

La Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General

Dip. Fernando Ortiz Arana

Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la H. Cámara de Diputados

La consolidación del pluralismo político y la diversidad económica, social y cultural de la sociedad mexicana se han manifestado en el fortalecimiento del sistema de partidos políticos. La Cámara de Diputados, como escenario por excelencia de la representación nacional, ha contribuido a consolidar la conformación institucional del país con base en el reconocimiento de la diversidad política y en la capacidad de representación de los partidos políticos nacionales.

Este proceso se ha venido manifestando de manera más acentuada en la Cámara de Diputados a partir de 1979, año en que se pusieron en marcha las medidas de la reforma política. Desde entonces, el país ha conocido diversas reformas constitucionales en materia político electoral que dieron origen a las leyes electorales de 1987 y 1990. Estos ordenamientos legales propiciaron una composición pluripartidista de la Cámara de Diputados. De esta manera, mayoría o minoría son corresponsables en la tarea de emitir nuestros ordenamientos legales y regular el trabajo de las instituciones gubernamentales.

A pesar de esas importantes transformaciones, que trajeron como consecuencia una integración plural de la Cámara de Diputados, nuestra Ley Orgánica del Congreso no había sido objeto de reformas para adecuar a la nueva realidad política. La LV Legislatura tuvo que suplir la insuficiencia de algunas de sus normas internas mediante la formulación de acuerdos parla-



mentarios suscritos por los diversos grupos partidistas, a través de los cuales se ha podido llegar a coincidencias fundamentales en un marco de reconocimiento y respeto a las diferencias ideológicas. Estos acuerdos han permitido ampliar los espacios de participación de los diversos grupos parlamentarios en el trabajo legislativo, al mismo tiempo que la dinámica e interacción política del pluralismo interno de la Cámara generaba prácticas parlamentarias para agilizar y dar coherencia al proceso legislativo.

Desde el inicio de esta Legislatura, se hizo evidente la necesidad de contar con instrumentos políticos internos capaces de reflejar en las diversas etapas del proceso legislativo, la pluralidad que se manifestaba en su conformación. Se asumió también la necesidad de profundizar en la democratización de las instancias decisorias y contar con métodos de trabajo que, al mismo tiempo, fueran eficaces y garantizaran la participación de todas las corrientes políticas representadas. El proceso de autorreforma que se planteó al iniciar esta Legislatura hizo énfasis también en la necesidad de actualizar y revalorar el papel de las comisiones en el conjunto del trabajo legislativo. Se partió de la idea de que todo órgano legislativo tenga la exigencia de su eficacia, ya que en eso consiste precisamente el trabajo parlamentario racionalizado y moderno.

De inmediato, los diversos grupos camerales, coincidieron en la necesidad de establecer mecanismos políticos apropiados para alcanzar la concertación y llegar a acuerdos. Esa necesidad es la que dio origen a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, con la finalidad de aprovechar los puntos coincidentes entre las diversas

fracciones parlamentarias para enriquecer el trabajo legislativo y para que, por el contrario, las diferencias no se convirtieran en barreras infranqueables que impidieran todo tipo de consenso. En el seno de esta Comisión, por su naturaleza plural y ajena a cualquier forma de exclusión, ha sido posible armonizar criterios, superar discrepancias y compatibilizar intereses con el propósito de imprimir mayor efectividad al trabajo legislativo y mayor democracia en la toma de decisiones. Así, por ejemplo, se eliminó el rezago de iniciativas rebasadas por la realidad social o política, a través de la figura novedosa del desistimiento de esas propuestas por los partidos políticos que las habían presentado; y así se establecieron una serie de prácticas parlamentarias que reflejan mejor la pluralidad interna o que han permitido racionalizar y asegurar mayor imparcialidad en la conducción de los debates. Se conservaron algunas prácticas que habían mostrado su viabilidad, se desecharon otras y se innovaron otras tantas. Así, por ejemplo, en esta Legislatura, se mantuvo la práctica consistente en que en la apertura del primer período ordinario de sesiones, antes del Informe que rinde el Presidente de la República, haga uso de la palabra un legislador por cada una de las fracciones parlamentarias representadas, con el objeto de dar a conocer el punto de vista de su partido sobre la situación que guarda el país. Por primera vez, en la Legislatura actual, hemos dado permanencia a la práctica de conformar una Mesa Directiva integrada de manera plural y en forma rotativa para la conducción de los debates. De tal forma, todas las fracciones parlamentarias participan de manera permanente en las discusiones y se asegura una integración democrática de la Mesa Directiva. En fin, esta Legislatura de la

Cámara de Diputados ha hecho innovaciones que han generado una nueva dinámica en el trabajo legislativo y han propiciado una interacción más respetuosa entre las diversas fracciones parlamentarias.

