales.

Debe destacarse de entrada, que el Artículo 39 del ordenamiento en vigor, da una definición de lo que son las Comisiones en la Cámara de Diputados y les establece su función y objeto. Ese mismo Artículo, en su numeral 2, indica cuáles serán las Comisiones Ordinarias con que contará esa Cámara, logrando con ello la reducción y compactación de las mismas.

En lo sucesivo, la Cámara de Diputados contará con un número determinado de Comisiones Ordinarias. En otra disposición (Art. 40) se establecen las tareas específicas que corresponden a Comisiones como la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, del Distrito Federal, la de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y la Jurisdiccional ya que, anteriormente, o se encontraban dispersas o no se señalaban con precisión.

Es de señalarse que actualmente funcionan varios Comités en la Cámara de Diputados, cuando la antigua Ley contemplaba sólo 4 y se han creado también diversas Comisiones Especiales, ya sea de Investigación o para la atención de asuntos específicos, aspectos que ahora son abordados de manera más concreta por los Artículos 41 y 42. Este último precepto prevé que el Pleno podrá acordar su constitución, señalar su objeto, número de sus integrantes y el término para efectuar sus tareas, así como que una vez cumplido el objeto se extinguirán o, en todo caso, lo harán con el fin del mandato de la Legislatura.

Un aspecto importante es la inclusión de normas para la integración de las Comisiones y las disposiciones complementarias relativas a las mismas.

Se encuentran previstas en las secciones correspondientes a ambas Cámaras, disposiciones que deberán observar las respectivas Juntas de Coordinación Política en la integración de las Comisiones como la pluralidad representada en los órganos legislativos, para lo cual deberán formular propuestas con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las Comisiones.

También atribuye a la Junta la obligación de señalar a los responsables de presidirlas e integrar sus Mesas Directivas, incorporando a legisladores de los distintos Grupos Parlamentarios, reflejando en esto la proporción que guarda el Pleno y tomando en cuenta los antecedentes y experiencia legislativa de los designados.

Entre otros dispositivos legales, incluye la prohibición para los miembros de la Mesa Directiva de formar parte de las Comisiones, así como de recibir retribuciones extraordinarias por las tareas que se realicen como integrantes de las mismas.

La Ley Orgánica aprobada en 1999 contiene medidas destinadas a contribuir al rendimiento y la productividad de las Comisiones al disponer obligaciones y medidas de apremio a las que deben sujetarse sus miembros.

También se contemplan apoyos materiales y técnicos con los que las Comisiones podrán contar para la realización de sus reuniones plenarias y, en general, para el desempeño de sus funciones, así como la posibilidad de establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el despacho de las iniciativas y la formulación de informes que requieran presentar al Pleno.

Ahora, las reuniones de las Comisiones podrán ser públicas a diferencia de lo establecido anteriormente para las dos Cámaras del Congreso, aún cuando se contemplaba la posibilidad de celebrar reuniones de información con la presencia de representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que pudieran informar sobre determinado asunto.

Lo realcionado con la facultad legal de las Comisiones para solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del

Ejecutivo Federal sobre un asunto de su ramo, o para ilustrar la discusión de una iniciativa relativa a sus materias, se conserva en el ordenamiento en vigor, pero con una acotación de la cual carecía la Ley, en el sentido de que no procederá esta solicitud cuando los informes o documentos tengan carácter de reservados conforme a las disposiciones aplicables.

Puede considerarse como un avance más la presencia de responsabilidades que, en términos generales, están previstas y deben cumplir las Comisiones de la Cámara de Diputados, entre las que destacan:

La elaboración de un programa anual de trabajo; la rendición de informes semestrales de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; establecer y mantener un archivo de los asuntos que les turnen; sesionar cuando menos una vez al mes; resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne; dictaminar, atender o resolver iniciativas, proyectos y propuestas que se les turnen en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia; y realizar todas las actividades previstas por la ley, los ordenamientos aplicables o los Acuerdos Parlamentarios tomados por el Pleno y los que adopten por sí mismas en relación con la materia de su competencia.

Sin embargo, como también ya quedó asentado en otro capítulo de este trabajo, el desarrollo observado por estos órganos en el cumplimiento de sus funciones es aún limitado, tomando en cuenta la importancia fundamental que deben tener para la vida parlamentaria del país y, sobre todo, si se desea que ésta aspire y arribe a estadios superiores en su desenvolvimiento como parte de un Estado democrático de derecho.

Las posibilidades de dotar a las Comisiones Legislativas de mayores responsabilidades con el ánimo de agilizar, profesionalizar y desahogar la carga de trabajo de los Plenos de las Cámaras, dinamizando las funciones de aquéllas, son todavía bastantes.

Se tiene el propósito de analizar y comparar cómo una futura reforma a la Ley Orgánica del Congreso pudiera profundizar en este aspecto

básico para las labores parlamentarias, incorporando al régimen de Comisiones y Comités, de su integración y organización o en lo relativo a las disposiciones complementarias, una serie de medidas prácticas que, elevadas a la categoría de preceptos legales, contribuyan a convertir a estos colegios parlamentarios en verdaderos órganos de debate, análisis y discusión de iniciativas y proyectos legislativos, pero con capacidad decisoria en su ámbito de competencia para votar y, en su caso, aprobar o desechar esas iniciativas o proyectos.

Esto en función de que, de conformidad con lo que establece la Ley Orgánica, las Comisiones reflejan en su integración la pluralidad y la proporcionalidad representada en la Cámara respectiva en relación con los Grupos Parlamentarios, lo que aunado a la disposición que se refiere a que al proponer la integración de las Comisiones, la Junta de Coordinación Política deberá tomar en cuenta los antecedentes y la experiencia de los legisladores; esto permitiría suponer que se estaría en presencia de órganos con cierto grado de capacitación y especialización para el trabajo en Comisiones.

A manera de planteamiento concreto, puede pensarse en otorgar a las Comisiones facultades para analizar, discutir y votar, sin participación del Pleno, todas las iniciativas, minutas, dictámenes o proyectos de ley o de reformas a distintos ordenamientos secundarios, relacionados directamente con la materia de su competencia y dejar para la responsabilidad del Pleno cualquier reforma de la Constitución, así como aspectos relativos a la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de cada año, cuestiones internacionales u otras que a juicio de los legisladores deban quedar reservadas a las asambleas plenarias.

Con fines de ilustración de la propuesta que aquí se ha planteado, se puede recurrir al derecho comparado para significar que en otros países hay dispositivos legales de este tipo, incluso plasmados a nivel constitucional, como se señala a continuación:

- Constitución de Brasil

Artículo 58.
El Congreso Nacional y sus Cámaras tendrán Comisiones Permanentes

y Temporales, constituidas en la forma y con las atribuciones previstas en el respectivo Reglamento o en el acto del cual resultase su creación.

1º En la constitución de las Mesas y de cada Comisión estará asegurada, en cuanto fuese posible, la representación proporcional de los partidos o de los Grupos Parlamentarios que participan en las respectivas Cámaras.

2º Cabe a las Comisiones en razón de la materia de su competencia:

I. Discutir y votar los proyectos de ley dispensados, en las formas del Reglamento, de la competencia del Pleno, salvo que hubiese recurso de un décimo de los miembros de la Cámara; II. Realizar audiencias públicas con entidades de la sociedad civil; III. Convocar a los Ministros de Estado para prestar información sobre asuntos inherentes a sus atribuciones; IV. Recibir peticiones, reclamaciones o quejas de cualquier persona contra actos u omisiones de las autoridades o entidades públicas; V. Solicitar declaración de cualquier autoridad o ciudadano; VI. Apreciar programas de obras, planes nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo y emitir parecer sobre ellos.

- Constitución de España

Artículo 75.
I. Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones.
II. *Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.*
III. *Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones constitucionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.*

- Constitución Italiana

Artículo 72.
Todo proyecto de ley presentado a una de las Cámaras, será examinado según lo que disponga el Reglamento de ésta, por una Comisión y

luego por la Cámara misma, que lo aprobará artículo por artículo y en una votación final.

El Reglamento establecerá procedimientos abreviados para las propuestas de ley que se declaren urgentes.

Podrá asimismo disponer en qué casos y de qué forma procede trasladar el examen y la aprobación de las propuestas de ley a unas Comisiones, incluso las Permanentes, compuestas de tal modo que reflejen las proporciones de los Grupos Parlamentarios. También, en estos supuestos, mientras no haya recaído aprobación definitiva, la propuesta de ley será reenviada al Pleno de la Cámara si el Gobierno o una décima parte de los componentes de la Cámara, o una quinta parte de la Comisión reclaman que sea discutido y votado por la Cámara misma o bien que sea sometido a la aprobación final de ésta únicamente con declaraciones de voto. El Reglamento especificará la forma de publicidad de los trabajos de las Comisiones.

Se adoptará siempre el procedimiento normal de examen y aprobación directa por el Pleno para las propuestas de ley en materia constitucional y electoral y para las de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales, de aprobación de presupuestos y cuentas.

Como se observa, ciertas disposiciones constitucionales de diversos países son coincidentes con la forma en que facultan a sus Comisiones Legislativas para desahogar a sus Plenos de cargas excesivas de trabajo, lo que implica pérdida de tiempo, dispersión de recursos y, principalmente, ausencia de un método moderno de operación parlamentaria; podemos concluir que, en nuestro caso, esas normas pudieran consignarse en nuestra avanzada Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuerpo legal que rige la vida legislativa en México y a fin de no saturar aún más a la Constitución con regulaciones que, ciertamente, es más propio que se encuentren ubicadas en una ley secundaria expedida para tal efecto.

De esa forma, sería viable establecer los mecanismos adecuados para reservar a las Comisiones una serie específica de asuntos a tratar, en los cuales estarían facultadas, además de analizar, discutir y dictaminar, para votar y en su caso aprobar o rechazar. Quedaría también asentado,

de manera clara, los casos en los que sólo el Pleno tiene atribuciones para realizar esas funciones por la naturaleza de la materia de que se trata.

V. Propuestas para la Reforma del Congreso.

• Control Político

➢ Facultar al Congreso para citar al Ejecutivo después de haber presentado su informe anual, para que declare de manera más detallada ante éste del estado que guarda la Administración Pública del país.

➢ La designación por el Presidente de la República de un Jefe de Gabinete Presidencial con la ratificación del Congreso, pudiendo removerlo en cualquier momento a petición de alguna de las Cámaras.

• Democracia Participativa

➢ Facultar al Congreso para aprobar los proyectos de ley que se sometan a referéndum e iniciativa popular, plebiscitoy revocación de mandato.

• Presupuesto

➢ Incorporar la figura de la reconducción del Presupuesto para el caso de no haber sido aprobado en tiempo, señalando los lineamientos para su aprobación posterior.

➢ Establecer la prohibición de partidas secretas en los presupuestos públicos.

• Hacienda

➢ Expedir leyes que establezcan las bases de coordinación de los tres niveles de gobierno en materia fiscal, enfocándose en la participación del cobro de las contribuciones federales y en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

➢Realizar actividades de fiscalización para supervisar y verificar los ingresos y egresos de los Poderes de la Unión, así como de los Órganos Autónomos Federales, determinar todo tipo de responsabilidades, daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal.

➢Controlar los programas y proyectos de trabajo de las dependencias administrativas federales a través de las Comisiones Ordinarias del Congreso, atendiendo a la correlación que guardan con las mismas.

➢Realizar actividades de fiscalización de los ingresos y egresos de los Poderes de la Unión y otras entidades, de acuerdo al Artículo 79 Constitucional.

- **Servidores Públicos**

➢Facultar al Congreso para expedir una ley que establezca los lineamientos a los cuales deberán sujetarse las remuneraciones de los servidores públicos en los tres ámbitos de gobierno.

- **Seguridad Pública**

➢Legislar para que las autoridades conozcan de los delitos del fuero federal cuando concurran en delitos comunes de mayor gravedad punitiva.

➢Legislar en todo lo relativo a la Seguridad Pública en materia federal.

- **Materia Internacional**

Facualtar a ambas Cámaras para analizar y decidir la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal .

- **Ecología y Medio Ambiente**

➢Legislar en materia de protección, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos forestales del país.

➢Legislar en lo relativo a la protección de los animales.

➢Legislar en cuanto a la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de protección y aprovechamiento y, en general, el uso y conservación de los yacimientos minerales del país.

➢Expedir leyes que establezcan las bases de coordinación de los tres niveles de gobierno en materia de pesca y acuacultura.

• **Desarrollo Social**

➢Legislar sobre las bases de coordinación concurrentes entre los niveles de gobierno en materia de programas de desarrollo social para la superación de la pobreza, la marginación y la exclusión social.

➢Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo que presente el titular del Poder Ejecutivo Federal.

➢Legislar sobre las facultades concurrentes en materia del sistema Nacional de Información Geográfica y Estadística.

➢Expedir leyes que establezcan las bases de coordinación de los tres niveles de gobierno en materia de: niñas, niños, personas con discapacidad y adultos mayores.

Reflexiones en Torno a las Reformas que el Poder Legislativo en México Requiere

Dip. Pedro Vázquez González

Vicecoordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo y Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales.

El Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo agradece la invitación que se nos formuló para participar en esta importante revista que reúne la participación de compañeros legisladores de esta H. Cámara.

Sin lugar a dudas, uno de los aspectos centrales de esta Legislatura es lo que corresponde a la Reforma del Congreso de la Unión, la reforma de los instrumentos legales que regulan la organización y funcionamiento de ambas Cámaras integrantes del Poder Legislativo.

Nuestra participación la dividimos en dos partes: en la primera, abordamos algunos aspectos que en nuestra opinión son útiles para posibilitar una mayor democratización en los Congresos Locales; consideramos que, si bien es cierto, este tema no es parte de la convocatoria a participar en esta publicación, sí es importante para la Reforma de los Congresos Locales.

En la segunda parte abordaremos algunos temas que se están tratando en el proyecto del nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados.

En primer lugar, es necesario destacar que la reforma al Poder Legislativo Federal inicia, propiamente, con el acceso de los partidos de oposición minoritarios por la vía de representación proporcional a la Cámara de Diputados.

Sin embargo, la estructura de dominación del PRI no permitía la participación de los grupos minoritarios en la toma de decisiones de la Cámara y ni siquiera se reflejaba en la votación de los dictámenes, ya que al contar el

PRI con la mayoría absoluta e incluso calificada por sí mismo podía aprobar cualquier reforma legal e incluso de carácter constitucional.

De tal forma que la oposición podía presumir: «ganamos el debate», pero se perdía la votación.

Esta tendencia se modifica en el año de 1997, en donde el PRI pierde por vez primera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, razón por la cual está imposibilitado jurídicamente de presidir la entonces Gran Comisión de la Cámara de Diputados, que era el órgano de gobierno de aquella época.

Ahora bien, el PRI en 1997 era primera minoría y el resto de las fuerzas políticas PAN, PRD, PVEM y PT juntos son más que el PRI, lo que lleva a una instalación de la LVII Legislatura presidida por la oposición.

En consecuencia, se hizo necesario aprobar un acuerdo parlamentario que establecía el período en el que todos y cada uno de los Grupos Parlamentarios presidirían la denominada Comisión de Régimen Interno y Concertación Política como órgano de gobierno de la Cámara de Diputados.

Por primera vez en la historia parlamentaria del país se establece la representación paritaria de todos los Grupos Parlamentarios en dicha instancia de gobierno, situación que es recogida por la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, en la que al crearse la Junta de Coordinación Política se establece que forman parte de ella los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.

En el año 2000 y 2003, de nueva cuenta en la Cámara de Diputados ningún partido político cuenta por sí mismo con mayoría absoluta, lo cual al no haber ya aplanadora legislativa hace necesaria la negociación política para construir acuerdos e impulsar proyectos legislativos.

En el caso de las entidades federativas y de sus Congresos Locales la premisa básica para poder reformar las leyes orgánicas de los Congresos Estatales y permitir una mayor participación de las fuerzas políticas minoritarias es la pérdida del PRI de la mayoría absoluta en esos Congresos.

Sin embargo, un aspecto preocupante es que en muchos

Congresos se construyen mayorías artificiales para evitar que las fuerzas políticas minoritarias puedan participar en los órganos de gobierno o bien presidiendo Comisiones de dictamen legislativo.

Esta situación puede resultar «legal», en virtud de así disponerlo la Ley, pero políticamente es a todas luces antidemocrática ya que se excluye de la integración en los órganos de gobierno a una corriente política que tiene representación y voz en el Congreso.

Si la función básica de los Órganos de Gobierno es la construcción de acuerdos y convergencias políticas a partir de la pluralidad existente en el Congreso, ni la pluralidad ni la convergencia se logran cuando se excluye a alguna fuerza política que puede no constituir Grupo Parlamentario, esto es contar con al menos dos diputados, pero que sin lugar a dudas es una fracción del total de los integrantes del Órgano Legislativo y representante de una corriente política por la que los electores votaron y que, por tanto, tiene todo el derecho de integrar el Órgano de Gobierno.

Ponemos como ejemplo de lo anterior la reciente reforma a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el órgano oficial el 13 de enero de 2005.

En el Artículo 34 de la Ley se establecía: «La Junta de Coordinación Política es un órgano colegiado integrado por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios y **por el o los diputados únicos de partido,** ...»

El mismo Artículo 34 ya reformado excluye de la integración de la Junta de Coordinación Política a los diputados únicos de partido.

Como vemos, existen intentos para excluir a las fuerzas políticas minoritarias de los Órganos de Gobierno.

El Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados hace un respetuoso exhorto para que asumamos actitudes incluyentes hacia todas las fuerzas políticas; a fin de cuentas, la integración e inclusión permite que se logren acuerdos satisfactorios a todas las partes.

Otro aspecto que queremos reflexionar es el que se refiere a la aprobación de dictámenes en Comisiones para su presentación,

discusión y votación en el Pleno de los Congresos Locales.

Desde luego que todo dictamen debe ser aprobado por la mayoría de los diputados integrantes de Comisión y por la mayoría de los integrantes del Pleno de la Cámara, en eso estamos totalmente de acuerdo.

Sin embargo, estimamos que como forma de respeto a la opinión de quien vota en contra del dictamen de la mayoría, y sin que esto constituya un **voto particular**, es necesario incluir en el dictamen de la mayoría las opiniones, objeciones o propuestas que los diputados de la minoría formulen, para que en el momento que se publique o lea el dictamen para ser de primera lectura, el Pleno pueda valorar y contrastar las opiniones tanto de la mayoría como de la minoría que suscriben un dictamen.

Desde luego podrán objetar esta propuesta con el argumento de que para quien disiente de la opinión de la mayoría se le reconoce el derecho a presentar un **voto particular,** pero todos sabemos que aprobado el dictamen de la mayoría por el pleno de la Legislatura, automáticamente el voto particular pasa a mejor vida; esto es, no se discute y mucho menos se vota.

Ahora trataremos el tema referente a la Reforma del Congreso. En la Constitución General de la República, de los Artículos 50 al 78, se trata todo lo referente a la integración, organización y funcionamiento del Congreso de la Unión.

En el Artículo 73 constitucional se señalan cuáles son las atribuciones constitucionales del Congreso de la Unión para legislar en las materias que en treinta fracciones se señalan; estas facultades legislativas se ejercen de manera separada y sucesiva, de tal forma que una Cámara lo será de origen, que es la que primero conoce una iniciativa de ley o decreto, y que al ser aprobado el dictamen correspondiente pasa a la co-legisladora, para que en su papel de Cámara Revisora apruebe o modifique el proyecto que la Cámara de Origen le envió.

En todo caso, en lo que corresponde al proceso legislativo bicameral se debe estar atento a lo que se prescribe en el Artículo 72 de nuestra norma fundamental. El Artículo 70 constitucional, en su segundo párrafo establece que: «El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.»

Con base en esta disposición constitucional, se expidió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979.

Es necesario comentar que tanto la disposición constitucional como la Ley Orgánica citada anteriormente, son producto de ese gran paquete de reformas legales en que se tradujo la «Reforma Política» realizada en el período presidencial de José López Portillo.

Ahora bien, con la aprobación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, se nos presenta un problema de dicotomía normativa: por un lado, tenemos la Ley que regula la organización interna de las Cámaras del Congreso y, por otro, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934, y que de hecho fungió como Ley Orgánica del Poder Legislativo Mexicano hasta la expedición de la Ley Orgánica en 1979.

El primer párrafo del Artículo 72 de la Norma Fundamental establece: «Todo proyecto de Ley o Decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, **observándose el Reglamento de Debates** sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.»

En consecuencia, conforme a esta disposición constitucional, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos debe contener y contiene todo lo referente a la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

La vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, se limita a establecer únicamente la organización y funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión, pero no entra a la regulación de la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Tan es así, que el Artículo Quinto Transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General vigente establece a la letra: «En tanto el Congreso expide las disposiciones correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la Ley materia del presente decreto las disposiciones del

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor.»

Esto es, las únicas disposiciones del Reglamento que no se oponen a la Ley Orgánica son las que corresponden a la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

En consecuencia y para que el Congreso y las Cámaras que lo componen puedan tener la facultad expresa para expedir sus correspondientes reglamentos, sin intervención de la otra Cámara, se reformó en virtud del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2004, el Artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose en el Artículo Transitorio Segundo que: «En tanto cada una de las Cámaras del Congreso expide su propio Reglamento, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a esta Ley, las disposiciones en vigor del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.»

En virtud de que la reforma en comento entró en vigor el 31 de diciembre pasado, a partir de esa fecha las Cámaras del Congreso cuentan con la facultad expresa para expedir, sin intervención de la otra Cámara, su propio Reglamento.

Por ello, la Cámara de Diputados inició, desde el 8 de junio de 2004, con la instalación del Grupo de Trabajo para la Reforma del Congreso, los trabajos para contar con un nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados. En este Grupo de Trabajo forman parte diputados representantes de todos los Grupos Parlamentarios de esta Cámara, con el apoyo de los órganos institucionales de la misma y la asesoría de cada uno de los Grupos.

Uno de los aspectos centrales del nuevo Reglamento es el del fortalecimiento de los trabajos de las Comisiones de dictamen legislativo, ya que son éstas las que tienen la importantísima tarea de dotar al Pleno de la Cámara de los insumos que van a ser discutidos y votados.

Desafortunadamente, muchas de las Comisiones no pueden realizar sus tareas porque cuando son convocadas no reúnen el quórum necesario para sesionar y que sus acuerdos sean válidos.

Para tratar de lograr la presencia de los diputados integrantes de ellas

se propone que, si acumulan un número de tres inasistencias sin justificación, el Presidente de la Comisión de que se trate informe al Coordinador del Grupo Parlamentario al que pertenece el diputado para que éste, por medio de la Junta de Coordinación Política, proponga la sustitución del diputado.

Se considera que con esta medida se puede lograr la presencia de los diputados en las Comisiones a las que pertenecen.

También se propone que, ante la negativa del Presidente de alguna Comisión para convocar a sesión de la misma, los Secretarios que son mayoría de la Mesa Directiva de la Comisión, puedan convocar a las sesiones plenarias.

Es necesario erradicar la nefasta práctica que en ocasiones se ha dado de que las Comisiones sesionen sin quórum y, posteriormente, anden buscando por toda la Cámara al resto de los diputados que no estuvieron presentes para que firmen el dictamen. Es necesario reconocer que la presencia física de los diputados en sus Comisiones es necesaria, ya que es en ese ámbito de discusión donde se externan opiniones respecto del dictamen que se discute y vota, para que en caso de que se esté en desacuerdo con el contenido del dictamen, entonces formular voto particular para que el Pleno conozca la posición disidente respecto del criterio de la mayoría.

Para garantizar el orden en las sesiones del Pleno de Cámara, se propone un régimen disciplinario de los diputados, en el que el Presidente de la Cámara cuente con instrumentos legales para imponer el orden en la Cámara, desde luego, sin menoscabo de la inmunidad constitucional que los legisladores tienen.

Tampoco se atenta con este régimen disciplinario con la inviolabilidad de las opiniones que los legisladores emitan y, en consecuencia, los legisladores nunca serán reconvenidos por sus opiniones. Sin embargo, este tema que de suyo es álgido merece un análisis sereno y desapasionado, para que en el momento que el Pleno de la Cámara conozca el proyecto determine sí es necesario o no contar con este régimen disciplinario, o bien es mejor apelar al honor de los legisladores en su conducta en la Cámara.

El tema de discusiones y votaciones en el Pleno es en esencia el mismo que regula el actual Reglamento, sólo que se propone descargar al Pleno de asuntos que, si bien es cierto pueden ser relevantes para quienes lo

promueven, no necesariamente lo son para los legisladores, tal es el caso de las solicitudes para aceptar y usar condecoraciones, o bien de las solicitudes para trabajar en gobiernos extranjeros

El Artículo 37 constitucional, Apartado C, fracciones II y III, establece como causales de pérdida de la ciudadanía mexicana la de prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso General o de su Comisión Permanente; o la de aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente.

En los dos casos señalados en el párrafo anterior, se propone que la Comisión de Relaciones Exteriores esté plenamente facultada para aprobar, si así lo considera, las solicitudes que en estos dos temas se le presentan, sin necesidad de que el Pleno conozca de estos asuntos.

En el proyecto de Reglamento se pretende que las actividades de la Cámara sean plenamente transparentes ante la sociedad y que ésta pueda acceder plenamente a la información de lo que aquí se hace; por ello, es conveniente fortalecer todo lo referente al Canal del Congreso, al Diario de los Debates, la página electrónica de la Cámara, la Gaceta Parlamentaria y al acceso rápido a la Versión Estenográfica en la página de la Cámara.

Estos son algunos de los puntos más relevantes que se contienen en el proyecto de nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados. Sin lugar a dudas, las propuestas que ahí se contienen serán ampliamente discutidas por nuestros compañeros diputados y sus aportaciones serán útiles para enriquecer este proyecto.

Sin embargo, los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo consideramos que el nuevo Reglamento de la Cámara, que si bien es cierto es importante, debe ir acompañado de reformas legislativas a la Ley.

En opinión del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, la Ley Orgánica debe ser modificada en los aspectos principales siguientes: desde los órganos de gobierno, Comisiones legislativas y la participación de todos los integrantes de la Cámara.

En 1999 se decía que una Mesa Directiva que durara en su cargo un año, con posibilidades de ser ratificada, garantizaría

una adecuada conducción de los trabajos legislativos de la Cámara.

Seis años más tarde, nos encontramos con que lo novedoso de la Ley en vigor es que sus supuestas bondades no resuelven ni eficientizan por sí mismas la tarea legislativa.

En opinión del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, la Mesa Directiva debe contar con tantos Vicepresidentes como Grupos Parlamentarios existan en la Cámara, con lo que se permitiría una mayor comunicación entre los Grupos y la Mesa Directiva y el manejo de todos los asuntos.

De igual forma, en los Comités previstos en Ley o los que sean bicamerales debe existir una representación paritaria, tal es el caso de la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión y la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas.

Asimismo, debe ser reforzada la actuación de los Centros y Comités, como el de Finanzas Públicas, de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y el de Estudios Sociales y de Opinión Pública, para que doten a los diputados de la información técnica y legal suficiente que coadyuve a mejorar el análisis y la toma de decisiones en el momento de aprobar las normas jurídicas.

De igual forma, consideramos que para garantizar el derecho de las minorías a la participación en las actividades de la Cámara, es necesario privilegiar **«un piso de equidad»** incluyéndolo en el Artículo 43, numeral 2 para que, cubierto este piso, se aplique el criterio de proporcionalidad.

En consecuencia, proponemos que el criterio de proporcionalidad pase a un segundo lugar, siendo el primero «el piso de equidad»; esto es, en una primera ronda todos por igual y, en una segunda, todos conforme a su representatividad.

También se hace necesario replantear la relación de los órganos administrativos de la Cámara con los legisladores, bajo el principio de que las unidades administrativas son instancias de apoyo para la tarea del legislador y no una estructura que se sobrepone o que puede llegar a obstaculizar esta tarea.

Esperamos que estas reflexiones contribuyan a lograr las reformas indispensables que el Poder Legislativo en México requiere para que pueda ejercer cabalmente sus atribuciones legislativas, y

dotar a la sociedad de instrumentos legales oportunos que contribuyan a la solución de los problemas que la sociedad mexicana afronta.

La Reforma del Congreso: Consideraciones para lo Inmediato

Dip. C.P. Jesús E. Martínez Álvarez

Coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia en la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura.

Contexto.

El futuro de México tiene grandes desafíos cuyo horizonte temporal hay que ubicarlo, no en los próximos años, sino en el presente: a estas alturas, ya deberíamos estar generando el doble de empleos productivos, tomando en cuenta la migración del campo a las ciudades y a los Estados Unidos; el crecimiento de la infraestructura económica y social debería crecer a un ritmo muy elevado a fin de incrementar notablemente la producción de bienes y servicios que actualmente se ofrecen.

Hoy, ya es un reto ineludible actualizar la legislación en casi todos los ámbitos, reformar al Estado, vivir los nuevos esquemas de la democracia, transparentar la utilización de los recursos públicos, aumentar la participación política de la ciudadanía, hacer efectivo el respeto a los derechos del hombre, enfrentar y vencer al crimen organizado, acabar en definitiva con la corrupción y la impunidad, modernizar la administración pública y, por ende, lograr la desregulación y simplificación de la misma; y, finalmente, consolidar y hacer real el federalismo y la descentralización.

Asimismo, enfrentar con decisión la compleja problemática de las grandes ciudades, atender el desarrollo y los servicios de 100 ciudades medias, sacar de la miseria extrema a 40 millones de mexicanos y, por ende, proporcionarles la infraestructura y servicios básicos y superar el rezago y el retraso del sistema educativo. Es evidente que con la miseria bajo control y con una mejor educación, nuestra capacidad productiva se tendrá que elevar.

Hoy, la intención gubernamental parece centrarse en la forma de obtener más recursos, cuando lo que importa no es que el gobierno tenga más dinero, sino que los ciudadanos tengan mayor calidad de vida; por ello, la globalización de la economía mundial, el desarrollo de las nuevas tecnologías y de las telecomunicaciones sumadas a nuestra propia situación geopolítica, deben convertirse en retos y oportunidades.

En materia de política interna hay que asumir que vivimos un cambio sin cambios, una transición sin transición, una renovación sin innovación. Le dijimos adiós al viejo régimen y todavía no saludamos al nuevo.

Queremos un avance institucional y conservamos las mismas instituciones. Aspiramos a alcanzar acuerdos y mantenemos un sistema que alienta la confrontación. Con el entusiasmo por la elección del 2000 creíamos que bastaba, pero éste, además de la confianza, reclama hechos para mantenerse y acrecentarse.

Hoy, muchos mexicanos se sienten desilusionados, incluso de la democracia, creen que ésta les ha fallado. Algunos abrazados por el desconcierto voltean hacia el autoritarismo, suspiran por el populismo, añoran la sombra unipersonal que lo cubría todo.

Sin embargo, no es la democracia la que ha fallado. En apariencia despedimos al régimen septuagenario, pero dejamos intactas sus instituciones, sus procedimientos, sus recursos. Le dijimos adiós al autoritarismo y nos quedamos a vivir entre sus paredes.

El gobierno debió hacer los cambios a su alcance, y ahora no puede decir que por falta de esos cambios no pudo concretar el cambio. Sería una defensa indefendible, una paradoja sin salida. El Congreso no ha abordado con ánimo la resolución de los asuntos de mayor trascendencia, y no puede ahora culpar al Ejecutivo de no impulsar el cambio.

Hay renglones sobre los que la visión de los mexicanos sigue firme, como es la educación laica y gratuita, el estado laico y las garantías individuales, posiciones que permanecerán; pero una enorme cantidad de disposiciones constitucionales requieren revisión y transformación, y a ello debemos dirigir nuestro esfuerzo.

El diagnóstico de nuestra realidad, la visión del futuro de México y la visión compartida que se está formando, nos permiten afirmar que es la época de mayores oportunidades, retos y transformaciones de nuestra historia.

El momento histórico que vivimos, dada la pluralidad y madurez política, parece configurar el momento adecuado para comenzar a discutir la Reforma del Congreso, Reforma que nos permita concretar las grandes reformas estructurales que nuestra Nación requiere para enfrentar los retos del futuro.

La Reforma del Estado: ¿Por Dónde Empezar?

Son numerosos los terrenos en los cuales se identifican prioridades para empujar la Reforma del Estado, muchos de ellos pueden enfrentarse simultáneamente, sin negar relevancia a ninguno; es indudable que partiendo del hecho de que estamos de acuerdo en la definición del nuestro como un Estado de Derecho, lo primero debe ser ajustar el marco y las estructuras en las que éste se origina, se modifica y se materializa en normas.

En principio, debe reconocerse que el Poder Legislativo se encuentra en crisis. Aunque parece una afirmación temeraria, el dato es real, si nos atenemos a la pobre imagen pública que tienen los legisladores entre la mayoría de la población, lo que se confirma con la desconfianza que existe respecto de su falta de efectividad ante la pobreza de sus resultados; y si a todo esto agregamos que el propio Legislativo no se ha preocupado lo suficiente por contrarrestar este conjunto de percepciones mediante una campaña de difusión dirigida a dar a conocer la realidad acerca de la importancia de su función y de sus trabajos.

Por otra parte, es necesario reconocer que parte fundamental de la agenda legislativa debe enfocarse a la modernización y revitalización de la vida interna de los cuerpos legislativos, de manera tal que su objetivo de contar con un conjunto jurídico adecuado para las necesidades actuales del país empiece por el propio Legislativo.

En primer término, es necesario revisar la composición actual de las Cámaras, en particular lo relativo a los legisladores de representación proporcional, los cuales en un principio tuvieron su justificación en la necesidad de impulsar, así fuera de manera artificial, el desarrollo de la

pluralidad política, la cual hoy por hoy ya no existe y ello genera que una parte importante de los legisladores llegue a las Cámaras desprovisto de representatividad directa de una porción de la ciudadanía. Reducir el número de legisladores de representación proporcional, además de reducir significativamente presupuestos operativos, devolvería a los órganos legislativos a sus orígenes como instancias fundamentales de representación social, por encima de criterios de negociación política.

Otro aspecto esencial se refiere al marco normativo que regula la actuación de los legisladores tanto dentro como fuera de los recintos legislativos. Con justa razón, la ciudadanía critica con severidad las conductas impropias de legisladores que al amparo de una supuesta libertad de expresión o de un ánimo protagónico, han sido parte de escándalos dentro y fuera de los espacios legislativos. Por ello, es urgente contar con un código de ética legislativa que permita definir un perfil de comportamiento público adecuado para los legisladores y que permita, en su caso, imponer las medidas y sanciones disciplinarias y correctivas.

En este mismo sentido, es necesario revisar la figura del fuero constitucional, la cual si bien tiene como objetivo legítimo proporcionar a los legisladores un marco de garantías mínimo necesario para que desarrollen adecuadamente su labor, ha sido empleado para conceder a muchos de ellos inmunidad ante conductas evidentemente fuera de la ley.

Es importante seguir concediendo a los legisladores garantías para su libertad de expresión, pero hay que cerrarle el paso a cualquier posibilidad de que éstas los hagan invulnerables ante la acción legal de otros órdenes de gobierno.

Finalmente, se requiere ampliar y fortalecer de manera significativa la difusión de las actividades legislativas de manera tal que la ciudadanía conozca y reconozca de manera objetiva y suficientemente informada el desempeño y contribución de los legisladores al desarrollo integral del país. Lo anterior debe acompañarse de un esquema versátil y, sobre todo, consistente y creíble de rendición de cuentas de los legisladores a la ciudadanía.

Propuestas para el Fortalecimiento del Poder Legislativo Federal.

En primer lugar, resulta esencial recomponer el concepto que la sociedad tiene de los diputados y senadores federales, por medio de la

construcción de una imagen renovada, cabal y ética, puesto que el perfil disipado del legislador federal que percibe la sociedad en la actualidad, destruye el verdadero y arduo trabajo que realiza el Poder Legislativo en su conjunto.

Uno de los problemas centrales por los cuales el Poder Legislativo en México ha perdido fuerza y credibilidad es la falta de vinculación e interacción entre legisladores y sus representados. Ello se ha dado porque no existen los incentivos para que, una vez electo, un legislador regrese a su respectiva localidad para atender las propuestas e inquietudes de sus representados, claro, salvo honrosas excepciones, ya que los diputados y senadores tienen derechos, prerrogativas y privilegios, pero no están sujetos a un régimen de responsabilidades en relación con su comportamiento dentro de los trabajos de las Cámaras. Debe existir un conjunto de normas claras y sistemáticas para que los legisladores conduzcan su actuación dentro de un marco de rectitud, madurez, civilidad y cortesía políticas.

En cuanto al fuero constitucional, hay que partir del hecho de que la inmunidad, al igual que la inviolabilidad, no es un privilegio personal. En el caso de los legisladores, la inmunidad se justifica por la necesidad de asegurar el libre ejercicio de las funciones públicas a su cargo, a efecto de protegerlos de las acusaciones infundadas que se les imputen con el deliberado propósito de intimidarlos y menoscabar su independencia (o autonomía).

El propósito principal de la inmunidad de los legisladores es, desde sus inicios, preservar la autonomía del órgano legislativo mediante el libre ejercicio que podría verse entorpecido por acciones penales en contra de sus miembros, formalmente dirigidas contra ellos, pero en realidad destinadas a evitar el funcionamiento idóneo de la institución legislativa.

La inmunidad del legislador federal mexicano no opera en materia civil, toda vez que el antepenúltimo párrafo del Artículo 111 dispone: «En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.» Sin embargo, muchos juristas han mencionado la necesidad de precisar el concepto de «fuero constitucional», puesto que da la idea de un privilegio, mismo que ha permitido no ejercer acción penal en contra de legisladores de los cuales se presume alguna culpabilidad.

En esta materia, es importante aplicar en estricto sentido lo estipulado

por las leyes, ya que la concepción de una inmunidad proporciona una imagen de impunidad a los legisladores que afecta su posicionamiento en la sociedad mexicana.

El tema de la rendición de cuentas es, sin duda, el más importante para los ciudadanos. Como ya se ha señalado, es el Poder Legislativo quien menos responsabilidad ha asumido para rendir cuentas sobre sus acciones. Hoy día, en el que México demanda transparencia y corresponsabilidad sobre las decisiones que se tomen en el Congreso, se requiere de la creación de mecanismos verdaderos que nos permitan acceder a dicha meta.

Por ello se proponen las siguientes medidas:

a) Informe de legisladores. Incluir la obligación legal del representante de emitir un informe de las actividades del Congreso de la Unión y de la Cámara a la que pertenezca, de manera anual o una vez cerrados los períodos ordinarios de sesiones a la población o entidad que representan. Además de instaurar audiencias periódicas de los legisladores con las organizaciones ciudadanas y ciudadanos en particular, para que manifiesten sus inquietudes y opiniones.

b) La conformación de un organismo plural y ciudadanizado que, con apoyo técnico de instituciones educativas de alto reconocimiento social, evalúe el desempeño de cada legislador a fin de que el resultado sea informado periódicamente a sus electores.

Otro de los problemas centrales que sufre el Congreso de la Unión es la falta de transparencia en lo que corresponde al uso de los recursos públicos que ellos aprueban para sí. No existe en texto legal el desglose exacto de las erogaciones de nuestro Congreso, y dichos documentos no son de acceso público a fin de informar a la ciudadanía en qué se utiliza cada peso por parte de los legisladores y de los propios Grupos Parlamentarios.

Por tanto, la propuesta es la publicación por parte de cada una de las Cámara de un desglose pormenorizado de cada uno de los rubros y montos en los que se aplican los dineros para el Congreso, a fin de dar transparencia al ejercicio de los recursos que se otorga a sí mismo el Congreso.

Por otra parte, atendiendo a la urgente necesidad de crear foros de

participación ciudadana en la toma de decisiones y de crear una conciencia de democracia más allá de la representativa, los regímenes democráticos contemporáneos ya no se limitan a afirmar la primacía de la voluntad popular, sino que además procuran crear nuevos y mejores canales que aseguren la participación activa del pueblo en la elaboración de leyes y con ello vigorizar el principio de la soberanía del pueblo. A este propósito obedece la consagración de instituciones tales como la Iniciativa Popular y el Referéndum.

A través de la Iniciativa Popular se faculta a los ciudadanos para que cuando reúnan ciertos requisitos presenten proyectos de ley ordinarias o constituciones ante los órganos competentes. El reconocimiento de la Iniciativa Popular, ya sea formulada o no formulada,[14] representaría un avance significativo hacia la apertura del órgano legislativo a la sociedad en general.

