

# PRINCIPIOS REGULADORES DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL PODER

---

---

FRANCISCO MURILLO BELMONTES\*

## I. INTRODUCCIÓN

La normalidad democrática representa hoy en nuestro país una práctica política, real y tangible cuya autoría no se atribuye a persona determinada, como tampoco su instalación tiene fecha ni momento preciso de haber ocurrido.

Es en cambio el resultado de un prolongado debate que se genera y madura en el tiempo, desde diversos escenarios de la vida nacional.

Actores protagónicos del avance democrático son los ciudadanos que desde contrastantes y múltiples estratos comunitarios demandan del Estado, que se representa a través de sus órganos de poder, la reivindicación de añejos reclamos: estado de derecho que se cumpla con equidad; justicia distributiva; capacidad, honradez y compromiso social de aquellos que ejercen un mandato de gestión pública, entre otros.

En el caso concreto de las Legislaturas o Congresos Estatales, es necesario que su marco jurídico orgánico y reglamentario se adecue a la realidad de los nuevos escenarios que van emergiendo con dinamismo de las geografías políticas locales a consecuencia de los procesos de elecciones.

Considero oportuno sugerir a los legisladores voltear la mirada hacia algunos puntos de reflexión a manera de propuesta de lineamientos generales o principios esenciales para el diseño de productos normativos encaminados a regular y profesionalizar el trabajo legislativo acordes al momento actual y con proyección a futuro.

De inicio y por metodología habría que plantear selectivamente un esquema de categorías o principios político-normativos inherentes al ámbito del Poder Legislativo, cuya valoración nos permita sugerirlos como ejes y sustento para el desempeño del Legislador estatal desde su respectivo marco constitucional.

---

\* Director de Asuntos Jurídicos de la LVI Legislatura del Estado de Zacatecas.

## II. PRINCIPIOS NORMATIVOS DEL PODER LEGISLATIVO

1. Principio de Autonomía y Equilibrio;
2. Principio de Gobernabilidad;
3. Principio de Iniciativa-Aprobación;
4. Principio de Debate y Consensos;
5. Principio de Fiscalización;
6. Principio de Gestión Social; y
7. Principio de Profesionalización.

### BREVE COMENTARIO A CADA UNO DE LOS ANTERIORES ENUNCIADOS

**1. Principio de Autonomía y Equilibrio.** La reforma de estado debe tener como uno de sus propósitos medulares, el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial, para que sin menoscabo de las atribuciones constitucionales y legales que compete ejercer al titular del poder ejecutivo, prevalezca el respeto a sus respectivas autonomías, sin que ello signifique fractura o confrontación sistemática con el responsable de la administración pública, sino que por el contrario, implique el establecimiento de relaciones de colaboración y equilibrio, lo que gráficamente pudiera representarse en acciones de pintar raya en lo infranqueable, pero señalar accesos en lo que constitucionalmente sea indispensable para la buena marcha de los asuntos públicos. Este enunciado de autonomía

y equilibrio debe plasmarlo la normatividad que rige el quehacer legislativo.

**2. Principio de Gobernabilidad.** Al respecto, en cada entidad federativa y conforme al dibujo que proyecte la composición de sus órganos de gobierno a resultados de procesos comiciales, debe valorarse si se trata de gobiernos unificados, o si como ya con frecuencia ocurre, se trata de gobiernos divididos; esto es, si una misma corriente partidista tiene presencia mayoritaria, y por tanto dominante en el poder legislativo por sí y ante el poder ejecutivo, así como respecto de los ayuntamientos; o si por el contrario, la voluntad del electorado se inclinó a fragmentar las cuotas de poder a grado tal que, por ejemplo, la mayoría dominante del Congreso lo constituye una fracción parlamentaria de partido político distinto al del gobernador; o bien, si en el Congreso ninguna fracción parlamentaria representa en votos mayoría calificada.

Bajo el esquema de los escenarios anteriormente ejemplificados, el Congreso Estatal no tiene más camino viable, que privilegiar la búsqueda y encuentro de consensos que permitan por un lado, establecer gobernabilidad y garantizar que fluya la dinámica del proceso legislativo con normalidad, porque de no hacerlo así, se corren graves riesgos de vacíos de poder y paralización de las tareas esenciales del Legislador. Al respecto entonces, las leyes orgánicas y la reglamentación de las Legislaturas, deben prever los cauces normativos que contrarresten los efectos adversos de gobiernos dividi-

dos, sobre la base de reglas claras que garanticen la gobernabilidad del órgano legislativo.

**3. Principio de Iniciativa-Aprobación.** Vinculado al principio de autonomía y equilibrio, los integrantes de una Legislatura deben esmerar su empeño por generar iniciativas de leyes, reformas y adiciones a las mismas, que respondan a las expectativas sociales en todos los órdenes de la vida comunitaria. Con ello, al tiempo que cumplen con una de sus funciones esenciales, evitan que sea exclusivamente el poder ejecutivo, autor solitario de proyectos de ley o decreto, convirtiéndose entonces el legislador, en mero agente de refrendo o aprobador automático de las iniciativas del gobernador. Por tales razones, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Poder Legislativo, deben establecer normas que estimulen la creativa actividad de formular proyectos de actualización al marco legal. Una de las estrategias a sugerir, sería imprimirle mayor dinámica y cargas de responsabilidad, a las diversas Comisiones Legislativas que actúan al interior de los Congresos Estatales.

