

# El poder circunscrito: reflexión sobre los usos del tiempo en la vida parlamentaria mexicana

Bruno Lutz\*

La gestión de los tiempos individual y colectivo constituye, en el ámbito político, una apuesta estratégica de primera importancia. Indudablemente el tiempo es una modalidad esencial en cuanto al ejercicio del poder por su presencia, a través de una serie de codificaciones y de prácticas lícitas, en la vida política en general y en la vida parlamentaria en particular. El tiempo es objeto del poder. En México, la intensidad de los debates actuales en torno a los diferentes aspectos de la gestión del tiempo legislativo es, al respecto, significativo. En efecto, puede discernirse una reflexión colectiva para actualizar y por ende mejorar varias vertientes del uso concreto del tiempo. Por lo regular se privilegian los enfoques que apuntan hacia determinar cómo se podría incrementar la eficiencia y la productividad de los legisladores en un contexto de redefinición de las modalidades prácticas del trabajo parlamentario. Empero si bien estos análisis permiten formular cuáles serían las reformas constitucionales más deseables, no obstante, por lo regular, no desarrollan reflexiones teóricas sobre invariantes como el tiempo

por ejemplo. El tiempo es estudiado casi exclusivamente en su manifestación concreta en la vida colectiva. Asimismo parece interesante investigar los usos y las estrategias de uso del tiempo en la vida parlamentaria, es decir, en otras palabras, responder a la pregunta de qué, cuáles son, en los ámbitos simbólico y práctico, las apuestas de la gestión del tiempo legislativo.

## LA EDAD PARA LEGISLAR

Uno de los requisitos para poder ser elegido como parlamentario es comprobar una edad mínima. Actualmente los diputados tienen que haber cumplido veintiún años, y los senadores treinta años (artículos 55 y 58 constitucionales). Empero la historia enseña que este requisito fue modificado con frecuencia. Así en la Constitución de Apatzingán en 1814 podía ser elegido como diputado todo mexicano de un mínimo de 33 años de edad. En 1824, 25 y 30 años eran los requisitos para ocupar los cargos de di-

\* Doctorante en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

putado y senador respectivamente. La Constitución de 1836 incrementa de 5 años los requisitos anteriormente mencionados. Luego en 1847 puede fungir como diputado quien tiene un mínimo de 25 años y, en la Constitución de 1917, se agrega la condición de cumplir 35 años para ser senador. Luego, la reforma constitucional de 1972 disminuye la edad mínima de los diputados y senadores a 21 y 30 años respectivamente. En 1999 la edad para ejercer el cargo de senador baja a 25 años.

Un elemento invariable en estos numerosos cambios es el hecho de que para ser senador siempre fue necesario cubrir un requisito de edad superior con respecto a la edad para ser diputado, de lo cual puede inferirse que se exige de una experiencia más larga para ocupar un escaño en la Cámara Alta que en la Cámara Baja. El privilegio de los miembros de la Cámara Alta sobre los de la Cámara Baja es también la marca de una diferenciación en cuanto a la naturaleza de las dos funciones: los senadores poseen el monopolio de la resolución de las cuestiones de política exterior y de defensa nacional. Por otro lado, el hecho de que siempre ha existido una distinción de la edad mínima para ocupar uno y otro cargo se refleja en la duración distinta del mandato de los senadores y diputados (*cf. supra*).

En todo caso, la edad legal de 18 años para ejercer hoy día sus derechos cívicos no basta para ocupar algún cargo legislativo. A través de esta exigencia superior se perfila cierta visión del binomio edad-capacidad. La edad mínima para fungir como diputado y senador respectivamente fija el tope inferior de la experiencia básica y de la madurez indispensable. Cabe señalar que en la Constitución mexicana no se hace mención alguna de la edad máxima para ocupar un cargo parlamentario. Este vacío jurídico remite a una percepción general y sobe-

rana del desempeño de la función legislativa que finge ignorar la correlación que existe entre el hecho de poseer una edad avanzada y el hecho de padecer de problemas de salud con más frecuencia y de mayor gravedad. La edad entonces otorga o no derechos pero no conlleva obligaciones.

Para terminar, puede señalarse que a través de la determinación de una condición de edad para ocupar un cargo parlamentario distinta de la para ejercer sus derechos cívicos se perfila una doble representación de las capacidades de los individuos en función de su edad y de las capacidades mínimas que exigen la función de legislador. Aunque limitados en los hechos, los efectos de la imposición de esta normalización de un tope de incapacidad, en el ámbito de las representaciones colectivas, son no obstante ilustrativos del nivel de control de la sintonía de los tiempos individuales con el tiempo colectivo.