A través del Referéndum se faculta al pueblo para aceptar o rechazar en definitiva un proyecto de ley formulado por los órganos competentes. De aquí que se pueda decir que el Referéndum viene a significarse como un procedimiento excepcional, a través del cual el cuerpo ciudadano substituye al legislador en la fase de adopción de la ley.

En el caso del Referéndum, el proyecto formulado no adquirirá valor jurídico sino después de la intervención expresa del pueblo. En este caso, la aprobación implícita no es suficiente. De esta forma, el Referéndum es una figura que muestra de manera tangible el peso de la sociedad en la toma de decisiones, y que otorga de modo directo la legitimidad popular a las disposiciones y leyes emitidas desde el Poder Legislativo.

Un ejemplo de esta situación es el relativo a la negociación de la Reforma Fiscal, la cual se lleva a cabo mediante una negociación cerrada, siendo los más afectados sectores que nunca conocen en estricto sentido los alcances de las posibles decisiones finales.

Por tanto, se propone la obligatoriedad de las Comisiones de trabajo de informar del sentido de los predictámenes a los sectores empresariales y sociales afectados con una decisión legislativa.

Fortalecer al Legislativo debe pasar necesariamente por apoyar de forma contundente el trabajo e importancia de las Comisiones. Las razones se pueden resumir en lo siguiente:

[14] La Iniciativa Formulada es la que el pueblo presenta como un proyecto de ley elaborado y estructurado en artículos. Y la Iniciativa No Formulada se presenta cuando el pueblo se limita a solicitar al Poder Legislativo que formule una ley en determinado sentido.

a) Se agiliza el procedimiento legislativo, pues el debate producido en el seno de la misma Comisión se realiza entre conocedores y expertos en los temas de competencia de la Comisión;

b) La permanencia de los miembros en una Comisión, llevaría a la especialización de estos;

c) Y, en consecuencia, la progresiva especialización de los miembros de las Comisiones redundaría en mayores posibilidades de negociación interna.

Respecto del «Cabildeo» o *Lobbyng*, hay que partir del hecho de que esta actividad multidisciplinaria es una herramienta profesional consagrada a la defensa de intereses legítimos y a la presentación transparente, ante los poderes de decisión, de las actitudes y características de diversos sectores de la sociedad moderna, que se basa en la transmisión inteligente y persuasiva de conocimientos específicos sobre un tema determinado para conseguir un fin a cambio de honorarios.

En este sentido, la persona que ejerce el cabildeo no es un negociador, sino un profesional que está buscando determinado fin. En la mayoría de los casos, se trata de técnicos expertos y capaces de explicar temas complejos y difíciles de una manera clara y comprensible, por lo que se les encomienda sostener diálogos personales con los miembros del Congreso en los cuales explican en detalle la razón de las posiciones que defienden. Además, preparan resúmenes, análisis de leyes y proyectos para uso de los legisladores y de las Comisiones. Son necesariamente especialistas en sus temas y, de hecho, casi siempre proveen de estadísticas útiles e información difícil de obtener. Sirven a un propósito útil y han asumido un importante papel en el proceso legislativo.

Debido a la importancia del fenómeno y al desarrollo del mismo dentro del proceso legislativo nacional, es necesario que se establezca una regulación clara y precisa en la materia, de forma tal que la influencia que estos grupos de presión ejercen sobre los legisladores federales sea orientada hacia la búsqueda de un diálogo productivo para las decisiones del propio legislador.

El número de legisladores federales es un asunto delicado que reclama atención y realismo. Los quinientos integrantes de la Cámara de Diputados resultan excesivos, si se comparan con los cuerpos homólogos

de otros sistemas bicamerales del Continente; así, por ejemplo, en Estados Unidos de América, cuya población equivale a dos veces y media la de México, la Cámara de Representantes se integra de 435 miembros, 75 menos que la Cámara Baja federal.

El crecimiento desmesurado en el número de diputados respondió a una realidad obsoleta ante los cambios actuales y la democratización creciente del país. De esta manera, la reducción del número de curules es imprescindible para que concuerde con una relación entre número de habitantes y de diputados existente en otros países de población numerosa, así como con la situación de pobreza en que se debate más de la mitad de nuestra población, ya que es un hecho comprobado que el aumento en la cantidad de diputados no es directamente proporcional al aumento en la productividad del órgano legislativo. Asimismo, la reducción de las dimensiones de la Cámara de Diputados de 500 a 400 legisladores haría más manejable al propio órgano.

Por razones semejantes a las que determinaron el crecimiento desmesurado de la Cámara de Diputados, se duplicó el número de miembros del Senado para llegar a ciento veintiocho senadores y convertirlo en el más numeroso del Continente. El Senado mexicano no sólo se caracteriza por el número excesivo de miembros, con la inherente carga fiscal para la población, sino que su composición actual rompe con la tradición establecida consistente en la representación paritaria de las entidades federativas, cancelada por la elección de los senadores plurinominales.

Hemos llegado en la actualidad a un Senado obeso en demasía, en el que además de senadores elegidos en los estados bajo el principio de mayoría relativa, tienen cabida los de primera minoría, así como miembros designados por ambos principios en los comicios del Distrito Federal, y 32 miembros más, elegidos bajo el principio de representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal electoral. La nueva composición de la Cámara de Senadores atenta contra el sentido histórico y federalista del Senado, en razón de que éste representa teórica y prácticamente el sentido del pacto federal, conforme al cual todos los estados son iguales, de donde su representación debe ser paritaria.

La motivación de esta propuesta de reducción de ambas Cámaras ciertamente es económica, con el fin de reducir costos. Sin embargo, va mucho más allá: se trata de contar con un Congreso de la Unión verdaderamente

representativo de la sociedad mexicana, contando con legisladores que se sientan parte de cada uno de los distritos, circunscripciones o estados y, en ese mismo sentido, rindan cuentas a sus electores. A nadie le sirven legisladores que no representen a nadie, y que sólo respondan a intereses mezquinos partidarios para inclinar la balanza en su favor en una competencia desleal, en perjuicio no de otros partidos, sino en contra de lo que estos representan como garantes del pueblo.

La reducción en el número de diputados de representación proporcional de 200 que son ahora, a 100, así como la supresión de ese mismo principio en la elección de parte del Senado, es decir, de 128 Senadores a 96, haría más manejable un órgano que por razones diversas y en su momento justificadas, ha crecido de manera desproporcionada.

Aunque recientemente se ha rechazado la propuesta de la reelección inmediata de legisladores federales, la justificación para esta propuesta es real, ya que al no haber continuidad en la carrera parlamentaria se obstaculiza la elevación de la calidad del trabajo del personal político que llega a las Cámaras y, con ello, se impide el fortalecimiento cualitativo del Congreso. Además, el principio de la reelección inmediata de los legisladores federales tiene la ventaja de que acerca más al legislador con su electorado. Al depender de éste la reelección de aquél, se obliga al diputado y al senador a no descuidar la relación con su distrito o estado.

El objetivo es dar mayor capacidad de influencia y negociación a diputados y senadores en las discusiones al interior del Congreso con otras fuerzas políticas; también promover la responsabilidad de los legisladores y obligarlos a rendir cuentas a sus electores; dar mayor seguridad de que los trabajos legislativos se realizarán con calidad; dar plena vigencia al voto de conciencia y promover la carrera parlamentaria. Una ventaja adicional es que los legisladores dependan más de los votantes que de las estructuras partidistas.

En cuanto al cómo deberá ser dicho proceso de reelección, creemos que la discusión deberá darse al interior de las Comisiones respectivas; sin embargo, proponemos: 1) Que los senadores sean reelectos por una ocasión consecutiva y los diputados de mayoría relativa sean reelectos hasta por tres ocasiones consecutivas, y no podrán ser reelectos por el principio de representación proporcional, y 2) establecer un proceso claro para la

reelección de los diputados de representación proporcional, los cuales deberán ser reelectos por una ocasión consecutiva.

La reelección legislativa tiene riesgos que se deben contemplar a través de una reglamentación rigurosa y puntual, no para inhibir la aplicación de dicha modificación constitucional, sino para protegernos de sus peligros; de entre ellos, se debe señalar que el más importante es el de la corrupción a través del financiamiento de campañas por grupos económicos que pretendan obtener prebendas.

Para ello, se deben establecer mecanismos legales que castiguen con todo rigor el tráfico de influencias de ambas partes, siendo el primero de tal reprimenda que obligue a la persona el dejar el cargo como representante popular, o bien, buscando establecer un sistema que permita elegir a un sustituto que demuestre y garantice, cuando menos, similar capacidad, rendimiento, compromiso y entrega que el saliente.

Aún con ello, la reelección legislativa es un camino que debemos recorrer pues, citando a Luis Rubio, podemos concluir este punto señalando que «...al introducirse la reelección, toda la lógica del sistema político actual se vendría abajo. La tiranía que con frecuencia ejercen los líderes de las facciones partidistas o los líderes de los propios partidos, pasaría a segundo plano. La capacidad de articular golpes legislativos disminuiría y la influencia ciudadana crecería.»

De manera puntual, establecemos las principales ventajas esgrimidas de la elección inmediata:

- La reelección da lugar a establecer entre el legislador y sus electores una relación que va más allá de la campaña electoral estimulada por el interés de permanecer en su curul, a cuyo efecto regresa con quienes lo eligieron para rendirles cuentas y tomar nota de los asuntos que les interesan, para hacerse cargo de su gestión.

- La reelección incrementa la responsabilidad de los legisladores, sabedores de que para permanecer en el cargo habrán de presentarse nuevamente a sus electores para pedirles sus votos, lo que exige una actuación mucho más responsable que si existe imposibilidad constitucional de reelegirse.

- La reelección profesionaliza a los legisladores, porque a través de una carrera legislativa adquieren un mejor conocimiento de los asuntos de su competencia y mayor dominio de las tareas legislativas y de control político a cargo del órgano legislativo, del que se convierten en guardianes, e incluso evitan la desaparición de archivos en cada Legislatura.

- La compleja tarea legislativa que exige multiplicar las leyes «microsociales» especializadas, se facilita con la presencia de legisladores profesionales, no novatos, lograda mediante su reelección inmediata.

La Cámara de Senadores tiene por misión colaborar en la formación de las leyes moderando la acción, algunas veces impetuosa, de la Cámara de Diputados que, por el número crecido de sus miembros, contribuye a la formación de leyes.

Por la iniciativa, el vigor, y en general todas las actividades que significan acción y movimiento y por lo que esta actitud pudiera tener, algunas veces de peligrosa, viene el Senado a discutir y a aprobar la misma ley votada y aprobada antes por la Cámara de Diputados, poniendo el Senado el elemento de la reflexión reposada, de la meditación y de la prudencia, y para llenar estas funciones cuenta con dos elementos principales: primero, el menor número de miembros, que hace a esta Cámara menos agitada que la otra, y la edad de los miembros de ella, que en su mayoría por ser mayor en los senadores que en los diputados, es un elemento importante.

Atendiendo a estas premisas esenciales que caracterizan a la Cámara Alta, el requisito de la edad para ejercer el cargo de senador de la República debe ser un punto central para la conformación de este órgano legislativo. La edad de veinticinco años para ocupar una curul dentro de la Cámara debe ser revisada y aumentada a 30 años cumplidos el día de la elección.

Nuestro Congreso no ha tenido los medios ni técnicos ni financieros para lograr sus fines. El trabajo de asesoría jurídica, económica o política es discrecional y no corresponde a un ejercicio permanente, y tampoco quienes lo realizan forman parte de una carrera civil.

Se puede constatar que ni la Cámara de Diputados ni el Senado de

la República pueden crear su propia base de información, y que la investigación jurídica o sociológica necesaria para el desarrollo legislativo es prácticamente inexistente.

Se propone la creación de un organismo ciudadano de asesoría permanente a legisladores, en el cual laboren especialistas en cada uno de los temas en los que están divididas las Comisiones de trabajo del Congreso, bajo sueldos competitivos y reflejados de manera transparente en el Presupuesto del Poder Legislativo. En este sentido, se ha propuesto mucho en cuanto a diversos mecanismos que ayuden a la profesionalización de la tarea legislativa. De hecho, existe un Estatuto aprobado en esa Cámara de Diputados para tal efecto, pero cuya realización no ha llegado a concretarse por los recursos que ello requiere. En tal sentido, se propone transparentar y eficientar los recursos otorgados a los Grupos Parlamentarios para la creación de dicho órgano.

En cuanto al Presupuesto de Egresos de la Federación, hay que reconocer que como producto de un decreto de la Cámara de Diputados, carece del carácter formal de ley, habida cuenta que su aprobación no se apega al procedimiento previsto en el Artículo 72 constitucional; empero, su trascendencia es tal que no podrá hacerse pago alguno con cargo al erario federal que no esté comprendido en él o determinado por ley posterior, según previene el Artículo 126 constitucional.

La normativa vigente de la función presupuestaria adolece de graves deficiencias, como la de no prevenir la falta de aprobación del presupuesto una vez iniciado un ejercicio anual; de ahí la urgencia de una reforma constitucional para subsanar tal omisión, así como para especificar el procedimiento legal puntual para su aprobación. Asimismo, se propone que de la no aprobación del presupuesto en tiempo del siguiente ejercicio, la vigencia del dictado para el ejercicio del año precedente sean consideradas, con el objetivo de no paralizar las labores públicas nacionales.

Finalmente, resulta indispensable para alcanzar una transformación y una mejoría sustantiva en el funcionamiento del Poder Legislativo Federal, la elaboración de un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En virtud de que su establecimiento data de los años treinta del siglo XX, y de que a pesar de las constantes reformas y actualizaciones, su contenido no responde a las demandas ni a la realidad que se presentan en la vida diaria

de un Congreso mexicano plural y efervescente de inicios del siglo XXI.

De igual forma, la participación del Congreso de la Unión en la elaboración, ejecución, revisión y adecuación del Plan Nacional de Desarrollo es prácticamente nula, ya que solamente se pueden hacer observaciones al respecto, pero éstas no tienen carácter obligatorio para el Presidente de la República.

Por ello, es indispensable que un instrumento de gobierno tan importante como es la planeación del desarrollo nacional, tenga una participación mucho más activa por parte del Congreso de la Unión. En este sentido, el Senado de la República debe tener la facultad de ratificar el Plan Nacional de Desarrollo, participando de esta forma activamente en la definición de prioridades y directrices principales en busca del desarrollo integral de Nación. La participación del Poder Legislativo Federal en la confección de este instrumento lo convierte en un elemento de desarrollo del Estado y no únicamente del Gobierno Federal.

En lo que toca al Informe Presidencial, si bien durante el segundo período ordinario de sesiones del primer año de ejercicio de la LIX Legislatura, se llevó a cabo una modificación en el formato del informe presidencial; esta modificación no contempló la inclusión de dicho formato en la Carta Magna, lo que se considera indispensable en virtud de la importancia de este ejercicio democrático, el cual representa la mejor oportunidad para propiciar el intercambio de puntos de vista entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Además de esta elevación del formato del informe presidencial a norma constitucional, resulta necesario aclarar que dicho acto tiene por objetivo principal el notificar las actividades del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo y la Nación en general, por lo que la respuesta y comentarios emitidos por cada uno de los Grupos Parlamentarios en el Congreso de la Unión, deben de someterse al mismo informe emitido por el Ejecutivo, mostrando en todo momento absoluto respeto hacia la figura Presidencial.

Conclusiones.

Si encontramos que en verdad está agotado el sistema actual, cambiémoslo por uno que propicie la colaboración sin desterrar la competencia, por uno que aliente el acuerdo y reduzca la confrontación,

que privilegie el consenso y evite las posposiciones infinitas. Por esto, es necesario no retrasar el inicio de la Reforma del Estado y comenzar por crear las condiciones para reformar al Poder Legislativo, empezando por revisar conceptos fundamentales.

La representación es el acto mediante el cual un representante –gobernante o legislador– actúa en nombre de un representado para la satisfacción, al menos en teoría, de los intereses de éste. Así, debemos señalar que el representante lo es porque se somete a la fiscalización de sus representados. El elegido debe actuar con responsabilidad respecto de las exigencias de la ciudadanía que lo sostiene, sabedor de que, si no cumple con lo prometido o da solución a las demandas de sus electores, estos mismos le retirarán toda su confianza.

En este sentido, la representación política debe estar siempre en la más estrecha correspondencia y comunicación con sus electores. Esa es la manera de hacer honor a la representación y es, en última instancia, la forma de vivir auténticamente la democracia, empujar la transición y enterrar para siempre los abusos y corrupción del pasado.

El derecho del ciudadano a la información y, por lo tanto, de los órganos del Estado a rendir cuentas, incluyendo al Legislativo, es lo que hace la diferencia entre una democracia que se practica una sola vez cada seis años, a una democracia que se practica todos los días.

Para lograr tales propósitos, se requiere de una reforma al Congreso de la Unión que permita su fortalecimiento y coadyuve a la consolidación de la transición. Esta nueva arquitectura institucional nos debe permitir el equilibrio entre los Poderes de la Unión, además de darle contenido a nuestra vida democrática, haciendo al ciudadano el centro en la acción de legislar.

A todos conviene tener un Poder Legislativo fuerte y representativo de la sociedad mexicana; llegar a ello es una responsabilidad compartida entre representantes y representados, es una exigencia ciudadana que no se debe soslayar. Más bien, conviene a todos crear los mecanismos de corresponsabilidad y exigencia mutua de resultados, para que cada cual haga su parte.

Por este camino podremos acabar con el país que se mide por sexenios,

empecemos a hacer un país de largo plazo con proyecto, más allá y mucho más allá del resultado que se ofrece como señuelo para las próximas elecciones. Lancemos desde aquí una convocatoria nacional para la conformación de una agenda de gran visión, definamos entre todos esta agenda en la que podrían participar por principio muchos de los ponentes de este foro, personalidades con prestigio profesional y autoridad moral, precisemos los puntos de la agenda y luego establezcamos el mecanismo para darle vida.

Vayamos más lejos en lugar de estar esperando que los partidos nos digan por quién votar; hagamos un proceso ciudadano de elección previa, hagámoslo sin egoísmos, sin prejuicios, con apertura, con visión de país. No limitemos la democracia a la libertad de votar por personas que otros eligieron, por qué nos vamos a limitar a votar por aquellos a quienes postulen los partidos. Trabajemos desde ahora y en un gran equipo para que no volvamos a depositar la expectativa de desarrollo en una sola persona; definamos todos el proyecto nacional y emprendamos en este contexto su realización.

II

Colaboraciones Especiales

La Reforma del Poder Legislativo

Dr. Onosandro Trejo Cerda

Catedrático de la UNAM.

I.- Introducción.

Durante más de veinte años hemos escuchado en México la expresión «Reforma del Estado». Si bien es cierto que somos un país con una larga tradición reformadora y revolucionaria, debe decirse que el concepto que con mayor frecuencia y obcecación se utilizó, con una cierta carga ideológica nutrida del conflicto este-oeste y que tomó carta de naturalización durante el gran viraje neoliberal que arrancó en los años ochenta y que llega hasta nuestros días, ha sido, precisamente, el de «Reforma del Estado».

No me propongo analizar el sentido impropio y hasta inconveniente de la llamada «Reforma del Estado», a partir de lo que la doctrina clásica del Estado nos ha legado en cuanto a los elementos constitutivos del mismo (pueblo, territorio, estructura del poder político y orden jurídico), con apoyo en lo cual, si observamos tal cuestión, así sea de la manera más superficial, tendríamos que colegir, simple y llanamente, que hablar de «Reforma del Estado» implicaría «dar forma distinta» a esos elementos que integran el «Estado», lo que me parece una inconsecuencia o, en el peor de los casos, un acto de inconciencia al pretender alterar los elementos del Estado como el pueblo o el territorio.

Ante esto, simplemente resalto el poco cuidado que se pone en la denominación que se da a un proceso de reforma de las relaciones de dominación entre el aparato público y los ciudadanos, respecto a lo cual debe buscarse un mejor concepto.

No es alternativa decir que «Reforma del Estado» se refiere al «gobierno», ya que ir por tal sendero complica más las cosas. Ahora bien, en tal circunstancia de ambigüedad resalta con una mayor congruencia y, por lo tanto, con mayor validez el uso de la expresión «Reforma del Poder» que, si bien recordamos, fue una de las propuestas electorales planteadas por Luis Donaldo Colosio durante los meses de campaña previos a su asesinato.

El concepto «Reforma del Poder» tiene una connotación muy clara, ya que significa introducir transformaciones al «poder político» y no a otros elementos del Estado; se descarta así cualquier otra interpretación. En tal sentido, plantear una «Reforma del Poder» parece adecuarse a lo que dispone el Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que: «El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.»

De lo dicho podemos desprender que entonces sí es posible discutir una Reforma del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, de uno de los tres Poderes públicos de nuestra estructura constitucional, aquél en el que se deposita la facultad de expedir las leyes, entre otras importantes funciones políticas.

Ahora bien, por la importancia que reviste en este momento del país hacer algunos planteamientos en torno a una «Reforma del Poder Legislativo», me parece que requiere dejar bien establecidos cuáles son los ámbitos sobre los que sería posible proyectar las modificaciones; resulta así indispensable distinguir muy claramente tres aspectos que la Constitución regula con un cierto grado de autonomía.

En primer lugar, todo lo que tiene que ver con la estructura y conformación, tanto del Congreso como Asamblea Única, como de cada una de las Cámaras y de la Comisión Permanente; en segundo término, lo relativo a la organización interna de cada una de esas estructuras; y en tercero y último, la importante cuestión de los procedimientos que les corresponden y a los que se sujetan en el ejercicio de sus funciones.

El aspecto de la estructura del Congreso, de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores y de la Comisión Permanente, no pueden ser tratadas como si formaran una y la misma cosa. A fin de no introducir elementos de confusión, deben distinguirse cada una de ellas.

El aspecto de la organización debe ser analizado por separado de las cuestiones de estructura, ya que la manera de organizarse al interior está determinada por las atribuciones, responsabilidad política, forma de integración y el propio tamaño de las estructuras de cada órgano legislativo; por lo tanto, hay diferencias en la organización interna del Congreso como Asamblea Única de la Cámara de Diputados, del Senado y de la Comisión Permanente.

El aspecto de los procedimientos y los elementos y etapas que los forman, requiere distinguir el procedimiento legislativo al que se sujeta el Congreso, actuando las dos Cámaras en forma sucesiva y por separado, tanto de aquellos procedimientos que se desarrollan en las sesiones de Congreso cuando las Cámaras de Diputados y Senadores forman Asamblea Única, como los que se siguen por cada Cámara cuando ejercen atribuciones exclusivas, como en el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados, o la aprobación de Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas por el Senado de la República; o los que se siguen por la Comisión Permanente durante los recesos del Congreso y de las Cámaras.

II.- Regulación Constitucional de las Estructuras del Poder Legislativo.

Nuestro Poder Legislativo tiene una conformación en la que coexisten diversas estructuras: 1) Una Cámara de Diputados; 2) Una Cámara de Senadores; 3) El Congreso de la Unión constituido en Asamblea Única de Diputados y Senadores, también llamada Sesión Conjunta de las dos Cámaras; y, 4) La Comisión Permanente. La diversidad de tales estructuras nace de la naturaleza del sistema bicameral adoptado constitucionalmente, en el que el Senado de la República es homóloga, bina o par de la Cámara de Diputados.

Otro factor a considerar es el ejercicio legislativo discontinuo del Congreso, es decir, mediante períodos ordinarios de sesiones, los que ocurren dos veces al año; cuestiones que hacen necesario que funcione un órgano con atribuciones constitucionales durante cada uno de los dos recesos que tienen lugar al concluir dichos períodos ordinarios, lo que genera cuatro tipos de disposiciones para regular sus respectivas estructuras.

Lo anterior permite establecer el criterio para clasificar las reglas que regulan la «estructura» del Poder Legislativo en:

a) Las del Congreso General cuando se constituye en Asamblea Única;
b) Las de la Cámara de Diputados;
c) Las del Senado de la República y,
d) Las de la Comisión Permanente.

1.- Régimen del Congreso General

El Artículo 50 del Código Supremo señala que: «El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.»

Por su parte, el Artículo 65 nos dice: «...el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución [...] el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica.»

Aquí debe aclararse que, respecto a la regulación del Congreso, se puede hablar de dos aspectos:

a) El funcional, es decir, cuando desarrolla su actividad legiferante, en la que intervienen las dos Cámaras de manera sucesiva y por separado;

b) El orgánico, en los casos en que la Constitución le otorga atribuciones políticas a las dos Cámaras constituidas en Asamblea Única o Sesión Conjunta.

En el primer caso, sus facultades legislativas se precisan en el Artículo 73 constitucional; en el segundo, son los Artículos 65, 69, 84, 85, 86 y 87 de la propia Ley Fundamental los que señalan las situaciones en que ocurre la actuación unitaria del Congreso.

Dice el Artículo 70 que: «Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas...»

De aquí se desprende, por un lado, que todas las leyes siempre serán del Congreso, accionando la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores de manera sucesiva y por separado; por otro lado, también habrá decretos del propio Congreso.

Interpretado a *contrario sensu* el citado Artículo 70, podemos afirmar que todas las resoluciones de la Cámara de Diputados, del Senado de la

República y de la Comisión Permanente, serán sólo decretos y nunca leyes.

En el sistema constitucional mexicano resulta jurídicamente imposible que haya leyes expedidas por el Congreso General a través de las Cámaras de Diputados y Senadores constituidas en Asamblea Única; tampoco existen, ni pueden existir leyes creadas por la Comisión Permanente y es del todo inviable, constitucional y legalmente, el caso de leyes que tengan como fuente la acción única e independiente de la Cámara de Diputados o del Senado de la República.

Las leyes nacen por la acción de las dos Cámaras, correspondiéndole a una de ellas ser «Cámara de Origen» y a su homóloga, bina o par, actuar como «Cámara Revisora».

Los casos en que el Senado de la República y la Cámara de Diputados se reúnen para formar lo que se denomina «Asamblea Única de diputados y senadores» o Sesión Conjunta de las Cámaras, se presentan cuando deben atenderse asuntos de gran relevancia política para la vida de la República, como son:

- Apertura y clausura de los períodos ordinarios de sesiones, situación a la que se refiere el Artículo 65 constitucional.

- Para recibir del Ejecutivo el informe del estado que guarda la Administración Pública Federal, previsto en el Artículo 69 de la Ley fundamental.

- En el caso de falta absoluta del Presidente de la República, para designar Presidente interino, si la falta ocurre dentro de los dos primeros años del sexenio, el cual debe convocar a elección de titular del Poder Ejecutivo que completará el ejercicio constitucional de seis años; asimismo, para designar Presidente sustituto, si la falta ocurriere en los últimos cuatro años del sexenio, para ejercer el cargo por el resto del período al tenor de lo ordenado por el Artículo 84 del Código Supremo.

- Si al comenzar el período constitucional del titular del Poder Ejecutivo, no se presentare a tomar posesión el Presidente electo, la

elección no se hubiese celebrado o no estuviera declarada legal el 1° de diciembre, se designará un Presidente interino; lo mismo ocurrirá cuando la falta del Ejecutivo fuese temporal, hipótesis contenidas en el Artículo 85 constitucional.

- Para calificar la renuncia al cargo de Presidente de la República, que debe ser por causa grave, según lo dispone el Artículo 86 de la Ley Fundamental.

- Para recibir la protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo, en los términos establecidos por el Artículo 87 del Código Supremo.

En todos los casos en que se reúnan las Cámaras de Diputados y de Senadores en Asamblea Única, la sede del Congreso será el recinto de la Cámara de Diputados, siendo el Presidente de ésta quien ejercerá el cargo de Presidente del Congreso en la realización de la Sesión Conjunta, al tenor de lo ordenado por el Artículo 5.2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En nuestra historia constitucional han habido cambios importantes a la estructura del Congreso, como fue el caso de la Constitución de 1857, que implantó el sistema unicameral, desapareciendo el Senado. Asimismo, importante decisión política fue la que tomó el Quinto Congreso Constitucional para reimplantar el sistema bicameral en 1871, restaurándose el Senado en 1874.

2.- Régimen de la Cámara de Diputados

Nuestra Constitución deposita en la Cámara de Diputados la voluntad plural y democrática del pueblo soberano, ahí está su legítima representación; y congruente con su naturaleza política, el Artículo 72 le otorga a dicha Cámara la condición de ser «Cámara de Origen» en todas aquellas iniciativas que versen sobre impuestos o reclutamiento de tropas; los tributos en dinero y en sangre del pueblo primero se estudian, analizan y discuten en la Cámara popular, la Cámara de Diputados; asimismo, cuenta con la facultad exclusiva para determinar los conceptos, el monto y la aplicación del gasto público.

Es el Artículo 51 constitucional el que ordena que: «La Cámara de

Diputados se compondrá de representantes de la Nación...»; y, el 52, que dicha Cámara se integrará «...por 300 diputados electos según el principio de votación de mayoria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.»

Por cuanto hace a los cambios y modificaciones sobre la estructura de la Cámara de Diputados durante la vigencia de la Constitución de 1917, podemos mencionar las reformas que se introdujeron en 1963 para crear la figura de los «Diputados de Partido», que permitió la posibilidad de ingreso a la llamada «Cámara Baja» de algunos representantes de los partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional, si obtenían el 2.5 del total de la votación nacional.

Igualmente importante fue la reforma política de 1977 que estableció el sistema electoral mixto, introduciendo el principio de la representación proporcional con predominante mayoritario y que estableció que sería 400 el numero de los miembros de la Cámara de Diputados, 300 de mayoría y 100 de representación proporcional.

Fue en 1986 cuando, por virtud de una reforma constitucional, se estableció que serían 500 Diputados, no modificando el segmento de mayoría (300) y aumentando en 100 el número de la representación proporcional, situación que permanece hasta nuestros días.

3.- Régimen de la Cámara de Senadores

El Artículo 56 de la Carta Magna establece que: «La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional...»

Por lo que se refiere a su naturaleza jurídica, es en el Senado de la República en donde se establece, constitucionalmente, el sustento de nuestra Federación al concurrir en él la representación de los Estados.

Las reformas que han tenido lugar en el Senado son, por un lado,

la que estableció que a los dos senadores de mayoría se agregará uno de la «primera minoría», que correspondería al partido que ocupara el segundo lugar en la votación, con lo que dicha Cámara se integraría de 96 senadores; y, por el otro, la que introdujo el sistema de representación proporcional, por el que se elegiría un senador más para dar un total de 128, que es el actual número de sus integrantes.

Como podrá notarse a simple vista, las diferencias entre las dos Cámaras son más que evidentes:

- En cuanto a su forma de integración, los diputados de mayoría se eligen en distritos y los senadores por entidad federativa. Los diputados de representación proporcional en cinco circunscripciones plurinominales y los senadores en una circunscripción plurinominal nacional. No existen diputados de primera minoría; en el caso de los senadores, la cuarta parte de esa Cámara se asigna a la fórmula que haya obtenido el segundo lugar de la votación en la entidad.

- En cuanto al número de sus miembros, como ya hemos visto, los diputados son 500 y los senadores 128.

- En cuanto a sus funciones políticas, la Cámara de Diputados tiene a su cargo, entre otras, el sistema de fiscalización superior, contando con un órgano técnico que es la Auditoría Superior de la Federación para efectuar los trabajos de revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; en cambio, el Senado ratifica los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que celebra el Ejecutivo.

- En cuanto a sus responsabilidades financieras, determinar las fuentes de los ingresos públicos es una atribución de las dos Cámaras, en tanto que se hace mediante una Ley del Congreso; pero, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

- En cuanto a sus facultades legislativas, si bien corresponde a las dos Cámaras la función de crear las leyes, legislando

de manera sucesiva y por separado, proceso en el que actúan de manera indistinta como «de Origen» y «Revisora», existen casos como el de la Ley de Ingresos o el de las leyes impositivas, en que siempre actúa como «Cámara de Origen» la de Diputados, y el Senado en todo caso es «Revisora».

4.- Régimen de la Comisión Permanente

El Artículo 78 del Código Supremo establece las bases para la integración de este órgano legislativo y determina sus atribuciones. Dicho precepto constitucional ordena que: «Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos de sesiones ordinarias. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.»

Corresponde a la Permanente atender provisionalmente las responsabilidades que la Constitución reserva al Congreso constituido en Asamblea Única; así como darle curso a todas aquellas iniciativas que señalen a cada una de las Cámaras como «de Origen» y, demás asuntos que tengan a éstas como destinatarias. Así lo prevé el Artículo 116 de la Ley Orgánica: «La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»

Como ha sido comentado, el Pleno de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión se reúne a lo largo del año en dos períodos ordinarios de sesiones; así lo ordenan los Artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tiempo que transcurre entre esos períodos ordinarios es el de los recesos del Congreso. El primero corre del 16 de diciembre de un año al 31 de enero del año siguiente, excepto en el año que corresponde al inicio del ejercicio sexenal del titular del Poder Ejecutivo ya que, en este caso, el período ordinario concluirá el 31 de diciembre.

El segundo receso abarca del 1° de mayo al 31 de agosto.

Ahora bien, vale la pena aclarar que el hecho de que no se encuentre

sesionando el Pleno de cada Cámara, no significa que no continúen las actividades de la organización interna de cada Cámara, como los Grupos Parlamentarios, las Comisiones o Comités y la administración de cada Cámara.

En aras de la continuidad que debe tener el funcionamiento de los órganos legislativos, los diputados y senadores que integran la Comisión Permanente deberán reunirse inmediatamente después de que se ha llevado a cabo la sesión de clausura del período ordinario del Congreso que, en todo caso, es la sede de la Cámara de Diputados, por lo que ahí mismo se congregan para elegir a su Mesa Directiva e instalarla de conformidad con lo señalado por el Artículo 118 de la Ley.

El Artículo 119 ordena que: «El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos para un período de receso, entre los diputados y para el período siguiente, entre los senadores.» Se observa de manera muy clara que de los seis recesos que ocurren durante los tres años de una Legislatura, el primer receso de cada año, es decir, el que abarca medio mes de diciembre y enero (cada seis años sólo el mes de enero) tendrá de entre los diputados a su Presidente y Vicepresidente y, en el segundo receso de cada año, de mayo a agosto, ocuparán tales cargos los senadores.

Por otro lado, según lo manda el Artículo 124: «La Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos durante los períodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquellos que se refiera al asunto para el que se haya convocado el período extraordinario respectivo.»

Las atribuciones de la Comisión Permanente tienen que ver con materias de control, ratificación de nombramientos, recepción de iniciativas, autorización de licencias y atribuciones políticas en general, nunca con el procedimiento de formación de las leyes.

III.- Regulación Constitucional de la Organización Interna del Poder Legislativo.

Como podrá fácilmente deducirse, las diferencias en las estructuras de los órganos legislativos a partir de la normativa constitucional, dan lugar a formas de organización interna que también reflejan esa diversidad, aunque igualmente debe reconocerse que no son absolutamente distintas esas formas, ya que identificamos algunos elementos comunes.

Vale la pena hacer énfasis en el hecho de que la organización interna del Poder Legislativo, en otras palabras, del Congreso, de la Cámara de Diputados, del Senado de la República y de la Comisión Permanente, es una materia regulada por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y cuyo fundamento se encuentra en el Artículo 70, párrafos segundo y cuarto: «El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

«Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.»

1.- Organización Interna del Congreso de la Unión.

En estricto sentido, la organización interna del Congreso de la Unión es la de las Cámaras de Diputados y Senadores, por lo que puede afirmarse que no existe una organización congresional independiente o separada del aparato interno de las Cámaras (especialmente de la de Diputados), ya que los trabajos de la Asamblea Única o Sesión Conjunta, siempre tienen lugar en el recinto de la representación popular.

Si no existe, constitucional ni legalmente, una organización interna del Congreso como Asamblea Única, tampoco es dable una «Administración Congresional».

El Artículo 5.2 de la Ley Orgánica del Congreso expresamente señala:

«Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el Presidente de ésta lo será de aquél.» Por cuanto tiene que ver con el ejercicio de la función legiferante del Congreso, reiteramos que el proceso para la formación de las leyes se efectúa en cada Cámara por separado y en forma sucesiva; por lo tanto, cada Cámara encuentra en su propia organización interna el respaldo para cumplir con sus responsabilidades constitucionales en la formación de las leyes. Ahí actúan sus órganos político-partidistas, legislativos y las dependencias y unidades que forman la administración camaral.

2.- Organización Interna de la Cámara de Diputados

El apoyo para la ordenación interna de la Cámara de Diputados la

encontramos en el Artículo 50 del Código Supremo, que señala: «El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.»

Igualmente, deben considerarse las disposiciones ya mencionadas en torno a la estructura de dicha Cámara.

Es de singular importancia el contenido del Artículo 74, ya que establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Conforme lo establece el Título Segundo, Artículos 14 a 57 de la Ley Orgánica, que hace una regulación precisa de la organización interna de la Cámara de Diputados, ésta cuenta con Grupos Parlamentarios, Junta de Coordinación Política, la Asamblea Plenaria, Mesa Directiva con su Presidente (que lo es del Pleno), Vicepresidente y Secretarios, Comisiones, Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (que no existe en la organización interior del Senado) y su administración camaral.

En la parte administrativa, la Cámara de Diputados tiene como cúspide de la pirámide una Secretaría General, de la que dependen la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, jerarquías y denominaciones que no coinciden con las del Senado, encontrándose formadas cada una de estas Secretarías por unidades administrativas que incluyen Direcciones Generales, Direcciones de Área, Subdirecciones, Departamentos, etc.

3.- Organización Interna del Senado de la República

El fundamento común del Senado y de la Cámara de Diputados para establecer su organización interna es el ya referido Artículo 50 constitucional; siendo el 76 el que fija las facultades exclusivas del primero.

La organización interna del Senado presenta las mismas áreas: la político-partidista, representadas por los Grupos Parlamentarios y la Junta de Coordinación Política; la legislativa con el Pleno, la Mesa Directiva y las Comisiones; y la administrativa con sus dependencias o unidades. Una diferencia que destaca en el Senado, es que en la Ley de la materia se cuenta con Comités, formas de organización que sí se observan en la Cámara de Diputados; y, como ya se dijo, no cuenta con una Conferencia para la

Dirección y Planeación de los Trabajos Legislativos. En cuanto a las unidades administrativas hay que destacar que, a diferencia de la Cámara de Diputados, en el Senado funcionan una Secretaría General de Servicios Parlamentarios y una Secretaría General de Servicios Administrativos y Financieros que, en condiciones de igualdad, son las responsables de la administración senatorial.

La organización interna de la Cámara de Senadores se regula en el Título Tercero, Artículos 59 a 115 de la Ley Orgánica.

4.- Organización Interna de la Comisión Permanente

Respecto a este tema, podemos citar el Artículo 127 de la Ley Orgánica que establece: «La Comisión Permanente podrá tener hasta tres Comisiones para el despacho de los negocios de su competencia.»

Para el estudio, análisis y dictamen de los asuntos que la Constitución y la Ley le encargan, la Comisión Permanente podrá formar esos órganos colegiados de trabajo entre los que se distribuirán las responsabilidades, siendo dichas Comisiones las encargadas de presentar a la asamblea formada por Diputados y Senadores sus propuestas de resolución.

Esta situación es del todo explicable, toda vez que así se vincula el accionar de la Comisión Permanente con la organización interna de cada Cámara, las que continúan laborando.

La disposición del Artículo 128 de la Ley se refiere a que: «Durante los recesos del Congreso, se presentarán a la Comisión Permanente, para su examen y aprobación, los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de las respectivas Cámaras, conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley.»

Este Artículo conserva, a contracorriente de lo que ha sido el desarrollo del Derecho Legislativo y la administración camaral, la posibilidad muy marginal de intervención de la Comisión Permanente en el ámbito de las cuestiones administrativas y financieras internas de las Cámaras.

Las atribuciones administrativas y financieras de las Cámaras del Congreso son de las consideradas por la doctrina constitucional como «facultades

previstas las administrativo-financieras en su fracción I. El ejercicio de las facultades comunes, en todo caso, se realiza de manera independiente por cada Cámara, o como dice el citado precepto de la Ley fundamental: «sin intervención de la otra.»

Las «facultades comunes» no deben confundirse con las «facultades exclusivas» a que se contraen los Artículos 74 y 76 constitucionales.