**4. Principio de Debate y Consensos.** Lo mismo en gobiernos divididos que unificados, el marco jurídico regulador del proceso legislativo debe privilegiar la búsqueda y encuentro de consensos en toda la gama de temas que atañen al órgano legislativo. Sólo con tal práctica parlamentaria es posible destrabar cuestiones torales como pueden ser los relativos a presupuestación,

paquete tributario, empréstitos, deuda pública, entre otros. Atender a la figura del consenso, traerá como consecuencia elevar la calidad del debate en tribuna sobre aquellas cuestiones en que se asumen por las fracciones parlamentarias posturas con frecuencia irreconciliables, pero que ya tuvieron la oportunidad de pasar por el tamiz del consenso.

**5. Principio de Fiscalización.** Una de las tareas legislativas que significan mayor atención y cuidado es el que concierne al ejercicio de la función fiscalizadora que se deposita en el Poder Legislativo. Cada vez con mayor vehemencia el pueblo exige de sus gobernantes, capacidad, honestidad y claridad en la rendición de cuentas en el manejo del erario público. Por ello, a partir de las correspondientes disposiciones constitucionales, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la que organice a la Contaduría Mayor de Hacienda o al órgano superior de fiscalización dependiente de la Legislatura, deben puntualizar las atribuciones, procedimientos y consecuencias que derivan de la función supervisora o fiscalizadora. Por las tendencias de desconfianza que con mayor asiduidad se están presentando en las entidades federativas a propósito de la revisión y aprobación de cuentas públicas, tal vez se acerca el momento de valorar la conveniencia de judicializar la función fiscalizadora, a través de un marco jurídico que prevea la institución del Tribunal de Cuentas, en que para efectos de la fiscalización presupuestal, se es-

tablezca un proceso similar al que ejercen los órganos jurisdiccionales. Análogicamente a lo que ocurre en el ámbito electoral, cuando al judicializarse la solución de los conflictos previos, simultáneos o posteriores a una elección, las controversias se resuelven ante tribunales *ad hoc*, con notables resultados de aceptación a sus fallos entre las partes en conflicto. Tal experiencia positiva podría adaptarse al ámbito de la fiscalización de la cuenta pública.

**6. Principio de Gestión Social.** La legislación reguladora de la función legislativa, no debe soslayar el papel del diputado que sin descuidar su tarea legislativa, también debe encaminar sus esfuerzos como representante popular para asumir actividades de gestoría que aproximen soluciones a las carencias y problemas cotidianos que aquejan a sus electores. En este principio se insertan cuestiones torales como la consulta y el informe a la ciudadanía.

**7. Principio de Profesionalización.** Con independencia de la suerte que corra la composición de una Legislatura, cada vez se ve con mayor nitidez la necesidad de que los Congresos estatales se apoyen en órganos permanentes estructurales que garanticen: profesionalismo, capacidad, apartidismo, experiencia y honestidad, que más allá de los diferendos que surgen al calor del debate parlamentario, sirvan como efectivos canales de fluidez, al trabajo en comisiones; conducción de sesiones; proceso legislativo, diario de

debates, producción de iniciativas y manejo presupuestal.

En ese tenor, en Zacatecas, en fecha reciente se incorporó a la Ley Orgánica un Capítulo específico, que instituye el servicio civil de carrera, a través del Servicio Profesional Legislativo, que se conforma por tres áreas sustantivas: la Oficialía Mayor, la Dirección de Asuntos Jurídicos y la Dirección de Finanzas.

El paso siguiente debiera ser, que a partir de las dos primeras áreas mencionadas, se propiciara la creación del Instituto de Estudios Legislativos de la Entidad.

Para debate posterior, y de mayor trascendencia, quedaría la cuestión sobre la conveniencia de la reelección inmediata de diputados, que implicaría analizar a fondo los antecedentes históricos de la parte relativa del artículo 116, fracción II, párrafo segundo de la Constitución General de la República.

### III. LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS

El 5 de julio de 1998, el Estado de Zacatecas vivió la experiencia de una jornada electoral en que se eligieron al Gobernador del Estado, a los integrantes del Poder Legislativo y a los 56 Ayuntamientos de la Entidad, y cuyos resultados inéditos, representan un reto y ponen a prueba la capacidad de los zacatecanos para vivir la normalidad democrática que exigen los tiempos actuales.

La Legislatura de Zacatecas se integra con 30 diputados en total, de los cuales 18 son de mayoría relativa y 12 de representación proporcional y cuya composición y voto ponderado de diputados por fracción legislativa es la siguiente: PRI 12, 40%; PRD 10, 33.33%; PAN 6, 20% y PT 2, 6.67%.

Ante tal escenario de gobierno dividido, en que ninguna fracción partidista alcanza votación calificada de dos tercios, el consenso representa la positiva respuesta a la gobernabilidad y a la normalidad democrática.

A manera de conclusión de estas reflexiones, un avance cierto sería que el tema de los principios reguladores de la acción legislativa pasara por un proceso de maduración y enriquecimiento conceptual y práctico por parte de los Congresos estatales, cuyas vías confiables pueden ser los Institutos de Investigaciones Legislativas o sus equivalentes, que en foros convocados ex profeso, debieran reunirse para debatir la cuestión y llegar a los acuerdos pertinentes que permitan seguir construyendo teoría-norma de la función legislativa del poder.