## EL MANDATO PARLAMENTARIO

Las modalidades de ejercicio del mandato parlamentario, en la historia del México independiente, fueron sujetos a cambios un gran número de veces debido a la manifestación coyuntural de intereses diversos y cambiantes. Así con la Constitución de 1824 la renovación de los legisladores ocurre cada dos años. (Antes los diputados ocupaban su cargo durante seis meses con posibilidad de reelegirse hasta para cubrir un periodo máximo de 2 años). En 1836 se implementa un complejo sistema de renovación de los diputados y de los senadores. Los primeros son renovados por mitad cada dos años mientras el senado es renovado por «terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio ; los ocho últimos de la lista al fin

del segundo de en medio, y desde fin del tercero en adelante, los ocho más antiguos» (Parte Tercera. art. 9). En 1917 se simplifica este sistema de renovación y, en la Constitución, se fija la duración del mandato de los diputados y senadores a 2 y 4 años respectivamente. Con la reforma constitucional de 1933 la duración de los mismos pasa a ser de 3 y 6 años.

Cabe señalar que no siempre la duración del mandato parlamentario correspondió a la duración de una legislatura, en primer lugar porque la primera legislatura reconocida como tal comienza a partir de 1857, y en segundo lugar porque después de esta fecha siempre fue la duración más corta —la de la diputación— que «aparejó» la duración de las legislaturas. La duración del mandato de los senadores es históricamente el doble de la de los diputados lo cual ha permitido una renovación total de las dos Cámaras cada dos legislaturas. Por otra parte, esta determinación de la duración del mandato de los diputados está íntimamente relacionada con la no-reelección inmediata de los legisladores.

Ni los senadores ni los diputados pueden reelegirse inmediatamente después del término de su mandato. Esta prohibición se volvió tema de debate en un momento en el cual las perspectivas de carrera de los cuadros del PRI se estaban reduciendo frente al avance significativo de los partidos de oposición.<sup>1</sup> Entrado en vigor en 1934, el artículo 59 constitucional se hubiera vuelto caduco según la opinión de algunos investigadores: imposibilitaría la “profesionalización” de los parlamentarios y reduciría a la vez la productividad y la eficiencia del trabajo legislativo.<sup>2</sup> Si bien se puede cuestionar legítimamente la duración máxima del mandato parlamentario, no obstante, atrás de los argumentos anteriormente enunciados, se suele sobreentender *pêle-mêle* la experiencia individual, la es-

pecialidad, el nivel de instrucción, las capacidades intelectuales, el grado de compromiso, la honradez, etc. Sin abundar más en esta discusión, cabe señalar simplemente que factores como la brevedad de los periodos ordinarios, la escasez del tiempo de sesión, y el ausentismo en sus diferentes manifestaciones tienden a limitar el alcance del debate sobre la reelección inmediata de los parlamentarios. En todo caso, la duración de las legislaturas es un tema de suma relevancia en lo que concierne la gestión del tiempo de ejercicio del poder.

Finalmente puede afirmarse que la diferencia entre la duración de los mandatos de senador y de diputado está ciertamente relacionada con sus facultades respectivas, el primero estando el doble del otro. En este caso nuevamente, la gestión diferenciada del tiempo colectivo de los legisladores según si pertenecen a la Cámara Alta o a la Cámara Baja remite a una representación socio-histórica del ejercicio idóneo del poder. La prohibición de la reelección inmediata de los legisladores —que permite, entre otro, un nivel de rotación elevado de los cuadros políticos en la Cámara de Diputados— no es más que uno de los elementos que conforman una amplia percepción anónima y colectiva de lo político.

## LAS LEGISLATURAS

La duración actual de las legislaturas es definida en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG), lo cual estipula que: «El ejercicio de las funciones de los diputados y senadores durante 3 años constituye una Legislatura.» Al momento de la entrada en vigor de la Constitución de 1857 las legislaturas eran de 2 años y hubo que esperar hasta la reforma constitucional de 1933 para que la duración de las

legislaturas pasara a ser de dos a tres años. Este significativo alargamiento de las legislaturas ocurrió en un momento en el cual se cuestionaban el alcance y la continuidad del trabajo de los diputados federales.