Por la forma de su funcionamiento, única y exclusivamente durante los recesos y, al tenor de lo dispuesto por el Artículo 117.2 de la Ley Orgánica del Congreso: «La Comisión Permanente celebrará sus sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la Legislatura en la sede de la Cámara de Diputados, y en el segundo receso, en la de la Cámara de Senadores»; es evidente que la organización interna de cada Cámara apoya las actividades de la Comisión Permanente sin que sea necesario contar con unidades administrativas propias.

Salvo la disposición referida del Artículo 127, se puede afirmar que no existen otros órganos internos distintos a los ya mencionados; en consecuencia, no existe una «Administración de la Comisión Permanente».

IV.- Regulación Constitucional de los Procedimientos en el Poder Legislativo.

Las reglas relativas a la manera en que funciona y opera el Poder Legislativo, es decir, las que atañen a los procedimientos, también pueden ser divididas en cuatro grandes rubros: a) Del Congreso; b) De la Cámara de Diputados; c) De la Cámara de Senadores; y d) De la Comisión Permanente.

1.- Procedimientos del Congreso

En torno a la cuestión procedimental del Congreso, es necesario distinguir la parte del procedimiento de creación de las leyes y aquellos otros procedimientos que se aplican a la actividad de dicho órgano, cuando actúa como Asamblea Única o Sesión Conjunta de las dos Cámaras.

A) Legislando las Cámaras de manera sucesiva y por separado, estamos hablando de una serie de actos concatenados mediante los cuales se forman las leyes en nuestro sistema constitucional, la que abarca la acción de las dos Cámaras; por lo tanto, destaquemos

las características esenciales del procedimiento legislativo:

a) Unicidad.- Significa que el procedimiento legislativo es único, en tanto comprende la acción legiferante de las dos Cámaras, ya que la ley creada siempre será un acto del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;

b) Unidad.- Aspecto que denota la calidad unitaria del procedimiento de formación de las leyes, dado que abarca todas las etapas que han de seguirse, sin que sea posible hablar de un procedimiento legislativo en cada Cámara; solamente hay un procedimiento que abarca a ambas Cámaras legislativas, resultando que ciertas etapas como las de estudio, análisis y dictaminación en Comisiones, la discusión y aprobación se dan por partida doble, al realizarse por cada una de ellas;

c) Vinculatoriedad.- En el desarrollo del procedimiento legislativo, dado el sistema bicameral, existe constitucional y legalmente un encadenamiento de la Cámara de Diputados y la de Senadores para la creación de la Ley, porque si bien es cierto que los trabajos de análisis, dictaminación, discusión y aprobación de un proyecto se realiza en ambas Cámaras, al expedirse la ley en cuestión, ésta se atribuye al Congreso, órgano en el que se deposita el Poder Legislativo, y

d) Finalidad.- La acción que desarrollan las Cámaras tiene como objetivo y propósito común la creación de normas jurídicas, abstractas y generales que regulen la conducta de los individuos.

B) Asamblea Única de Diputados y Senadores o Sesión Conjunta de ambas Cámaras.- Cuando nos referimos a la forma en que funciona y opera el Congreso en los casos distintos a la formación de las leyes, estamos hablando de procedimientos congresionales para desahogar aquellas funciones de carácter político que la Constitución le encomienda y, respecto de las cuales la propia Ley Fundamental fija ciertas bases procedimentales que la ley debe normar al detalle. Sin embargo, no ha existido un desarrollo normativo especializado en los procedimientos que corresponden al ejercicio de esas facultades.

2.- Procedimientos de la Cámara de Diputados

Sin lugar a dudas, el tema de los procedimientos camarales tiene una

singular importancia: en ellos descansa el ejercicio de las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras. Los procedimientos camarales se desahogan cuando la Cámara de Diputados analiza, discute y toma resoluciones sin intervención de su homóloga, como en los casos del Presupuesto de Egresos o la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Ahora bien, los procedimientos presupuestario y de control y fiscalización superior se desarrollan en los mismos términos que el procedimiento legislativo dado que se inicia con una iniciativa, la que se turna a una Comisión para su estudio y dictamen, el cual se somete a discusión y aprobación del Pleno; en sentido estricto, no pareciera haber diferencias sustanciales respecto al procedimiento legislativo.

En los demás casos, los procedimientos camarales, excepción hecha de la etapa de la iniciativa, la presentación de propuestas, el turno a Comisión para su análisis y dictaminación, su discusión y aprobación por el Pleno, casi no varía salvo en materia de votaciones, ya que las que corresponden a las leyes siempre son nominales, reservándose las «votaciones económicas» y «por cédula» para el resto de los asuntos.

En materia de procedimientos camarales, se aplica el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; pero, cuando no existen en él normas aplicables para la atención de cierto tipo de materia, como la comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público para la entrega de las iniciativas presidenciales de Ley de Ingresos de la Federación y de Presupuesto de Egresos de la Federación, se resuelve mediante acuerdos denominados de «práctica parlamentaria».

3.- Procedimientos del Senado de la República

Lo dicho respecto a la Cámara de Diputados en materia de procedimiento camaral, es exactamente igual en cuanto a la aplicación de las etapas y formalidades del procedimiento legislativo por el Senado de la República para la aprobación de tratados internacionales o convenciones diplomáticas.

En tratándose de materias distintas a la de tratados y convenciones, el Reglamento del Congreso tampoco prevé procedimientos senatoriales aplicables al ejercicio de las demás funciones que la Constitución le reserva a la llamada «Cámara Alta», por lo que se aplican en lo conducente las reglas relativas

a presentación de propuestas, dictamen, discusión en la asamblea y aprobación.

4.- Procedimientos de la Comisión Permanente

Dice el Artículo 122 de la Ley: «Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las Comisiones relativas de la Cámara que corresponda.

«Cuando se trate de iniciativas de ley o de decretos, se imprimirán y se ordenará su inserción en el Diario de los Debates; se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso, y se turnarán a las Comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas.»

Esta disposición resalta que las actividades de los integrantes del Poder Legislativo son permanentes e ininterrumpidas; por lo tanto, los asuntos que sean competencia del Congreso o aquellos que las Cámaras deban resolver en ejercicio de las facultades exclusivas que a cada una le reserva la Constitución, deben ser turnados por la Comisión Permanente.

Adicionalmente, el Artículo precisa el trámite que la propia Comisión Permanente debe dar a los proyectos de ley o decreto que se le presenten para discusión y aprobación del Congreso, es decir, por las dos Cámaras de manera sucesiva y por separado, los que se comunicarán a los diputados o senadores, según sea el caso, y se turnarán a la Comisión competente de la Cámara que en el proceso legislativo le corresponda actuar como «Cámara de Origen».

Mención especial merecen las facultades de la Comisión Permanente a que se contraen los Artículos 125 y 126 de la Ley Orgánica.

El Artículo 125 nos dice: «La Comisión Permanente del Congreso de la Unión designará al Presidente provisional en los casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República durante el receso de las Cámaras. En la misma sesión resolverá convocar al Congreso General a un período extraordinario de sesiones, para el efecto de que se designe Presidente interino o sustituto. La convocatoria no podrá ser vetada por el Presidente provisional.»

La norma suprema en el Artículo 84 se refiere a dos diversas situaciones en que el Ejecutivo falte de manera absoluta: la primera, cuando

ese hecho suceda dentro de los dos primeros años del sexenio y, segunda, cuando tal ocurra en los últimos cuatro; asimismo, prevé que el Congreso pudiera encontrarse en sesiones o en receso y, en este último caso, en funciones la Comisión Permanente.

Aún cuando el Artículo 125 no hace el reenvío al texto del citado precepto constitucional, debemos decir que, en lo que atañe a la intervención de la Comisión Permanente, ésta se da de manera similar en las dos hipótesis constitucionales de falta absoluta del Presidente de la República: designación de Presidente provisional y expedición de convocatoria a un período extraordinario de sesiones de las Cámaras del Congreso.

La disposición legal se refiere también a las situaciones distintas que tienen lugar por la falta temporal del Presidente de la República, a las cuales se refieren los párrafos segundo y tercero del Artículo 85 de la Constitución: cuando la falta es temporal, hasta por 30 días, y cuando dicha falta es mayor a ese término. En la primera, la Comisión Permanente, al tenor del mandato constitucional citado, «...designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta...»; en la segunda, simplemente convocará a sesiones extraordinarias al Congreso «...para que resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.»

Por su parte, el Artículo 126 refiere: «Si el Congreso de la Unión, se halla reunido en un período extraordinario de sesiones y ocurre la falta absoluta o temporal del Presidente de la República, la Comisión Permanente, de inmediato, ampliará el objeto de la convocatoria a fin de que el Congreso esté en aptitud de nombrar al Presidente interino o sustituto, según proceda.»

Situación que pudiera darse cuando la Comisión Permanente haya convocado a período extraordinario de sesiones a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y, encontrándose éstas realizando los trabajos correspondientes, ocurriera la falta absoluta o temporal del Presidente de la República. En tal caso, bastará que en sesión de la Comisión Permanente se proponga tal asunto y se apruebe para ampliar la convocatoria con el punto relativo, a fin de que el Congreso proceda en los términos de lo ordenado por los Artículos 84 y 85 de la Constitución.

Al concluir los recesos, el Artículo 129 determina que: «La Comisión Permanente, el último día de su ejercicio en cada período, deberá tener formados

dos inventarios, uno para la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores.

"Dichos inventarios se turnarán a las Secretarías de las respectivas Cámaras y contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso."

Aunque de manera impropia, este Artículo refiriéndose al tiempo en que entra en funciones la Comisión Permanente lo menciona como «período», debe decirse que, con el ánimo de descartar alguna posible confusión con lo que es el «período ordinario», expresión que alude a las actividades que realizan las asambleas plenarias de las Cámaras del Congreso, a lo que se refiere la presente disposición legal es a «cada receso», etapa en la que entra en actividad la Comisión Permanente.

Como ya hemos afirmado, la Comisión Permanente es el órgano que actúa a nombre del Congreso durante el lapso en que no se reúne el Pleno de las Cámaras; en consecuencia, al concluir el tiempo del receso entregará a éstas toda la documentación relativa a los asuntos atendidos, de manera ordenada, clasificada y separada conforme a las atribuciones que a cada una de ellas correspondan.

V.- Consideraciones sobre la Reforma del Poder Legislativo.

Las líneas constitucionales y políticas que pudieran fundamentar alguna propuesta para construir la reforma del Poder Legislativo igualmente deben ser referidas: 1) Al Congreso; 2) A la Cámara de Diputados; 3) A la Cámara de Senadores; y 4) A la Comisión Permanente, considerando tres aspectos normativos: a) La estructura de los órganos legislativos; b) La organización interna; y c) Los procedimientos.

1.- Respecto a la Estructura y Función del Congreso y de las Cámaras de Diputados y Senadores

En los últimos tiempos no se observa en el panorama constitucional que exista alguna tendencia para impulsar muchas o muy drásticas reformas a la Estructura o a la forma de integración de los órganos legislativos.

La cuestión más importante que ha llegado a discutirse es la que pretendía la reelección inmediata de los legisladores.

En los días recientes, se ha vuelto a traer a colación la propuesta de modificar los Artículos 59 y 116 de la Constitución para instaurar la reelección inmediata de los legisladores federales y locales, así como de los Presidentes Municipales, la cual fue desechada en la Cámara de Origen que fue el Senado de la República.

En 1933 se introdujo la reforma a dichos preceptos constitucionales para establecer un sistema de reelección no continua o mediata. A través de esta fórmula que lleva setenta y dos años de aplicarse en el país, se ha dado equilibrio a nuestras instituciones políticas.

Se ha dicho que México y Costa Rica son los únicos países en el mundo que no tienen establecida la reelección de sus legisladores y que, por lo tanto, no viven en la «normalidad democrática»; argumento que cae por su propio peso. Nuestro sistema de reelección discontinua o mediata es sobradamente más ventajoso que el de la reelección inmediata existente en otros países. El nuestro es un mecanismo político-constitucional mucho más avanzado que el que se halla instaurado en la gran mayoría de las naciones del mundo, lo que nos convierte en ejemplo para aquellos pueblos que verdaderamente aspiran a vivir en la democracia.

La no reelección en México nació de una lucha histórica contra las dictaduras conservadoras que el pueblo padeció a lo largo de muchos años, durante los siglos XIX y XX. También debe observarse que la no reelección es un legado revolucionario que debe ser defendido, y entender que si se instituyó la reelección mediata en los años posteriores a la Revolución obedeció a un acuerdo político, dadas las difíciles condiciones que enfrentaba la vigencia de la Constitución.

No sería atrevido afirmar que el intento reeleccionista en la Presidencia de la República del Gral. Álvaro Obregón, derivó de que la Constitución permitía la reelección de los legisladores, por lo que, después de la muerte del caudillo, habría de modificarse la Ley suprema para remachar el principio revolucionario de la «No Reelección» presidencial.

Con una buena dosis de sabiduría política, se vio que la reelección de los legisladores tendría que ser discontinua o mediata a fin de atenuar, también, el peso político de los revolucionarios en las estructuras del Poder público, de manera muy señalada en los cargos legislativos.

De no haberse reformado la Constitución para establecer la reelección mediata, se hubiera creado en México una especie de «estamento legislativo», una «casta sagrada iniciada en los secretos del arte de la legislación» con funestas consecuencias para el desarrollo político, económico y social de la Nación, que es a lo que aspiran quienes promueven la reelección inmediata de diputados y senadores.

La derecha ha calculado mal su pretensión de reinstaurar la reelección inmediata o continua, con el único propósito de elevar a rango constitucional un cierto privilegio, aunque lo niegue, pues dígase lo que se diga, alcanzar un cargo de representación popular siempre se facilita más a quien lo detenta que a quienes están fuera del ejercicio de la función, lo que impide la movilidad de los cuadros y militantes de los partidos políticos.

La permanencia de los legisladores no casa bien con el principio republicano de la renovación de los individuos en los cargos públicos, por lo que en México no se puede sostener un sistema de representación popular basado en la reelección inmediata, si realmente hay la aspiración a una democracia auténtica, por más que se diga que esa permanencia en los cargos legislativos depende de la voluntad del pueblo. Se afirma que la reelección inmediata permitiría a la ciudadanía emitir un juicio sobre sus legisladores, a los que castigaría o premiaría en las urnas con el rechazo o el otorgamiento de su voto. Éste es un falso conflicto que la naturaleza misma del sistema de reelección mediata a nivel constitucional deja resuelto de raíz; por otro lado, un juicio exactamente igual ocurre en el caso de la reelección discontinua.

La no reelección inmediata de los legisladores es el dique para las pretensiones reeleccionistas en la Presidencia de la República, y lo saben bien todos, que mientras no se desmantele el sistema de reelección mediata de diputados y senadores y se instaure la reelección continua no se puede, ni siquiera, hablar de lo que el sector conservador considera «las ventajas de la reelección presidencial para nuestra atribulada democracia.»

También se ha considerado que la reelección inmediata favorecería la «profesionalización» de los legisladores; en lo que no reparan es que en ningún país del mundo, pero especialmente en México, jamás debe verse la función de los representantes de la Nación como «una chamba», en la que sobre los intereses de la sociedad impere el elemento ideológico individualista que subyace en la ambición de que ser diputado federal o local, senador o

Presidente Municipal es una profesión liberal y lucrativa que se lleva bien con el tráfico de influencia.

Otro tema que ha llegado a mencionarse y que ha atraído la atención de los especialistas, ciudadanos, empresarios, partidos políticos y de los propios legisladores, ligado a la función y estructura constitucional de la Cámara de Diputados, es el de dar a nuestro régimen presidencialista un giro hacia formas parlamentarias creando la figura del «Jefe de Gabinete» o «Jefe del Gobierno Federal», bajo cuyo cargo quedarían los asuntos de gobierno y administración pública, reservándose para el Presidente de la República, exclusivamente, la función de «Jefe de Estado».

La designación del Jefe de Gabinete o Jefe del Gobierno Federal estaría determinada por una mayoría que se determine del total de curules que obtenga un partido por sí o en alianza con otros partidos en la integración de la Cámara de Diputados.

2.- Respecto a la Organización Interna del Congreso y de las Cámaras de Diputados y Senadores.

La organización interna de cada una de las estructuras que forman el Poder Legislativo Federal, en lo político-partidista, lo legislativo y lo administrativo, tienen como base y sustento disposiciones constitucionales a las cuales se adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La naturaleza jurídica de dicha ley hace que sus normas tengan como objeto de regulación todo lo relativo a la estructura y organización interna, criterio que debe respetarse a fin de no intentar introducir en ella disposiciones relacionadas con los procedimientos. Promover o proponer reformas y adiciones o, incluso, una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es evidente que se referirá a la estructura y organización interna del Poder Legislativo.

Esta Ley no resultaría técnicamente correcta si incluyera cuestiones relacionadas con los procedimientos; estos deben ser normados por una ley distinta dedicada exclusivamente a procedimientos legislativos.

El jueves 2 de diciembre de 2004 se aprobó una modificación al

párrafo 1 del Artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2004, quedando en los siguientes términos:

«1. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución **Política de los Estados Unidos Mexicanos**, esta ley, **las reglas de funcionamiento** del Congreso General **y de la Comisión Permanente**, **así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra**.»

El texto anterior a la reforma decía:

«1. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución **General de la República**, esta ley, **el Reglamento para el Gobierno Interior** del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos **y los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales**.»

El cambio que se introdujo es casi imperceptible, se sustituyó la referencia al Reglamento por la expresión «reglas de funcionamiento», con lo que se vuelve tautológico el término «funcionamiento», dado que un renglón arriba se habla de «organización y funcionamiento»; la otra observación es que, precisamente, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, a pesar de toda su obsolescencia, establece las «reglas de funcionamiento» del Congreso constituido en Asamblea Única o Sesión Conjunta de las dos Cámaras, así como de la Cámara de Diputados, del Senado de la República y la Comisión Permanente; en consecuencia, «reglas de funcionamiento del Congreso y de la Comisión Permanente» resulta sinónimo de Reglamento; con una observación adicional que no se percibió al reformar el precepto legal en comento, que el Poder Legislativo en nuestro país descansa en cuatro órganos: 1) El Congreso, con las dos Cámaras legislando sucesiva pero separadamente; y cuando éstas se constituyen en Asamblea Única; 2) La Cámara de Diputados; 3) El Senado de la República; y, 4) La Comisión Permanente; no mencionándose a la Cámara de Diputados y al Senado.

Igualmente resultan sinónimos la expresión «...reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin al intervención de la otra...» y «...ordenamientos internos que cada una de las Cámaras

expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales...», pues se alude a las facultades exclusivas de cada Cámara.

3.- Respecto a los Procedimientos Legislativos

I.- En materia de procedimientos congresionales debemos hacer una clara distinción entre el procedimiento legislativo y los otros procedimientos que sigue el Congreso cuando sesionan conjuntamente la dos Cámaras.

A) Procedimiento Legislativo. La expedición de las leyes es, en todo caso, un acto «congresional» que se desarrolla en nueve etapas que van desde la preparación de un proyecto de Ley, pasando por la iniciativa, dictaminación, discusión, aprobación, expedición de la ley, promulgación y publicación, hasta la iniciación de la vigencia.

El procedimiento de formación de las leyes ocupa el capítulo más importante del quehacer del Congreso, poniendo en movimiento a otros órganos para el caso de reformas constitutivas como el titular del Poder Ejecutivo y dando la posibilidad de participación de las legislaturas de los Estados; en síntesis, que entre en acción nuestro sistema legislativo constitucional.

B) Procedimientos que se aplican cuando las dos Cámaras forman Asamblea Única y que son de naturaleza jurídica distinta a la del procedimiento legislativo. Ejemplo de este tipo lo constituye el acto de inicio del primer período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, al que debe concurrir el titular del Poder Ejecutivo y rendir un informe del estado que guarda la Administración Pública Federal, obligación que dimana del mandato del Artículo 69 de la Constitución General de la República.

La apertura de ese primer período ordinario de sesiones representa un acto de la mayor trascendencia política en cada uno de los tres años que forman la Legislatura; aquí se da un acto de control constitucional del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, por lo que éste debe concurrir al recinto en que se reúnen las dos Cámaras y rendir un informe.

La sesión de apertura del período ordinario no es sólo formal o protocolaria, si bien es cierto que no siempre se ha desarrollado de la manera como ocurre actualmente; esto es, desde la entrada en vigor de la vigente Ley Orgánica del Congreso. Tal como lo dispone

el numeral 2, del Artículo 7°, después de la solemne declaración de apertura del período de sesiones, en estricto sentido, ya iniciados los trabajos del primer período de sesiones, los diferentes partidos políticos representados en el Congreso fijan sus posiciones políticas; es el primer acto de los legisladores. El segundo será recibir el informe presidencial.

Durante la presentación del informe quedan prohibidas las interrupciones y, aún cuando el numeral 3 del citado Artículo de la Ley prohíbe «las intervenciones», debe entenderse que no se refiere a las que tienen lugar antes de la llegada del titular del Poder Ejecutivo, sino a las que pretendieran hacerse por los legisladores una vez iniciada la presentación y lectura de dicho informe.

La respuesta del Presidente de la Cámara de Diputados, que lo es del Congreso, al informe que presenta el Ejecutivo del estado que guarda la Administración Pública Federal, no es un momento para expresar sus sentimientos o su opinión personal, ya que temporalmente ocupa la Presidencia del órgano legislativo, como tampoco es una oportunidad de ataque, defensa o halago al Presidente, sino un acto republicano cuya esencia es la de cumplir con las funciones de control legislativo sobre el gobierno. El informe presidencial será analizado en las sesiones subsiguientes a la de apertura del período ordinario de sesiones, en el orden de materias que dispone el numeral 4 del Artículo referido.

II.- Procedimientos Camarales (Diputados). El ejercicio de facultades exclusivas por la Cámara de Diputados implica que deben seguirse ciertos procedimientos. Los más destacados, sin duda, son: el procedimiento presupuestario, el procedimiento de fiscalización superior (revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal), la Declaración de Procedencia (en los casos de presunta responsabilidad de los servidores públicos de más alto rango a que se refiere el Artículo 111 constitucional), los cuales se realizan íntegramente en el seno de la Cámara de la representación popular.

Los tipos de responsabilidad en que puede incurrir un servidor público con sus acciones u omisiones es un tema de la mayor importancia política y social, trátese de casos de responsabilidad civil, administrativa, política o penal; y si hablamos de una escala de esas responsabilidades de los servidores públicos, por su gravedad tendríamos que coincidir en que la responsabilidad penal es el caso más serio al que se enfrenta el poder público y la sociedad en su conjunto.

La comisión de un ilícito que sancionan las leyes penales siempre tendrá el nivel más grave de conducta antisocial, resultando más pernicioso cuando se comete por un servidor público. Con la denuncia, acusación o querella ante la institución del Ministerio Público, se inicia el procedimiento penal en contra del presunto responsable de un delito, teniendo lugar una serie de diligencias e indagatorias que llevan como fin integrar la averiguación previa y, con base en ella, realizar el ejercicio de la acción penal ante la autoridad jurisdiccional.

Es en este punto donde ciertas funciones públicas, tanto legislativas como judiciales y administrativas de importancia y trascendencia para la vida del país, reciben una protección especial que ha sido elevada a rango constitucional. Es el caso de la denominada «Declaración de Procedencia», medida protectora que abarca a los servidores públicos señalados en el Artículo 111 constitucional.

La Declaración de Procedencia se ha puesto en manos de la representación popular, la que no debe dejarse influir por intereses facciosos, especialmente si se toma en cuenta que en ocasiones la imputación de un acto u omisión sancionado por las leyes penales puede formar parte de una maquinación política, de una farsa, o llegar a ser motivada por la animadversión o, lo que sería peor, convertirse en instrumento de persecución, dada la situación hasta hoy inquebrantable de dependencia de la institución del Ministerio Público Federal de las decisiones del Ejecutivo.

En tal virtud y dado que la Declaración de Procedencia se encuentra vinculada a un procedimiento penal, debería regirse por los mismos principios establecidos en el Artículo 17 de la Constitución; es decir, que sea pronta y expedita a fin de no contribuir a entorpecer la impartición de la justicia.

Por otro lado, resulta contradictorio que no siendo la Declaración de Procedencia, en estricto sentido resultado de un fuero, se desarrolle un complejo procedimiento como si fuera tal, como si se tratara verdaderamente de un fuero. La tramitación de la Declaración de Procedencia debería ser breve, ágil y no prestarse a manipulación política.

La Constitución prohíbe los fueros en el Artículo 13, excepción hecha del fuero de guerra, razón por la cual no resulta congruente que se hable en el Artículo 111 de «fuero constitucional», ya que habrá que insistir que, en puridad, el único fuero constitucional es el militar.

En ese sentido, sería necesaria la adecuación del texto de la Carta Magna en lo que se refiere a este precepto 111, para que resulte lógico y sin contradicción con la disposición del Artículo 13; asimismo, convendría socialmente desterrar el término «fuero» de nuestra Ley Suprema, ya que genera una actitud de repulsa en la ciudadanía, por la connotación que tal término tiene de privilegio y, por supuesto, también sería necesario depurar el texto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus Artículos 25, párrafo primero y 28 párrafo primero, que utilizan el concepto «fuero».

El séptimo párrafo del citado Artículo 111 establece que: «El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal», lo que significa, ni más ni menos, la suspensión del servidor público en el ejercicio del cargo en el que fue electo por la voluntad ciudadana o legalmente designado.

Sorprende que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se haga la regulación de lo que dicho ordenamiento denomina un «proceso»; asimismo, que se establezca la existencia dentro de la Comisión Jurisdiccional de una «Sección Instructora» y que el Pleno de la Cámara de Diputados se erija en «jurado de procedencia»; con esta organización procedimental ocurren en la Ley, precisamente, los elementos que caracterizaron al sistema de fueros; en otras palabras, una jurisdicción privativa, un privilegio, por la calidad personal de los inculpados; se da así un proceso por órgano legislativo. Este aspecto regulatorio procesal contenido en la Ley debe cambiarse de manera radical.

El procedimiento camaral para la Declaración de Procedencia debe ser simple, sencillo, pronto, casi inmediato, desterrando cualquier similitud procesal con lo que es el fuero. A un siglo y medio de la abolición de los fueros por la Reforma, pareciera todavía aferrarse a nuestro derecho positivo una institución de esencia retardataria y conservadora con el pomposo nombre de «fuero constitucional». No debe conservarse ninguna disposición que implique tratamiento de fuero y, por lo tanto, de privilegio personal en la institución de la Declaración de Procedencia.

La razón política de esta medida radica en que el Constituyente Permanente creó un mecanismo de análisis, estudio y revisión de lo actuado por el Ministerio Público en la etapa indagatoria del procedimiento penal, y que la representación popular debe llevar a cabo como requisito de

procedibilidad para que un servidor público de cierto rango y jerarquía pueda quedar sometido a la justicia penal ordinaria por la presunta comisión de un hecho punible, previendo los efectos que se producirían con la interrupción de la función constitucional que desempeña ese servidor público y, de cuya continuidad, es garante la Cámara de Diputados, al otorgársele como facultad exclusiva la Declaración de Procedencia, lo que convierte a este órgano legislativo, adicionalmente, en factor de equilibrio y estabilidad política.

Salvo en aquellos casos de flagrancia o de indubitable y evidente existencia de los elementos del tipo penal o del denominado «cuerpo del delito», y tomando en cuenta la gravedad del hecho, la Cámara no debe actuar de manera complaciente a la solicitud que le formule el órgano integrador de la averiguación previa. La Comisión Jurisdiccional, su Sección Instructora y el propio Pleno tendrán presente el principio que guía el arbitrio de un buen juez: *in dubio pro reo*, esto es, que en caso de duda, así sea ésta mínima, debe resolverse en el sentido de que no ha lugar a proceder contra el inculpado, dejando a salvo las atribuciones de la autoridad investigadora para perfeccionar su indagatoria.

A mayor abundamiento, obsérvese que la experiencia ha dado lugar, en materia de Declaración de Procedencia, a una regla no escrita, en virtud de la razón política que tuvo en cuenta el Constituyente para instaurarla como requisito de procedibilidad que opera, en la mayoría de los casos, en sentido negativo (no haber lugar a proceder), especialmente si se toma en cuenta lo dispuesto por la parte final del párrafo segundo del ya citado Artículo 111: «...la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación...», lo que equivale a decir que no se pronuncia sobre la presunta responsabilidad del inculpado; en consecuencia, la negativa no implica impunidad, sino preservar el ejercicio de la función pública durante un tiempo determinado, el que una vez cumplido deja totalmente abierta la vía para la acción de la justicia.

En el caso de la Declaración de Procedencia cuando el Ejecutivo federal comete un delito grave del orden común o traición a la patria en los términos del párrafo segundo del Artículo 108 de la Constitución, el cuarto párrafo del 111 establece: «Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del Artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.»

Con toda seguridad, por la importancia que tiene la comisión de

hechos ilícitos graves por el Presidente de la República o por realizar actos de traición a la patria, se justifica plenamente la intervención del Senado de la República; razón por la que la Declaración de Procedencia que, respecto de los servidores públicos señalados en el Artículo 111, asume la forma de un procedimiento camaral a cargo de la Cámara de Diputados; en el caso de la presunta responsabilidad penal del Ejecutivo amerita la intervención de las dos Cámaras, con lo que la Declaración de Procedencia en el caso de éste se convierte en un procedimiento congresional al requerirse por la Constitución el accionar de las Cámaras de Diputados y Senadores.

III.- Procedimientos Camarales (Senado de la República). De los procedimientos que se llevan a cabo en la Cámara de Senadores destacan el de aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo, la ratificación de nombramientos y la autorización para que efectivos de las fuerzas armadas puedan salir del territorio nacional que, como puede observarse, forman parte del ámbito de atribuciones exclusivas que la Constitución le señala a dicha Cámara; cuestiones de tal importancia que deben ser reguladas de manera precisa en su parte de procedimiento.

IV.- Procedimientos de la Comisión Permanente, que son aquellos para atender y dar trámite a los asuntos de su competencia durante los recesos del Congreso, como los casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República a que se refieren los Artículos 84 y 85 de la Constitución, y 125 y 126 de la Ley Orgánica del Congreso, así como los relativos a la ratificación del Procurador de la República, de Ministros y Agentes Diplomáticos o Coroneles u otros jefes superiores de las fuerzas armadas. La falta de disposiciones específicas que normen el aspecto procedimental es evidente.

Una vez revisados los puntos más destacados que se relacionan con los procedimientos legislativos, podemos afirmar que una Reforma del Congreso, de las Cámaras y de la Comisión Permanente, que resulte lógica, congruente y con fundamento constitucional, pudiera tomar los rumbos siguientes:

A) En el caso de que se consolidara la tendencia a separar de manera radical el ejercicio de las competencias constitucionales que corresponden a cada órgano, entonces se contaría con diversos instrumentos legales, a fin de regular en cada uno de ellos la parte procedimental del Congreso, legislando las Cámaras de manera sucesiva y por separado; en otro, las que le corresponden como Asamblea Única; en otros dos, los procedimientos camarales y, uno más, para

los procedimientos de la Comisión Permanente, lo que daría las siguientes leyes:

1.- Una Ley Federal de Procedimiento Legislativo que regule, por un lado, las etapas y momentos inherentes a la formación de las leyes federales ordinarias (que también sería aplicable a los casos de reformas y/o adiciones a la Constitución).

En este caso, debería respetarse el principio de «unidad» del procedimiento legislativo, en el que intervienen tanto las dos Cámaras, actuando de manera sucesiva y por separado, y en el que una es «Cámara de Origen» y la otra «Cámara Revisora», como la intervención del Presidente de la República en algunas etapas procedimentales o el ejercicio de la facultad de iniciativa por las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sería inconsecuente que para la expedición de las leyes existiera «un procedimiento legislativo» para cada Cámara.

2.- Una Ley de Procedimientos Congresionales, refiriéndose exclusivamente a los procedimientos distintos al de la formación de las leyes para atender y resolver aquellos asuntos que nuestro Código Fundamental señala como competencia del Congreso en Sesión Conjunta de las Cámaras.

3.- Dos Leyes de Procedimientos Camarales, una para la de Diputados y otra para la de Senadores, que regularían por separado el análisis, discusión y resolución de aquellos asuntos que la Ley Fundamental les reserva en forma exclusiva; así como para el ejercicio de aquellas facultades que, si bien es cierto que son comunes, se ejercitan de forma independiente en el ámbito interno de cada Cámara.

4.- Una Ley de Procedimientos de la Comisión Permanente que regule de manera puntual aquellos casos de facultades como la designación de Presidente Provisional, en los casos de ausencia total del Ejecutivo o las de ratificación de ciertos nombramientos.

B).- Si la tendencia normativa fuera en el sentido de agrupar la parte «congresional» en un solo cuerpo jurídico, las disposiciones relativas a sus procedimientos legislativos y, en otros, la parte «camaral», la alternativa sería una Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que abarque tanto el procedimiento legislativo como todos aquellos procedimientos que debe seguir el Congreso cuando se constituyen las Cámaras de Diputados y Senadores en Asamblea Única, para atender los asuntos que señala la

Constitución, así como los relativos a la Comisión Permanente, sin que se incluyan los procedimientos que realiza cada una de las Cámaras (distintos a su participación en la formación de las leyes), ya que respecto a ellas se expedirían dos ordenamientos legales de procedimientos camarales.

C).- La tercera posibilidad de la reforma en materia de procedimientos legislativos sería la unificación en un texto legal de todo lo relacionado con procedimientos; esto es, una Ley Federal de Procedimientos Legislativos (o, mejor aún, un Código Federal de Procedimientos Legislativos) que abarque el procedimiento de formación de las leyes, los procedimientos congresionales en el caso de Asamblea Única o Sesión Conjunta de ambas Cámaras, los procedimientos de la Comisión Permanente y los que correspondan a cada una de las Cámaras.

El planteamiento de las diversas alternativas arriba referidas obedece a la diferenciación que existe en la naturaleza jurídica, competencias constitucionales, composición, forma de integración, representación y función política de la Cámara de Diputados, el Senado de la República, la Comisión Permanente y el Congreso constituido en Asamblea Única; pero, también a un punto de gran relevancia política, su condición de que todos forman parte de uno de los Poderes del Estado mexicano: el Poder Legislativo. Tomar cualquiera de los caminos señalados dependerá de la visión que se tenga de las necesidades institucionales y de la oportunidad política.

Los Investigadores del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Por Qué un Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados: Toda Reforma de Estado Pasa Necesariamente por la Reforma del Congreso

Cuauhtémoc Lorenzana Gómez

Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Planteamiento del Problema.

Los tiempos por los que transitamos los mexicanos son de gran significado: el Estado Mexicano se encuentra a prueba en la realización o no de sus fines inmanentes y trascendentes, ya que su incumplimiento deviene en un muy cuestionado Estado de Derecho que no realiza el bien común ni en lo jurídico, ni en lo económico, ni en lo social.

Anteriormente, durante el porfiriato, los conflictos se resolvían a través de un arbitraje político en las diversas escalas de la pirámide de la estructura del sistema político, y no necesariamente con estricto apego a derecho. Asimismo, durante el régimen emanado de la Revolución Mexicana, era el Presidente Municipal, el Gobernador, el Presidente de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Presidente del partido hegemónico, el Secretario de Gobernación o, finalmente, el Presidente de la República. Pero, a partir de las elecciones de 1997, en las que el Presidente de la República pierde el control del Congreso, inician los cambios característicos de un gobierno dividido, y se consolidan con la derrota electoral del partido hegemónico a la Presidencia de la República, iniciando así la verdadera etapa del pluralismo político, de la alternancia por la conquista del poder político y, en consecuencia, de la fragmentación del poder.

Los anteriores cambios de régimen político traen como consecuencia el iniciar una etapa de vida democrática, el denominado gobierno dividido, en el que se requiere oficio político, conocimiento de los asuntos de Estado para lograr un adecuado manejo de los procesos políticos, ya que son complicados. Entonces, ¿qué se requiere para consolidar la democracia?

Que el Estado de Derecho sea una realidad. Y ¿qué se requiere para que el Estado de Derecho sea una realidad? Que se realicen las verdaderas y necesarias Reformas del Estado. Pero ¿por dónde iniciar para lograr la construcción del rediseño del Estado Mexicano? Creemos y estamos convencidos de que se debe empezar por las necesarias y posibles Reformas del Congreso, dando el primer paso con el Reglamento de la Cámara de Diputados, ya que con este esfuerzo se perseguirían objetivos de gran alcance, pero sin dejar de lado el inmediato, pero de carácter permanente: lograr acuerdos.

Obteniendo lo anterior, se tendrá a la mano, con la modernización de una institución de derecho parlamentario fundamental como es el Reglamento del órgano legislativo, un instrumento de efecto multiplicador, tanto interno como externo, que coadyuvará al tan ansiado fortalecimiento de las instituciones del sistema político, en concreto de la democracia, del verdadero Estado de Derecho reflejado en una política estable en lo jurídico, en lo económico y en lo social.

1. Estado, Derecho, Democracia y Sociedad.

En el presente apartado abordaremos la estrecha relación que existe entre el Estado, el derecho, la democracia y la sociedad, a fin de entender qué es lo que está pasando en nuestro país, ya que constantemente son invocados por parte de los gobernantes o de los distintos actores políticos, ya sea para justificar o criticar la función del Gobierno Federal, del Congreso de la Unión o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Históricamente, la existencia del fenómeno estatal ha devenido en su evolución como la organización política de la sociedad que hoy conocemos como el Estado Nación, y que en los distintos países del mundo se estructuran y se organizan. Actualmente, se está observando una tendencia a la organización supranacional de los estados, como la Unión Europea enfilándose hacia su unificación con una sola moneda para hacer frente con un solo mercado, el mercomún europeo y, asimismo, se perfila su unión política de manera básica con la instauración del Parlamento Europeo.

Estos tiempos son tiempos de crisis de los Estados Nación a nivel mundial, porque no realizan sus fines. El Estado Mexicano no es la excepción, se encuentra a prueba la realización o no de

sus fines inmanentes y transcendentes, ya que su incumplimiento deviene en un muy cuestionado Estado de Derecho que no realiza el bien común ni en lo jurídico, ni en lo económico, ni en lo social.

Para alcanzar sus fines, el Estado ejerce su autoridad y su poder, no de manera autoritaria ni arbitraria, sino siempre subordinado y sometido al imperio del Derecho.

El desarrollo de sus funciones lo realiza a través de la organización de sus diversos órganos o poderes constituidos, como los de gobierno y de administración; impartición de justicia y elaboración de las leyes y normas que regulan la actuación y las relaciones entre el Estado y los gobernados, y las relaciones de estos entre sí. Tanto los fines del Estado como sus funciones se justifican y se legitiman por la condición de que sus miembros se encuentren en un plano de igualdad, y que el desarrollo y satisfacción de sus necesidades comunes se realicen de manera plena.

El Derecho, por su parte, desde que el hombre vive de manera organizada, se da bajo normas y reglas que regulan las relaciones entre los miembros de esa comunidad, a fin de convivir de manera pacífica y ordenada. El orden jurídico debe contener fines de justicia y seguridad que persigue toda sociedad. Pero va en paralelo el fenómeno de mando y obediencia, que se desarrolla con la aprobación de los miembros de la comunidad para que unos pocos organicen y manden, y los más obedezcan; esto es, el ejercicio del poder que la comunidad les otorga y a su vez aceptan la obediencia al sujeto mandado. Así entonces, el Estado y el Derecho van de la mano como producto cultural, es decir, humano. Sin embargo, sus funciones y fines no son idénticos, sino que se desarrollan en su propio ámbito. Cuando el Estado se separa del Derecho, se constituye en un simple fenómeno de fuerza, mientras que el Derecho ausente del Estado se traduce en un ideal normativo.