La utilidad de estos acuerdos y prácticas parlamentarias ha sido evidente. Sin embargo, a pesar de sus buenos resultados, no habían sido aún integrados en la legislación ordinaria de la materia. La Ley Orgánica del Congreso General, aprobada en 1979, había ya sido superada por una nueva realidad política que se manifiesta en la Cámara de Diputados a través de su movilidad y pluralidad políticas. Poreso, con base en el acuerdo parlamentario suscrito por los grupos partidistas con representación nacional, en mayo de 1992, la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias presentó al pleno, el 9 de diciembre de 1992, un dictamen de proyecto de decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General. Dicha reforma, aprobada por la Cámara de Diputados, establece principios y normas que caracterizan el principio democrático de que, si bien las decisiones se toman por mayoría, en ellas no se cuenta solamente el número, sino fundamentalmente las razones y los argumentos. Por esto, además de reservar los derechos de las minorías y facilitar los acuerdos y consensos, se han establecido normas y procedimientos para asegurar la coparticipación y la corresponsabilidad en la conducción y gobierno de la propia Cámara de Diputados. Esto significa profundizar en la democratización de las instancias decisorias de la Cámara y ampliar la presencia de las fracciones parlamentarias en los aspectos de gobierno interno y gestión administrativa de la misma Cámara, de

acuerdo a las dimensiones de su representación.

Al hacer un análisis del conjunto de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General, aprobadas en la Cámara de Diputados y enviadas al Senado para la continuación del proceso, podemos observar que en su orientación se confirma la filosofía del proceso de autorreforma que se propuso al iniciar la Legislatura. La totalidad de las modificaciones a más de 40 artículos de la Ley pueden agruparse en cuatro direcciones básicas:

1. Modificaciones que pretenden actualizar la Ley a lo dispuesto por la Constitución de la República y por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
2. Modificaciones para incorporar en la ley los acuerdos parlamentarios que se han aprobado en esta Legislatura, en relación a su funcionamiento y organización interna.
3. Modificaciones que incorporan prácticas parlamentarias que fortalecen el ambiente plural de la Cámara y agilizan el desarrollo de sus trabajos.
4. Modificaciones que redefinen y fortalecen el trabajo en comisiones y amplían la participación de los grupos parlamentarios en el gobierno interior y en los mecanismos de gestión administrativa de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y del Comité de Administración.

La trascendencia de estas modificaciones tiene profundas implicaciones para el trabajo legislativo, pues estamos sin duda ante la

más importante reforma que se ha emprendido en el sentido de democratizar su trabajo y fortalecer el pluralismo interno. El nuevo texto de la Ley Orgánica del Congreso General contiene importantes avances que reconocen que en un sistema de mayorías constantes, como el nuestro, las minorías tienen corresponsabilidad parlamentaria, lo cual significa la posibilidad de que los legisladores de todas las fracciones participen en igualdad de circunstancias que los de la mayoría, en cualquiera de las etapas del proceso parlamentario, así como en las instancias de autogobierno y gestión administrativa de la Cámara de Diputados.

Por su importancia en el conjunto de las modificaciones emprendidas, merecen destacarse algunos puntos relevantes. Con el texto del artículo 80. de la Ley, se conserva el sentido del artículo 69 constitucional y se precisan algunas características que fortalecen el carácter republicano de la apertura del primer período ordinario de sesiones en la que el Presidente de la República presenta su informe sobre el Estado que guarda la administración pública del país. Junto con las nuevas disposiciones del artículo 25, inciso F, se recoge la práctica parlamentaria reciente, en el sentido de que en la apertura del primer período ordinario de sesiones hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos con representación en el Congreso. También se sostiene que los representantes de las fracciones parlamentarias podrán hacer uso de la palabra en la sesión de apertura del segundo período ordinario, a fin de fijar su posición respecto al período de sesiones que se inicie. Con estas medidas, la Cámara de Diputados se consolida como foro de expresión de las diversas corrientes políticas que representan a la Nación y como espacio institucional para discutir de manera seria y razonada los diversos problemas que aquejan a la Nación.

El artículo 80. tiene también mayores implicaciones para el trabajo legislativo, pues por primera vez se señala en la Ley la forma en que la Cámara procederá a analizar el informe rendido por el Presidente. Al respecto, se señala que se analizará en el seno de sus comisiones y que este análisis se desarrollará clasificándose por materias: política interior, política económica, política social y

política exterior. Para cumplir con esta tarea se contará con la presencia de los secretarios de los respectivos ramos.

Con estricto apego a las normas de funcionamiento de la forma de gobierno presidencial, nuestra Ley instituye una novedosa saludable relación republicana entre los poderes. Esto redundará seguramente en el estudio más acucioso, informado y profundo del trabajo de nuestras comisiones, estableciendo, entre éstas y el Ejecutivo una relación de cooperación que beneficie al país con mejores leyes, con normas de mayor calidad acordes al México de nuestros días. En un régimen presidencial como el nuestro, el proceso legislativo necesita la cooperación del gobierno y del Congreso para diagnosticar los problemas y proponer las soluciones más eficaces. Cooperación y no sólo contrapeso de poderes, implica un papel más activo de las comisiones, para acometer con rigurosidad el análisis fiscalizador de la gestión del gobierno. Un legislativo moderno regula y vigila con base en la Ley, respetando las competencias de los otros poderes y manteniendo una relación republicana con ellos, pero sin convertirse en una restricción para sus actividades ejecutivas.