Las legislaturas se suceden de manera ininterrumpida desde el Constituyente de 1857 y, desde entonces, cada una es nombrada por un número romano. Esta modalidad de identificación de las legislaturas permite realizar un conteo fácil y práctico por no tomar en cuenta los cambios históricos en la duración de las legislaturas (cf. *supra*), la difícil imposición del bicameralismo, etc. Es más, puede afirmarse que la numeración por orden cronológico ascendente de las legislaturas remite a un triple deseo de regularidad, estabilidad y predictibilidad. La codificación algébrica de las sucesivas legislaturas contiene en filigrana la idea de una regularidad ejemplar. Así toda influencia de las contingencias históricas quedaría excluida. Se niega implícitamente la importancia de eventos políticos de gran magnitud como la sucesión de los regímenes de excepción entre 1857 y 1867, y la guerra civil de 1910-1920 entre otros.<sup>3</sup> La vida parlamentaria se desarrollaría entonces de manera autónoma al margen de los cambios en el Poder Ejecutivo y de los acontecimientos sociales. Además, la perpetuación de una misma regla de nombramiento de las legislaturas y sobretudo el no-cuestionamiento por parte de las sucesivas generaciones de legisladores del año de inicio de este conteo, contribuyen a reforzar la idea de que hasta la fecha han predominado las ideas conexas de regularidad y de estabilidad. Al principio de numeración universal de la sucesión de las legislaturas está vinculada la representación de una excepcional estabilidad institucional. Este desarrollo histórico supuestamente lineal y sin discontinuidades, da pie a la idea de una pre-

dictibilidad de las futuras legislaturas, de su inicio y de su término. Tal previsión permite, en cierta medida, adecuar estrategias de acción política individual y colectiva.

Para resumir puede decirse que la identificación numérica de las legislaturas, lejos de ser una sencilla comodidad del lenguaje o una anodina costumbre, refleja más bien un renovado deseo de perenidad histórica de la acción política. Esta repetición de periodos idénticos (de dos y luego de tres años) ejerce también una influencia sobre las conductas de los actores políticos al fijar su tiempo de ejercicio del poder. Así el poder, más que caracterizarse en función de las prerrogativas propias de los cargos políticos o en función de su tiempo de uso puede evaluarse con respecto a la gestión personal del tiempo. En otras palabras, el tiempo de uso es secundario frente al uso del tiempo.

## EL INFORME PRESIDENCIAL ANUAL

El informe presidencial marca una etapa simbólica, tal vez la de mayor relevancia, en cada uno de los tres años que dura una legislatura. El primer día del mes de la patria, en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, el presidente de la República inaugura la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias. Este acto protocolario, según la investigadora Carrillo Blouin, tiene como influencia directa los modelos español con la Constitución de Cádiz de 1812, y norteamericano con la Constitución de 1787.<sup>4</sup> Es en el artículo 68 de la Constitución mexicana de 1824 se estipula por primera vez que el presidente de la federación estará presente en la apertura del Congreso, y en el artículo 120 se precisa que en la misma sesión de apertura los secretarios (de Estado) darán a conocer el estado de su ramo. Luego en la

Constitución de 1917 es solamente el presidente de la República, como jefe del Poder Ejecutivo, quien presencia la apertura del periodo de sesiones ordinarias e informa de la situación general de la administración pública.

Más allá del contenido de los informes presidenciales, puede afirmarse que el enunciado del primer mandatario tiende a convertirse en un irrefragable aserto y, por lo tanto, busca adquirir un carácter de verdad. La irrevocable regularidad con la cual está celebrado este ritual pone de relieve una organización política del tiempo precisa y coordinada. En cuanto a la estricta codificación del ceremonial de apertura del Primer periodo de sesiones ordinarias apunta a reforzar el carácter extraordinario de la intervención del Presidente. Una escenografía estrictamente codificada rige todo el ceremonial de apertura de sesiones. Así, antes del arribo del primer mandatario, el presidente de la Cámara de Diputados hace la siguiente declaración:

El Congreso (aquí el número que corresponda) de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy (aquí la fecha), el periodo de sesiones ordinarias del primero (segundo o tercero) año de su ejercicio. (artículo 12 del Reglamento Interno del Congreso).

La no presencia del presidente de la República en el recinto legislativo al momento preciso de la apertura oficial y el hecho de que no sea él quien pronuncie estas palabras, pretenden acreditar la idea de la autonomía del Poder Legislativo con respecto al Poder Ejecutivo. El presidente de la Cámara de Diputados actúa en lugar y en nombre del jefe de gobierno en virtud de un procedimiento de inversión de los papeles que apunta hacer creer a la no injerencia del primer mandatario en la

vida del Congreso de la Unión. En realidad, al inverso de lo que parece ser, la apertura de sesiones en la ausencia del primer mandatario, reafirma el poder —teleológico y por ende superior— de este último. La lectura posterior del informe por el presidente de la República neutraliza, de cierta manera, las palabras *performatives* del presidente de la Cámara de Diputados. Este día el discurso del jefe de Estado es el acto de mayor relevancia. Verdadera metonimia desarrollada para las masas a nombre del Estado, el Informe presidencial, en la opinión pública, sella un nuevo año legislativo, nuevo periodo.