En términos del ilustre maestro Héctor González Uribe, significa que: «En nuestros días hay una interrelación continua entre el Derecho y el Estado de tal manera que puede decirse, con razón, que todo Estado que trate de justificarse ante la conciencia jurídica y moral de los hombres tiene que ser un Estado de Derecho. Esto significa que superadas las etapas de violencia, arbitrariedad y despotismo, el Estado debe vivir normalmente en el ambiente de un orden jurídico claro, definido y eficaz, en el cual sus funciones y atribuciones estén especificadas

con exactitud y los abusos de las mismas pueden ser sancionados.»[15]

Ahora bien, abordando el tema de la democracia, todos estamos de acuerdo en que no existe una democracia perfecta; pero, sin embargo, aquella cuyo gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo es un modelo que se convierte en una aspiración, un modelo ideal que sirve para medir la realidad existente aplicada en los sistemas políticos y se parte del esfuerzo hacia lo menos imperfecto, mediante el ejercicio de diversos derechos que tiene el ciudadano, es decir, «...la democracia comprende un conjunto mucho más amplio de derechos y valores, sin los cuales este ejercicio del depósito del voto en las urnas es prácticamente imposible. Si no tenemos claridad en el derecho de asociación, en la libertad de expresión, en la libertad de tránsito, en el derecho de acceso a la información, en el derecho de petición, etcétera, será muy pobre la posibilidad y la opción de que podamos ejercer nuestro derecho frente a esa urna.»[16]

Ahora bien, la democracia mexicana es un pendiente en la agenda nacional por el que habrá que preocuparnos por darle carta de naturalización, ya que nuestra cultura política es de rasgos autoritarios. Nuestra historia nos muestra que para que haya un cambio de régimen político -ya que no tenemos capacidad de discusión razonada, ni mucho menos de negociación entre los distintos actores políticos-, tenemos que recurrir al uso de la fuerza. Ello nos da la claridad necesaria para entender en qué trance se encuentra nuestro sistema político constitucional. El maestro Lorenzo Meyer afirma: «Hasta finales del Siglo XX, todos los cambios de régimen político experimentados en México se lograron por la vía catastrófica, donde la violencia y la destrucción fueron el requisito para las etapas constructivas. El actual es el primer cambio de régimen relativamente pacífico; sería lamentable, imperdonable, que por deficiencias en la conducción política, el proceso se descarrilara.»[17] Entonces, el proceso de reformas al régimen político es lo que hace falta, independientemente de que sea por la vía del Ejecutivo o el Legislativo, a fin de desarrollar el nuevo andamiaje institucional; evidentemente, estamos hablando del Estado de Derecho mexicano.

Pero, ¿por qué funcionaban los acuerdos y se presumía de una paz social y unidad de la clase política? La respuesta la da la historiadora

*[15] González Uribe, Héctor. **Teoría Política.** México, DF, Editorial Porrúa, S. A., 1977, 2ª edición. Pág. 204.*
*[16] Cossío, José Ramón. **Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Págs. 167-168.*
*[17] Meyer, Lorenzo. **Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 404.*

Alejandra Moreno Toscano, señalando que: «La Constitución de 1917 expresó correctamente las necesidades de la política de su tiempo, impuso un estado de paz con desarrollo dirigido y con capacidad para eliminar a los opositores, con grados muy altos de discrecionalidad del Ejecutivo.»[18] Pero, ¿los derechos políticos de los mexicanos estaban siendo respetados?, ¿la seguridad jurídica y la justicia estaban siendo garantizados por el régimen de la Revolución Mexicana? Resulta que el marco de actuación se basó en el acuerdo de los jefes militares y políticos que garantizaría una transmisión estable del Poder. Conforme se ha avanzado en la lucha por la pluralidad y ésta ha ido siendo una realidad, en consecuencia «...se han democratizado las instituciones, ese acuerdo de jefes -de unidad impuesta- ha dejado de funcionar.»[19] Para los años setenta del siglo pasado, se impulsaron reformas que devolvieron la credibilidad al sistema político y le dieron una remozada institucional que, al cabo de tres décadas, vuelve a perder eficacia, pero lo más preocupante es que: «Ya llevamos 20 años de reformar la política y hoy estamos estancados porque un equilibrio 30-30-30, donde ninguna fuerza política por sí misma asegura la gobernabilidad, ha conducido alianzas de conveniencia de corto plazo que están erosionando la utilidad de la representación, están dándole la puntilla a la institución que le llamamos Congreso.»[20]

Y ya entrados en los temas sociales, tocaremos la gran desigualdad social existente en nuestro país. Dicho sea de paso, la región de Latinoamérica está registrada por las Naciones Unidas como la región más desigual de la Tierra en cuanto a ingreso, salud, educación, empleo y dignidad humana. Por si lo anterior fuera poco, el propio Meyer proporciona cifras que hablan por sí solas: existe un desencanto en los mexicanos por la reiteración de las promesas incumplidas; primero debíamos prepararnos para administrar la abundancia, para luego el ingreso al primer mundo desarrollado mediante la incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero la terca realidad nos señala que en los últimos 22 años, en promedio, el crecimiento real de la economía es de alrededor del 1% anual. El 78% de los mexicanos está insatisfecho con la forma en que la economía de mercado funciona en nuestro país. El 84% considera que el país va por mal camino. El pesimismo es, junto con Perú y Ecuador, el mayor de la región. Claro está, el cambio de régimen político llega en el año 2000 con la promesa de un crecimiento económico del 7% y el resultado es un estancamiento. ¿El saldo? Esa coincidencia «...sí tiene efectos negativos sobre la percepción de las formas políticas que hoy tenemos y que son las democráticas [...] Para funcionar bien, la igualdad política que implica el régimen democrático

[18] *Moreno Toscano, Alejandra.* ***Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?*** *México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 427.*
[19] *Ibidem.*
[20] *Ibidem.*

no requiere una igualdad equivalente en lo social. Sin embargo, en algún punto, una combinación de igualdad política en ascenso, como la que México experimenta ahora, con desigualdad social también en ascenso se convierte en una contradicción que debe tener un límite. No sabemos cuánta tensión en este sentido soporte el México contemporáneo.» Remata sentenciando: «...y pese a todo, la democracia es un sistema político que las cuatro quintas partes de los mexicanos dicen seguir considerando como el mejor (79%); no podemos, de ninguna manera, dar sentado que ese sistema, sin ninguna tradición entre nosotros, tiene asegurada su supervivencia.»[21]

Entonces, y como consecuencia de las anteriores consideraciones, no nos queda de otra que rescatar y revivir la confianza en el proyecto nacional mexicano en un marco democrático, eliminando cualquier tipo de autoritarismos, y la mejor vía institucional es el Estado de Derecho.

2. El Estado de Derecho.

Ahora bien, para poder implementar el sometimiento al orden jurídico vigente, a todos los integrantes y poderes de la sociedad política y sociedad civil, incluidos aquellos poderes extranjeros públicos y privados, es precondición fundamental el sometimiento al Estado de Derecho, el cual para que sea considerado así debe reunir una serie de principios, elementos, o características, que vienen siendo los siguientes: «1) Primacía de la ley; 2) Sistema jerárquico de normas; 3) Legalidad en los actos de la administración; 4) Separación de poderes; 5) Protección y garantía de los derechos humanos; 6) Examen de la constitucionalidad de las leyes.»[22]

En el mismo sentido, el famoso Artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, afirma categórico que un Estado en donde no se consignan los derechos humanos y la división de poderes carece de Constitución, esto es, «...no será Estado constitucional un Estado que: 1. No tenga en la cúspide de su ordenamiento una norma jurídica, a través de la cual se regulen las demás normas del sistema, encargada de establecer los procedimientos a través de los cuales se pueden crear nuevas normas jurídicas y/o modificar las ya existentes. 2. No establezca una división de poderes que genere un equilibrio entre ellos: un sistema de *checks and balances* que impida que sus titulares abusen del poder que tienen conferido. 3. No garantice para todos los habitantes una serie de derechos fundamentales a través de los cuales se proteja la libertad

[21] *Meyer, Lorenzo. Op. Cit. Págs. 404-406.*
[22] *Pablo, Lucas Verdú, **Curso de Derecho Político, Vol. II**, Madrid, Tecnos, 1996. Pp. 237-240.*

y la igualdad: derechos civiles y políticos, por un lado, y derechos sociales, económicos y culturales, por otro.»[23]

Si de las anteriores descripciones de los principios, características o elementos para que un Estado moderno se precie de ser un Estado de Derecho, entonces procederemos a plantearnos la interrogante central consistente en si el Estado mexicano vive un Estado de Derecho, y la mejor manera es recurrir a la realidad política mexicana, no sin antes destacar que una propuesta metodológica no nos viene mal, y consiste en que «...eficacia y democraticidad son dos perspectivas que no deben perderse de vista a la hora de formular propuestas de reformas constitucionales»,[24] como recuerda Michelangelo Bovero.

El primer elemento o característica de un Estado de Derecho es el concerniente al imperio de la ley, en lo tocante a la supremacía de la ley, y éste se refiere a que el gobierno debe ser de leyes y estar por encima de los hombres. Nuestra realidad mexicana apunta en sentido contrario, pues en el caso del Presidente de la República pesan todavía y son más importantes las facultades metaconstitucionales que ejerce al margen de la Constitución; en una perspectiva comparada no se visualizan en las facultades que formalmente la Constitución le otorga. En ese mismo sentido, afirma Enrique Márquez que: «En las postrimerías apremiantes del régimen porfirista, cuando el país estaba profundamente penetrado del peligro de su desorganización política, escribió un célebre tribuno de la época: 'El país quiere ¿sabéis señores, lo que verdaderamente quiere este país? Pues bien, quiere, que el sucesor del general Díaz se llame [...] ¡¡la ley!! ¿Qué ley? La positiva, la verdadera, la que a todos nos convenga' [...] El sucesor, en el 2006, pase lo que pase, deberá ser la ley. Una ley fincada en la autoridad, más que en el poder. Una ley que permitiendo enderezar los tiempos tensos o difíciles, restituya la fuerza y la dignidad de la conciencia pública.»[25]

El segundo elemento o característica del Estado de Derecho consiste en un orden jurídico jerarquizado, en donde las normas inferiores o secundarias deben estar en consonancia. Nuestro orden jurídico sí está jerarquizado formalmente, pero resulta ser que muchas de las prácticas e instituciones están fundamentadas en la validez y sanción derivadas del poder del Presidente, de ello se encarga la realidad de demostrarlo: prácticas recurrentes de corrupción, la omisión y el no acatamiento de disposiciones o

[23] *Carbonell Sánchez, Miguel,* ***Estado Constitucional y Fuentes del Derecho en México: Notas para su Estudio****, Ars Iuris, México, No. 24, Universidad Panamericana, 2000. Pp. 14-15.*
[24] *Bovero, Michelangelo,* ***Contro il Goberno. Una Grammatica della Democracia****, Roma-Bari, Laterza, 2000. Pág. 160.*
[25] *Márquez Enrique.* ***Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?****, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 377.*

de recomendaciones políticas por parte del Legislativo. «Uno de los factores que más han agraviado a la sociedad en los últimos años, ha sido sin duda, el tema de la impunidad. Puesta la función pública en una caja de cristal, los ciudadanos han visto con gran recelo historias de corrupción que vulneran con descaro el Estado de Derecho, a través de protecciones que en su momento fueron creadas bajo el amparo de un México distinto.»[26]

Y también, de manera clara, el destacado constitucionalista y ex Consejero del IFE, Emilio Zebadúa, desentraña cómo el control del funcionamiento de los órganos del Estado está prescrito y reglamentado en la Constitución, tanto política como administrativamente y, asimismo, en sus leyes secundarias. La abundantísima regulación administrativa representa un verdadero laberinto del poder que explica cómo funcionan en la vida cotidiana los órganos del Estado desde la óptica en que el derecho administrativo se interpretó durante todo el siglo XX. Y sentencia: «La manipulación de la ley, y en particular, de las leyes administrativas que regulan el uso de los recursos públicos y la aplicación de los programas de gobierno han sido, en la práctica política mexicana, un instrumento de control político por parte de quien o quienes detentan el poder.»[27] Por lo tanto, es fundamental tener siempre presente que la garantía de legalidad es uno de los conceptos fundamentales de un régimen democrático.

El tercer elemento o característica que el Estado de Derecho debe complementar es la legalidad en los actos de la administración, que demanda muchos mecanismos de control. En México contamos con una Secretaría de la Función Pública, cuya responsabilidad principal radica en implementar mecanismos de control y supervisión, a través de auditorias, a toda la Administración Pública federal. Últimamente, la opinión pública da cuenta del encubrimiento que ejerce en actos de colusión en altos niveles. El Presidente ejerce la discrecionalidad como una facultad metaconstitucional más. En tanto que el control por parte del Legislativo se ve limitado al grado de impotencia, porque el diseño constitucional y la predominación del Ejecutivo es avasalladora. En lo tocante a la Auditoría Superior de la Federación, formalmente depende del Legislativo y aparenta ser autónoma frente al Ejecutivo, pero al revisar el procedimiento de designación, es un método en el que subsiste la fuerza determinante del Ejecutivo que lo hace, todavía, subordinado. «El marco legal vigente en México desde 1917 se ha desarrollado bajo

*[26] Plascencia, Carlos Medina. **Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 394.*
*[27] Zebadúa, Emilio. **Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas,*

la sombra de un Estado centralizado y vertical, lo que ha traído como consecuencia la interpretación y aplicación de las leyes en el contexto de una cultura autoritaria y discrecional. Sobre las normas, por detalladas y precisas que sean, se ha impuesto históricamente la voluntad del poder.»[28]

En lo que respecta al cuarto elemento, el concerniente a la división de Poderes, la Constitución así lo reconoce en su Artículo 49, al menos formalmente, ya que en la realidad no trasciende en su puesta en marcha, es nula, gracias al hiperpresidencialismo mexicano que aún se sitúa por encima de los otros dos Poderes. No obstante el gobierno dividido por el que se perfila el sistema político, el predominio del Poder Ejecutivo y una conflictiva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ha sido la constante, ya que «...a) el equilibrio de poderes se ha inclinado decididamente a favor del ejecutivo, b) el poder legislativo no ha ejercido muchas de sus facultades constitucionales, c) el Presidente de la República ha realizado atribuciones metaconstitucionales que lo convierten en la columna vertebral de todo el sistema político, d) los pesos y contrapesos constitucionales no han operado y, e) las libertades y derechos de los mexicanos han quedado en ocasiones a la discreción del ejecutivo.»[29] Todas estas características siguen siendo válidas, salvo que la presidencia ha dejado de ser la columna vertebral de todo el sistema político, porque el poder se ha fragmentado y el tránsito hacia un nuevo régimen se encuentra estancado; el gobierno se muestra incapaz.

En estos tiempos de oportunidad, y para hacer viable el tránsito a la democracia, es oportunidad inmejorable la propuesta de una nueva Constitución,[30] ya que al Poder Legislativo le hace falta reposicionarse frente al Ejecutivo, porque éste puede tomar casi cualquier determinación sin consultar a aquél; se requiere la revisión en cuanto a las facultades de supervisión y control hacia el Ejecutivo; los legisladores están incapacitados para debatir con el Presidente; el Informe presidencial carece de sentido, es un monólogo; en síntesis, la característica del presente es la falta de acuerdos, que no es otra cosa que: si no hay acuerdo, no hay cambio.

Ni qué decir del Poder Judicial. Hasta antes de la reforma de 1994, este Poder tenía una subordinación y dependencia del propio Ejecutivo. «El papel que ha jugado la Suprema Corte y el resto del Poder Judicial federal en el esquema de la división de poderes ha sido muy pequeño.»[31] Pero, ¿cuáles eran las causas para que este Poder tradicional importantísimo no

[28] Zebadúa, Emilio. Ídibem. Pág. 558.
*[29] Carpizo, Jorge, **México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?** México, Cd. Universitaria,1998. Pp. 1-2.*
*[30] Muñoz Ledo, Porfirio. **Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 429.*
*[31] Fix Fierro, Héctor, «La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994», **La Reforma Constitucional***

ejerciera las funciones que la misma Constitución le encomendaba? «Ya sea por causas estrictamente técnico-jurídicas que tienen que ver con la forma en que se ha concebido la protección de los derechos fundamentales en el constitucionalismo mexicano, por presiones o consignas políticas, por incompetencia de los funcionarios o, simple y llanamente, por corrupción, el Poder Judicial se ha sometido una y otra vez a los deseos del Poder Ejecutivo, que ha llegado incluso a justificar con argumentos jurídicos (e irrecurribles en tanto dictados por la última instancia jurisdiccional del país) las conductas inconstitucionales de los otros dos poderes.»[32]

En lo tocante al lugar que le corresponde como Poder del Estado: «El Judicial no ha tenido el peso que debe corresponderle a un verdadero Estado democrático de derecho,»[33] y para quien afirme lo contrario, para muestra y como claro ejemplo tenemos que: «La llegada al país del ex banquero y presunto defraudador Carlos Cabal Peniche, ayer, luego de un largo proceso de extradición, fue una contundente exhibición del doble rasero que impera en las instituciones de procuración e impartición de justicia del país: el puño implacable y los procesos irregulares y plagados de atropellos para los pobres, y el trato obsequioso y obsecuente para los ricos que, como es presumiblemente el caso de Cabal, robaron sumas multimillonarias que ahora están siendo pagadas con los impuestos de todos los ciudadanos. Gracias a sus cuantiosos recursos económicos que le permitieron contratar abogados -si no es que también servidores públicos de la PGR y del Poder Judicial-, Cabal, como en su momento ocurrió con Isidoro Rodríguez y Oscar Espinosa, disfruta desde su arribo al país, de un régimen de libertad provisional pese a que, al igual que el otro ex banquero y el ex Secretario de Turismo, se trata de un prófugo de la justicia. Ciertamente, existen en el país los resquicios legales que han hecho posible esta triple exhibición de impunidad que pone en tela de juicio la vigencia de un real estado de derecho a pesar de la alternancia en el poder y de los avances logrados en materia de democratización. Tales resquicios, ahora es posible apreciarlo, fueron generados por los legisladores que, en las reformas legales efectuadas en los sexenios antepasado y pasado, eliminaron los fraudes –como los cometidos presuntamente por Rodríguez, Cabal, Lankenau y otros– y los desvíos de recursos -como los presumiblemente perpetrados por el último regente de la ciudad de México– del catálogo de delitos graves.»[34]

[32] Carbonell, Miguel, Ibidem. Pp. 59-60.
[33] Íbidem. Pág. 60.
*[34] Periódico **La Jornada**, 7 de septiembre, 2001, Editorial.*

Por cierto, el joven y recién investido Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío, urge a incorporar a la Reforma del Estado la Reforma de las instituciones judiciales a fin de superar las condiciones de incertidumbre en que vivimos, y de manera clara reconoce al plantear, «¿qué hacemos con un sistema de impartición de justicia sobre el que, para decirlo pronto y bien, se tienen dudas sobre su credibilidad?»[35]

Para rematar este punto, es importante destacar el desvío de las funciones que le encomienda la ley, y no digamos la división obligada de poderes, de las instituciones de procuración e impartición de la justicia en nuestro sistema político, y dada la sumisión de ellas al Poder Ejecutivo, éste propende a su utilización con propósitos de control político.

Esta tentadora práctica no es nueva, ya que el entonces Presidente Porfirio Díaz recurría a ella, y entonces se judicializaba a la política. De ello da cuenta Ignacio Marván, señalando que «...en sí misma, no me espanta la judicialización de la política, ya que en un sistema de división de Poderes y con competencia abierta por el poder, procuradores y jueces deben ser garantía de que la democracia funcione. Sin embargo, nuestro problema está en que la procuración y administración de justicia en México, ni están diseñadas, ni están preparadas para la democracia. Como lo demuestran el *Pemexgate*, 'Amigos de Fox' y el caso del Encino, en México puede haber arreglos para que haya delito sin culpables de carne y hueso; o todavía se puede, como se ha hecho desde el porfiriato, utilizar los instrumentos punitivos del Estado para eliminar un adversario político. Así no hay democracia que funcione.»[36]

3. La Reforma del Estado.

Como ya lo hemos planteado anteriormente, durante el porfiriato los conflictos se resolvían a través de un arbitraje político en las diversas escalas de la pirámide de la estructura del sistema político, y no necesariamente con estricto apego a derecho. Asimismo, durante el régimen emanado de la Revolución Mexicana, era el Presidente Municipal, el Gobernador, el Presidente de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Presidente del partido hegemónico, el Secretario de Gobernación, o finalmente el Presidente de la República.

[35] *Cossío, José Ramón. Op. Cit. Pág. 169.*
[36] *Marván, Ignacio.* ***Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?*** *México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 392.*

Pero a partir de las elecciones de 1997, en las que el Presidente de la República pierde el control del Congreso, inician los cambios característicos de un gobierno dividido y se consolidan con la derrota electoral del partido hegemónico a la Presidencia de la República, iniciando así la verdadera etapa del pluralismo político, de la alternancia por la conquista del poder político y, en consecuencia, de la lucha por darle carta de naturalización a la incipiente democracia mexicana. Pero es un hecho que la fragmentación del poder ha estancado el proceso, la falta de acuerdos parece que es la característica y no se visualiza horizonte promisorio inmediato.

Los anteriores cambios de régimen político traen como consecuencia el inicio de una etapa de vida democrática, el denominado gobierno dividido en el que se requiere oficio político, conocimiento de los asuntos de Estado para lograr un adecuado manejo de los procesos políticos, ya que son complicados. Entonces, ¿qué se requiere para consolidar la democracia? Que el Estado de Derecho sea una realidad. Y ¿qué se requiere para que el Estado de Derecho sea una realidad? Que se realicen las verdaderas y necesarias Reformas del Estado. Pero, ¿por dónde iniciar para lograr la construcción del rediseño del Estado Mexicano?

Sin ánimo de entrar a profundidad en torno a la definición de ¿qué es la Reforma del Estado?, apuntaremos que la discusión versa en torno a dos visiones: si se trata de una gran transformación y el consecuente rediseño institucional de sus órganos de una sola vez y de gran alcance, o si la Reforma del Estado es una serie de reformas a través del devenir de un estado determinado. Lo que sí nos queda claro es que es un hecho que el Estado nacional, como organización política de la sociedad, debe estar cumpliendo su fin que es el bien común, y en la medida que un Estado deja de cumplir con su fin, mayor es el cuestionamiento de su existencia y de su futuro. Dicho en otras palabras, como el Estado Mexicano está incumpliendo con sus fines para los que fue creado, ya que por un lado persiste la estructura autoritaria del presidencialismo y va en aumento la desigualdad social, económica, jurídica y cultural, se está ante una evidente necesidad de cambio o reforma, cuya disyuntiva la plantea el connotado constitucionalista, Diego Valadés: «...reformamos al Estado para consolidar la democracia, o abandonamos la empresa y convertimos el pasado en destino. Los sistemas políticos se reforman o caducan, y nuestra democracia no tiene por qué ser la excepción.»[37]

[37] *Valadés, Diego.* ***Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?*** *México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 542.*

La inaplazable necesidad de reformar al Estado Mexicano viene ya no únicamente de especialistas como son las diversas voces autorizadas, los actores políticos, sociales, en fin, de una opinión pública responsable y preocupada por rescatar el proyecto nacional y garantizar la gobernabilidad del país, sino además de organismos internacionales como es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo que, producto de un diagnóstico de la región latinoamericana, utiliza el término Modernización del Estado como sinónimo de Reforma del Estado para la consolidación de la gobernabilidad democrática.

Así lo asume, ya que la academia o el pensamiento científico demuestran que «...el desarrollo equitativo y sustentable requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico proporcionando un marco regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados; que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica y de confianza y de seguridad jurídica y política; que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente; y que implemente esas políticas de manera eficiente, transparente y responsable.»[38]

Ante tal objetivo, el diagnóstico que arrojó reconoce «...la existencia de un 'déficit democrático' que en ocasiones se ha manifestado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupción y captura de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares, que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación. A la vez, esos mismos fenómenos han impedido que las políticas públicas puedan procesar, agregar y responder a las demandas de todos los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento y a la deslegitimación del Estado.»[39] Lo anterior confirma nuestras afirmaciones, en el sentido de que estamos ante un debilitamiento del poder del Estado y que es necesario y urgente el rediseño del Estado en la reconstrucción del Estado de Derecho.

Ahora bien, debemos plantearnos el propósito que debe perseguir la Reforma del Estado Mexicano, y qué mejor que lo exponga el propio experto Porfirio Muñoz Ledo, quien se plantea ¿qué Reforma queremos?, y despliega con la excepcional claridad que le caracteriza: «...una genuina Reforma del Estado, que nos aparte de la fácil tentación de la sucesión de

*[38] Banco Interamericano de Desarrollo. **Modernización del Estado**, Washington, D.C., julio de 2003. Pág. i.*
[39] Banco Interamericano de Desarrollo. Op. Cit. Pág. 4.

Reformas al Estado en la tradición de los últimos 87 años con 410 Reformas a nuestra Carta Fundamental. Que nos aparte también de la inestabilidad, de la coyuntura, de las contradicciones internas del texto constitucional y que pudiese prolongar las ambigüedades normativas que entraña y que han sido un instrumento del autoritarismo, se escoge la norma que conviene, así como de nuevas responsabilidades de los órganos jurisdiccionales que pueden redundar en su indebida politización, y que no invitan además a nuevas reformas en el futuro, la eternización de la parchología.»[40]

Una Reforma del Estado que tenga bien claro que: «Los desafíos constitucionales contemporáneos consisten en proteger la legitimidad del poder mismo; en superar la estructura autoritaria del sistema presidencial, y en adoptar instituciones para la equidad social, cultural, económica y jurídica.»[41]

Ahora bien, pasemos a las propuestas concretas, ya que existen muchas y muy variadas.[42] Empezaremos por las que se refieren a la forma de gobierno:

- Cambiar la naturaleza de nuestro sistema presidencialista y orientarlo hacia un modelo semipresidencial, semiparlamentario o directamente parlamentarista.
- Crear la figura del Jefe de Gabinete que sería ratificado por una o ambas Cámaras del Poder Legislativo a propuesta del Presidente de la República.
- Facultar al Senado de la República para ratificar el nombramiento de los miembros del Gabinete.
- Propiciar el diálogo y la colaboración, a través de audiencias públicas, entre los Poderes para aumentar la capacidad de respuesta y la productividad de nuestro sistema político.
- Reducir el número de legisladores al Congreso de la Unión, a fin de disminuir la fragmentación parlamentaria y aumentar la responsabilidad política de los legisladores frente a sus electores. En sentido contrario, se propuso mantener la actual conformación en número y sistema de representación y de mayoría, pero apuntando hacia el parlamentarismo.

*[40] Muñoz Ledo, Porfirio. **Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 429.*
[41] Valadés, Diego. Op. Cit. Pág. 542.
[42] Tomadas de la relatoría realizada por Pedro Salazar Ugarte, memoria del Foro denominado Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma? México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Págs. 586-591.

- Instituir la figura de la «segunda vuelta electoral» para la elección del Presidente de la República con la finalidad de aumentar la legitimidad del titular del Poder Ejecutivo. En sentido contrario, quienes así se manifiestan, aducen que reduce la capacidad de operación política del gobierno en el Congreso.

Propuestas de reformas para el fortalecimiento del Poder Legislativo; fundamentalmente se concretan a:

- Instaurar la reelección legislativa. Ciertamente, con algunas modalidades si la reelección se debe permitir a los del principio de mayoría relativa o a los reelectos por el principio de representación proporcional; si también deben reelegirse los senadores.
- La pertinencia de reformar los ordenamientos que rigen la actuación de nuestro Congreso de la Unión, con la finalidad de fortalecer sus capacidades operativas y reorganizar su funcionamiento. En particular, fortalecer el trabajo de las Comisiones Parlamentarias aumentando sus recursos y facultades; asimismo, que las reuniones de Comisiones sean públicas y, finalmente, implementar en ambas Cámaras un servicio legislativo efectivo.
- Ampliar la duración de los períodos de sesiones.
- Crear el Estatuto de los Grupos Parlamentarios.
- Crear mecanismos para garantizar la rendición de cuentas de los legisladores.
- Crear una legislación para regular el «cabildeo legislativo» para otorgar certidumbre y transparencia a la negociación parlamentaria.

En lo correspondiente a la modernización del Poder Ejecutivo, existen las siguientes propuestas:

- Crear la figura de «iniciativa preferente» para obligar al Poder Legislativo a dictaminar y a votar, en un plazo determinado, aquellas iniciativas que el titular del Poder Ejecutivo considere prioritarias. Se busca evitar que los legisladores «congelen» las iniciativas

que tienen origen en el otro Poder de la Federación.

- Dotar al Presidente de la capacidad de acudir directamente a la ciudadanía, a través de las figuras del Plebiscito o el Referéndum, para pedir su aval sobre iniciativas que no hayan sido dictaminadas por el Poder Legislativo.
- Instituir la figura de los «decretos de emergencia» para que el Presidente pueda legislar sin el Congreso de la Unión cuando éste no regule ciertas materias de «vital importancia» para el país.
- Aumentar la capacidad reglamentaria del Presidente de la República.
- Subsanar la laguna constitucional que impide superar una eventual no aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Precisar constitucionalmente los alcances del veto presidencial en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Decretar la autonomía constitucional de algunas instituciones como la Procuraduría General de la República, la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Defensoría Pública Federal, los tribunales agrarios y los tribunales de conciliación y arbitraje.
- Establecer mecanismos para garantizar una rendición de cuentas efectiva en este Poder, como la obligatoriedad de la declaración patrimonial pública y auditable.

Por otra parte, y no menos importante, se ha planteado una serie de propuestas[43] que perfilan una ruta o estrategia de la Reforma del Estado, a fin de propiciar la manera de establecer el diálogo, cómo realizar la negociación y cómo concretar los acuerdos.

Entonces, señalaremos las más significativas:

- La primera reforma para avanzar hacia una posible Reforma del Estado es de procedimiento, es de método.
- El primer punto a definir sería el del espacio adecuado para avanzar en el proceso de reforma. Para algunos, la primera institucionalidad tiene que salir del Congreso. La

*[43] Tomadas de la relatoría realizada por José Ma. Serna de la Garza, memoria del Foro denominado **Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Págs. 592-594.*

responsabilidad de la reforma concierne al Congreso, que es la sede del pluralismo con poder.

- Crear un espacio de diálogo neutral para la Reforma del Estado al que concurran los poderes federales, estatales y municipales, partidos políticos y representaciones sociales organizadas del país.
- Diseñar un método para lograr acuerdos para la Reforma del Estado mediante la elaboración de un diagnóstico compartido y seleccionar las materias objeto de la reforma.
- Buscar mecanismos de distensión política entre los diversos actores como parte de la estrategia de reforma.
- Distinguir la reforma ideal de la reforma posible, a fin de no perder su objetivo central. Al definir la estrategia de reforma, plantearnos qué es lo urgente y qué es lo posible. Las prioridades determinan las necesidades.
- Priorizar la reforma mínima para garantizar acuerdos. Es mejor plantear pocas que muchas, para así hacerlas realizables.
- No se debe intentar realizar grandes reformas, sino sólo aquellas que sean viables desde el punto de vista del posible consenso que concite entre los Grupos Parlamentarios.
- La estrategia para alcanzar la Reforma del Estado debe precisar como objetivos tanto la gobernabilidad democrática como la incidencia en un mejor equilibrio social del país.
- Evitar que la sucesión presidencial fracture nuestra democracia por carecer de los instrumentos adecuados para tener una elección confiable y legítima en condiciones de equidad; o por no contar con los incentivos para propiciar la cooperación después de los comicios.
- Un importante incentivo para que los partidos políticos acuerden una reforma antes del 2006, lo marca en que la tendencia es 30-30-30 y nadie sabe quién va a ser gobierno y quién oposición; en consecuencia, es el momento propicio para construir espacios y derechos para todos.
- Finalmente, la estrategia para la Reforma del Estado debe tomar en cuenta cuál es la estructura real de poder en México, y no considerar en el vacío los distintos diseños institucionales.

4. La Reforma del Congreso.

Como hemos advertido, es innegable, inaplazable la necesidad

de llevar a cabo la Reforma del Estado Mexicano por el incumplimiento de sus fines. Actualmente, se vive una crisis de legitimidad por la cada vez mayor desigualdad social, brecha en la que por un lado tenemos extrema pobreza en millones de compatriotas y, por el otro, el uno por ciento dispone del veinte por ciento de la riqueza nacional.

Tenemos multimillonarios pertenecientes al listado de la revista *Forbes* -hasta el cuarto más rico del mundo (de estar en decimoséptimo lugar en menos de un año acaba de saltar al cuarto)-; esto no indica otra cosa más que las estructuras del sistema político mexicano no funcionan para el bien de los ciudadanos, persiste la injusticia social ante un estancamiento en 22 años del 1 por ciento. No estamos en contra de que México produzca ricos, sino que la distribución de la riqueza sea a la par de un crecimiento de país y, en consecuencia, generalizado a la población. Por otra parte, existe una parálisis gubernamental que amenaza a la gobernabilidad y dar al traste con la endeble democracia al no operar con oficio político el cambio de régimen; en síntesis, estamos ante una disfunción de los órganos del Estado.

De las propuestas anteriormente planteadas, las concernientes a la forma de gobierno -como son la Reforma Electoral y el gobierno de Gabinete- serían para realizarse de manera inmediata como ya se apuntó, para garantizar la gobernabilidad y preservar nuestra democracia incipiente.

Ahora bien, toda Reforma del Estado que actualmente se pretenda llevar a cabo, pasa necesariamente por la Reforma del Congreso. De ello da cuenta la estrategia planteada para la Reforma del Estado que señala, a fin de propiciar la manera de establecer el diálogo, cómo realizar la negociación y cómo concretar los acuerdos. Entonces:

- La primera reforma para avanzar hacia una posible Reforma del Estado es de procedimiento, es de método. Y, por lo tanto:

- El primer punto a definir sería el del espacio adecuado para avanzar en el proceso de reforma. Para algunos, la primera institucionalidad tiene que salir del Congreso. La responsabilidad de la reforma concierne al Congreso, que es la sede del pluralismo con poder.

Lo anterior, Diego Valadés lo justifica de manera impecable: «Cuando la voluntad presidencial dominaba, el gobierno era el eje del

que procedían o al que se dirigían las iniciativas; cuando la sociedad embarneció, el impulso renovador se descentralizó y diversos miembros de la sociedad política asumieron la tarea de impulsar el cambio. Hoy la responsabilidad concierne al Congreso [...] El itinerario del poder concentrado al poder democrático se advierte claramente. Lo que anteayer se hacía en Barcelona y que ayer se hizo en Chapultepec, hoy se debe hacer en San Lázaro. Sieyès descubrió que para conducir la Revolución bastaba el tercer Estado, el poder de la Asamblea; hoy los mexicanos debemos entender que para consolidar la democracia es indispensable el tercer poder, el poder del Congreso [...] En un sistema plural el ámbito por excelencia para impulsar su renovación es el Congreso.»[44]

Y ante la propuesta adjetiva, aterriza y propone la estrategia de manera contundente: «La primera reforma necesaria y posible es de procedimiento; las demás serán de contenido. Pero estas últimas sólo resultarán posibles merced a la primera. Para que haya una obra tiene que haber, antes, un autor [...] El procedimiento no es el cambio, pero el procedimiento hace el cambio.»[45] En consecuencia, el Congreso tiene que asumir esa responsabilidad que le exige la circunstancia histórica nacional actual para impulsar las reformas, que se rediseñe, se implemente la reingeniería institucional de los órganos del Estado dentro del Estado de Derecho.

Pero la cuestión inmediata es tener presente, de nueva cuenta, la estrategia a seguir; impulsar aquellas en las que se pueda distinguir la reforma ideal de la reforma posible, a fin de no perder el objetivo central de la reforma. Al definir la estrategia de reforma, plantearnos qué es lo urgente y qué es lo posible. Recordemos el señalamiento acertado de que las prioridades determinan las necesidades.

Aunque no guste mucho, es preferible priorizar la reforma mínima para garantizar acuerdos. Entonces, es mejor plantear pocas que muchas, para así hacerlas realizables, y de ello estamos proponiendo que es factible con el diseño de un nuevo Reglamento para la Cámara de Diputados y otro para la Cámara de Senadores.

Si partimos de que no se debe intentar realizar grandes reformas sino sólo aquellas que sean viables desde el punto de vista del posible consenso que concite entre los Grupos Parlamentarios, la mejor Reforma del Congreso será el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados.

*[44] Valadés, Diego. **Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 544.*

[45] Valadés, Diego. Ibidem.

Ciertamente, a los mexicanos nos choca que desde el exterior nos señalen nuestras deficiencias, pero es saludable, aunque doloroso, cuando nos exhiben nuestras realidades; no obstante que en estos tiempos donde el rasgo distintivo está marcado por la globalización en la que desaparecen fronteras para los mercados, para la sociedad civil, para la defensa de los derechos humanos, para la organización política de los Estados nacionales.

Así entonces, en el diagnóstico que elaboró el Banco Interamericano de Desarrollo para la región señala que «...el poder legislativo presenta problemas de organización, administración, funcionamiento y recursos que limitan el cumplimiento de sus responsabilidades legislativas, de representación, y de fiscalización y control, lo que afecta la capacidad de generar consensos políticos y sociales, la calidad y consistencia de las leyes y el ejercicio de un control efectivo y responsable del poder ejecutivo; a la vez, los mecanismos de articulación entre el trabajo legislativo y la ciudadanía son precarios.»[46]

5. Por Qué un Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados.

Hemos llegado al punto que nos interesa demostrar: que toda Reforma del Estado necesariamente pasa por la Reforma del Congreso. Veamos el por qué.

En principio, ante la situación de tensión que vive el gobierno dividido entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, no nos deben extrañar las relaciones tensas porque es una condición normal en los sistemas constitucionales democráticos, pero siempre y cuando tengan el andamiaje institucional en los órganos del Estado que permitan llegar a acuerdos; pero precisamente en nuestro país carecemos de ello, lo que impide encontrar mecanismos eficaces para conducir el cambio de régimen político.

México ha hecho sus aportes al mundo de las instituciones jurídicas; por citar un ejemplo, mencionaremos el Juicio de Amparo que demuestra que en nuestro país existe una escuela mexicana del derecho que está a la altura de los grandes juristas en el concierto internacional. Sin embargo, tenemos como producto de un Poder Legislativo mediatizado y controlado hasta 1997 por un presidencialismo desbordante que dominó la vida del Legislativo y del Judicial, un andamiaje jurídico que, empezando por nuestra Carta Magna, las leyes secundarias, los Reglamentos administrativos, por mencionar los principales, necesitan una revisión, ya que nuestro orden

[46] *Banco Interamericano de Desarrollo. Op. Cit. Pág. 4.*

jurídico nacional es a nivel mundial de los que más normas contiene pero, irónicamente, es un país en el que menos se cumplen, entonces estamos frente a un problema de eficacia del sistema jurídico mexicano, y es aquí donde el Poder Legislativo, para estos tiempos de transición, tiene una responsabilidad de primer orden.

Ahora bien, en lo tocante al marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, éste demanda de manera inmediata unas reformas profundas a su régimen interior, para que así garanticen la posibilidad de impulsar las reformas hacia los otros órganos del Estado. Dicho de otra manera, el actual Reglamento data desde 1934, fecha en la que no pasaba nada cuando la composición del Congreso estaba dominada por un solo partido político y la disciplina venía desde la Presidencia de la República. Pero, a partir de la LVII Legislatura en que se pierde el control del Legislativo, inmediatamente se derrumba la eficacia del Reglamento y se evidencia su obsolescencia, y los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados se dan a la tarea de expedir Acuerdos Parlamentarios a fin de normar las sesiones, la integración del orden del día, los debates y las votaciones y la organización y reuniones de las Comisiones y Comités; asimismo, el relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora, y el Acuerdo para garantizar la difusión de la información.

¿El resultado? Una constante disfunción en los trabajos del Congreso; surgimiento del fenómeno de legislar a través de las proposiciones con punto de acuerdo, como una distorsión del quehacer legislativo; un desmedido uso y abuso de acuerdos parlamentarios con carácter supletorio para cubrir las espantosas lagunas normativas, llegando al grado peligroso de confundirlos con el carácter vinculatorio de un Reglamento Parlamentario; surgimiento de contradicciones en muchos aspectos durante el desarrollo de los debates; lagunas en muchos conceptos; carencia de un Estatuto de los legisladores; ausencia de medidas disciplinarias; plazos que no corresponden con la complejidad de un Parlamento del siglo XXI; urgencia de definiciones en cuanto a obligada dictaminación; una gran ausencia de regulación en los trabajos de las Comisiones. El nivel de productividad es vergonzante, solamente el 25% del total de las reuniones convocadas logran realizarse y trabajar, contra un 75% de improductividad. ¿Y por qué razón sucede esto? Porque simplemente no existe reglamentación alguna que obligue y sancione la asistencia y trabajo en Comisiones de los diputados; las previsiones existentes son muy laxas e incompletas.