Los nuevos artículos 28 y 29 recogen otra práctica parlamentaria en el sentido de que existan tantos vicepresidentes en la Mesa Directiva como grupos parlamentarios tengan representantes en la Cámara, así como la conducción rotativa de las sesiones entre el Presidente y el Vicepresidente. Se establece además que la gestión de la Secretaría y la Prosecretaría será de un mes y que su integración será plural.

El texto de la nueva Ley reconoce la existencia jurídica de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuya presencia actual es el resultado del acuerdo de los grupos parlamentarios. Con tal motivo, la Gran Comisión se reforma y se conserva sólo como órgano de integración de la mayoría parlamentaria. Algunas de sus funciones pasan a la nueva Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, entre ellas la de ser el órgano de gobierno de la Cámara, la de proponer al pleno a los diputados que integrarán las Comisiones y Comités; la de proponer el presupuesto anual de la Cámara;



la de proponer al pleno a las personas que deberán ocupar la Oficialía Mayor y la Tesorería de la Cámara de Diputados, entre otras, si se considera que en dicha Comisión se encontrarán presentes todos los Coordinadores de los grupos parlamentarios y que las responsabilidades políticas de dicha Comisión son significativas, se llega a la conclusión de que el propósito es hacer que todas las fracciones parlamentarias sean corresponsables del gobierno interior de la Cámara, a través de su participación en la designación de los principales funcionarios administrativos y a través del nombramiento de los integrantes de las comisiones. Las atribuciones políticas de esta comisión plural, la convierten en un espacio por antonomasia de diálogo, acuerdo y equilibrio político de las propuestas e intereses de los diversos grupos parlamentarios. Se reconoce así, en la Ley, el derecho de las minorías a participar, en igualdad de circunstancias y mediante mecanismos democráticos, en las instancias decisorias de la Cámara.

En el terreno de trabajo en comisiones, la reforma también registra avances impor-

tantes. Se reconocen ahora seis tipos de comisiones, a saber:

1. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política
2. De Dictamen Legislativo
3. De Vigilancia
4. De Investigación
5. Jurisdiccionales, y
6. Especiales

Además se sistematizan las comisiones que ya existían, por acuerdos parlamentarios, pero que no figuraban en la Ley. En este punto, se aprecia la intención de forjar un trabajo legislativo más racionalizado en las comisiones para permitir que sus integrantes desarrollen sus trabajos de dictamen, análisis y gestión de manera más eficaz y oportuna. Se limita así, el número de sus integrantes a 30 y se hace énfasis de que tanto en su integración como en su directiva se encuentren representados todos los partidos

políticos con representación nacional, de acuerdo a su importancia numérica. De esta forma, se pretende garantizar la incorporación de todos los puntos de vista, la integración de las mejores ideas, la imparcialidad de los juicios y la racionalidad en los debates de las comisiones. En la medida que éstas constituyen la médula del trabajo legislativo, la garantía de su integración plural y de sus procedimientos democráticos constituye un avance para que las decisiones de la Cámara de Diputados reflejen con fidelidad la pluralidad y diversidad de la representación nacional que le fue otorgada por medio de los votos.

Estas modificaciones a nuestra Ley Orgánica recogen una larga y rica historia en la evolución de nuestro derecho legislativo o congresional. Esta rama del derecho, que regula la integración, organización y funcionamiento del Poder Legislativo avanza en sus reformas de manera pausada. El cambio legal en esta área tiene que ser prudente, de acuerdo a la advertencia de Montesquieu de que las leyes deben tocarse con manos

temblorosas, pues éstas deben modificarse con exceso de prudencia y cautela, a tal grado que sea capaz de no desprenderse de los principios heredados de su historia, de sus tradiciones y experiencias, pero tampoco de quedarse anclado en el pasado. Al igual que en el derecho constitucional y en el derecho electoral, las reformas en las normas del derecho legislativo deben acompañar el cambio social y reflejar el grado de pluralidad política, pero sin desequilibrar el arreglo institucional. De lo contrario las reformas serían desestabilizadoras y el marco jurídico perdería su razón de ser.

Las normas jurídicas que regulan nuestro trabajo legislativo han sido materia de reforma continuas a lo largo de la vida independiente de México, pero ninguna había sido tan clara en el sentido de profundizar en la democratización del proceso decisorio y de la gestión administrativa de la Cámara de Diputados. La actual reforma significa un reconocimiento más de la pluralidad del pueblo de México y de su órgano representativo por definición.