Por otro lado, el hecho de que el presidente de la República de informes en dos Legislaturas sucesivas, es decir independientemente de los cambios ocurridos en la Cámara de Diputados —de personas y de equilibrio de las fuerzas políticas— enseña que es él quien renova el tiempo parlamentario. (Cada informe presidencial recibe un número correspondiente al año del sexenio en curso.) Con la apertura de sesiones se acaba un año legislativo y se inicia otro. Esta periodización del ciclo político permite la puntual reafirmación de la pertinencia del año legislativo, y su superioridad con respecto al año calendario.

Puede concluirse que la lectura del informe presidencial cíclica, en cada apertura del periodo ordinario del Congreso de la Unión —llevado a cabo según reglas protocolarias herederas de un pasado lejano y múltiple—, tiende a confundirse con el acto simbólico de inicio del año legislativo debido al estatus elevado del jefe de Estado y quizá también por la ambigüedad de la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. La doble sincronización de los tiempos y de los espacios de poder tiende a hacer del informe presidencial anual el punto culminante del año legislativo.

## LOS PERIODOS

Una legislatura está dividida en tres años, y cada año legislativo incluye dos periodos ordinarios —o periodos constitucionales—, y dos recesos. Si bien se precisa que cada periodo de sesiones durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos que señale la ley orgánica, no obstante en los mismos artículos 65 y 66 constitucionales se determinan respectivamente el inicio y el fin de los dos periodos de sesiones ordinarias. Con la entrada en vigor de la reforma en 1995, el primer periodo transcurre del primero de septiembre hasta el 15 de diciembre —excepto cuando el presidente de la República entra en función, en este caso se puede prorrogar hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo ordinario inicia el 15 de marzo y termina el 30 del mes siguiente (artículo 1 del RIC). Por lo tanto, si con las fechas actuales de inicio y fin de periodos, los miembros del Congreso suelen enterarse con más detenimiento de las iniciativas sometidas a su consideración, por otro lado, esta modificación calendaria deja ahora a los legisladores libres de todo compromiso para la fiesta navideña y las vacaciones escolares de verano.<sup>5</sup> En cuanto a la duración anual *máxima* de los periodos ordinarios, esta reforma no modificó nada a lo ratificado en 1857: sigue siendo 5 meses. La singular brevedad del periodo ordinario anual —en Gran Bretaña los parlamentarios sesionan casi todo el año— tiene hondas consecuencias.<sup>6</sup> Una primera implicación es la de dejar una parte de los legisladores siendo «neófitos perpetuales». Martín Vera dice que:

La falta de tiempo para el aprendizaje y el desconocimiento de la Ley Orgánica y el reglamento, llevan a errores frecuentes en la conducción

de las sesiones y en la integración y conducción del trabajo legislativo.<sup>7</sup>

Además de lo mencionado anteriormente, la tendencia general es la de llevar a cabo discusiones y dictámenes durante los recesos. Sin embargo, este último proceso se perfila como un *bricolage* jurídico-administrativo que funge como paliativo por la falta de tiempo para examinar cabal y detenidamente las iniciativas de ley. Al ahorro de tiempo parece corresponder una prodigalidad de irreflexión.

Para finalizar, puede decirse que la división actual de las temporadas legislativas parece haber sido dictada más por conveniencia que por la preocupación para una mayor eficiencia del trabajo legislativo según una tendencia general de disminución del tiempo para examinar y debatir seriamente de los anteproyectos de ley. En todo caso, la brevedad de los periodos constitucionales limita de manera proporcional el número de sesiones y por ende reduce el número de dictámenes posibles.