En consecuencia, indefinición en los plazos para obligar a las Comisiones, la generación del dictamen y, como nefasta consecuencia, el Órgano Legislativo carga con un enorme rezago legislativo que, dicho sea de paso, tiene directa relación con el antecedente de la instrucción política que se dictaba anteriormente de no resolver o «congelar» las iniciativas que provinieran de la oposición. Las comparecencias de los funcionarios del Poder Ejecutivo son letra muerta, en tanto que no existen sanciones para aquellos que mientan o falseen la información que se les requiere. Las Comisiones de Investigación están sumamente limitadas, sin facultades sancionadoras y, el colmo, se circunscriben solamente al sector paraestatal, es decir, Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, y con el agravante que se encuentra regulado en el Artículo 93 constitucional que es, ni más ni menos, el capítulo correspondiente al Poder Ejecutivo.

En síntesis, el actual Reglamento, además de ser una joya del derecho parlamentario mexicano que sí cumplió en su tiempo su función y está muy bien diseñado como una pieza unívoca de alta calidad parlamentaria, para estos tiempos de transición política es evidente que ya no da para más, porque se requiere de un Reglamento parlamentario que tenga como propósito principal -y que obligue- el arribo de acuerdos entre los distintos Grupos Parlamentarios, y logre así ser eficiente en los trabajos legislativos ante un nuevo sistema de gobierno dividido.

Pero para ello, requiere reordenar todo su marco jurídico. Es aquí donde se demanda, «...con urgencia una sistematización de las fuentes del derecho hechas *desde* la Constitución, así como la consideración de la Carta Fundamental como verdadera norma jurídica, si se quiere que ésta se convierta en la norma originaria y estructuradora de todo el orden jurídico nacional.»[47] Entonces, para lograr ese objetivo general y de gran alcance, se requiere empezar por la inclusión «...en el ordenamiento [de] nuevos procedimientos de creación normativa que faciliten la atención a las necesidades sociales y, más en general, el desarrollo efectivo de la intervención estatal en la sociedad. Estamos hablando de [...] mecanismos para el perfeccionamiento técnico de los materiales legislativos; de la regulación de distintos tipos de leyes que, sin romper la unidad del concepto, permitan mejorar el desempeño del Poder Legislativo; de cambios en el procedimiento legislativo.»[48] Para ello, se requiere incorporar, como en los distintos procesos sociales igualmente complejos, formas y procesos de creación normativa, es decir, sabemos que en los Estados modernos crean derecho

[47] *Carbonell, Miguel.* ***Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México****, Editorial Porrúa, México, 2000. Pág. 4.*
[48] *Ibidem. Pág. 5.*

desde sus distintos órganos, entonces, las fuentes de creación de normas son varias, por lo que es lugar común que las normas sobre producción jurídica han sido cada vez más complejas y más específicos los procedimientos de creación, reforma y derogación normativa en el sistema jurídico.[49]

La doctrina italiana define a las normas sobre producción jurídica como «...aquellas reglas mediante las cuales el ordenamiento regula los procesos de creación, modificación y extinción de sus normas.»[50] Finalmente, para efectos didácticos veremos dentro de la clasificación de las normas sobre la producción jurídica, el lugar que le corresponde al Reglamento Parlamentario. Así tenemos que las susodichas normas sobre la producción jurídica se clasifican en cuatro:

1) Normas que confieren competencias normativas, son aquellas que atribuyen a un cierto sujeto (un órgano del Estado) el poder de crear normas jurídicas. Estas últimas tienen un régimen jurídico propio y en virtud de las mismas NSP (*normas sobre producción jurídica*), no pueden ser dictadas por ningún otro órgano o sujeto.
2) Normas que disciplinan el ejercicio de una competencia normativa, o normas procedimentales, son aquellas que prescriben procedimientos para la creación de un cierto tipo de fuentes, de forma tal que esa competencia no puede ser ejercitada sino solamente por esos procedimientos.
3) Normas que circunscriben el objeto de una competencia, que son las que la limitan o delimitan a ciertas materias, de tal modo que esa competencia normativa no puede ser ejercitada fuera de tales materias.
4) Normas que limitan el contenido de una competencia, circunscribe el contenido normativo de ciertas competencias conferidas por otras normas.[51]

De la anterior clasificación, y como se advierte, a las dos primeras clases de normas sobre la producción jurídica pertenece el Reglamento Parlamentario propio para la Cámara de Diputados, y entre éste y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe mediar ningún otro ordenamiento, como más adelante lo demostraremos.

Abordaremos ahora el problema existente en torno a la fundamentación constitucional para que el Congreso Mexicano expida

[49] *Íbidem. Pág. 15.*
[50] *Íbidem. Pág. 17.*
[51] *Íbidem. Págs. 18-19.*

su Reglamento. En su momento argumentaremos si es factible un solo Reglamento para ambas Cámaras o uno para cada una. Actualmente, tenemos un problema de perspectiva con la discusión que se suscita entre los expertos, en torno a que necesariamente la facultad constitucional del Parlamento Mexicano para expedir su Reglamento, debe ser una facultad expresa. Creemos que ese es un primer equívoco. El prestigiado catedrático alemán Rainer Arnold nos saca del error, al afirmar que: «Los órganos que ejercen funciones de gran importancia a nivel federal y regional, es decir los órganos supremos del Estado [...], tienen **autonomía** para organizar su estructura interna y para concretar el ejercicio de sus funciones, autonomía atribuida a ellos por la Constitución (federal o de los Länder) [...] Se puede decir también que la Constitución **confirma** este poder, sin necesidad de atribuirlo expresamente, porque el mismo resulta directamente de la existencia del órgano. El hecho de que la Constitución establezca la institución del órgano **implica** el poder de este último de determinar libremente, aunque en el marco de la Constitución, sus reglamentos internos.»[52] Luego entonces, la facultad reglamentaria del Parlamento mexicano está contenida implícitamente en este poder con el sólo hecho de la existencia del órgano del Estado, además de su autonomía para organizar su estructura interna y funciones, que más adelante trataremos con la suficiente profundidad.

Luego, nos encontramos con que existen varias vías por las que se puede invocar su fundamentación. Expliquémonos: los Artículos 71 y 72 constitucionales son el fundamento para expedir un Reglamento para cada Cámara del Congreso, al señalar textualmente el Artículo 71: «Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el **reglamento de debates.**»

De igual forma, el Artículo 72 prescribe: «Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el **reglamento de debates** sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.» En los presentes preceptos se afirma que la misma Constitución establece que el trabajo del Congreso se realice a través de las dos Cámaras y cualquiera de las dos será de Origen o de Revisión de las iniciativas de ley o decreto que se les presenten, excepción hecha por las facultades exclusivas de cada una

[52] Rainer, Arnold. «Consideraciones generales sobre los reglamentos internos en el Derecho alemán». Editado por el Parlamento de Cantabria, España, 2000. Págs. 38-39.

de las Cámaras establecidas en los Artículos 74, 75 y 76 constitucionales.

Al establecerse en los Artículos 74, 75 y 76 las facultades exclusivas para cada Cámara, la Constitución señala las diferencias fundamentales entre ambas que determinan materias distintas, y que necesariamente implican trabajo diferenciado; por consiguiente, la necesidad de expedir un Reglamento propio para cada Cámara.

Por otra parte, existen analistas audaces que sostienen que las Cámaras pueden expedir su propio Reglamento, con fundamento en el Artículo 77 constitucional. Habremos de explicar que, en lo que concierne a la fracción I del mencionado Artículo, se señala: *Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.*

Es básico resaltar que un Reglamento Parlamentario dista bastante de ser considerado como una resolución económica interna; más bien, conforme a los antecedentes constitucionales del Artículo, se origina en la Constitución de 1836, en la tercera de las siete leyes constitucionales, en su Artículo 51 que indica: *Cada una de las Cámaras puede sin la intervención de la otra: I. Tomar resoluciones que no pasen de económicas, relativas al local de sus sesiones, al mejor arreglo de la secretaría y demás oficinas anexas, al número, nombramiento y dotación de sus empleados, y a todo su gobierno puramente interior.* Además, la doctrina parlamentaria perfectamente lo tiene identificado como el aparato cognoscitivo interno de las Cámaras al describir: «El parlamento como cuerpo político siempre ha tenido necesidad de un núcleo de empleados a los cuales pueda confiar las tareas técnicas de consolidación; desde la manutención de sus edificios a la redacción de los informes estenográficos de las sesiones; desde la publicación de los actos parlamentarios a la conservación de la biblioteca.»[53]

En lo tocante a la fracción III del mismo Artículo, prescribe: *Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.* Se refiere al ámbito meramente administrativo y a la regulación de que debe ser objeto su personal, encabezado por su Secretario General; es evidente que es ajeno al Reglamento de Debates, y de ello da de nuevo cuenta la doctrina parlamentaria: «Estas tareas se enriquecen en seguida por acentuadas características de colaboración técnico-jurídica. Los reglamentos parlamentarios **deben** tener siempre con largos eslabones y la 'memoria de la **praxis**' interpretativa confiada a los 'secretarios generales'.

[53] *Manzella, Andrea. **El Parlamento.** Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LIII Legislatura, México, 1987. Pág. 165.*

La jurisprudencia parlamentaria se formará entonces sobre los 'precedentes' en gran parte creados por diferencias y por opiniones expresadas discretamente por estos funcionarios a los presidentes de las Cámaras.»[54]

Finalmente, el Artículo 70 constitucional prescribe en sus párrafos segundo y cuarto: *El congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos [...] Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.* Es aquí donde nos encontramos que entre la Constitución y el Reglamento Parlamentario del Congreso Mexicano, surge la fundamentación y le da nacimiento a una Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la que desafortunadamente pone en un rango inferior al Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Afirmamos que fue un equívoco, y producto de la circunstancia de una gran Reforma Política en la que se constitucionalizan los partidos políticos se expide la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se introduce el sistema electoral mixto, se cambian las reglas del Colegio Electoral para calificar la elección garantizando, además de la autocalificación, la objetividad introduciendo una composición plural de los miembros de la Cámara de Diputados; asimismo, se propone que tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del Presupuesto sean facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y se establece el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia como un medio de impugnación a las resoluciones del Colegio Electoral. Esa Reforma del Estado que canalizó e institucionalizó las presiones y el desgaste del sistema político, dando una oxigenada de legitimidad al mismo, legaliza al partido político más antiguo del país, al partido comunista, sacándolo de la clandestinidad.

Pero la Iniciativa que contenía en paquete la reforma política la impulsa el Ejecutivo, y de pasada le propone al Congreso que se modernice con la incorporación de una Ley Orgánica y, argumentando erróneamente, en la exposición de motivos afirma que: «La costumbre parlamentaria consagró que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso de la Unión se regulen por un reglamento propio pero que, por su jerarquía normativa, realmente constituye un ordenamiento con características de Ley Orgánica. El vigente Reglamento del Congreso de la Unión, expedido hace tiempo, ha dado lugar a que [...] se le hagan periódicas reformas [...] propiciando con ello que en la actualidad sea un texto que carece de unidad sistemática [...], resulta evidente que

[54] *Ibidem.*

una asamblea de tal magnitud requerirá, desde luego, formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación que encaucen el desarrollo de las tareas legislativas [...] Además, el legislador debe contar con un instrumento ágil y claro que regule el procedimiento de sus actividades en la Cámara; que establezca con precisión las reglas de su funcionamiento y los métodos de trabajo [...] Queda derogada la fracción XXIII del artículo 73, que establecía como facultad del Congreso la formación de su reglamento interior.»[55]

Como se advierte en el primer párrafo de la exposición de motivos que citamos, se infiere que están confundiendo peligrosamente al Reglamento Parlamentario con un Reglamento Administrativo, al afirmar que por costumbre parlamentaria se han regulado con un Reglamento propio, y de paso se equivocan al situarlo en menor jerarquía, que en realidad constituye un ordenamiento con características de Ley Orgánica; es por ello y por las necesidades de una asamblea de la magnitud como se prevé, que requerirán de formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento; entonces se requerirá de un instrumento ágil que regule el procedimiento de sus actividades y que establezca las reglas de su funcionamiento y los métodos de trabajo. De la argumentación anterior se desprenden dos cosas: la primera, demuestra ignorancia o falta de interés al confundir la naturaleza jurídica de los Reglamentos Parlamentarios porque no son leyes, como más adelante demostraremos; y, la segunda, que desconocen que los Parlamentos en el mundo occidental, incluido el mexicano, no se norman por costumbre o por ocurrencias; son diferentes las fuentes del derecho parlamentario, y la primera fuente como norma reguladora, por ser la principal del conjunto del sistema jurídico, del derecho parlamentario, es la Constitución, así como los Reglamentos Parlamentarios.

Como dato adicional que demuestra esa falta de interés por darle la debida importancia al Reglamento del Congreso, tenemos la evolución que experimentó la Ley Orgánica del Congreso. La primera Ley Orgánica del Congreso fue expedida en 1979, como producto de la reforma constitucional de 1977. En ella se plasmaron, en los Artículos 66 y 106, las facultades respectivas de cada Cámara para expedir su propio Reglamento Interior. Es de destacar el hecho de que en los 15 años que estuvieron vigentes ambos preceptos se haya incurrido, sospechosamente, por ambas Cámaras en la omisión legislativa de no elaborar sus Reglamentos.

[55] *Iniciativa del Poder Ejecutivo, Reformas a la Constitución, Diario de los Debates, México, DF, 5 de octubre, 1977.*

Por último, habremos de desarrollar la doctrina del derecho parlamentario en lo tocante a la naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario, para así demostrar que el Parlamento mexicano se encuentra en un estadio de iniciar una Reforma del Congreso, una oportunidad inmejorable para impulsar una reforma integral y rescatar el diseño de un auténtico Reglamento Parlamentario sin Ley Orgánica de por medio, que no hace otra cosa que confundir y dispersar la independencia y autonomía reglamentarias.

Empezaremos por la definición que nos ofrece de Reglamento Parlamentario la Enciclopedia Jurídica Básica Española: «...es aquel conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución que expresan el derecho de las Cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento. Bajo un cierto aspecto, pues, el reglamento parlamentario es Derecho propio o autoestatuido que, según ello, existe en tensión de impenetrabilidad por otros órdenes normativos; bajo otro punto de vista, en cambio, el reglamento es Derecho derivado de la Constitución y, por consiguiente, subordinado a ella y penetrado por otras normas.»[56] Entonces, nos encontramos con que existe una vinculación directa entre Reglamento Parlamentario y la Constitución, porque entonces aquél desarrolla de manera inmediata a la Constitución y entre ellos no existe cuerpo normativo de por medio. Luego entonces, el Reglamento Parlamentario es una verdadera fuente integrada a la Constitución.

Si consultamos a otros autores expertos en la materia, nos lo clarificarán. José Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio, precisan: «El Reglamento parlamentario constituye la genuina representación de la autonomía que nuestra Constitución quiso reconocer a las Cámaras en su Artículo 72. Esta capacidad autonormativa es por tanto, la mejor defensa de la funcionalidad propia del Parlamento ante el riesgo de ingerencia de otros poderes o de una mala interpretación del juego de mayorías y minorías parlamentarias. La Constitución es por ello la fuente legitimadora de los Reglamentos parlamentarios [...] Estas normas reglamentarias resultan entonces imprescindibles para abordar las funciones parlamentarias al actuar como 'auténticas leyes de desarrollo de la Constitución en lo que se refiere a la organización, actividad y relaciones de las Cámaras' (J:Ma. Gil-Robles y Gil Delgado).»[57]

¿Pero, podríamos justificar la incorporación de una Ley Orgánica

*[56] Garrorena Morales, Ángel. **Enciclopedia Jurídica Básica**, Editorial Cívitas, España, 1995. Pág. 5736.*
*[57] Alonso de Antonio, José Antonio -Ángel Luis Alonso de Antonio. **Introducción al Derecho Parlamentario**, Editorial Dykinson, Madrid, 2002. Págs. 25-26.*

entre la Constitución y el Reglamento Parlamentario, para establecer su organización y su funcionamiento? La respuesta la encontramos al margen de las discusiones teóricas en la naturaleza jurídica de los Reglamentos Parlamentarios, al afirmar que son: «...disposiciones normativas con fuerza de ley sin llegar a la consideración de ley porque el procedimiento de elaboración y el ámbito material de eficacia distan de ser realmente el de una ley formal aprobada en Cortes Generales.»[58] Es entonces que: «Es cierto que tales reglamentos toman, en su ámbito, el lugar de la ley y, por tanto, tienen fuerza de ley, cada vez que desarrollan una función integradora de fórmulas normativas predeterminadas por la Constitución.»[59]

Ahora bien, clarificaremos de la misma manera la confusión de los Reglamentos Parlamentarios con los Reglamentos Administrativos, ya que actualmente en nuestro marco jurídico del Congreso Mexicano lo tienen ubicado como de menor jerarquía y subordinado a la Ley Orgánica del propio Congreso. Veamos lo que considera el prestigiado letrado de las Cortes Españolas y profesor de Derecho Constitucional, Fernando Santaolalla, sobre el particular: «Los Reglamentos parlamentarios son producto de la voluntad de los órganos legislativos del Estado, que, como representantes de la voluntad popular gozan de la supremacía jurídico-política en el mismo. Por el contrario, los Reglamentos administrativos proceden de órganos subordinados en el esquema estatal, sometidos en el imperio de la ley, ley surgida precisamente de ese poder supremo. De ahí que el régimen jurídico de una y otra categoría de Reglamentos sea marcadamente diferente.»[60] Y de paso resalta otra característica importante, o atributo propio de los Reglamentos Parlamentarios, consistente en que: «...son aprobados separadamente por las Cámaras a que se refieren, sin intervención de ningún otro órgano. En los sistemas bicamerales cada Cámara aprueba autónomamente su propio Reglamento [...] En definitiva, los Reglamentos parlamentarios son normaciones autónomas de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del Derecho, que no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los Reglamentos administrativos.»[61]

Por todo lo antes descrito, creemos haber podido clarificar el equívoco que prevalece en el marco jurídico del Congreso Mexicano vigente, en el que nos encontramos con una oportunidad para aprovechar las reformas que se desean, si es que la voluntad política existe, pero con conocimiento. Veamos y conozcamos la necesidad del Reglamento como norma de

[58] Alonso de Antonio, José Antonio - Ángel Luis Alonso de Antonio. Op. Cit. Pág. 28.
[59] Manzella Andrea. Op. Cit. Pág. 227.
*[60] Santaolalla, Fernando. **Derecho Parlamentario Español**, Editorial Espasa–Calpe, España, 1990. Pág.36.*
[61] Santaolalla, Fernando. Op.Cit. Págs. 36, 43.

desarrollo de la Constitución; habrá que conocer su propio contenido.

La mejor voz autorizada la tenemos a través del Tribunal Constitucional español, que lo definió como: «...el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento, en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal [...] Por tanto debe incluirse en los mismos lo relativo a la constitución de la Cámara, Estatuto de los parlamentarios, organización, funcionamiento y ejercicio de las funciones. Martínez Elipe, siguiendo a Longi, diferencia tres tipos de normas de los Reglamentos Parlamentarios: a) normas que constituyen una repetición formal de las normas constitucionales que existen y se aplican con independencia del Reglamento; b) normas de interpretación de los principios constitucionales sobre la organización y funcionamiento de las Cámaras, y c) normas 'nuevas' de los Reglamentos que disciplinan institutos jurídicos no previstos en la Constitución.»[62]

Para finalizar este apartado, explicaremos de manera breve la doctrina fundamental de los *acta interna corporis* que, traducido al español diría: *los actos internos del cuerpo*, y se remonta a las resoluciones del Senado romano mediante las cuales defiende su autonomía, para posteriormente retomarse en la evolución del Parlamento, cuya máxima rezaba: «la casa es el castillo del señor»; así es entonces que se relaciona con la construcción de lo que posteriormente se le conoce como el Estado democrático. «El así llamado problema de los *interna corporis* se vincula a la misma historia de la afirmación del parlamento en el sistema de los poderes políticos. La construcción del Estado de derecho es la paciente búsqueda de remedios contra la arbitrariedad o el error del príncipe, contenidos en sentencias o en decretos administrativos.»[63] Luego entonces, la teoría de los *interna corporis* se enriquece y se elabora en 1863, para consolidarse inmediatamente como teoría dominante en torno a la exigencia, y como una preocupación para equilibrar la tutela de la autonomía del Parlamento, «...contra invasiones o controles extremos que terminaron por disminuir su peso en el sistema o que alteraran la libertad de decisión.» Que tiene una cualidad propia consistente en que: «No existe la posibilidad de imposición coactiva externa de la norma en caso de incumplimiento. Los Parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra, aunque resulten ajustados al Reglamento, no hay autoridad externa a la que recurrir para obtener la imposición del precepto reglamentario

[62] *Alonso de Antonio, José Antonio - Ángel Luis Alonso de Antonio. Op. Cit. Pág. 27.*
[63] *Manzella, Andrea. Op. Cit. Pág. 228.*

supuestamente infringido. Su aplicación descansa en controles internos.»[64]

En síntesis, y dicho en términos llanos, los *interna corporis acta* son actos que se originan, desarrollan y se extinguen dentro del Parlamento. Casos concretos que pueden servir de ejemplo, los tenemos en la historia reciente de nuestro Congreso. El primer ejemplo fue en sentido positivo, y nos referimos al momento crucial y controversial de la instalación de la LVII Legislatura. Como resultado de las elecciones federales intermedias, en julio de 1997, para renovar el Congreso, y habiendo perdido el gobierno priísta el control del mismo, en la Cámara de Diputados los distintos Grupos Parlamentarios acuerdan y citan para sesión de instalación de la LVII Legislatura, para el 28 de agosto del mismo año. Hasta allí todo iba con normalidad, pero el Grupo Parlamentario del PRI pretendió resistirse y buscó cambiar la fecha de instalación. ¿El resultado? Los otros cuatro Grupos Parlamentarios conformados por el PAN, PRD, PT y PVEM, acordaron una alianza y formaron el denominado grupo G-4, y decidieron llevar a cabo la sesión de instalación, convalidando su legitimación la colocación del tintero en la tribuna, que representa el símbolo del Congreso actuando con plena autonomía como un órgano del Estado Mexicano.

Otro ejemplo, pero en el sentido negativo en la que sí hay una intromisión de otro poder: nos referimos al escándalo conocido como el Pemexgate y ante el proceso instaurado en la Cámara de Diputados del desafuero de dos legisladores presuntamente involucrados. Para el caso, el Poder Judicial concedió sendos amparos con suspensión otorgados a favor de los legisladores: el entonces diputado Carlos Romero Deschamps, líder del sindicato de los trabajadores de PEMEX, y el senador Ricardo Aldana Prieto, tesorero del mismo sindicato, sujetos al proceso de desafuero.

Aquí tenemos un caso en el que solamente aquí en nuestro Parlamento se permitió indebidamente la tutela judicial a favor de los legisladores mencionados, lo anterior con independencia de los acuerdos políticos. Éste es un caso paradigmático en que se demuestra con nitidez la condición de vulnerabilidad de la autonomía del Congreso Mexicano, en que permite de manera pasiva e indolente la intromisión del Poder Judicial, en buena medida por la falta de una normatividad que redimensione al Parlamento a fin de poder reivindicarlo como un verdadero órgano del Estado Mexicano, y la solución es institucional por la vía de la Reforma del Congreso, y el mejor paso para concretar un instrumento con efectos

[64] *Santaolalla, Fernando. Op. Cit. Pág.41.*

multiplicadores que a su vez impulsará otras reformas externas hacia otros órganos del Estado, creemos firmemente, es la expedición del propio Reglamento para la Cámara de Diputados.

A Manera de Conclusiones.

Hemos llegado al final de este intento de reflexión en torno a diversos puntos que inciden directamente en el órgano del Estado Mexicano que es el Parlamento y, a su vez, con la vida nacional; sin pretender ser exhaustivos, a manera de conclusiones resaltaremos las básicas.

1. El Estado Mexicano se encuentra en crisis en cuanto a la realización o no de sus fines inmanentes y trascendentes, ya que su incumplimiento deviene en un muy cuestionado Estado de Derecho que no realiza el bien común ni en lo jurídico, ni en lo económico, ni en lo social.

2. La incipiente democracia, en cuanto a una aspiración y un modelo ideal, deberá ser ejercida por los mexicanos a través de los distintos derechos que ha conquistado, como son el derecho al sufragio, de asociación, en la libertad de expresión, en la libertad de tránsito, en el derecho de acceso a la información, en el derecho de petición, entre otros. Asimismo, frente al fortalecimiento de la democracia habrá que atender ese peligroso crecimiento de la desigualdad social. Aquí tenemos una gran deuda con los compatriotas marginados.

3. Desde hace varios sexenios, los regímenes en turno han invocado, y abusado, de la afirmación del sometimiento de todos los actos de la vida nacional al Estado de Derecho. La realidad nos muestra lo contrario, todavía está muy lejano calificar en ello. Y solamente se cristalizará cuando el Estado mexicano reúna o cumpla con los siguientes principios, características o elementos: 1) Primacía de la ley; 2) Sistema jerárquico de normas; 3) Legalidad en los actos de la administración; 4) Separación de poderes; Protección y garantía de los derechos humanos; 5) Examen de la constitucionalidad de las leyes.

4. Ante la persistencia de la estructura autoritaria del presidencialismo y el aumento de la desigualdad social, económica, jurídica y cultural, el Estado Mexicano esta incumpliendo con los fines para los que fue creado, se está ante el riesgo de la deslegitimación y, por lo tanto,

estamos ante una evidente necesidad de cambio o de una verdadera Reforma de Estado.

5. Existen muchas y muy variadas propuestas de reforma provenientes de voces muy autorizadas a nivel nacional, desde las que van por cambiar la naturaleza de nuestro sistema presidencialista por un modelo semipresidencial o semiparlamentario, hasta de plano parlamentario; crear la figura de Jefe de Gabinete; reducir el número de legisladores al Congreso de la Unión; instaurar la reelección legislativa; reformar los ordenamientos que rigen la vida interna del Congreso de la Unión; ampliar la duración de las sesiones; crear el Estatuto de los Grupos Parlamentarios y asimismo, el Estatuto de los Diputados; crear mecanismos para la rendición de cuentas de los legisladores; regular el cabildeo.

6. La ruta o estrategia de la Reforma del Estado busca propiciar el diálogo, cómo realizar la negociación y cómo concretar los acuerdos. Destacan las siguientes: Para avanzar hacia una posible Reforma del Estado es de procedimiento, es de método; la primera institucionalidad tiene que salir del Congreso. La responsabilidad de la reforma concierne al Congreso, puesto que es la sede del pluralismo con poder; crear un espacio de diálogo neutral; elaborar un diagnóstico; buscar mecanismos de distensión política entre los diversos actores; distinguir la reforma ideal de la reforma posible. Plantearnos qué es lo urgente y qué es lo posible; priorizar la reforma mínima para garantizar acuerdos. Es mejor plantear pocas que muchas, para que sean realizables; la Reforma del Estado debe precisar como objetivos tanto la gobernabilidad democrática como la incidencia en un mejor equilibrio social del país; evitar que la sucesión presidencial fracture nuestra democracia por no contar con los incentivos para propiciar la cooperación después de los comicios; como incentivo construir espacios y derechos para todos; la estrategia para la Reforma del Estado debe tomar en cuenta la estructura real de poder en México.

7. Toda Reforma del Estado que actualmente se pretenda llevar a cabo, pasa necesariamente por la Reforma del Congreso ya que es la sede del pluralismo con poder para hacerlo. La responsabilidad de la reforma concierne al Congreso, de ahí debe salir la primera institucionalidad. Para lograr la consolidación de la democracia es

necesario el poder del Congreso, ya que en un sistema plural su sede originaria para impulsar las reformas es desde la representación nacional, esto es, el Congreso.

8. Es preferible priorizar la reforma mínima a fin de lograr acuerdos. Entonces, es mejor plantear pocas que muchas, para así hacerlas realizables, y derivado de ello, estamos proponiendo que es factible, es viable con el diseño de un nuevo Reglamento para la Cámara de Diputados y otro para la Cámara de Senadores, sin olvidar el Reglamento para el Congreso General y la Comisión Permanente.

9. Nuestro ordenamiento jurídico nacional es, a nivel mundial, de los que más normas contiene pero, irónicamente, es un país en el que menos se cumplen, entonces estamos frente a un problema de eficacia del sistema jurídico mexicano, y es aquí donde el Poder Legislativo, para estos tiempos de transición, tiene una responsabilidad de primer orden.

10. El actual Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cumplió en su tiempo su función, está muy bien diseñado como una pieza unívoca de alta calidad parlamentaria, para estos tiempos de transición política es evidente que ya no da para más, porque se requiere de un Reglamento Parlamentario que tenga como propósito principal –y que obligue- el arribo de acuerdos entre los distintos Grupos Parlamentarios, y logre así ser eficiente en los trabajos legislativos ante un nuevo sistema de gobierno dividido.

11. La facultad constitucional del Parlamento Mexicano para expedir su Reglamento, no necesariamente debe ser una facultad expresa. Es un primer equívoco, porque la facultad reglamentaria del Parlamento mexicano está contenida implícitamente en este poder con el solo hecho de la existencia del órgano del Estado, además de su autonomía para organizar su estructura interna y funciones.

12. La iniciativa presidencial, con la intencionalidad modernizadora para el Congreso de crear la Ley Orgánica, para insertarla entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, fue un equívoco porque confundieron peligrosamente al Reglamento Parlamentario

con un Reglamento Administrativo, además de creer que el Reglamento Parlamentario tiene características de Ley Orgánica.

13. Existe una vinculación directa entre el Reglamento Parlamentario y la Constitución, porque entonces aquél desarrolla de manera inmediata a la Constitución y entre ellos no existe cuerpo normativo de por medio. Luego entonces, el Reglamento Parlamentario es una verdadera fuente integrada a la Constitución.

14. Los Reglamentos Parlamentarios son producto de la voluntad de los órganos legislativos del Estado, que, como representantes de la voluntad popular gozan de la supremacía jurídico-política en el mismo. Por el contrario, los Reglamentos Administrativos proceden de órganos subordinados en el esquema estatal, sometidos en el imperio de la ley; ley surgida precisamente de ese poder supremo. De ahí que el régimen jurídico de una y otra categoría de Reglamentos sea marcadamente diferente

15. Los Reglamentos Parlamentarios son cuerpos normativos autónomos de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del Derecho que no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los Reglamentos Administrativos.

16. En la historia de los Parlamentos, van de la mano la lucha por la autonomía de sus actos internos, primero del Senado romano frente al Emperador, luego frente al monarca, así después, la representación popular, como un Órgano de Estado en el devenir de la organización y sistematización de los poderes políticos. Es la construcción del Estado democrático cuya precondición es la existencia del Estado de Derecho.

17. La teoría de los *interna corporis* se consolida en torno a la exigencia, y como una preocupación constante, para equilibrar la tutela de la autonomía del Parlamento, y que tiene una cualidad propia consistente en que: «No existe la posibilidad de imposición coactiva externa de la norma en caso de incumplimiento. Los Parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra, aunque resulten ajustados al Reglamento, no hay autoridad externa a la que recurrir para obtener la imposición del precepto

reglamentario supuestamente infringido. Su aplicación descansa en controles internos.»[65] En síntesis, los *interna corporis*, o dicho en términos simples, los actos internos del cuerpo son actos que se originan, desarrollan y se extinguen dentro del Parlamento.

[65] *Santaolalla, Fernando. Op. Cit. Pág. 41*

La Facultad de Investigación de las Cámaras del Congreso. Un Ensayo de Derecho Comparado.

Jorge Garabito Martínez

Investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
Prof. de Derecho Constitucional y de Derecho Parlamentario en la Facultad de Derecho

I.- Las Comisiones de Investigación como Instrumentos de Control.

Cuando se habla de las Facultades de Investigación que tienen las Cámaras del Congreso, se piensa inmediatamente en estas facultades como parte de los controles inter-orgánicos, según la clasificación de Loewestein que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial.

Sin embargo, el concepto de «Facultad de Investigar» que tienen las Cámaras del Congreso va más allá del concepto de control, que en realidad es su fundamento.

El control que ejerce el Legislativo sobre los otros Poderes se basa en la célebre división de Poderes atribuida a Locke y Montesquieu y que, en el caso de los Estados Unidos, se conoce como la tesis de los *checks and balances* recogida en las primeras Constituciones de los Estados de la Unión Americana y en la propia Constitución Federal de los Estados Unidos.

La influencia de Montesquieu en la Convención de Filadelfia puede constatarse en la obra *El Federalista*, principalmente en el artículo XXVII.[66] La teoría de la división de Poderes trascendió rápidamente a través de las primeras Constituciones de los siglos XVIII y XIX, en las que se pregona el principio fundamental, tal como lo expuso Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes*, de que «...para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder», según la célebre frase del autor francés. La Teoría del moderno Estado de Derecho se basa fundamentalmente en la

[66] *Fondo de Cultura Económica. Varias ediciones.*

división de Poderes y en el establecimiento de controles mutuos para mantener la estabilidad en el Estado. La forma democrática del gobierno se entendía como el control del pueblo sobre quienes ejercen el poder. Cecilia Mora Donato atribuye a Stuart Mill la frase de: «que la Nación, o al menos una parte numerosa de ella, ejerza por medio de diputados que nombre periódicamente, el poder supremo de la inspección e intervención.» En esta forma, nace el concepto del control parlamentario como control político sobre los órganos del Estado. Esta noción de control parlamentario fundamenta la idea de que el Congreso no sólo es un órgano del Estado, sino también es el asiento del pluralismo político de una sociedad democrática.

Existe una amplia controversia sobre la naturaleza del control parlamentario, ya que unos lo consideran un control jurídico, y otros sostienen que es un control político. Entre quienes sostienen que el control parlamentario es de tipo jurídico, se encuentran Joaquín García Murillo y José Ramón Montero Gibert, quienes sostienen que el control parlamentario es un tipo concreto y específico del control jurídico. También Fernando Santaolalla sostiene que la única manera de concebir el control parlamentario es reconociendo su naturaleza jurídica y no política; por otra parte, Francisco Rubio Llorente y Manuel Reyes Aragón sostienen que el control parlamentario es un control de tipo político, concepto que cada día cobra más adeptos como Enrique Linde Paniagua y Ma. Asunción García Martínez, todos ellos prestigiados autores de los foros y academias españolas.

En España, la corriente más destacada sostiene que el control parlamentario se ejerce continuamente a través de todas las actividades parlamentarias. Así, Francisco Rubio Llorente sostiene que «no hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede actualizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda actividad.» A su vez, Manuel Reyes Aragón sostiene: «no sólo en las preguntas, interpelaciones, mociones, Comisiones de Investigación, control de normas legislativas del gobierno que son los instrumentos más característicos del control, se realiza la función fiscalizadora, sino también, en el procedimiento legislativo, defensa de enmiendas y otras como en los actos de aprobación o autorización de nombramiento o elección de personas», todos ellos son actos de control.

En el concepto de control parlamentario influye decididamente la

evolución que históricamente ha sufrido el propio Parlamento. El Parlamento como representante de las clases contribuyentes, de las ciudades y de los gremios, como surgió en el tránsito del feudalismo a la Edad Media para, a través de largos siglos de pugna continua contra el monarca a quien le fue arrebatando poco a poco los elementos de su autoridad para convertirse en la temprana Edad Moderna, como parte del Estado; el Parlamento sufre así un cambio total en su naturaleza al convertirse en parte del Estado sin dejar de representar al pueblo de donde viene.

Esta evolución del Parlamento ha dificultado la posibilidad de definir los controles que ejerce y concretamente determinar a qué se llama control parlamentario. En la época actual, se llama control parlamentario al que ejerce el Parlamento sobre el Ejecutivo en los regímenes presidenciales, o al que ejerce la mayoría del Parlamento sobre el gobierno salido de sus propias filas en los sistemas parlamentarios. Igualmente, se denomina control parlamentario al que ejercen las minorías sobre el gobierno en determinados casos y situaciones.

El control parlamentario de las minorías se ejerce tanto en los sistemas presidenciales como en los parlamentarios, como veremos más adelante.

Como lo ha señalado Embid Irujo: «El fundamento del control parlamentario radica en que el control es una competencia de la mayoría parlamentaria para favorecer la estabilidad política.»[67] En este concepto de control parlamentario, el sujeto del control es el Parlamento, y su objeto la actividad del gobierno. Pero en la actualidad, este concepto ha cambiado, y hoy el control parlamentario debe tener como sujeto a la minoría y como objeto la actividad del gobierno, y la mayoría los sustenta en los países de régimen parlamentario y en aquellos otros de régimen presidencial apoyado por una mayoría en el Congreso.

También es verdad, como ha sido señalado, que reducir el control parlamentario a un derecho de oposición o de minorías es limitar el horizonte a una mera revisión alejada de la pretensión determinante de un poder sancionador. El limitar el control parlamentario a una crítica pública hace indudable que este tipo de control pertenece a la minoría. Pero si se amplía el concepto de control parlamentario a la capacidad de decisión, estamos hablando entonces del control que ejerce la mayoría del Parlamento.

Este último concepto de control que ejerce la mayoría, ha sido puesto

[67] *Embid Irujo, Antonio,* ***El Control Parlamentario del Gobierno y el Principio de Mayoría Parlamentaria. Reflexiones.*** *Madrid, 1992.*

en tela de juicio en los sistemas parlamentarios en que el gobierno surge del Parlamento pues, siendo así, ¿qué objeto tiene que la mayoría se controle a sí misma, puesto que mayoría parlamentaria y gobierno son exactamente el mismo equipo?

Sobre este tema, es válida la observación que hace Forsthoff en Alemania, quien afirma que: «Existe también un control del gobierno por los partidos que han formado el gobierno (o que apoyan al gobierno), pero este control se realiza bajo la forma de influencia intrapartidista y no en forma de control público.»[68] No creemos que este tipo de controles puedan llamarse parlamentarios, sino más bien es un influyentismo partidista en el que el partido actúa como grupo de presión.

Francisco Rubio y Llorente define como control parlamentario aquél que es desempeñado por todos los grupos a través de todos los procedimientos, pero el contraste de la actuación gubernamental con el criterio de la mayoría lleva necesariamente a la defensa de aquella actuación, para la que el gobierno suele bastarse a sí mismo. La gran protagonista del control parlamentario es, sin duda, la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre.

El concepto de control parlamentario nos lleva forzosamente al de minoría parlamentaria y, como consecuencia, al concepto de oposición, aunque entre ambos existen grandes diferencias, pues el concepto de oposición es esencialmente jurídico y político, mientras que el de minoría es más amplio. La oposición, no importa su tamaño, es esencialmente un grupo que espera llegar a ser gobierno y se considera a sí mismo alternativo a la espera del voto mayoritario que lo conduzca al poder, mientras que la minoría parlamentaria no necesariamente persigue la alternancia, sino esencialmente el control parlamentario a través de una minoría poderosa e influyente. La oposición parlamentaria busca esencialmente el perfeccionamiento de la democracia como vía de acceso al poder.

De esta manera, se han venido reconociendo las funciones de la oposición institucionalizada, principalmente como la representación y defensa de los intereses de los distintos sectores de la sociedad que no se hallan representados en el Parlamento; asimismo, se señala como la principal función de la oposición minoritaria el control del gobierno, es decir, su pretensión

[68] *Forsthoff, Ernest.* ***El Estado de la Sociedad Industrial****, Madrid, 1975.*

de presionar al gobierno tratando de impedir la adopción de decisiones que considera lesivas a distintos sectores sociales y, finalmente, la oposición representa una alternativa que dentro de la continuidad del sistema permita asumir un cambio político.

Esta idea de que la oposición representa la oportunidad de un cambio en la dirección del gobierno sin necesidad de un rompimiento violento, se debe a Bolingbroke que la introdujo en 1736 en Inglaterra hablando de la dualidad oposición-gobierno, origen de la «leal oposición a Su Majestad».

Tradicionalmente se sostenía que, de las funciones que desempeña el Parlamento, la más natural e importante era la facultad legislativa. Con la evolución y el desarrollo del Estado Moderno se sostiene ahora que la función más importante que desempeña el Parlamento no es la legislativa, sino el control que ejerce y puede ejercer principalmente sobre los actos del gobierno pero también sobre la actividad del Poder Judicial.

De esta manera ya, durante el siglo XIX, la actividad fundamental del Parlamento se centraba en el control sobre la hacienda pública librando continuas e intensas batallas frente al gobierno para determinar el gasto público. La controversia que en el inicio del 2005 escenifican en México el Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo, precisamente acerca del control y determinación del gasto público, no es sino la pervivencia extrapolada en el tiempo y en el lugar de inveteradas luchas entre el Parlamento y el gobierno por el control de la hacienda pública.

Desde finales del siglo XIX, las batallas en Inglaterra y en el Continente Europeo entre el Parlamento y el gobierno se libraron en torno a la determinación del gasto público. En Inglaterra, esta oposición desapareció al cambiar el sistema de gobierno y convertir el parlamentarismo en un sistema de gobierno de gabinete en el que el gobierno es simplemente un apéndice del propio Parlamento. Así desaparece todo vestigio de discusión y oposición, puesto que el gobierno es producto del Parlamento. No obstante, continúa la permanente fiscalización y control del Parlamento sobre las políticas gubernamentales y la actuación del gobierno. En esta forma, todas las políticas gubernamentales, la política económica, la política de orden público, la política de defensa interior y exterior, así como la política de las Relaciones Exteriores, o sea, toda la actividad gubernamental se encuentra bajo la lupa fiscalizadora del Parlamento para constituir la principal actividad del Poder Legislativo.

En Inglaterra, donde es tradicional la independencia del Poder Judicial, el Parlamento fija su vista e incluye dentro del control parlamentario la política judicial. De la misma manera, el Parlamento se interna en aspectos poco llamativos pero que, a juicio del mismo, requieren su atención, como las cuestiones de defensa interior y exterior en las que ejerce un cuidadoso control.

No escapan al control del Parlamento las instituciones o corporaciones que han surgido en el Estado moderno como autónomas o independientes, y que carecen de controles externos, salvo el del Parlamento. Por último, el Parlamento extiende su fiscalización hasta las relaciones internacionales y puede controlar al gobierno en la preparación, discusión, realización y autorización de cualquier tipo de tratado o convenio internacional.

El control parlamentario sobre las relaciones exteriores es muy amplio, principalmente en los países europeos.

En conclusión, el control parlamentario se extiende sobre todas las actividades que desarrolla la administración pública, principalmente en aquellas relativas a la gestión de los recursos públicos. En resumen, el control parlamentario recae sobre la acción total del gobierno y las entidades públicas. La inmensa mayoría de escándalos por malversación de fondos públicos podría evitarse con un control más efectivo del Parlamento, que revise las políticas de adjudicación de obras, destino de recursos, gastos etc.

Señala Norberto Bobbio: «...nunca se ha subrayado bastante que el control público del poder es mucho más necesario en una época en que han aumentado enormemente los medios técnicos de que puede disponer el gobierno. Quien posee el sumo poder en una sociedad tiene la posibilidad de tener mil ojos: está en condiciones de verlo todo de todos. Ningún déspota de la antigüedad, aunque hubiera conseguido rodearse del mayor número de guardias y de espías, tuvo nunca la posibilidad de tener tantas informaciones sobre sus súbditos como las que suministra una eficiente instalación de computadoras a cualquier gobierno actual. *Sería una grave derrota de la democracia, nacida con la promesa de la transparencia del poder, que el gobierno pudiera verlo todo sin ser visto*, no hay duda que la mayor tentación del poder en todos los tiempos ha sido esconderse para poder ser lo más parecido posible a Dios, que es invisible, que todo lo ve. ¿Estamos seguros de que la democracia nacida para derrotar esa tentación ha logrado su propósito?»[69]

[69] *Bobbio, Norberto.* ***El Futuro de la Democracia****. FCE.*

II.- Las Comisiones de Investigación en Alemania.

En Alemania, las Comisiones de Investigación son órganos del *Bundestag* (Dieta Federal o Cámara Baja del Parlamento) que tiene como función preparar las resoluciones del Pleno con autoridad para recabar toda clase de informaciones y de pruebas dentro de las actividades necesarias para el funcionamiento del Pleno de la Cámara; sin embargo, el hecho de que las Comisiones designadas recaben pruebas en algún asunto, no las equipara en forma alguna con un tribunal.

El fundamento constitucional de las Comisiones de Investigaciones en Alemania se encuentra en el Artículo 44, apartado 1 de la Constitución Federal, que a la letra dice: «...el *Bundestag* tiene el derecho y, a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar una Comisión de Investigación que reunirá las pruebas necesarias en sesión pública. La publicidad podrá ser suprimida.»

Los antecedentes de estas Comisiones se encuentran en la Constitución prusiana de 1850, cuyo Artículo 82 establecía: «...cada Asamblea podrá disponer Comisiones para investigar sobre ciertos hechos.» Esta facultad también estaba establecida en la Constitución de Weimar de 1919. En su Artículo 34 consagraba el derecho del *Reichstag* a nombrarlas, pero era obligación hacerlo cuando lo solicitara una quinta parte de los diputados. Estas Comisiones eran elegidas por el Parlamento y se encontraban limitadas materialmente por la competencia constitucional del *Reichstag*, así también como por la naturaleza de su misión que se reducía a investigar los hechos, sin la facultad de juzgarlos, lo que era competencia del Parlamento. Por lo tanto, las actividades de las Comisiones eran meramente preparatorias para los debates públicos, a no ser que las dos terceras partes de los miembros del Parlamento votasen porque la discusión no fuera pública. Todas las autoridades administrativas, incluyendo los tribunales administrativos, estaban obligados a suministrar a las Comisiones de Investigación toda la información que requerían, exhibiendo, si la Comisión lo exigía, sus actas y sus protocolos, pues el procedimiento indagatorio se regía extensivamente por las reglas del procedimiento penal. A pesar de todas estas facultades, las Comisiones de Investigación sólo eran órganos del Parlamento que le auxiliaban en funciones concretas.

Como puede verse por la redacción en el precepto constitucional

citado, las Comisiones de Investigación son un derecho de las minorías. La doctora Mora Donato, en su obra *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación*,[70] alude a Max Weber, que sostuvo que el derecho de crear Comisiones de Investigación pertenecía a las minorías: «...este derecho debe crearse absolutamente como derecho minoritario (digamos por ejemplo, a petición de 100 diputados) y, por supuesto, con el derecho de la minoría a representación, interrogación e informe accesorio, aunque sólo fuera para oponerse en el futuro a toda posible «política mayoritaria» parlamentaria y sus peligros conocidos.[71]

El precepto constitucional citado tiene una doble vertiente. Por un lado, constitucionaliza el derecho de las minorías, o grupos opositores al gobierno para que se constituyan las Comisiones de Investigación y, por otro lado, establece la obligación de la mayoría de constituir estas Comisiones. Es decir, la Constitución alemana, como sus antecedentes citados, establecen el derecho que tienen las minorías opositoras de que se constituyan las Comisiones de Investigación que ellas soliciten. Las Comisiones de Investigación tienen pues, un sustento constitucional, pero la normatividad de su funcionamiento se establece en el Reglamento del *Bundestag*. Este Reglamento establece que los partidos representados en la Cámara tienen derecho de participar, todos, en la constitución de estas Comisiones de Investigación de acuerdo con la importancia o fuerza numérica de cada uno de los Grupos Parlamentarios.

Un aspecto importante de esta reglamentación estriba en que es el *Bundestag* el que determina el número de miembros que deben integrar una Comisión, pero corresponde a los Grupos Parlamentarios la designación de los miembros que van a integrar dichas Comisiones. Existe la costumbre, como norma, que en cada Comisión investigadora figuren miembros de todos los Grupos Parlamentarios y de que al Grupo de menor importancia numérica debe corresponderle al menos un miembro para cada Comisión que se integre.

Es importante saber que el Tribunal Constitucional Federal ha establecido que el derecho que tienen los diputados de colaborar en igualdad de condiciones se satisface suficientemente mediante el reconocimiento a un derecho básico de colaborar al menos en alguna Comisión. En consecuencia, no existe un derecho concreto para pertenecer a una Comisión determinada.

Normalmente en el *Bundestag* las Comisiones se integran por once miembros que se consideran suficientes para que el trabajo no se retrase ni

[70] *UNAM, 1998.*
[71] *Escritos políticos. México, 1982.*

se enrede en discusiones farragosas, sino que puedan trabajar eficazmente y garantizar la discreción de las discusiones y la fluidez de los trabajos. Normalmente, cuando una Comisión requiere de un mayor número de miembros, estos no pasan de veinticinco diputados.

Las Comisiones de Investigación acostumbran nombrar un Presidente y Vicepresidente conforme lo hayan acordado en la Junta de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, pero es muy frecuente que la Presidencia se otorgue a la mayoría y la Vicepresidencia a la oposición, distribuyendo los cargos alternativamente entre la mayoría y la oposición.

A pesar de que las Comisiones de Investigación son creadas mediante proposición de una cuarta parte de los diputados, y que el derecho de proponerlas está reconocido a las minorías, y la obligación de aprobarlas e integrarlas es de la mayoría, este derecho minoritario reconocido por la Constitución alemana deja bien claro que las Comisiones de Investigación son instrumentos de lucha político parlamentaria entre la oposición y el gobierno. La oposición consigue, en contra de la mayoría, la integración de la mayor parte de las Comisiones de Investigación. Por su parte, la mayoría aprueba estas Comisiones para demostrar que nada tiene que esconder ni que temer.

En consecuencia, las Comisiones de Investigación son un elemento indispensable en las funciones de control que ejerce el *Bundestag* sobre el Ejecutivo y demuestran no sólo las ventajas del sistema parlamentario basado en la mayoría, sino su naturaleza democrática. Las Comisiones de Investigación sólo ejercen las competencias del *Bundestag*, es decir, sólo pueden conocer de los asuntos que sean competencia de la Federación, a diferencia de las Comisiones de Investigación de los Lander cuya competencia es local y pueden supervisar a los Municipios, las Comisiones de Investigación del *Bundestag* sólo conocen de problemas federales.

Por razón natural, con mucha frecuencia las Comisiones de Investigación se constituyen para precisar responsabilidades y esclarecer acontecimientos y conductas reprobables dentro del gobierno federal o del sistema gubernamental.

Las Comisiones de Investigación deben tener un objeto concreto precisamente delimitado. No se autorizan Comisiones de Investigación que hagan un seguimiento crítico de la actividad gubernamental y, por supuesto,

deben tratarse de asuntos de interés público. Sus conclusiones no sólo hacen una valoración de la investigación, sino que concluyen con recomendaciones políticas.

Al crearse una Comisión de Investigación debe quedar suficientemente determinado su objeto sin desviarse hacia otros motivos y debe centrar su labor investigadora en el tema señalado.

La Constitución alemana autoriza que las Comisiones de Investigación pueden crearse no sólo limitadas al ámbito de las cuestiones de Estado o de gobierno, sino que pueden centrarse en cualquier tipo de materias, siempre que sean de interés general. Así, se pueden crear Comisiones de Investigación referentes a las empresas públicas o privadas, lo mismo que las relativas a algún o algunos sindicatos u otros grupos que realicen actividades con dinero público o en cuyas actividades exista un interés de parte de la sociedad para conocer su desarrollo.

Un aspecto sumamente importante de las Comisiones de Investigación en Alemania es que tienen el poder de practicar pruebas con fundamento en el Artículo 44 de la Constitución, apartado 2, que mencionamos al principio. Las pruebas que practiquen las Comisiones de Investigación se realizarán conforme a las reglas del proceso penal y se mantendrá la observancia sobre el secreto de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones, pues las actividades de estas Comisiones quedarán sujetas a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales que autoriza un amplio control sobre las mismas.

Dentro de las facultades que les están reconocidas, y dentro de los parámetros que el Código de Procedimientos Penales les fija, las Comisiones de Investigación pueden citar testigos, ejercer coerción sobre ellos, imponerles multas, obligarlos a prestar juramento y hacer declaraciones, e incluso pueden sancionarlos con arresto. Sus facultades son tan amplias que pueden interrogar a personas que desempeñen funciones públicas, incluyendo los miembros del gobierno.

Los funcionarios que deben comparecer como testigos ante una Comisión requieren autorizaciones análogas a las que se precisan para declarar ante un tribunal.

«Finalmente -dice la Dra. Mora-Donatto-, las Comisiones de

Investigación concluyen sus trabajos con la presentación de sus informes ante el pleno de la Cámara; se trata de una conclusión consensuada; aunque, generalmente, el informe permite a la minoría, en caso de no estar de acuerdo, fijar su postura al respecto a través de un informe individual. Dichas conclusiones carecen de cualquier forma de fuerza judicial.

«Por último, se ha discutido en la doctrina alemana si el mandato de una Comisión termina automáticamente con el fin normal de una Legislatura, y qué sucede ante la disolución anticipada de la Cámara; la opinión prevalente sostiene que si no se ha satisfecho el objeto para el que dicha Comisión fue creada, la misma debe extinguirse o disolverse al término de la Legislatura. La misma interpretación deberá darse en el caso de presentarse una disolución anticipada de la Cámara, ya que no se ve cómo un órgano del Parlamento cuyos miembros han perdido la legitimación electoral puedan continuar funcionando, cuando incluso sus miembros no pueden seguir gozando la inmunidad parlamentaria.»

III.- Estados Unidos.

Bernard Schwartz, eminente constitucionalista americano, nos comenta en su obra *Los Poderes del Gobierno*:[72] «Poder de Investigación del Congreso. Pocos aspectos de la autoridad del Congreso han recibido más atención pública en años recientes que el poder de investigación. A veces en verdad, parece que el principal papel del Congreso ha llegado a ser el que William Pitt, el Viejo, llamó alguna vez el de gran inquisidor de la Nación. Desde la segunda guerra mundial por lo menos, muy a menudo ha parecido que el miembro del Congreso en su calidad inquisitiva deja en la sombra al miembro del Congreso en su calidad de legislador.»

Difícilmente puede negarse en estas fechas que el poder de investigación es un auxiliar esencial de la función legislativa. El debido ejercicio de esa función presupone la existencia de un juicio informado por parte de los miembros de la Asamblea Legislativa. «Un Congreso informado –ha declarado Harry S. Truman- es un Congreso prudente; un Congreso no informado seguramente perderá una gran parte del respeto y la confianza del pueblo.» Es por medio del uso del poder de investigación que el Congreso obtiene la información necesaria que lo faculta debidamente para el ejercicio de sus funciones actuales. No es en verdad exagerado decir que, en las condiciones actuales, los Comités investigadores han llegado a ser, en gran parte, los ojos y oídos del Poder Legislativo. «Sin el poder

[72] *UNAM, 1966.*

de investigar... –como lo ha señalado el Presidente de la Suprema Corte, Warren- ...el Congreso se vería gravemente obstaculizado en sus esfuerzos por ejercer sus funciones constitucionales prudente y eficazmente.

«Sin embargo, por importante que pueda ser el poder investigador legislativo, no está autorizado en ninguna parte de la Constitución. Según las palabras de la Suprema Corte en una causa destacada: 'No hay ninguna disposición que otorgue expresamente a una u otra Cámara el poder de hacer investigaciones y de exigir testimonios, a fin de que pueda ejercer su función legislativa prudente y eficazmente. Así es que se suscita la cuestión de si este poder es de tal manera incidental en la función legislativa, que esté implícito.'

«Desde la fundación de la República, el Congreso ha procedido con la idea de que poseía autoridad investigadora como un incidente necesario de los poderes que expresamente se le delegaron. Ese poder fue afirmado primeramente en 1792, cuando la Cámara de Representantes nombró un Comité selecto para investigar el desastre del General St. Clair y su ejército en su expedición contra los indios. Desde su investigación en el caso St. Clair hasta nuestros propios días, el poder inquisitivo se ha ejercido con frecuencia siempre creciente. 'El poder de investigar –nos informa la Suprema Corte- ha sido empleado por el Congreso en toda nuestra historia, en toda la gama de los intereses nacionales con respecto a los cuales el Congreso podría legislar o decidir, después de debida investigación, no legislar.'

«Aunque desde el principio el propio Congreso ha actuado así, con la suposición de que su poder de investigar era un poder implícito 'necesario y apropiado', no fue sino hasta *MacGrain vs. Daugherty* en 1927 que la base constitucional del poder de investigación del Congreso se expuso específicamente por la Suprema Corte. La causa McGrain surgió de una investigación senatorial de los departamentos ejecutivos implicados en los escándalos por cohecho conocidos por Teapot Dome. El comité investigador había expedido una citación para el hermano del Procurador General. Cuando rehusó obedecer, el Senado ordenó que se le hiciera comparecer ante él. Antes de que eso pudiera hacerse, el recalcitrante testigo obtuvo un decreto de *habeas corpus* de un Tribunal Federal de Distrito, fundándose en que el Senado, al hacer la investigación, se había excedido en sus facultades.

«Al revocar la decisión del tribunal inferior, la Suprema Corte emitió un voto que sustenta ampliamente el poder de investigación del Congreso:

'Somos de opinión que el poder de inquirir –con el procedimiento para aplicarlo compulsivamente- es un auxiliar esencial y apropiado de la función legislativa... Un cuerpo legislativo no puede legislar sabia o eficazmente sin información respecto de las condiciones que la legislación intenta afectar o cambiar; y cuando el cuerpo legislativo no posee por sí mismo la necesaria información –lo cual sucede no pocas veces- debe recurrirse a otros que efectivamente la posean ... así es que hay amplia base para pensar, como pensamos, que las disposiciones constitucionales que confían la función legislativa a las dos Cámaras, han tenido como objeto incluir esta atribución a fin de que la función pueda ser ejercida eficazmente.

«En *McGrain vs. Daugherty* definitivamente se sostiene el poder de una u otra Cámara de la legislatura, según las palabras del alto tribunal 'para que, por medio de sus propios procedimientos, pueda compeler a un particular a que comparezca ante ella o ante uno de sus Comités y rinda para él testimonio necesario que le permita ejercer eficazmente una función legislativa que le corresponda de acuerdo con la Constitución'.»

Schwartz continúa explicando de qué medios se puede valer el Congreso para hacer efectivo en la práctica el poder de investigación, es decir, cuáles son las sanciones que están al alcance del Congreso.

«La experiencia –dijo el magistrado Van Devanter en el dictamen McGrain-, ha enseñado que las meras solicitudes de [...] información, a menudo de nada sirven, y también que la información que se proporciona espontáneamente no siempre es exacta ni completa; así es que son esenciales algunos medios de apremio para obtener lo que se necesita.» El poder de investigación, si está privado de la sanción de los procedimientos de apremio, no es más que un poder truncado.

«La sanción básica que respalda el poder de investigación del Congreso es el poder contra el desacato. Cualquiera de las Cámaras puede considerar como una rebeldía el hecho de que una persona deje de someterse a su autoridad.»

A continuación, Schwartz menciona diversos casos en que la Suprema Corte confirma el poder de cualquiera de las Cámaras del Congreso para imponer sanciones contra el desacato y la contumacia contra la negativa a comparecer o a contestar las preguntas que se le formulen. El testigo debe entregar los documentos y las pruebas que se le requieran. En repetidas

ocasiones, el Congreso llegó a imponer sanciones de privación de la libertad por desacato. En la causa *Anderson vs Dunn* la Corte «decidió explícitamente que del poder de legislar otorgado al Congreso por la Constitución, debía inferirse como implícito el derecho del Congreso a la propia conservación: es decir, a enfrentarse, por medio del poder contra el desacato a las obstrucciones directas opuestas a sus deberes legislativos.»

En años recientes -explica Schwartz-, el Congreso ha abandonado prácticamente su costumbre de utilizar la sanción coercitiva en los procedimientos del desacato en la respectiva Cámara. En lugar de ello, ha invocado la ayuda de los tribunales para protegerse contra la conducta contumaz. Ha llegado a constituir costumbre que se remitan las causas por «desacato contra el Congreso» al Departamento de Justicia para su persecución penal.

Es obvio que el derecho norteamericano tiene como origen las normas del derecho inglés. Pero también es evidente que el derecho norteamericano ha evolucionado en forma distinta y se ha alejado del derecho inglés en muchos aspectos.

Por ejemplo: «que los Comunes son, según las palabras de Lord Coke, los inquisidores generales del Reino, lo admito por completo... –declaró un Juez inglés en una causa importante-, 'nuevamente' me gustaría decir que pueden inquirir todo lo que les incumbe conocer respecto del bienestar público; y también a ellos, creo, se les confía la determinación de lo que queda comprendido dentro de esa categoría.» Schwartz explica que queda establecido en la ley inglesa que una orden de prisión de la Cámara de los Comunes no está sujeta al examen de ningún tribunal.

Al quedar la *lex parliamenti* excluida de la *lex térrea*, o ley de la Nación, se ha excluido la revisión judicial del ejercicio de la autoridad legislativa contra el desacato. Desde el siglo XVII, el Tribunal Superior de la Gran Bretaña ha sostenido la pretensión del Parlamento de que ningún Tribunal tenía jurisdicción para conocer de esos asuntos.

Por lo que atañe a los Estados Unidos, en la causa de *Kilbourn vs Thomson* de 1881, se sostuvo que el poder de la Cámara de Representantes contra el desacato era similar en este respecto al que tenía la Cámara de los Comunes.

La Suprema Corte rehusó seguir esta opinión. De acuerdo con el alto Tribunal; «los poderes y privilegios de la Cámara de los Comunes en Inglaterra,

en materia de castigo por desobediencia, descansan sobre principios que no tienen ninguna aplicación a otros cuerpos legislativos, y ciertamente no son aplicables en forma alguna a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.»

El Presidente de la Suprema Corte, Warren dijo: «...a diferencia de la costumbre inglesa, desde el mismo principio, el uso de la legislatura del poder contra el desacato, se consideró sujeto a revisión judicial.»

En conclusión, en relación con el poder de investigación en los Estados Unidos, las Comisiones de Investigación pueden constituirse para investigar cualquier asunto que tenga un interés público, pero en materia de desacato a sus resoluciones, las providencias y medidas que tome la Comisión Investigadora quedan sujetas a la revisión judicial.

IV.- Argentina.

La Investigación Congresional en el Derecho Constitucional Argentino.

El Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos está conformado por un grupo de profesores universitarios preocupados por la investigación de temas relativos al orden político institucional de su país.

En 1986, el Instituto publicó un volumen titulado: *Atribuciones del Congreso Argentino* en el que el profesor de Derecho Constitucional, Felipe Seisdedos, colabora con un valioso trabajo sobre «La Investigación Congresional; las Comisiones Investigadoras», en el que, cargando el acento sobre el control que el Congreso debe ejercer, concluye en la doctrina norteamericana de las facultades implícitas del Congreso para investigar.

Al referirse a la función de control como fundamento de la facultad de investigación, dice: «En el principio de legalidad, su lógica consecuencia, una Constitución escrita y rígida y en la responsabilidad de los dominantes legales encuentra su primera explicación la facultad del Congreso de designar Comisiones investigadoras.

«Dice bien Bidart Campos: 'El plexo de ideas políticas que lo anima –al constitucionalismo liberal- presupone una subordinación o sumisión del Estado al derecho, al orden jurídico objetivo, a la ley, con la consiguiente sujeción de los gobernantes al derecho, y la emergente responsabilidad por las violaciones

al mismo.'[73] Quedamos entonces –continúa Seisdedos- en que la Constitución nacional obliga a los gobernados, pero, del mismo modo, a los gobernantes.

«Si la ley suprema se impone también a los detentadores del poder, estos deben responder por sus trasgresiones. Tal, por lo menos, es lo que manda la forma republicana de gobierno.

«No es posible la sumisión de los gobernantes al orden jurídico, y su consiguiente responsabilidad, si, a su vez, no se dispone de métodos de control adecuados. En esta temática se ubica la facultad investigativa del Congreso; dentro de esta línea argumental, enseña Vanosi[74] que 'es el control el que hace posible la responsabilidad; y en esa relación es la investigación la que está al servicio del control, como medio conducente a la averiguación de la verdad.'

«La tendencia es la siguiente -continúa Seisdedos-: el poder del Estado se potencia y expande; el acrecentamiento favorece al órgano Ejecutivo; y, a su turno, se debilita el rol institucional del Parlamento. Si no para revertir, al menos para paliar dicha situación, para recuperar el equilibrio del sistema se ha propuesto aumentar el control. La ecuación: a mayor poder, mayores controles.

«Las Comisiones Investigadoras tienen acá un papel que jugar. En efecto, correctamente apunta Pedro J. Frías que 'el control devuelve indirectamente el poder, cuando está unido a la posibilidad de modificar el sistema y corregir la ejecución defectuosa', y que 'la investigación parlamentaria es el medio más idóneo para el ejercicio de esta función de fiscalización'.»

La conclusión llega a idénticos resultados: el poder de investigación es una facultad implícita a la función legislativa y se funda igualmente en el control que el Congreso realiza dentro de la división de poderes establecida por la Constitución.

V.- México.

Las facultades de investigación del Congreso mexicano tienen una historia azarosa.

Cierto es que en la Constitución de 1857, que originariamente eliminó a la Cámara de Senadores, fundada principalmente en la consideración de que el Senado era una institución nefasta para México, sin distinguir entre lo que es el Senado en un sistema republicano de tipo federal como en la

[73] *Bidart Campos, Germán J.* ***Los Derechos del Hombre.*** *Ediar Buenos Aires, 1973.*
[74] *Vanosi, Jorge R.* ***La Responsabilidad de los Gobernantes en el Estado de Derecho.***

Constitución de 1824, y lo que fue el Senado en los regímenes centrales en los que el Senado ejerció un papel nefasto para la historia de México.

Suprimido el Senado en un sistema federal, el Congreso constituido exclusivamente por la Cámara de Diputados derivó rápidamente hacia un sistema de gobierno congresional en que se sometía al Ejecutivo a acatar la voluntad del Congreso unicameral, debilitando a tal modo las facultades del Ejecutivo que orilló a Comonfort a pretender derogar la Constitución, iniciando la ascensión de Juárez a la Presidencia de la República seguida de la guerra de tres años, la intervención francesa y el Imperio de Maximiliano.

Liquidada esta situación en 1867 con el triunfo de las armas republicanas, el gobierno de Juárez quiso reformar la Constitución para reestablecer el Senado y el sistema federal, lo que se logró después de la muerte de don Benito Juárez. Aún reformada la Constitución con el restablecimiento del Senado, el Ejecutivo seguía en situación desequilibrada frente al Poder del Legislativo.

Después del triunfo de la Revolución constitucionalista, don Venustiano Carranza, en su mensaje al Congreso de Querétaro, fue muy explícito en su desprecio y desconfianza hacia el Poder Legislativo.

Los siguientes renglones de la exposición de motivos del señor Carranza al Congreso de Querétaro demuestran lo antes dicho: «La división de las ramas del Poder público obedece, según antes lo expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la Nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay la necesidad imprescindible de cercarles a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí; de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aún llegar hasta alterar el orden y la paz de la República.

«El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

«Encaminados a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que,

la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la Republica y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurasen siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas.

«El Poder Legislativo tiene, incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad o improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter claramente judicial, la reforma tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un Magistrado de Circuito o a un Juez de Distrito, o a una Comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirle las autoridades inferiores.» [75]

Este desapego crítico de don Venustiano hacia el Poder Legislativo se traduce inmediatamente en los textos constitucionales sometidos a la consideración del Congreso Constituyente y que reflejan el criterio del Primer Jefe.

En cuanto a las necesidades de información que lógicamente debe tener cualquier Congreso para legislar o para no legislar, el Artículo 93 del texto original de la Constitución de 1917 dice: «...los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.»

A juicio de don Venustiano bastaban estos dos recursos para que los diputados tuvieran los informes necesarios para sus labores; es decir, el Primer Jefe no consideraba que los diputados requerían de mayor información pues, como dice en su exposición de motivos, para la capacidad de los diputados lo concedido en el Artículo 93 es más que suficiente.

Otro aspecto muy importante en relación con el mismo tema: las

[75] ***Diario de los Debates del Congreso Constituyente***. *Pág. 267.*

necesidades de información que naturalmente deben tener las Cámaras, es el Artículo 97 que se refiere a las facultades de la Suprema Corte de Justicia y que en su tercer párrafo decía textualmente: «...podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Circuito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la Ley Federal.»

Quiero hacer hincapié en lo relativo a: «alguna de las Cámaras de la Unión», es decir, las Cámaras del Congreso no tienen facultades para investigar directamente alguno de los graves hechos que menciona el párrafo anterior; si quieren tener conocimiento de las violaciones al voto público o de algún otro hecho trascendente para la vida nacional, tienen que hacerlo a través de la Suprema Corte de Justicia, porque en el texto de 1917 las Cámaras del Congreso carecían de la facultad de integrar Comisiones de Investigación.

Esto se tradujo en la incapacidad del Congreso para averiguar hechos muy graves como los acontecidos a mediados del siglo XX y conocidos como «la matanza de León», en los que la población de León, Guanajuato fue masacrada y la Corte, que era competente para hacer la investigación de los hechos se negó a realizarla, porque la consideró de poca importancia.

Por otra parte, las Cámaras del Congreso no sólo carecían de facultades para realizar la investigación, sino del interés político necesario, porque el esclarecimiento de estos crímenes involucraría al Ejército y al Gobierno Federal.

No fue sino hasta el 31 de enero de 1974 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al Artículo 93 constitucional, por adición de un segundo párrafo que faculta a las Cámaras del Congreso para citar a los Secretarios de Estado y se incluyó al Procurador General de la República, a los jefes de departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las

empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

En 1977 se reformó nuevamente el Artículo 93 de la Constitución para adicionar un tercer párrafo en los siguientes términos: «...las Cámaras, a pedido de una tercera parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar Comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.»

Esta reforma fue muy discutida en la Cámara de Diputados, pues la oposición, si bien aceptó el hecho de que los diputados pudieran constituir Comisiones de Investigación, la propuesta de que fuera la tercera parte de los diputados o la mitad de los senadores los que solicitaran la constitución de una Comisión de este tipo correspondiendo a las Cámaras en Pleno decidir sobre su instauración, se consideraba absurda. La Dra. Mora-Donatto, en su libro *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Políticos*, dice en la página 233: «...el legislador Jorge Garabito señaló con acierto que el Reglamento del Congreso exigía para la creación de una Comisión que ésta fuese solicitada por la Gran Comisión, o incluso, por un legislador. En este entendido propuso que se modificara el texto de la iniciativa, de manera que bastara con que un legislador propusiera la creación de una Comisión investigadora y que su solicitud fuera aceptada, por lo menos por la tercera parte de la Cámara de Diputados o la mitad de la Cámara de Senadores.

«La propuesta presentada por el Dip. Jorge Garabito fue modificada por la Cámara reduciendo la integración de las Comisiones de Investigación a la solicitud del 25% de los miembros de la Cámara.»

La adición de este tercer párrafo al Artículo 93 que el Ejecutivo presentó como un gran avance democrático, pues favorecía expresamente a las minorías de la oposición, era simplemente una manera de convertir a los diputados en auxiliares del Presidente, pues hecha la investigación, los diputados deberían entregar sus resultados al Presidente y no tenían facultad de publicarlos, es decir, el Presidente establecía a través de una Comisión de diputados una ampliación a su contraloría interna en relación con el sector paraestatal.

Conclusiones.

PRIMERA.- Las Cámaras del Congreso tienen la facultad implícita para investigar cualquier acontecimiento, asunto o tema, a fin de adquirir los conocimientos necesarios para decidir si legisla o no legisla sobre cualquier aspecto que tenga un interés público para el país.

SEGUNDA.- Esta facultad implícita, inherente a las funciones del Congreso, debe establecerse en la Constitución, en el Artículo 73 concretamente, en los términos señalados por la Constitución alemana arriba mencionada: «...cada Cámara tiene la facultad, y si lo solicita una minoría determinada, la obligación de constituir Comisiones de Investigación que trabajarán públicamente y darán a conocer sus resultados sin restricción alguna.

TERCERA.- De cualquier manera, se debe reconocer que la facultad de integrar Comisiones de Investigación es un derecho de las minorías calificadas, que no siempre son un instrumento de control del Legislativo, sino también son un instrumento de formación crítica para decidir si se legisla o no se legisla.

Un Nuevo Reglamento para el Congreso.

Juan Carlos Cervantes Gómez

Investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

A lo largo de la historia del parlamentarismo mexicano, los cuerpos normativos que regularon los procedimientos, estructura y funcionamiento de los órganos legislativos fueron distintos Reglamentos Parlamentarios, muy semejantes entre sí, en los que se observa la misma estructura básica y textos similares en varios Artículos. Fue hasta la modificación constitucional de 1977 que se suprimió la facultad del Congreso de formar su Reglamento Interior, y se le facultó para expedir una ley que regulara su estructura y funcionamiento internos. Con base en la nueva facultad se expidió la Ley Orgánica del Congreso de 1979, cuyo texto constituyó una revolución normativa en materia parlamentaria y en el cual, por primera vez, se previeron regulaciones independientes para cada Cámara; sin embargo, sólo en materia orgánica, dejando pendiente la reformulación de las reglas que regularan los debates y la operación de los órganos funcionales.

Actualmente, derivado de la nueva conformación de las Cámaras en el que la pluralidad es la regla general para su integración, es urgente una nueva reglamentación de los procedimientos que llevan a cabo a fin de eficientar sus trabajos. Es por esta razón, que resulta necesario analizar la regulación interior del Congreso tomando en cuenta sus antecedentes, evolución y perspectiva.

Qué es un Reglamento Parlamentario.

Para iniciar el análisis de la regulación interior del Congreso, es necesario definir previamente qué es un Reglamento Parlamentario. Fernando Santaolalla señala que «...los reglamentos parlamentarios son normaciones autónomas de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del Derecho que no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos.»[76] Por su parte, Ángel Garrorena Morales comenta que es «aquel conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución

[76] *Santaolalla, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Editorial Calpe. Madrid. Pág. 43.*

que expresan el derecho de las Cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento.»[77] Las anteriores definiciones se fundan en la autonomía del órgano parlamentario para expedir su reglamentación; sin embargo, de acuerdo con el último autor, existen dos criterios con respecto a su alcance, el primero considera que el Reglamento es Derecho propio o autoestatuido que existe independientemente y no puede ser penetrado por otros órdenes normativos; por otra parte, el segundo señala que el Reglamento es Derecho derivado de la Constitución y, por consiguiente, subordinado a ella y penetrado por otras normas. En lo particular coincidimos con el primero, ya que tomando en cuenta la naturaleza de los órganos legislativos, se puede afirmar que el órgano legislativo es completamente autónomo, por lo que ningún otro órgano puede incidir en la conformación de sus ordenamientos internos. Al respecto, Rainer Arnold señala que «...el parlamento representa directamente al pueblo como autoridad suprema del Estado con la consecuencia de que ningún órgano inferior o procedente de otro ramo de poderes como del ejecutivo pueda interferir en las modalidades de la formación de la voluntad del pueblo representado por el Parlamento.»[78] Con respecto a la autonomía del Parlamento para organizarse, agrega que la Constitución confirma este poder sin necesidad de atribuirlo expresamente, porque el mismo resulta directamente de la existencia del órgano, ya que: «El hecho de que la Constitución establezca la institución del órgano implica el poder de este último de determinar libremente, aunque en el marco de la Constitución, sus reglamentos internos.»[79]

La Facultad de los Órganos Legislativos para Autorregularse.

Como ya ha sido expuesto, los órganos legislativos tienen plena autonomía para regular su organización y procedimientos interiores, la cual tiene sus orígenes en el acta de derechos (*Bill of Rights)* de 1689, que establece que: «la libertad de debatir o de procedimiento parlamentario no puede ser juzgada ni revisada en ninguna corte fuera del parlamento.»[80] Apoyado en este principio, el Parlamento Británico desarrolló un derecho propio de cuya aplicación sólo las Cámaras podrían conocer.

Las teorías de la independencia parlamentaria que consideran al Parlamento como órgano Constitucional del Estado, sostienen la total y absoluta independencia y autonomía de la organización interna del

[77] ***Enciclopedia Jurídica Básica Volumen IV***. *Voz Reglamento Parlamentario. Ángel, Garrorena Morales. Editorial Civitas. España 1995. Pág. 5736*

[78] *Rainer, Arnold. Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el derecho alemán. Parlamento de Cantabria. Santander. 2000. Pág. 39.*

[79] Ibidem. Pág. 38.

[80] *Bill of Rights de 1689. The Avalon Proyect at Yale Law School. En www.yale.edu/lawweb/avalon/*

Parlamento, iniciando con la teoría clásica de los *interna corporis acta*, en el marco de las construcciones dogmáticas más acabadas para garantizar la independencia de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones.[81] La teoría de los *interna corporis acta* que aparece a mediados del siglo XIX, se origina en el concepto de *interna proceedins*. Los *interna proceedins* en el sistema inglés constituían privilegios parlamentarios tendientes a asegurar el correcto ejercicio en sus principales funciones legislativas y de control político.

De la teoría de los *interna corporis acta* deriva la doctrina de los *interna corporis norma* a que alude Fernando Santaolalla, que señala que: «...los reglamentos parlamentarios constituyen una manifestación del poder de normación autónoma de determinados órganos constitucionales [...] Los Parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra, aunque resulten ajustados al Reglamento, no hay autoridad externa a la que recurrir para obtener la imposición del precepto reglamentario supuestamente infringido. Su aplicación descansa en controles internos.»[82]

De acuerdo con Karl Loewesntein, la autonomía funcional consiste en que la asamblea debe estar organizada y operar de tal manera que pueda llevar a cabo su tarea, sin la presión exterior o la intervención de otros detentadores del poder o de fuerzas extraconstitucionales. «La autonomía funcional se concreta en el principio de *self-goverment* (autogobierno) interno: el parlamento puede ordenar y gestionar, propia e ilimitadamente, sus cuestiones internas. Estas reglas y las técnicas necesarias para su realización quedan fijadas generalmente en el llamado reglamento parlamentario.»[83]

En nuestro país, la autonomía para expedir el Reglamento Interno de los órganos encargados de ejercer la función legislativa fue reconocida desde la Constitución de Cádiz, que señalaba en su Artículo 127 que: «En las discusiones de las Cortes, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno interior, se observará el reglamento que se forme, por estas Cortes generales y extraordinarias, sin perjuicio de las reformas que las sucesivas tuvieren por conveniente hacer en él.» Este texto influyó en la redacción del Artículo 34 de la Constitución de 1824, en el que se señalaba que: «Cada Cámara en sus juntas preparatorias y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, observará el reglamento que formará el actual Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer en él, si ambas Cámaras

*[81] Manzella, Andrea. **El Parlamento**. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. LIII Legislatura. 1987. Pág. 228. Tosi, Silvano. **Derecho Parlamentario**. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados LVI Legislatura 1996. Pág. 80.*
[82] Santaolalla, Fernando. Op. Cit. Págs. 40 y 41.
*[83] Loewesntein, Karl. **Teoría de la Constitución**. Editorial Ariel. Barcelona, 1983. Pág. 242*

lo estimaren conveniente.» Posteriormente, en la Constitución de 1857, el Artículo 72, fracción XXVIII, facultaba al Congreso: «Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes.» Este precepto pasó íntegro al texto original de la fracción XXIII del Artículo 73 de la Constitución de 1917.

Con la reforma de 1977 se suprimió esta fracción y se adicionó un segundo párrafo al Artículo 70, para que el ordenamiento que regulaba al Congreso pasara de ser un Reglamento a una Ley. En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, se encuentran los argumentos que originaron esta modificación, que a la letra señala que «...la costumbre parlamentaria consagró que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso de la Unión se regulen por un reglamento propio pero que, por su jerarquía normativa, realmente constituye un ordenamiento con características de Ley Orgánica»;[84] no obstante la intención de dotar al Congreso de un ordenamiento de la máxima jerarquía en nuestro sistema jurídico, con la modificación se desnaturalizó su norma básica, ya que como lo hemos señalado, los Reglamentos Parlamentarios que regulan las cuestiones internas de los órganos legislativos son formados autónomamente, sin la intervención de alguno de los otros órganos del Estado; las leyes, por su parte, requieren para su formación, de acuerdo con el Artículo 72, la intervención del órgano Ejecutivo. Por lo que, con el fin de preservar la facultad de autorregulación del Órgano Legislativo en la reforma, también se previó una excepción en el caso de la ley que regularía la organización y funcionamiento del Congreso, al disponer que no requeriría de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia ni podría ser vetada, lo cual altera el procedimiento que la doctrina señala para la formación de leyes, y permite afirmar que la Ley Orgánica del Congreso materialmente no es una ley, pero sin embargo se forma autónomamente.

Antecedentes del Reglamento del Congreso Mexicano.

El Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tiene su antecedente más remoto en el Reglamento de las Cortes Constituyentes de Cádiz de 1813,[85] -ya que fue el primer Parlamento en que

[84] Argumentación para justificar las modificaciones y adiciones al Artículo 70, así como la supresión de la fracción XXIII del Artículo 73. Exposición de Motivos de la Iniciativa del Ejecutivo de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus Artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74 76, 93, 97 y 115. ***Diario de los Debates*** *de la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977.*

[85] Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz. Decreto CCXCIII del 4 de septiembre, 1813. En ***Historia Sumaria del Poder Legislativo en México****. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. Serie I, Tomo I, Volumen I. México. 1997. Pág. 521.*

En relación con las Cortes, Nettie Lee Benson señala que originalmente «...sólo eran un instrumento que el rey aprovechaba para oponer uno o dos grupos a un tercero que luchaba por conquistar el poder.»[86] La autora agrega que posteriormente las Cortes se adjudicaron el derecho de redactar y promulgar la Constitución de España y de sus dominios. Con este objeto sesionaron desde el 24 de septiembre de 1810 hasta el 20 de septiembre de 1813.

Después de estas sesiones extraordinarias vinieron las ordinarias -igualmente liberales y revolucionarias- celebradas del 1° de octubre de 1813 al 19 de febrero de 1814, y del 1° de marzo de 1814 al 10 de mayo de 1814. «Estas legislaturas trabajaron intensamente; las sesiones eran diarias y a menudo se citaba a sesiones nocturnas especiales. Este ritmo de trabajo se mantuvo hasta que, por decreto real del 10 de mayo de 1814, se abolieron las Cortes y se abrogaron la Constitución y las nuevas leyes.»[87]

Las Cortes fueron convocadas nuevamente a principios de 1820 y hasta 1822, época en que se consumó la independencia nacional, con lo cual se crearon órganos legislativos propios y se expidió su reglamentación. El primero de ellos fue la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, instalada el 28 de septiembre de 1821, la cual se dio su propio Reglamento para su Gobierno Interior,[88] que estuvo influenciado por el texto de Cádiz. La encomienda de la Junta era resolver los asuntos públicos inaplazables y organizar el primer Congreso, razón por la cual fue el primer órgano en expedir reglas para la operación del Congreso, lo cual se observa en el Artículo 20 del Decreto de Convocatoria que estableció previsiones para la conformación de sus salas;[89] asimismo, expidió un decreto para establecer medidas para abrir el Congreso el día 23 de septiembre.[90]

Instalado el Congreso en 1822, expidió distintos decretos para regular parte de su funcionamiento, como el caso del ceremonial para recibir a la regencia[91] y el decreto para la asignación de dietas a los diputados;[92] asimismo, se expidieron los siguientes Reglamentos:

*[86] Lee Benson, Nettie. **México y las Cortes Españolas. 1810-1822. Ocho Ensayos.** Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados, LII Legislatura. 1985. Págs. 9-10.*
[87] Ibidem.
*[88] Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, de 1821. En **Historia Sumaria del Poder Legislativo en México**. Instituto de Investigaciones Legislativas. Pág. 546.*
[89] Decreto de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano del 17 de noviembre de 1821. Sobre convocatoria a Cortes. Decretos de 1821 a 1824. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.
[90] Decreto de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano del 19 de febrero de 1822. Sobre medidas para abrir el Congreso. Decretos de 1821 a 1824.
[91] Decreto del Congreso Constituyente de 1822 del 24 de febrero de 1822, que determinaba el ceremonial para el recibimiento de la regencia en el Congreso. Decretos de 1821 a 1824.
[92] Decreto del Congreso Constituyente de 1822 del 15 de abril de 1822. Decreto para determinar la asignación de dietas a los diputados y medidas para que se les paguen. Decretos de 1821 a 1824.

- Reglamento para la impresión de las actas y dictámenes de las Comisiones del Soberano Congreso Mexicano.[93]
- Reglamento para el Gobierno Interior de su Secretaría.[94]
- Reglamento para la redacción del Periódico del Congreso.[95]

Como consecuencia de los enfrentamientos entre Agustín de Iturbide y el Congreso, este último fue disuelto el 31 de octubre de 1822, y el 2 de noviembre de 1822 fue instalada la Junta Nacional Instituyente que expidió su Reglamento para el Gobierno Interior el 21 de enero de 1823.[96] Sin embargo, éste tuvo una breve aplicación en virtud de que el Congreso Constituyente fue restablecido el 29 de marzo de 1823 y, posteriormente, expidió su Reglamento Interior el 25 de abril de 1823.[97]

Una vez promulgada la primera Constitución el 4 de octubre de 1824, el Congreso expidió distintos decretos para reglamentar su funcionamiento,[98] así como el Reglamento para el Gobierno Interino de las Secretarías de las Cámaras del 4 de diciembre de 1824.[99] Finalmente, se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General el 23 de diciembre de 1824, que fue el primero en el que se previó la estructura bicameral del Congreso. [100]

Con la Constitución de 1857 se le dio una nueva estructura al Congreso reduciéndolo a una sola Cámara, lo que hizo necesaria una nueva reglamentación acorde con sus nuevas facultades, por lo que el 4 de diciembre de 1857 se expidió un nuevo Reglamento Interior del Congreso de la Unión.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 1897 se promulgó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos durante la dictadura del General Díaz.

Finalmente, en marzo de 1934, se expidió el Reglamento para el

[93] Expedido mediante decreto del 16 de abril de 1822. Decretos de 1821 a 1824.
[94] Expedido mediante decreto del 24 de mayo de 1822. Decretos de 1821 a 1824.
[95] Expedido por decreto del 17 de septiembre de 1822. Decretos de 1821 a 1824.
[96] Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Nacional Instituyente. Decreto 25 de la Junta del 21 de enero de 1823. Decretos de 1821 a 1824.
[97] Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente. 25 de abril de 1823. Legislación Mexicana. Expedida desde la Independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublan y José Maria Lozano. Tomo I. Número de Disposición 327.
[98] Decreto Para la Ceremonia Para la Solemnidad del Juramento del Presidente y Vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 8 de octubre de 1824. Decreto Sobre las Excusas de los Diputados y Senadores Para Servir Estos Encargos. 9 de noviembre de 1824. Decretos de 1821 a 1824.
[99] Reglamento para el Gobierno Interino de las Secretarías de las Cámaras. Diciembre de 1824. Decretos de 1821 a 1824.
[100] Legislación Mexicana. Expedida desde la Independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublan y José María Lozano. Tomo I. Número de Disposición 448.

Gobierno Interior del Congreso General de los Estrados Unidos Mexicanos, el cual fue objeto de diversas reformas[101] y sigue vigente, no obstante que fue derogado parcialmente por la Ley Orgánica del Congreso General de 1979.[102]

Como puede observarse, las normas que rigen el debate y la mayoría de los procedimientos están vigentes en forma temporal desde hace más de 25 años, lo cual ha originado una serie de distorsiones, como es el caso de modificar el Reglamento mediante los llamados acuerdos parlamentarios que en ocasiones han servido para regular algunas situaciones no previstas, pero que en otras han modificado radicalmente lo dispuesto por el Reglamento, o aplicar reglas y procesos que ya no responden a las necesidades de un Congreso que actúa con mayor autonomía y con un alto grado de pluralidad en su conformación. Es por ésta y otras razones que resulta urgente la creación de nuevas reglas que regulen la actividad de las Cámaras.

La Urgente Necesidad de un Nuevo Reglamento para el Congreso.

Desde la Constitución de 1917 se planteó un Ejecutivo fuerte con preeminencia sobre los otros dos órganos del Estado. No obstante, en la época postrevolucionaria, concretamente en los años sesenta, esta tendencia comenzó a revertirse mediante el proceso de Reforma del Estado, el cual tiene entre sus objetivos fundamentales lograr el equilibrio real entre poderes.

En el marco de este proceso, se requiere de un gran número de adecuaciones al marco normativo del Poder Legislativo, en virtud de las considerables desventajas con las que opera. En este proceso se ha dado prioridad a fortalecer las reglas de conformación y su parte organizacional, dejando de lado la creación de reglas de operación que garanticen el adecuado desempeño de las Cámaras, y contribuyan a la realización eficiente del quehacer legislativo, las cuales son determinantes en la modernización del Congreso.

Como ya se ha mencionado, la parte orgánica del Reglamento Interior ya fue derogada, por lo que sólo la parte que rige el procedimiento legislativo y los trabajos del Pleno en general se sigue aplicando; sin embargo, éstas ya no responden a la nueva realidad política del país y a la actual conformación de las Cámaras, además de que no existe regulación para

[101] Reformado el 21 de noviembre de 1934, el 31 de diciembre de 1935, el 16 de octubre de 1937 (sin embargo, esta reforma fue derogada por decreto del día 1 de noviembre de 1937), el 27 de enero de 1940, el 21 de diciembre de 1957, el 31 de diciembre de 1963, el 21 de octubre de 1966, el 20 de enero de 1975, el 11 de diciembre de 1975, y el 27 de noviembre de 1981.

[102] El Artículo 2° transitorio de la Ley Orgánica del 25 de mayo de 1979, preveía que mientras se expedían las disposiciones reglamentarias de esta Ley y el Reglamento Interior y de Debates, serían aplicables en lo que no se opusieran a la Ley las disposiciones del Reglamento de 1934.

normar el trabajo en Comisiones, lo cual constituye una seria deficiencia.

Debemos tener en cuenta que el texto del Reglamento vigente es básicamente el mismo que el del Reglamento de las Cortes de Cádiz de 1813, lo cual muestra lo anacrónico de este ordenamiento fundamental para el trabajo del Congreso.

Es de suma importancia que el Reglamento que actualmente rige el desarrollo de las sesiones y de todas las actividades del Pleno sea reformado, en virtud de que con los cambios en la integración de las Cámaras y las nuevas circunstancias políticas y sociales, éstas se han convertido en asambleas plurales e independientes en las que los debates pueden tornarse controvertidos, ásperos e intensos y, por tanto, difíciles de dirigir.

Asimismo, que el Reglamento Interior no cuente con mecanismos para evitar o, en su caso, corregir eventuales discrepancias que se presenten en los debates, puede traer como consecuencia la parálisis de la asamblea, debido a que fue concebido para un Congreso que funcionaba con mayoría absoluta, por lo que no se previeron reglas que garantizaran que los trabajos se realizaran en forma expedita, ágil y cordial.

Algunos de los aspectos que consideramos que el nuevo Reglamento reglamento del Congreso debe contener para facilitar el desarrollo de los trabajos de las Cámaras, son:

- Nuevas reglas para las intervenciones.

Se deben establecer nuevos criterios que regulen el derecho al uso de la palabra, tomando en consideración la importancia del asunto de que se trate. No puede dársele el mismo tiempo a un orador para debatir sobre una reforma constitucional, que para presentar una propuesta de punto de acuerdo, razón por la que se deben prever diferentes límites en el tiempo del uso de la palabra.

- Quórum de asistencia.

Uno de los requisitos más controvertidos para sesionar actualmente es el quórum, en razón de que en ocasiones los salones de sesiones lucen

vacíos situación que ha contribuido a que la opinión pública se forme una mala imagen de los senadores y diputados, lo que propicia que se solicite reiteradamente su verificación durante las sesiones[103] y con ello se genere un retraso considerable en el desarrollo de los trabajos del Pleno. No obstante, se debe tomar en cuenta que la mayoría de los legisladores se encuentran en otras reuniones dentro de los edificios de las Cámaras, atendiendo reuniones de trabajo de las Comisiones a que pertenecen.

Por lo anterior, es necesario considerar la conveniencia de eliminar, o bien flexibilizar, la regla que exige el quórum para que una sesión pueda desarrollarse, manteniendo la exigencia de éste sólo como requisito para iniciarla y para llevar a cabo una votación. Por otra parte, es necesario establecer que excepcionalmente las convocatorias a reuniones de Comisiones coincidan con las sesiones del Pleno.

- Registros de asistencia.

Es necesario que se incorporen nuevas reglas que garanticen la asistencia de los legisladores a las sesiones, así como a las reuniones de Comisión, en virtud de que además de que las inasistencias pueden ocasionar que no se lleve a cabo alguna sesión o reunión de Comisión, constituyen una de las principales causas de desaprobación ante la opinión pública. Este problema se ha resulto mediante acuerdos parlamentarios; no obstante, es evidente que es materia del Reglamento.

- Establecer normas que regulen el trabajo y los debates en Comisiones.

En virtud de que las Comisiones son grupos de trabajo que requieren de condiciones específicas para sus reuniones, se deben establecer reglas diferenciadas de las del Pleno, pues es en estos grupos de trabajo donde se debate con mayor intensidad.

- Crear disposiciones para regular el trabajo de las Comisiones unidas.

Actualmente no se prevén reglas para normar el trabajo en Comisiones unidas, lo que ha traído consecuencias negativas cuando se discute algún dictamen controvertido en estas circunstancias, en virtud de que:

  - No se especifica qué Comisión debe desarrollar el dictamen;

[103] El Artículo 112 del Reglamento Interior del Congreso General establece que por acuerdo del Presidente o a petición de un miembro de la Asamblea se puede verificar el quórum.

- Si se deben reunir conjuntamente las Comisiones para dictaminar, y
- Si debe ser sucesivamente.

En resumen, cuando el trámite es conjunto, se torna sumamente difícil, en virtud de la ausencia de reglas.

- Nuevas reglas para la dictaminación de iniciativas.

Es necesario establecer nuevos plazos para dictaminar, ya que actualmente el Reglamento prevé que las Comisiones deben presentar su dictamen dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido, lo cual materialmente resulta imposible, ya que una Comisión no puede en ese lapso realizar adecuadamente todos los análisis y consultas que se requieren para aprobar o rechazar la mayoría de los dictámenes que le son turnados. Es por esta razón que resulta necesario incrementar este término; no obstante, esto por sí sólo no puede ser la solución absoluta, en virtud que muchas veces los dictámenes requieren análisis sumamente técnicos que las estructuras de las Comisiones no pueden realizar.

- Un régimen disciplinario.

Se deben crear mejores instrumentos para que el Presidente de la Mesa Directiva pueda garantizar el orden en la sesión y con esto su adecuado desarrollo. Las Cámaras requieren un régimen de disciplina que les permita corregir las anomalías que eventualmente se les presenten en el desarrollo de sus trabajos, a fin de que éstas no demoren en exceso los procedimientos que se requieren llevar a cabo para decidir sobre los asuntos que se les plantean.

No obstante la urgencia de renovar las reglas que rigen los procedimientos del Congreso, el proyecto enfrenta distintos problemas, como la fundamentación para llevarlo a cabo y el debate sobre la conveniencia de reglamentar en forma independiente a cada Cámara, las cuales abordaremos a continuación.

Fundamento para que el Congreso Expida su Reglamento.

La derogación de la fracción XXIII del Artículo 73 constitucional que

facultaba al Congreso para formar su Reglamento Interior, puede constituir un impedimento para que éste expida un Reglamento que regule los debates y demás procedimientos internos; sin embargo, debe tomarse en cuenta que dos Artículos de la Constitución prevén que se desahoguen trámites conforme a este ordenamiento; es el caso del segundo párrafo del Artículo 71 de la Constitución, que establece que las iniciativas presentadas por los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Asimismo, el primer párrafo del Artículo 72 prescribe que: «Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.» De acuerdo con los preceptos señalados, el Congreso cuenta con la facultad para expedir su Reglamento de Debates.

Sobre este tema, Fernando Santaolalla señala que: «Los Reglamentos parlamentarios traen causa de la Constitución. Están ordenados directamente a la norma fundamental, y ello aunque ésta no contase con una previsión expresa al respecto, como actualmente ocurre (Art. 72.1 de la Constitución Española).»[104]

La autonomía funcional del Parlamento a que hemos aludido, que fue recogida en el texto del Artículo 70 constitucional, el cual expresa en forma evidente la facultad que tiene el Congreso de regular lo relativo a su estructura y funcionamiento internos sin ingerencia de ninguno de los otros dos órganos en que se divide el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, permite concluir que en lo relativo a su estructura y funcionamiento internos el Congreso Mexicano es tan soberano como lo es cualquier otro Parlamento, por lo que tiene implícitas las facultades para expedir la regulación de su funcionamiento interno.

Debe tomarse en consideración que la reforma constitucional de 1977 determinó que la Ley regulará no sólo la organización del Congreso, sino también su funcionamiento; sin embargo, en 1979, sólo se expidió una ley que regulaba la organización interna de las Cámaras, algunos procedimientos para su instalación y una regulación para la Comisión Permanente, por lo que es posible que la Ley Orgánica del Congreso regule también la materia procedimental y no un Reglamento independiente de ésta.

[104] *Santaolalla, Fernando. Op. Cit. Pág. 36.*

La Formación de Reglamentos Independientes para Cada Cámara.

Otro de los problemas que han enfrentado las distintas propuestas para modernizar la reglamentación interna, es el debate sobre la posibilidad de expedir Reglamentos para cada Cámara en lo individual, lo cual naturalmente favorecería la adecuada operación de las Cámaras, pero que sin embargo no cuenta con fundamento constitucional expreso.

Debe señalarse que gran parte de los Parlamentos del mundo con sistema bicameral cuenta con regulaciones separadas para sus Cámaras; éste es el caso del Congreso de los Diputados de España que tiene su propio Reglamento, distinto al Reglamento de la Cámara de Senadores y al Reglamento de las Cortes Generales. En el caso de Latinoamérica, los países con sistema bicameral cuentan en su mayoría con un Reglamento para cada Cámara, tal es el caso de Chile, Costa Rica, además de Argentina y los Estados Unidos que tienen, al igual que México, regímenes federales. Por otra parte, en Europa encontramos esta característica en Italia, Irlanda, Francia, Bélgica, Rumania y la Federación Rusa.

En los sistemas bicamerales, cada Cámara aprueba autónomamente su propio Reglamento. No existe subordinación ni dependencia entre los correspondientes a los dos brazos en que se divide el Poder Legislativo.[105] No obstante, como ya se ha señalado, nuestra Constitución no faculta explícitamente a las Cámaras para regularse independientemente.

Sin embargo, desde 1979, en la Ley Orgánica del Congreso[106] se estableció que cada Cámara formara su propio Reglamento -sin preverlo en la Constitución, lo cual nunca se llevó a cabo y, posteriormente, en 1999, con nueva Ley Orgánica se suprimieron estas disposiciones. Más tarde, con la reforma al Artículo 3° de la Ley Orgánica del 30 de diciembre de 2004, se introdujo nuevamente una disposición que faculta a las Cámaras para expedir sin la intervención de la otra su Reglamento. No obstante esta última modificación, continúa hasta la fecha el debate sobre la posibilidad de que esto se dé sin que medie una reforma constitucional que haga explicita esta facultad que, desde luego, sería la solución ideal en virtud de que no dejaría lugar a interpretación alguna, pero que en este momento a nivel político resulta sumamente complicada.

Es evidente el reconocimiento que nuestro Derecho Parlamentario

[105] *Santaolalla, Fernando.* ***Derecho Parlamentario Español****. Pág. 36.*
[106] *Artículos 66 y 106 de la Ley Orgánica del Congreso General del 25 de mayo de 1979*

ha hecho de la necesidad de regular independientemente a cada asamblea, en virtud de que desde la aprobación de la primera Ley Orgánica del Congreso se establecieron títulos separados para la Cámara de Diputados y el Senado. Una simple comparación de las disposiciones contenidas en ambos títulos demuestra la similitud de algunas de las disposiciones que resultan equivalentes en ambas Cámaras, pero también se establecen las profundas diferencias en sus estructuras, organización y funcionamiento derivadas fundamentalmente de las facultades exclusivas de cada una que determinan la necesidad de Reglamentos de Debates independientes.

Por lo anterior, resulta conveniente analizar los argumentos en pro y en contra de la expedición de un Reglamento para cada Cámara.

Al presentar diferentes iniciativas sobre el marco normativo del Congreso, sus autores han coincidido en que para resolver la problemática de su funcionamiento interno, es necesario renovar la reglamentación vigente y que cada Cámara cuente con su propio ordenamiento.[107]

Los argumentos en pro de expedir un Reglamento de Debates se apoyan fundamentalmente en la conveniencia de que cada Cámara cuente con su propio Reglamento, ya que sería sumamente positivo en virtud de que contribuiría a:

- Eficientar su operación, ya que se podría formar una normatividad específica, adecuada a sus necesidades. (Se debe considerar que se trata de asambleas diferentes, tanto en su número de integrantes, como en el número de partidos políticos representados).

- Regular eficientemente las facultades exclusivas que la Constitución establece en los Artículos 74, 75 y 76, que requieren de procedimientos específicos acordes con los distintos tipos de debates que se deben llevar a cabo.

- Flexibilizar el mecanismo para reformar este ordenamiento, toda vez que debe considerarse que los Reglamentos Parlamentarios son

[107] *Iniciativa de Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados, presentada por el Dip. Augusto Gómez Villanueva,* ***Gaceta Parlamentaria*** *del 4 de octubre de 2002.*
Iniciativa de los senadores Lydia Madero García, Mariano González Zarur, Raymundo Cárdenas Hernández y Gerardo Buganza Salmerón, que contiene proyecto de decreto que expide el Reglamento de la Cámara de Senadores. ***Gaceta del Senado de la República*** *del 14 de diciembre, 2001.*
Iniciativa del Sen. César Jáuregui Robles, la que contiene proyecto de Reglamento del Senado de la República, ***Gaceta del Senado de la República*** *del 14 de diciembre, 2001.*
Iniciativa que expide el Reglamento Interno para el Funcionamiento de las Comisiones en la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Dip. Hugo Rodríguez Díaz. ***Gaceta Parlamentaria*** *del 27 de abril, 2004.*

sumamente dinámicos debido a las modificaciones que se requieran Legislatura con Legislatura -en virtud de los cambios en la correlación entre las fuerzas políticas que conforman las Cámaras-, por lo que es conveniente llevarlos a cabo sin la intervención de la otra Cámara.

- Crear disposiciones desarrolladas a partir de las prácticas parlamentarias propias de cada Cámara.

- Dotar de mayor jerarquía a las normas previstas en los distintos acuerdos parlamentarios que aprueba cada Cámara en lo individual.

Existen argumentos que aseguran que las Cámaras pueden expedir su propio Reglamento con fundamento en el Artículo 77 de la Constitución, los cuales consisten en afirmar que:

- Con fundamento en la fracción I del citado Artículo, las Cámaras pueden dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interno. Sin embargo, un Reglamento está muy lejos de ser considerado una resolución económica interna, toda vez que de acuerdo con los antecedentes constitucionales de este Artículo que datan de 1836 en la tercera de las leyes constitucionales, estas cuestiones son únicamente administrativas y económicas (arreglo del local de las sesiones y oficinas, número de empleados y su dotación o salario).

- Con fundamento en la fracción III, cada Cámara puede, sin intervención de la otra, nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el Reglamento Interior de la misma, lo cual carece de sustento, en virtud de que semánticamente el texto de esta fracción se refiere al Reglamento de la Secretaría, no de las Cámaras. Por otra parte, en esta fracción también se están considerando cuestiones exclusivamente administrativas, como es el nombramiento de los empleados.

Por otra parte, se señala que en el Artículo 70 constitucional se encuentra el fundamento suficiente para expedir Reglamentos independientes, ya que éste otorga plena autonomía al Congreso para organizar, sin la intervención de ningún otro órgano del Estado, su estructura y establecer sus reglas de operación y funcionamiento internos, es decir, que con fundamento

en la autonomía parlamentaria para autoregularse se pueden expedir Reglamentos independientes; sin embargo, se debe destacar que distintas teorías en torno a la autonomía del Parlamento señalan que su único límite es el texto constitucional que, en el caso de nuestro país, sólo menciona un «Reglamento de Debates» y otorga la facultad de autorregulación al Congreso en su conjunto.

Como ya se ha señalado, con la finalidad de dotar de facultades a cada Cámara para formar su Reglamento, se modificó la parte final del texto del primer párrafo del Artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso para incluir a los Reglamentos que las Cámaras «expidan sin la intervención de la otra», como parte del marco jurídico que regula al Congreso y las Cámaras que lo componen, a fin de dejar explícita la facultad para reglamentarse separadamente.

No obstante que esta reforma coadyuva a resolver el problema como ya se ha señalado, esta disposición debería estar en la Constitución, en virtud de que el Reglamento de Debates se desprende directamente de ésta, además de que constituye una norma de la misma jerarquía que la Ley Orgánica y no reglamentaria de ésta, por lo que no es lo más conveniente que le dé origen al Reglamento.

Los argumentos en contra de expedir un Reglamento de Debates para cada Cámara señalan que, no obstante la conveniencia de contar con ordenamientos individuales, la creación de Reglamentos independientes tiene las siguientes objeciones:

- No existe fundamento Constitucional para hacerlo, ya que los Artículos 71 y 72 no sólo no establecen la posibilidad de expedir dos Reglamentos, sino que por el contrario, sólo mencionan en su texto un Reglamento de Debates, por lo que puede considerarse que el fundamento es sólo para un Reglamento de Debates común para el Congreso.

- Ambas Cámaras tienen participación en el proceso previsto por el Artículo 72 constitucional, por lo que, para modificar la legislación reglamentaria de este Artículo, se debe contar con la aprobación de ambas asambleas, en virtud, no sólo de la importancia que reviste este ordenamiento, sino también de que las actuaciones del Congreso

se rigen bajo el principio de control intraorgánico, el cual quedaría anulado si una de las Cámaras aprobara unilateralmente las reglas para llevar a cabo el proceso legislativo.

- El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aún en vigor, no puede ser derogado por un Reglamento que expida una Cámara en lo individual, en virtud de que éste es un ordenamiento expedido por un órgano superior que es el Congreso. Por ello, debe expedirse un Reglamento de la misma jerarquía para derogar al primero, o bien, vía decreto del Congreso derogar el Reglamento en vigor, con una fórmula similar a la prescrita por el Artículo décimo transitorio de la Ley Orgánica de 1979.

Es por lo anterior que, para solucionar este problema, se debe considerar la posibilidad de crear un solo Reglamento con capítulos independientes para la Cámara de Diputados y para el Senado, así como para las sesiones de Congreso General y de la Comisión Permanente.

Consideraciones Finales.

1. Con apoyo en el texto Constitucional y en la doctrina es posible afirmar que el Congreso tiene la facultad para regular su funcionamiento, ya sea incluyendo estas normas en la Ley Orgánica o creando un nuevo Reglamento.

2. Es evidente la conveniencia de ordenamientos independientes para cada Cámara; sin embargo, no existe fundamento constitucional para ello, por lo que la vía jurídica idónea sería una reforma al texto constitucional que facultara a las Cámaras expresamente para expedir un Reglamento en lo individual

3. La alternativa para que cada Cámara tenga su propia regulación, es crear disposiciones separadas por títulos agrupadas en un solo cuerpo normativo.

4. Con apoyo en la doctrina parlamentaria que establece la facultad de auto regulación del Poder Legislativo, misma que recoge el Artículo 70 de la Constitución.

5. Actualmente, en virtud de lo dispuesto por la fracción III del Artículo

77, las Cámaras están facultadas para expedir por separado únicamente los Reglamentos Interiores de sus Secretarías, lo que equivale a los Estatutos del Servicio Civil de carrera, que ya fueron aprobados y están vigentes.

Implicaciones de una Reforma Integral del Congreso Mexicano

Marineyla Cabada Huerta

Investigadora del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Es prácticamente una costumbre el hecho de que al hacer alusión al tema de la Reforma del Congreso, automáticamente se le inscriba dentro de un apartado más ambicioso y general que por años se ha denominado «Reforma del Estado», sin que hasta la fecha se haya definido con exactitud y claridad qué es lo que habría que reformar tanto a nivel de Estado, como a nivel de Congreso o Poder Legislativo Federal.

La preocupación por el estudio del Congreso de la Unión es una constante en el devenir histórico de nuestro país; sin embargo, este interés se acentúa en los momentos en que el Órgano Legislativo del Estado adquiere mayor relevancia, dadas las composiciones políticas en él reflejadas. Es decir, entre tanto el Congreso o alguna de sus Cámaras se integren con mayor pluralidad, la demanda de fortalecer al Poder Legislativo se hace más presente entre sus integrantes, ya que la diversidad en la representación provoca que el poder del Poder Legislativo se torne más atractivo y útil, sobre todo para la oposición.

Puede afirmarse, sin temor a cometer una grave equivocación, que la reforma político-electoral realizada en el año de 1977, marca un parteaguas en la historia y la dinámica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. La introducción de sistemas electorales vanguardistas provocaron un considerable aumento de la pluralidad en la integración de la Cámara de Diputados, abriendo con ello el camino para que el sistema político nacional transitara paulatinamente del presidencialismo autoritario a un sistema presidencial más acotado, en el que por fuerza se revalora o redimensiona el principio clásico de la división de poderes.

Dos años después de la reforma constitucional realizada en 1977, se expide la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[108] de conformidad con las nuevas disposiciones contenidas en los párrafos segundo y cuarto del Artículo 70 de la Carta Magna: «El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

«Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.»

La nueva denominación de «Ley Orgánica» que desde la Constitución se daba al ordenamiento interno del Congreso y de sus Cámaras, rompía una tradición en la regulación parlamentaria nacional en la que, a través de reglamentos, se norma la organización, estructura, funcionamiento, debates, discusiones y votaciones de las asambleas legislativas. Es decir, los reglamentos del Congreso mexicano siempre fueron considerados como leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales relativos al Poder Legislativo Federal; entre ellos y las disposiciones de la Constitución, nunca existió normatividad intermedia alguna.

En el sentido de lo expuesto se inclina el letrado Fernando Santaolalla, al referirse a las principales características de los reglamentos parlamentarios: «Los Reglamentos aprobados por las Cámaras legislativas constituyen el bloque más característico del Derecho parlamentario, al menos del continental. Su importancia reside en que constituyen desarrollo inmediato de la Constitución y en que decisiones fundamentales para la vida del Estado se adoptan siguiendo sus mandatos. [...] Los Reglamentos de las Asambleas parlamentarias tienen en común el nombre con los procedentes de las administraciones públicas. En todo lo demás constituyen disposiciones jurídicas de signo diferente. Los Reglamentos parlamentarios traen causa de la Constitución. Están ordenados directamente por la norma fundamental...»[109]

Sin embargo, a pesar de la jerarquía y características del Reglamento parlamentario del Congreso de la Unión, el Plan de Gobierno de la época en que se lleva a cabo la reforma político-constitucional de 1977, se caracterizó por la fuerte tendencia a reordenar las instituciones de la República mediante las leyes orgánicas; ideas que permearon el tema constitucional del Congreso, dotándolo así de la facultad absoluta para expedir su «Ley Orgánica», la cual tendría vigencia sin la necesidad de que el Ejecutivo Federal la promulgara. A juicio de la que escribe el presente artículo, a partir de la expedición y

[108] ***Diario Oficial de la Federación***. *25 de mayo, 1979.*

[109] *Santaolalla, Fernando.* ***Derecho Parlamentario Español***. *Ed. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1990. Págs. 35 y 36.*

nueva denominación del ordenamiento encargado de regular la estructura y funcionamiento del Congreso y sus Cámaras, se originaron las confusiones esenciales que a continuación se exponen y que, en mayor o menor medida, han influido en las distintas etapas del proceso de desarrollo, fortalecimiento, modernización o reforma del Poder Legislativo en México:

- La Ley Orgánica del Congreso retomó y actualizó muchas de las disposiciones contenidas en el Reglamento, por lo que las mismas quedaron derogadas, aunque formalmente nuca se declaró cuáles disposiciones del Reglamento continuaban vigentes y cuáles habían sufrido derogación.
- La Ley Orgánica disponía la expedición de reglamentos diversos y de un Reglamento Interior y de Debates, determinando igualmente que, en tanto no fuesen expedidos los mismos, continuaría en vigor el Reglamento Interior de 1934, en todo lo que no se opusiera a la propia Ley.
- La referencia a otros reglamentos contenida en el Artículo 3° de la Ley, abrió la posibilidad de que cada Cámara se diera sus propias normas internas, las cuales no llegaron a expedirse, entre otras razones, por la mención contenida en la Constitución respecto de un solo Reglamento Interior y de Debates. [110]
- A partir de la expedición de la Ley Orgánica, erróneamente se consideró que las disposiciones reglamentarias que conservaron vigencia, se encontraban jerárquicamente en rango inferior a las de la Ley, sin tomar en cuenta que las normas reglamentarias derivaban también de la propia Constitución y que el Reglamento del Congreso no es equiparable a un reglamento en la esfera de la Administración Pública.
- No se llevó a cabo la emisión de las disposiciones reglamentarias ordenadas por la Ley, y las Cámaras comenzaron a actuar bajo la ordenanza de acuerdos parlamentarios, supliendo a la normatividad obsoleta, pero en muchos casos todavía vigente.

La vida parlamentaria y legislativa del Congreso y sus Cámaras evolucionó y se desarrolló en permanente reflejo a los cambios de las circunstancias políticas y sociales del país. Dentro de un nuevo contexto, la Ley Orgánica del Congreso se reforma de manera sustancial en el mes de julio de 1994,[111] a fin de introducir los nuevos métodos de funcionamiento de los órganos legislativos, así como de convertir en norma permanente las prácticas parlamentarias probadas y adoptadas Legislatura tras Legislatura.

[110] Se considera conveniente tomar en cuenta que la Constitución únicamente determina la existencia de un solo Reglamento de Debates (Artículos 71 y 72 constitucionales).
[111] **Diario Oficial de la Federación**. 20 de jilio de 1994

Al texto de la Ley se aplicaron todas las reformas necesarias para actualizar la normatividad de un Congreso en constante evolución, así como de sus Cámaras que acrecentaban su pluralidad y representatividad, renovando y reviviendo con ello su importante papel dentro de los procesos de toma de decisiones nacionales. Incluso, las modificaciones dejaron muy clara la facultad que cada una de las Cámaras tenían para darse su propio Reglamento Interior, al disponer textualmente el párrafo primero del Artículo 3° de la Ley: «El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley y los Reglamentos que cada una de ellas expida para su gobierno interior.»

Lo anterior no sin prever el caso de que la expedición de los reglamentos mencionados no llegara a realizarse, por lo que en un artículo transitorio del decreto de reformas se dispuso: «En tanto cada una de las Cámaras del Congreso expide las normas reglamentarias correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se oponga a esta Ley, las disposiciones del Reglamento en vigor para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.»[112]

El tiempo dio la razón a la conjetura expuesta en el párrafo anterior. Las normas reglamentarias del trabajo interno de las Cámaras del Congreso tendrían que esperar, y el Reglamento de 1934 siguió con su indefinida vigencia, sin concretarse hasta la fecha su urgente actualización.

La LVII Legislatura del Congreso de la Unión, como es sabido, se distinguió por haber realizado un importante esfuerzo en la tarea de actualización del ordenamiento que rige la estructura y funcionamiento del órgano depositario del Poder Legislativo en nuestro país. Nuevamente, reflejo de los cambios y composiciones políticas de México, las Cámaras, principalmente la de Diputados, que se integró con características nunca antes vistas de proporción en la representación política, comprobaron que, al presentarse una crisis en la conformación de los órganos de gobierno de la Cámara Baja, la realidad rebasaba por mucho a las disposiciones legales y más aún a las reglamentarias. La única solución visible al problema de imposibilidad material de aplicación de la Ley Orgánica vigente, fue el mecanismo de los acuerdos parlamentarios.

Asimismo, a través del instrumento jurídico de carácter parlamentario mencionado, se superó la ausencia o deficiencia de legislación en materias

*[112] Art. Décimo Transitorio del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el **Diario Oficial de la Federación**. 20 de julio, 1994.*

como integración del orden del día de las sesiones, los sistemas de votaciones en el Pleno y las reglas para los trabajos de las Comisiones legislativas, entre otras. Sin embargo, no tardó en presentarse el abuso de los acuerdos, utilizándolos para reemplazar al Reglamento, según las conveniencias o coyunturas políticas de la época.

La Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 31 de agosto de 1999,[113] constituyó un giro de ciento ochenta grados a la regulación legislativa, política, parlamentaria y administrativa de los órganos legislativos federales; además, abrogó la Ley de 1979 y sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fechas 28 de diciembre de 1981 y 20 de julio de 1994, determinando una vez más la prolongada vigencia de algunas normas reglamentarias, al establecer en su Artículo Quinto Transitorio lo siguiente: «En tanto el Congreso expide las disposiciones correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la ley materia del presente decreto, las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor.»

El nuevo ordenamiento orgánico del Congreso consideró conveniente regresar a la concepción de un solo Reglamento, lo cual ocurrió presumiblemente por tres causas fundamentales:[114]

- La dificultad de consensos y sincronización para expedir los reglamentos de las Cámaras.

- Las disposiciones constitucionales que hacen referencia a un Reglamento de Debates.

- La relevancia, importancia y conciencia de la utilidad de los acuerdos parlamentarios, los cuales podían ser emitidos por cada una de las Cámaras sin la participación de la otra.

Así, el Artículo 3° de la Ley Orgánica dispuso: «El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.»

*[113] **Diario Oficial de la Federación**. 3 de septiembre, 1999.*

[114] Se habla de presunción, en razón de que lo expuesto resulta una conclusión del estudio realizado a las iniciativas y dictámenes que dieron origen a la Ley Orgánica de 1999; sin embargo, las razones que se concluyen de ninguna manera forman parte de exposición de motivos alguna, o de consideraciones realizadas por las Comisiones dictaminadoras.

Durante los años de vigencia de la Ley Orgánica del Congreso, se ha registrado un extenso catálogo de materias cuyas regulaciones, en algunos casos, probaron eficacia; en otros, se detectaron aspectos que requieren revisión y adecuación a las necesidades actuales y contribuyeron también a la identificación de temas en los que deben suprimirse regulaciones que sufren derogaciones tácitas, así como de asignaturas en donde existe la necesidad de crear otras fórmulas exigidas por la práctica parlamentaria.

Los temas relativos al Poder Legislativo forman parte de casi todas las agendas parlamentarias de las Cámaras; ejemplo de ello es la decisión de la Junta de Coordinación Política de la actual LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, relativa a la integración de un «Grupo de Trabajo sobre la Reforma del Congreso», cuyo objetivo inicial radicó en la identificación de los temas más relevantes en la materia, así como la promoción de los acuerdos necesarios para llevar a cabo, en su caso, las reformas legales procedentes.

Los trabajos de este grupo de legisladores han arribado, a la fecha, a algunas conclusiones preliminares, entre las que destaca que el tema más urgente a tratar es la expedición de nuevas disposiciones reglamentarias y que, incluso, cada una de las Cámaras podría darse su propio Reglamento, sin que en ello tenga voz ni voto la respectiva colegisladora.

Muchos y muy variados puntos de vista se han emitido en el sentido de trabajar proyectos de reglamentos camerales independientes. No pretende este documento emitir posición alguna al respecto, pues pudiese resultar temeraria en razón de lo inacabado que se encuentra el análisis sobre el tema; sin embargo, considero necesario apuntar los siguientes aspectos relevantes para reflexionar sobre el caso:

- Es conveniente tener presente que la Constitución, como se señala líneas atrás, concibe sólo un reglamento de debates y que las Cámaras no están facultadas por la Ley Fundamental para darse cada una su propio reglamento, por lo menos no el de debates.[115]

- Es muy probable que los temas de Congreso General y Comisión Permanente requieran disposiciones de carácter reglamentario, que por fuerza deberán contenerse en un ordenamiento común. Es decir, un reglamento más.

[115] Se recomienda atender a la disposición expresa del Art. 77 constitucional, que comienza estableciendo sin lugar a dudas: «Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra: ...» En el catálogo que ofrece esta disposición constitucional, no se advierte referencia alguna al Reglamento de Debates y, por el contrario, son muy claras las referencias al Reglamento Interior de la Secretaría y a las disposiciones relativas al régimen interior o gobierno interior de cada Cámara.

- Aunque es un hecho que cada Cámara posee sus propios procedimientos y que, en virtud de sus distintas composiciones tienen mecanismos de operación diferentes, valdría la pena detenerse a reflexionar en el proceso legislativo, concebido como una serie de actos de coordinación, en el que engranan (por usar una metáfora mecánica) dos maquinarias legislativas y que, de la sincronización y pulcritud con que se lleve a cabo, depende fundamentalmente la legitimidad de la norma. Por lo anterior, las reglas mediante las cuales se rige este proceso, merecen suma atención y cuidado por parte de ambas Cámaras, a fin de que las actuaciones de las mismas resulten armónicas y coherentes.

Sin duda, el trabajo de reformar y fortalecer al Congreso tiene mucho camino por recorrer y aunque el tema del Reglamento es uno de los fundamentales (muestra de ello es el hecho de que el presente trabajo se enfocó, en primer término, al tratamiento de este aspecto), podría ser provechoso reflexionar un poco más acerca de lo que podemos entender por Reforma del Congreso.

A lo largo de los años y de las legislaturas, los actores políticos dentro y fuera del Poder Legislativo se han referido a la «Reforma del Congreso», al «Fortalecimiento del Poder Legislativo» o bien, a la «modernización» de este órgano legislativo. Al abordar estos temas, comienza de forma automática una lluvia de opiniones o propuestas, vertidas principalmente de las múltiples mesas de trabajo o reuniones en las que han participado académicos, partidos políticos, legisladores e incluso la opinión pública, y que abren el abanico de posibilidades con una gama sumamente variada de temas que oscilan entre los generales o nacionales, hasta aspectos puramente administrativos e internos de las Cámaras.

El gran espectro que se proyecta cuando nos referimos a la «Reforma del Congreso», nos lleva a afirmar que, en un primer intento, el tema puede ubicarse desde dos contextos, uno amplio que implica parte fundamental de lo que se ha denominado recurrentemente como «Reforma del Estado» y otro específico, que tendría que ver con la organización y funcionamiento interno del Congreso y sus Cámaras, a fin de dotarlas de mecanismos suficientes para dar cumplimiento eficaz y eficientemente a sus atribuciones constitucionales.

En primer lugar, el contexto amplio implicaría un forzoso análisis del Poder Legislativo dentro del régimen político nacional, es decir, en tanto

poder constituido del Estado, inmerso en el sistema de gobierno presidencial y, por lo tanto, bajo el paradigma de una rígida división de poderes. En este orden de ideas, podría afirmarse que una reforma integral del Congreso supone la revisión de materias relativas a las relaciones interinstitucionales entre el Legislativo y los otros Poderes de la Unión, a fin de dar claridad, precisar o innovar constitucionalmente sobre temas sustanciales, entre los cuales cabe mencionar:

- La sistematización del proceso y procedimiento legislativos, teniendo especial relevancia diversos aspectos como el concerniente al ejercicio del veto presidencial, la facultad interpretativa del Congreso, las modificaciones u observaciones de la Cámara revisora a la de origen y, en general, la revisión integral y reestructuración del Artículo 72 constitucional.

- La revaloración y, en su caso, adecuación de las facultades del Congreso y aquellas exclusivas de las Cámaras. Sobre el particular, cabe reflexionar respecto de la repercusión que el incremento de las facultades del Congreso ha tenido en el sistema federal mexicano, el grado de cumplimiento de las mismas, la actualidad de cada una de ellas y las que son necesarias.

- El efecto vinculante de los acuerdos parlamentarios que se dirigen al Ejecutivo o a otros poderes, tanto federales como locales, como mecanismo de control, ya que en la actualidad son uno de los medios por los que el Poder Legislativo se dirige al Ejecutivo, Judicial e incluso, a los poderes locales, para manifestar opiniones o consideraciones perfectamente fundadas y justificadas sobre determinados asuntos de interés nacional, sin que ello implique una intromisión en sus esferas de competencia.

- Las repercusiones de las resoluciones del Poder Judicial respecto de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, en el desempeño de las funciones de las Cámaras del Congreso.

- El papel de las Comisiones legislativas de las Cámaras, a través de las cuales, el Congreso realiza la importante función de investigación de encuesta y, en general, la función de control. Así como en la posibilidad de dotarlas de plenos poderes legislativos para la

resolución de determinados asuntos, cuyo paso por el Pleno se realiza de mero trámite.

- Revisión integral de las disposiciones constitucionales y legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de dar coherencia y seguridad jurídica. (Juicio Político, Declaración de Procedencia y, en general, los temas relativos a la inmunidad e inviolabilidad de los legisladores).

- La reelección consecutiva de los legisladores como elemento fundamental de profesionalización de la labor parlamentaria y compromiso de los representantes populares con la sociedad.

- La intervención del Poder Legislativo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como en la revisión y evaluación del mismo.

- El formato del Informe Presidencial ante el Congreso de la Unión.

- El tratamiento constitucional del proceso de aprobación de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, los temas descritos constituyen solamente un ejemplo, entre la inmensa variedad de propuestas presentadas en los ya incontables foros sobre el particular. Muchas voces se han pronunciado por una redefinición del Estado Mexicano, a partir del fortalecimiento del Poder Legislativo, con el argumento de que el avance democrático exige que la responsabilidad de dirigir al país recaiga en el Congreso, es decir, cambiar el sistema de gobierno y pasar de una vez por todas del régimen presidencial al parlamentario.

Independientemente de los pros y los contras que se pueden señalar sobre un cambio del sistema de gobierno en nuestro país y la asunción de un régimen parlamentario, aspectos a los que ya han dedicado sus estudios y reflexiones autores calificados,[116] es un hecho que tal hipótesis se traduciría inevitablemente en un Congreso fortalecido de manera superlativa, dotado de facultades suficientes para que el Poder Legislativo adquiriese la preeminencia necesaria sobre los otros dos Poderes de la Unión.

Sin embargo, es aquí en donde empezarían los problemas de los

[116] *Consultar: Sartori, Giovanni,* ***Ingeniería Constitucional Comparada****. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. Linz, Juan,* ***Democracia Presidencial o Parlamentaria: ¿Qué Diferencia Implica? La Crisis del Presidencialismo. I. Perspectivas Comparativas****. Alianza Universidad. Madrid, 1997.*

órganos legislativos y parlamentarios mexicanos, lo que conduce también al tratamiento del contexto específico que implica el fortalecimiento del Poder Legislativo, al que se ha hecho referencia líneas atrás.

Con el aumento de la pluralidad en su integración, el Congreso se redimensiona en el escenario político nacional y poco a poco se ve obligado a retomar las funciones y responsabilidades que, como contrapeso en el ejercicio del poder público, formalmente posee, pero que en los hechos no realizaba a cabalidad. Este nuevo papel del Poder Legislativo toma por sorpresa a sus estructuras operativas, las cuales tendrían que proveerse, algunas de las veces de manera atropellada y urgida, de los elementos técnicos y profesionales para apoyar el desahogo de las tareas parlamentarias, las cuales rebasan por mucho al ámbito meramente legislativo.

La reforma a la Ley Orgánica del Congreso realizada en 1994, refleja ya una preocupación de los legisladores por allegarse de mecanismos y de asistencia de carácter profesional para el desempeño de sus tareas. Así lo deja ver la redacción de los Artículos 22 (en el apartado correspondiente a la Cámara de Diputados) y 67 (en el Senado), que determinan la asistencia a la Mesa Directiva por parte de un «Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo», pero sometiendo sus funciones a las disposiciones reglamentarias que, como se ha mencionado, nunca llegaron a expedirse.

Así, las Cámaras del Congreso, en cada intento por reasumir el ejercicio de sus facultades, se encontraban con limitaciones prácticas derivadas de diversas y muy relacionadas circunstancias, entre las que destacan el incremento de los propios legisladores que las integraban, la reestructuración y cambio radical de sus órganos de gobierno, las modificaciones en las composiciones de las mesas directivas, además de las costumbres y deficiencias administrativas formadas y acrecentadas por el tiempo y por la ausencia o deficiencia de reglamentación.

En el escenario general descrito y aderezado por el histórico giro en la composición de la Cámara de Diputados de la Legislatura LVII,[117] se propusieron, analizaron y aprobaron las hoy vigentes disposiciones orgánicas del Congreso (1999), en las que se deja ver una importante reestructuración y actualización de la normatividad interna del Congreso en las materias estrictamente parlamentarias, al

[117] Debe recordarse que es en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, cuando ninguno de los partidos políticos en ella representados obtiene por sí mismo la mayoría absoluta en el órgano parlamentario, provocándose lo que se ha considerado como una crisis en la representación nacional, en razón de la imposibilidad de integrar el órgano de gobierno de la Cámara.

tiempo de otorgar una muy relevante preeminencia a la administración de los órganos legislativos, sobre todo si la comparamos con la escasez normativa que respecto del tema presentan los anteriores ordenamientos.

Las Cámaras requerían de una nueva organización tanto de sus estructuras puramente parlamentarias y legislativas, como de aquellos aparatos encargados de la administración y de proveer a los legisladores de los elementos y el auxilio necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

«A diferencia del Reglamento y de la Ley Orgánica de 1979 y sus reformas de 1981 y 1994, la Ley vigente (de 1999) es profusa respecto de la administración interna de ambas Cámaras. En cuanto a la Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Diputados, la Ley Orgánica dedica un capítulo con cinco secciones, que regulan la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, así como las normas para la organización y los procedimientos para la conformación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros de carrera. En total, once artículos del título segundo de la Ley, título compuesto por 44 preceptos, es decir, que la actual Ley destina el 25 por ciento de su articulado que regula a una Cámara –se refiere a la de Diputados-, a la materia de organización técnica y administrativa, lo que habla de la importancia que ha cobrado la burocracia parlamentaria en la mejor de sus acepciones y refleja, asimismo, la necesidad institucional de darle permanencia y estabilidad al trabajo de apoyo parlamentario, frente a la ausencia de continuidad de los legisladores por la vía de la reelección y de su profesionalización política y parlamentaria.

«Por lo que toca a la Cámara de Senadores, la Ley incorpora igualmente un capitulado, con cuatro secciones y diez artículos de un total de 58 destinados al Senado; 17 por ciento de sus normas.»[118]

Aunque las innovaciones de la Ley Orgánica de 1999 dotaron al ordenamiento interno del Congreso de mayor actualidad, lo cierto es que en la práctica y aplicación del mismo se ha dejado ver que los esfuerzos en la materia solamente están comenzando y que no debe cejarse en las tareas por perfeccionar, avanzar y, en su caso, corregir no sólo la normatividad parlamentaria, sino también los mecanismos de aplicación de la misma.

[118] *Moreno Collado, Jorge.* ***Primer Ciclo de Mesas Redondas, Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso Mexicano. «Algunos aspectos y propuestas sobre la administración interna de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión».*** *Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Primera edición. México, 2004. Pág. 218.*

Hoy por hoy, las clásicas funciones parlamentarias[119] (legislativa, de control, financiera y presupuestaria, jurisdiccional, así como la de representación) que se derivan de las facultades constitucionales y legales conferidas al Congreso y a sus Cámaras, son ejercidas por estos órganos con serias limitaciones. Permítaseme referirme a los siguientes aspectos del quehacer parlamentario, con el objeto de ejemplificar y otorgar motivación a las afirmaciones aquí realizadas:

La función más socorrida, o por lo menos la más conocida del Congreso, es la de legislar; para cumplirla, es indispensable que las Comisiones legislativas realicen el trabajo de análisis y dictamen a que obligan los Artículos 39 y 86 de la Ley Orgánica y 60 del Reglamento. Sin embargo, uno de los temas en los que ha recaído la mayor atención tanto de diputados y senadores, como de la opinión pública, es el denominado «rezago legislativo», que no es otra cosa que el cúmulo de iniciativas presentadas al Pleno y turnadas a las Comisiones por la Mesa Directiva, sobre las que no ha recaído dictamen alguno.

La reducción de la producción de dictámenes de leyes o decretos en las Comisiones, cuantitativamente hablando, es un aspecto con el que algunos investigadores pretenden medir el desempeño del Congreso,[120] sin considerar que la parálisis legislativa puede tener motivos muy variados que van desde falta de acuerdo político necesario para el desahogo de los asuntos, pasando por la mala organización y exceso de asignación de Comisiones por legislador, hasta llegar a la adopción de prácticas obstruccionistas. También escapa a estos criterios de medición el hecho de que el análisis y estudio de los proyectos de ley involucra muchas y muy distintas actividades que podrían no registrarse, en caso de que no se concrete la aprobación del dictamen correspondiente y de que las Comisiones no informen detalladamente las tareas realizadas. Sin ánimo de hacer defensa a ultranza de los legisladores o de quienes los critican o califican, es preciso tomar en cuenta que llevar a cabo este tipo de evaluaciones numéricas sobre los resultados del desempeño de labores a una institución federal, no solamente tiene una importancia significativa, sino que implica una gran responsabilidad, pues de los datos proporcionados tanto a la opinión pública como a la comunidad académica y política, depende en gran medida la credibilidad y confianza en el trabajo realizado por los órganos representativos.

Ahora bien, tanto los elementos reales como aquellos de carácter aparente

[119] Santaolalla, Fernando. Op. Cit. Pp. 233 a 252.

*[120] Ver los indicadores mostrados para la medición y calificación del trabajo parlamentario del Congreso Mexicano, en el folleto: **Evaluación del Desempeño Legislativo, LIX Legislatura, y Mejora en el Desempeño Legislativo y los Procesos de Rendición de Cuentas del Congreso**. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional de América Latina. México, 2004.*

que influyen y con los que se argumenta la improductividad de las Comisiones legislativas, encuentran caldo de cultivo ideal en la actual carencia de un régimen detallado de actuación de dichas Comisiones, en el cual podrían dejarse muy claros aspectos para coadyuvar al más eficiente y mejor funcionamiento de los órganos motrices fundamentales de las Cámaras del Congreso de la Unión. Así, la experiencia del trabajo en Comisiones ha demandado disposiciones claras respecto de los siguientes temas esenciales:

- Derechos y obligaciones de sus integrantes, así como medidas disciplinarias.
- Reglas para la discusión y elaboración de dictámenes.
- La creación de grupos de trabajo y subcomisiones.
- Reglas para el trabajo en Comisiones unidas.
- Reuniones en conferencia con las Comisiones de la colegisladora.
- Competencias, declinaciones y excusas.
- Comparecencias de servidores públicos ante las Comisiones.
- Participación en la elaboración del programa legislativo.
- Programas de trabajo e informes de actividades. Evaluación de los mismos.
- Audiencias públicas y foros de consulta.

La tarea de dictaminar implica tener la posibilidad de determinar la viabilidad de los proyectos en estudio, así como de evaluar la aplicación de las leyes o decretos aprobados y en vigor.

Estos dos factores requieren estudios técnicos especializados, en los que se presente la repercusión y coherencia que tendrían las disposiciones que se pretenden aprobar dentro del sistema jurídico nacional, los recursos económicos que representarían la aplicación de determinadas disposiciones legales, las fuentes de las que emanarían los mismos, así como los posibles o reales conflictos o antinomias y la efectividad de la norma emitida.

Otra de las funciones parlamentarias que recae sustancialmente en las Comisiones legislativas, es la de control. La Ley Orgánica del Congreso, en el apartado correspondiente a la Cámara de Diputados, le otorga una relevante importancia, ya que determina como una de las tareas más relevantes de las Comisiones ordinarias, el deber de las mismas de realizar el estudio del informe que cada año presenta el Ejecutivo Federal (de conformidad con la materia que les corresponda), para posteriormente elaborar un documento en el que consten las conclusiones de los análisis respectivos; de los mismos, pueden a su vez desprenderse situaciones que hicieren necesaria la comparecencia

de servidores públicos ante ellas o ante el Pleno de cada Cámara, a fin de abundar sobre los puntos que determine el Legislativo.[121]

La actividad a que hace referencia en esta atribución conferida a las Comisiones, es la conocida como «glosa del informe presidencial», cuya importancia y magnitud no ha trascendido hasta nuestros días, ya que implica no solamente las comparecencias rutinarias de los secretarios de despacho, sino un trabajo especializado y sistematizado de seguimiento y examen por parte de las Comisiones, respecto de las materias correspondientes con los ramos de la Administración Pública Federal, a fin de que el Poder Legislativo posea elementos útiles en el proceso de análisis y evaluación del informe, que a su vez los coloquen en aptitud de tomar las decisiones presupuestales y fiscalizadoras[122] más convenientes, en sus respectivos momentos.

Las funciones legislativa y de control referidas anteriormente, son primordiales en el actuar de todo órgano parlamentario y constituyen una responsabilidad fundamental de las Comisiones legislativas, las cuales carecen de los elementos suficientes para darles cumplimiento satisfactorio. En el empeño que se imprima a la modernización de su forma de trabajo y a proveerlas de las herramientas necesarias para llevar a cabo sus obligaciones de manera eficaz, radica en buena medida el avance del fortalecimiento del Poder Legislativo.

En resumen, la punta de lanza en la urgente modernización del trabajo de Comisiones, puede traducirse en acciones dirigidas a proporcionar la información necesaria a los legisladores para dictaminar con la mayor probidad y rapidez posibles, así como a mejorar en el proceso de diseño de la pregunta parlamentaria, instaurando los mecanismos de infraestructura y organización técnica eficientes que permitan, entre otras cosas, contar con un catálogo o batería de probables temas especializados por Comisión, sustentados en análisis y seguimiento sistemático de los planes, programas y acciones gubernamentales, a fin de plantear interrogantes cimentadas en elementos consistentes.

En general, me refiero a la creación e impulso de un sistema técnico, profesional y de asesoría especializado, con infraestructura material y humana que se aboque a actividades integrales de información, seguimiento, análisis,

*[121] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Artículo 93, párrafo segundo.*
***Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**. Artículo 45, numeral 4.*
[122] El numeral 5 del Art. 45 de la Ley Orgánica, también establece que las Comisiones de la Cámara de Diputados deberán emitir opinión fundada respecto de los informes rendidos por el Ejecutivo Federal a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con el objeto de aportar elementos específicos para apoyar o enriquecer la actividad de la revisión de dicha Cuenta.

investigación y estudio, simplificando estructuras y coordinando acciones en pro de la labor legislativa y parlamentaria en México, con independencia de posturas, ideologías o intereses personales. Un verdadero cuerpo profesional parlamentario con las muy diversas y variables ramas y campos ocupacionales requeridos en el Congreso de la Unión, en las que se reclute experiencia, intelectualidad, vocación y compromiso institucional, para que el elemento político y representativo realice su trabajo provisto de los mejores sustentos y, por lo tanto, consiga los mejores resultados posibles.

Como podemos observar, no sólo la modernización normativa interna o la expansión de las facultades al Poder Legislativo son necesarias para fortalecer al Congreso. En una visión más modesta, el pretendido mejoramiento de la eficacia del trabajo de los órganos de este Poder, puede ser una muy buena forma de comenzar la reforma, sin necesidad de agregar más facultades que, por el momento, difícilmente podría desarrollar.

En la profesionalización del trabajo parlamentario, tanto a nivel de los propios legisladores como de sus cuerpos técnicos especializados de apoyo, se encuentra mucho del potencial poder del Poder Legislativo en México. El ingrediente que quizá esté cerca, es la voluntad para liberarlo.

IV

Reseña de Libros

El Presidente de la República: Poderes y Privilegios (Autor: Jacinto Faya Viesca)

Sergio Mancilla Zayas

Coordinador Editorial del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Este libro de fácil lectura e interesante contenido induce al lector al análisis de la institución presidencial, ya que aborda el tema no sólo desde una óptica jurídica, sino también desde un perfil sociológico e histórico que enriquece el legado de los estudios formulados.

Es una publicación versátil y amena que puede ser consultada lo mismo por estudiantes universitarios que por un investigador o algún catedrático versado en el tema.

La publicación analiza a detalle el Sistema Presidencial mexicano, lo que la convierte en un libro básico de consulta para los estudiosos del mismo, especialmente para aquellos que se han dedicado al análisis del presidencialismo en nuestro país.

Jacinto Faya Viesca, su autor, es un destacado académico mexicano que ha publicado diversos libros relacionados con el derecho y la política mexicana. Entre sus publicaciones recientes destacan: *El Federalismo Mexicano* (Porrúa 1998); *Teoría Constitucional* (Porrúa 2002); *Propuesta Federalista para la Convención Nacional Hacendaria 2004* (Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C.) y su última obra, motivo de esta reseña, *El Presidente de la República: Poderes y Privilegios* (Porrúa 2004).

Faya imprime un estilo intensamente descriptivo de anécdotas y de gran profundidad jurídica, política, sociológica e histórica de los acontecimientos nacionales e internacionales del ejercicio del poder en los regímenes presidencialistas. Sus observaciones, cuestionamientos y la interpretación que hace de pasajes históricos a lo largo del libro, exhiben a

un autor de juicio equilibrado, derivado de una formación construida en el binomio de la investigación académica y la praxis del servicio público,[123] que incita al lector a la reflexión.

Los cinco capítulos del libro narran la relevancia de la investidura presidencial en el desarrollo de la historia moderna de México, constituyéndose como el gran protagonista, el eje neurálgico del sistema político y la figura más importante en la política nacional, por asumir facultades estratégicas de gran relevancia para la Nación mexicana, otorgadas por la Constitución, en materia de economía, guerra, política exterior, fuerzas armadas, Administración Pública, entre muchas más.

Jacinto Faya describe cómo el Presidente de la República asume otros poderes independientes de los constitucionales: «...al Presidente se le contempla como el líder moral de la Nación, de él se espera el establecimiento del orden público, el respeto de las instituciones del Estado, y la claridad y firmeza en las políticas nacionales.»

Critica a los tratadistas mexicanos que indebidamente utilizaron el término metaconstitucionales para pronunciarse en contra de una institución presidencial fuerte: «...Jamás pudieron explicar cuáles eran esas facultades metaconstitucionales, y menos pudieron argumentar por qué eran tan dañinas. La realidad es que quienes se han pronunciado en contra de una institución presidencial fuerte, no han comprendido que la institución del Presidente, independientemente de su naturaleza constitucional, tiene tres dimensiones que sólo son comprensibles a la luz de la historia y de la filosofía política: primera, que la institución del Presidente solamente es comprensible cuando se le concibe como al Jefe de Estado de su país; segunda, que el Presidente, en su fuerza natural, sólo se justifica cuando, actúa desde un poderoso liderazgo democrático, pues su investidura le viene de un Estado constitucional democrático; y tercera, que su actuación como Presidente siempre tiene que estar sustentada en un estricto sentido histórico. Sentido histórico que sólo le será dictado por las condiciones sociales y económicas imperantes, y que en la actualidad, este sentido histórico no puede ser otro más que aquel que oriente a la institución presidencial a actuar para corregir las graves desigualdades económicas; actuación presidencial cuya misión histórica consistirá en una entrega total a favor de la justicia social.»

[123] Jacinto Faya Viesca: Vicepresidente del Instituto Nacional de Administración Pública (1981-1983), Vocal Ejecutivo del Centro de Estudios Municipales del Estado de Coahuila (1983-1988), Presidente del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Coahuila (1990-1994), Consejero Propietario de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila (2001), Consejero Electoral Propietario del Instituto Electoral y de participación Ciudadana del Estado de Coahuila (2002 a la fecha).

El libro relata las consecuencias que podrían suceder en lo económico, político y social del acertado o mal desempeño del ejercicio del poder del Presidente; reconoce que el poder que detenta el Presidente va mas allá de aquél que como titular del Ejecutivo ostenta. Asume que es mucho más que el Jefe de uno de los tres Poderes: «Es el Jefe del Estado mexicano, es el Presidente de la República. Es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, es, además, el representante de México ante los países del mundo, y el pueblo le exige que sea el líder de la Nación y su caudillo democrático.»

Jacinto Faya polemiza al afirmar que los estudiosos de la institución de la presidencia mexicana pretenden erróneamente que el Presidente actúe únicamente dentro de los estrechos márgenes de la Constitución Política. Es firme en su convicción de señalar que la Constitución no es suficiente para la conducción política que realiza el Presidente, ya que, los complejos y crecientes problemas nacionales e internacionales le imponen actuar con base en la Constitución, pero no limitado a ella, pues su investidura le exige desplegar su actividad con visión de estadista, lo que implica que debe de actuar con un compromiso que va más allá de la Constitución. Señala que el compromiso del Presidente es garantizar la vigencia de las conquistas históricas: «Su Lealtad es con la patria, con la ética pública y con las libertades, a fin de poder construir y mantener una sociedad democrática abierta, una sociedad democrática en la libertad y un pleno Estado social y democrático de Derecho.

«El Presidente de México [...] es el Jefe de Estado que debe luchar permanentemente por la fortaleza de la República.»

En el **Capítulo I** denominado *Poderes y Privilegios del Presidente de la República*, nos relata los orígenes del presidencialismo mexicano, su concepto constitucional. Describe cómo la influencia norteamericana a través de la Constitución de Filadelfia de 1787, incide en que nuestro país adoptara el sistema federal estadounidense y su forma republicana presidencial, asentando su esencia doctrinal en la Constitución mexicana de 1824 e, inclusive, en la Constitución Centralista de 1836. Por otro lado, afirma que existe una falta de contrapeso del Congreso mexicano ante el Presidente de la República, ejemplificando el caso con las tropas y recursos que se han empleado en los últimos años en Chiapas, a discreción del Presidente, sin el más mínimo contrapeso del Congreso Federal; señala que el fenómeno del crecimiento de los privilegios a favor del Ejecutivo es mundial y, que si no se reconoce estos signos político y constitucional propios de este tiempo,

muy poco se podrá hacer para fortalecer a los Poderes Legislativo y Judicial.

Fortaleciendo la tesis de Jacinto Faya sobre la falta de contrapesos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se hace oportuno traer a cuenta una referencia histórica de la crisis de entendimiento entre ambos Poderes expuesta por otro jurista destacado, el Dr. Diego Valadés,[124] quien relata que el Congreso de 1856-1857 consideraba que una de las formas para debilitar al Poder Legislativo consistía en dividirlo, por lo cual acentuó la inconveniencia de la tesis que afirmaba que para que existiera un Legislativo fuerte debería existir un bicameralismo, proscribiendo así al Senado y no volviéndose a reinstaurar sino hasta en 1874. Los legisladores de entonces consideraban que el debilitamiento del legislativo procedía de la dicotomía de las ramas que lo ejercían y que al entregarse el poder a una sola Cámara permitiría un mejor balance entre ambos Poderes.

Actualmente, la relación entre los dos Poderes se plantea en otros términos: ya no es simplemente el tipo de relación sino la función política misma.

El Poder Legislativo se tiene que ver no únicamente como el poder que corresponde a su denominación clásica, sino como el órgano de poder que, entre otras funciones, tiene las de legislar, pero la más importante se traduce en ser escenario del debate político, en ser el foro plural democrático que caracteriza al Estado dentro del cual el Congreso actúa, donde se forman los cuadros políticos del propio Congreso, pero también del Ejecutivo, el centro de representación de los diversos intereses que existen y actúan en una sociedad y en la comunidad política.

Otros temas que trata este Capítulo son: Diferencia entre Legitimidad Política y la Legitimidad Constitucional y su Aplicación al Caso de México; El Presidente en su Calidad de Jefe del Estado Mexicano; La Necesidad de que México Cuente con un Presidente Fuerte.

Las Causas del Predominio del Ejecutivo, su hegemonía sobre el Legislativo y el Judicial, tanto en los sistemas presidenciales como en los de gabinete, es el tema que aborda el autor en el **Capítulo II**, aseverando que para entender la fuerza del Ejecutivo hay que estudiar sus causas constitucionales y extraconstitucionales.

[124] *Valadés Diego. **El Control Interorgánico entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de México**. Págs. 245,246. "El Sistema Precidencial Mexicano (Algunas Reflexiones)", Instituto de Investigaciones Juridicas, serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 116 Primera edición, 1988.*

De las causas extraconstitucionales afirma que dependen más del modelo de cada país, de sus circunstancias políticas y económicas, destacando entre ellas:

- *Las guerras civiles*: Durante todo el proceso de éstas, el Ejecutivo se constituye como la fuerza dominante.

- *El efecto de las guerras extranjeras cuando un país no ha estado involucrado en ellas*: Países que resienten los efectos de la guerra de otros y, por lo tanto, los Ejecutivos de esas naciones adoptan facultades excepcionales para hacer frente a sus problemas económicos.

- *Los compromisos internacionales entre varias naciones*: La acción de establecer compromisos con otras naciones robustece la figura del ejecutivo, tal y como sucede con los países miembros de la Unión Europea donde sus jefes de Estado acuerdan compromiso de grandes magnitudes que transforman el desarrollo de sus respectivas naciones, para lograr estos acuerdos al exterior tienen que consensar al interior de sus naciones con partidos políticos, empresarios, sindicatos y demás grupos de interés, que los convierten en el centro de atención de la vida nacional.

En este Capítulo encontramos una interesante descripción del poder creciente de la burocracia y cómo su acción mengua la participación de los Parlamentos en los temas trascendentales como es el gasto público. Se afirma que la capacidad de operación que tiene la burocracia deja prácticamente rezagada la participación del Legislativo: «Cuando el anonimato y el sigilo son la realidad de la legislación material, la burocracia se convierte en el verdadero y real poder, quedándole sólo a los legisladores una actividad de protesta, de inconformidad, de apoyo o de crítica a los proyectos de los presidentes o primeros Ministros, pero no más...»

El criterio que desarrolla Faya encuentra fuertes coincidencias con las de Diego Valadés[125] respecto a la preponderancia del Ejecutivo frente al Legislativo. Valadés afirma, en concordancia con la visión de Faya, que la parte más vulnerable de la acción del Congreso mexicano y en el mundo reside precisamente en el ejercicio de la función legislativa, debido a que las exigencias técnicas y los aparatos de apoyo administrativos han hecho que se vaya transfiriendo progresivamente la función de la elaboración de proyectos normativos hacia el Ejecutivo, dejando al Legislativo una función que algunos

[125] *Idem. Págs. 246 y 247.*

califican de meramente ratificante. La razón de esto tiene que ver con que la especialización de las materias dan lugar a que sea el Ejecutivo el que, por contar con especialistas, formule el mayor número de iniciativas; sin embargo, corresponde al Congreso establecer que las iniciativas del Ejecutivo se ajusten a los términos de la Constitución. En este tenor, es importante señalar que es frecuente que se produzcan intensos procesos de negociación política entre el Ejecutivo y los legisladores, y de los factores de poder, para que luego en el Parlamento se produzcan nuevos ajustes por la deliberación de triple nivel que se produce allí: la primera entre los grupos parlamentarios, la segunda entre los integrantes de las Comisiones, y la tercera en el Pleno mismo.

Algunos otros temas que aborda el Capítulo versan sobre La Capacidad de los Presidentes para Anticiparse a los Conflictos; La Carga Ideológica que Plasman en el Ejercicio del Poder; El Mesianismo como Perversión en los Presidentes y Primeros Ministros, entre otros.

Continuando con el análisis de la falta de contrapeso del Presidente de la República, el **Capítulo III** titulado *¿Decadencia del Legislativo?* examina el declive del Poder Legislativo y, como el mismo autor señala, «...la desmesurada importancia que los Ejecutivos han venido adquiriendo a partir de la Segunda Guerra Mundial», principalmente en los países occidentales.

Citando al constitucionalista inglés K.C. Wheare, Jacinto Faya se pregunta, refiriéndose al Poder Legislativo, «¿se trata de una disminución de poder o de una disminución de eficacia?» Y nos indica que ambas cosas no van necesariamente juntas. Aunado a lo anterior, y para una mejor comprensión de este hecho, sugiere que verifiquemos si el Legislativo, a los ojos del público, ha aumentado o disminuido en importancia, y si ha aumentado o disminuido la estima que el público tiene de él; para dimensionar lo anterior, pone algunos ejemplos: «Las políticas económicas implementadas por Franklin D. Roosevelt para hacer frente a la gran depresión, necesitaron del apoyo del Congreso Federal. Aquí la intervención del Congreso fue decisiva, por lo que hubo un real incremento en la importancia del Congreso. Su poder aumentó, aunque la estima del público se volcó hacia Roosevelt, a quien vieron como el gran salvador de la Nación.

«En el sexenio de Zedillo, cuando se incrementó el IVA de un 10% a un 15%, no hay duda de que el Congreso fue altamente eficaz, pues se logró el propósito recaudatorio de la iniciativa presidencial. En cambio, el Congreso

sufrió uno de los golpes más fuertes respecto a la estima del pueblo mexicano. La estima hacia el Congreso quedó por los suelos.

«Cuando el Senado le negó al Presidente Fox la autorización para viajar a varios países, esta Cámara, ante el pueblo, aumentó su importancia, pero no su estima, así como tampoco probó su grado de eficacia.»

Un tema que merece una aguda revisión, y donde el autor pone énfasis importante a efecto de entender la disminución de la fuerza del Legislativo en México, es la que se refiere a la actitud de protagonismo desmesurado que los Presidentes de los partidos políticos adoptan en escenarios que les corresponderían a los propios legisladores. En este sentido, son los partidos políticos corresponsables de la disminución de poder, importancia, eficacia y estima del Congreso:

«Prácticamente todas las declaraciones políticas de importancia nacional son manifestadas a los medios de comunicación nacional por los Presidentes de los partidos; aun los que tienen que ver con las funciones propias de los Diputados Federales y Senadores de la República. Esta práctica, muy común en México, y muy escasa en otros países, resta importancia a los Diputados y Senadores.»

También describe cómo se ha acrecentado en México el poder real de los Presidentes de los partidos políticos en detrimento de las fracciones legislativas en el Congreso; así mismo, comenta que el Presidente de la República coadyuva en esta disfunción política al negociar los acuerdos de importancia con los Presidentes de los partidos políticos de oposición y no con sus Grupos Parlamentarios.

En países como EUA, Francia, Inglaterra, Alemania, entre muchos otros más, son sus parlamentarios los que dan a sus respectivas naciones las grandes declaraciones políticas. De continuar en México con estas prácticas, el poder disminuido de los legisladores se vaciará frente al público, pues no tendrán nada interesante que decir. Argumenta que los Presidentes de los partidos deben de fortalecer a sus legisladores, haciéndolos atractivos ante el público y, con ello, fortalecerán a sus propios partidos, de lo contrario sólo se fortalecerá a las estructuras partidarias preparando el camino a una partidocracia.

El Capítulo también aborda temas relevantes como: Los Factores

Reales de Poder en México y el Debilitamiento del Congreso Federal; El Presidencialismo Partidocrático, y la Pérdida de Poder, Eficacia, Importancia y Estima del Congreso en México; Enorme Importancia de la Prensa, Radio y Televisión en las Tareas de los Legisladores y los Parlamentarios, entre otros.

El **Capítulo IV** prosigue con la descripción, ahora desde los orígenes de *La Irresistible Fuerza de los Presidentes y de los Primeros Ministros.* Bajo un análisis sociológico se afirma que es el «liderazgo» la causa del enorme poder de los Presidentes y Primeros Ministros. Afirma que: «Los seres humanos tenemos la tendencia y la necesidad natural de ser protegidos por otras personas.

«Nuestra necesidad de alimentarnos, resguardarnos de la intemperie, educarnos, procrear, trabajar, etcétera, nos mantiene en una permanente dependencia de los demás durante toda nuestra vida.»

Partiendo de la naturaleza humana que se encuentra en constante búsqueda de protección, se desprende la paradoja que maneja el autor, causal de la inmensa fuerza de los Presidentes y Primeros Ministros: «...todos la critican y temen, pero en tiempos difíciles, todos acuden a ella y desean que esa fuerza se incremente.

Y esto sucede no solamente por parte de los partidarios de los ejecutivos, sino de cualquier grupo social que se sienta amenazado por fuerzas distintas a los Ejecutivos.»

La fuerza que tienen los Ejecutivos, nos dice, tiene su origen en la propia condición humana y en el éxito de su supervivencia; señala que a partir de 1787, con la Constitución norteamericana, el perfil de los Ejecutivos se ha constitucionalizado, pero su fuerza en esencia no ha cambiado en absoluto: «Los seres humanos temen y critican al presidente o primer Ministro, pero siempre lo prefieren, pues no confían en las decisiones tomadas por cuerpos colegiados; al menos en cuanto a la conducción de una Nación (aceptan y fortalecen a los parlamentos, pero no estarían dispuestos a que su Nación fuera gobernada por ellos).»

Afirma que el pueblo cree ciegamente en los grandes líderes y piensan que solamente a ellos se les debe todo, sin ponerse a pensar en las circunstancias y en los colaboradores con que contaron. En el texto presenta ejemplos de grandes estadistas como Churchill, Franklin D. Roosevelt, Stalin; del caso

mexicano a Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez, entre otros.

Para enunciar las cualidades de los grandes Jefes de Estado, señala que se tiene que tomar en cuenta que todo liderazgo se ejerce en un tiempo determinado, en un país determinado y bajo unas circunstancias muy concretas y cómo los países, los tiempos y las circunstancias son muy diferentes; es por ello que no es posible afirmar que un modelo determinado de Jefe de Estado sea el ideal para cualquier país, cualquier tiempo y cualquiera que fuera las circunstancias.

En el apartado referente a «Las cualidades personales de los grandes líderes y su país, tiempo y circunstancias», el autor deja a la imaginación del lector, en un juego de creatividad, la hipótesis de la participación de algunos de los grandes estadistas en el contexto actual: «Qué difícil dejar de pensar que Napoleón sería hoy en día uno de los constructores del mundo.»

«¿Por qué no pensar en Cárdenas en un mundo globalizado, en donde es indispensable fortalecer a las clases más desprotegidas y no permitir el progresivo desmantelamiento del patrimonio nacional en esa ola incontenible de privatizaciones?»

Otros subtítulos dentro del Capítulo son: Las Distintas Formas de Ejercer el Poder; El Moderno Estado Constitucional Altera Radicalmente la Manera de Ejercer el Poder por Parte de los Jefes de Estado; Los Jefes de Estado son Prisioneros de su Carácter, de su Tiempo y de sus Circunstancias; La Importancia de la Inteligencia en los Grandes Líderes; La Creatividad, Cualidad Básica de Todo Gran Gobernante; La Capacidad de los Grandes Líderes para Generar Emociones Profundas en las Multitudes.

Finalmente, en el **Capítulo V** denominado *La fuente de los poderes implícitos del Presidente de la República en México*, el autor defiende con vastos argumentos aquellos poderes implícitos que el Presidente de la República debe ejercer; señala que obligar al Presidente a acatar un listado de competencias constitucionales es una cuestión irreal e imposible, apuntando que una actuación poderosa del Presidente no necesariamente tiene que estar prevista en la Constitución de una manera detallada. Critica a los constitucionalistas que piensan que el Presidente debe actuar solamente en aquello que de manera expresa esta contenido en la Carta Magna: «Querer ceñir al Presidente a un listado de facultades constitucionales es imposible, pues ante las innumerables

actuaciones en que el Presidente interviene, y que no están previstas en la Constitución, simplemente tendría que dejar de actuar, paralizando al Presidente, y en muchísimos casos a la Nación.»

El principal fundamento con el que Faya se basa para frenar las críticas de quienes quieren encontrar en la Constitución la justificación última del Presidente en el goce y actuación de sus facultades, es el análisis que desarrolla del Artículo 87 constitucional.

Refiriéndose al citado Artículo: «En primer término, el Presidente protesta guardar y hacer guardar la Constitución. No es el Presidente el que por sí mismo afirma que desea 'guardar y hacer guardar la Constitución', sino es la Constitución la que obliga al Presidente a expresar formal y materialmente ante el Congreso de la Unión esta protesta. La Constitución le impone al Presidente la protesta [...] Y esta promesa de 'guardar y hacer guardar la Constitución' consiste en conservar y en custodiar la Constitución.»

Afirma que: «Guardar y hacer guardar la Constitución es la obligación fundamental entre todas, que la Constitución le impone al Presidente. Pero a la vez, siendo ésta la obligación fundamental que la Constitución le impone, es también la más poderosa atribución de todas las que le concede ya que supone actuar en todos aquellos campos que le permita conservar y custodiar la Constitución.

«Sería absolutamente anticonstitucional, irreal, ilógico y en cierta medida imposible que, por una parte, la Constitución le impusiera al Presidente esta enorme obligación, y por otra parte, no le permitiera llevar a cabo todas aquellas acciones encomendadas a su conservación y custodia.»

La idea que defiende, se refiere a que debido a que la Constitución le impone al Presidente de manera genérica (enumerarlas sería limitarlo) la enorme obligación de salvaguardar la Ley suprema, tiene que actuar sin límite en consecuencia. para lograr esta obligación.

«Las obligaciones impuestas por el artículo 87 son la fuente de los poderes implícitos del Presidente de la República. No podría cumplir con esas obligaciones sin los correspondientes poderes para su cumplimiento. Las obligaciones impuestas son genéricas por su gran complejidad, por lo que los poderes tienen que ser también genéricos, y solamente la naturaleza

de poderes implícitos puede posibilitar el cumplimiento de la protesta por parte del Presidente.»

Para concluir, Jacinto Faya Viesca realiza una fuerte crítica a la actuación presidencial, poniendo énfasis a la informalidad que ha impuesto en el ejercicio de gobierno; así mismo, le reconoce virtudes y capacidades que podrían llevarlo a retomar el rumbo en la última fase de su gobierno.

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Av. Congreso de la Unión No. 66, Edificio "G" Tercer Piso, Colonia El Parque,
Del Venustiano Carranza, C. P. 15969, México D.F.
Tel: 56 28 13 00 Ext. 1323
www.diputados.gob.mx/cedip