## LAS SESIONES

Cada uno de los dos periodos ordinarios del año legislativo incluye una serie variable de sesiones.<sup>8</sup> En realidad, el número de sesiones y el orden del día semanales son decididos, el viernes anterior, por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política con el acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva. Pero las sesiones ordinarias, de celebrarse los «días hábiles de los periodos constitucionales», luego del Acuerdo parlamentario del 6 de noviembre de 1997 se celebran únicamente el «martes y el jueves de cada semana». Esta reducción drástica del número de días para celebrar las sesiones ordinarias —que implica una reducción proporcional

del número de iniciativas discutidas— de ningún modo es compensado por el hecho de que la duración *máxima* de éstas pase de cuatro a cinco horas.<sup>9</sup> Cabe señalar que las sesiones, eventualmente, pueden ser prorrogadas. Empero elementos extrínsecos al reglamento interior impiden, en los hechos, la celebración de una sesión de discusión demasiado larga. El ex-diputado Miguel Ángel Camposeco revela que:

No existe regla para limitar el tiempo de una sesión que se prorrogue, y su duración dependerá de la *celeridad* con que la Asamblea logre resolver los asuntos que se hayan encomendado o de la *resistencia física* de sus integrantes para estar presentes o de la decisión de los grupos parlamentarios de *mantener o no el quórum* para que pueda seguir sesionando válidamente.<sup>10</sup> (Los subrayados son nuestros.)

La tendencia general que se puede observar en la modificación de las reglas parlamentarias es una reducción paulatina del tiempo de sesión ordinaria y, con el Acuerdo anteriormente mencionado, un incremento concomitante de las facultades del Presidente de la Mesa Directiva quien decide, en última instancia, de prorrogar o no una sesión. No obstante, frente a la imposibilidad de dictaminar todas las iniciativas de ley consideradas como prioritarias, durante los periodos de receso, se celebran las sesiones de la Comisión Permanente, y las sesiones extraordinarias.

La Comisión Permanente es un organismo con amplias atribuciones integrado por solamente 37 diputados y senadores. Esta Comisión puede adoptar resoluciones por «mayoría de sus miembros *presentes*» (artículo 107 de la L.O.C.G.), es decir que no es de su obligación reunir el quórum para legislar con todas las consecuencias que esta facultad conlleva. Lo anteriormente

señalado permite a la investigadora Pedroza de la Llave afirmar que la Comisión Permanente carece de representatividad.<sup>11</sup> En lo que concierne a la periodicidad de las sesiones de esta comisión, es de una sola sesión semanal (artículo 105 de la L.O.C.G.) pero para hacer frente a esta escasez, posee la facultad legal para poder constituir hasta tres comisiones con el fin de delegarles el despacho de los asuntos de su competencia. Sin embargo, el modo general de resolución de las iniciativas de ley por parte de la Comisión Permanente así como la amplitud de sus facultades hacen de este organismo un organismo todopoderoso.

Una de las funciones de la Comisión Permanente es precisamente convocar a sesiones extraordinarias. Estas sesiones son celebradas para resolver asuntos graves e importantes, pero, debido a la lentitud del proceso general de dictaminación, la celebración de dichas sesiones se ha convertido en un procedimiento ordinario.<sup>12</sup> Si bien los periodos extraordinarios son regularmente convocados, no obstante el número de sesiones de los mismos son muy pocos debido al número reducido de votantes y a la urgencia de los asuntos a tratar.<sup>13</sup> La convocatoria a una serie de sesiones extraordinarias para resolver uno o varios asuntos pendientes es un verdadero procedimiento-límite (*fast track*) en la medida en que las etapas de la convocatoria, discusión y resolución requieren de la opinión de muy pocos legisladores.

Pero las sesiones ordinarias, de la Comisión Permanente y las sesiones extraordinarias no bastan para dictaminar todas las iniciativas de ley presentadas, por lo tanto, al concluir una legislatura, el número de iniciativas pendientes es con frecuencia superior al de las iniciativas aprobadas. En la LVI Legislatura por ejemplo, hubo 124 iniciativas pendientes por solamente 98 iniciativas aprobadas.<sup>14</sup> Y para el primer

periodo de sesiones ordinarias del tercer año de la LVII Legislatura había no menos de sesenta iniciativas pendientes.

Finalmente puede afirmarse que la división discrecional y oportuna de los tiempos de sesión a favor del empleo de procedimientos-límites a través de la Comisión Permanente y las de la sesión extraordinaria tiende a reforzar una cierta arbitrariedad en la toma de decisión sin por lo tanto permitir la cabal dictaminación de todas las iniciativas de ley. Las prerrogativas diferenciadas de los legisladores según si participan en los tiempos ordinarios o extraordinarios posibilitan procesos de dictaminación muy distintos en cuanto a su seriedad y su dinámica de resolución.

## EL AUSENTISMO

82

Otro aspecto del uso del tiempo en el Congreso de la Unión es el ausentismo. En efecto, a pesar de la exigencia formal para que los legisladores asistan a las sesiones ordinarias, la presencia efectiva de una débil mayoría es un mal crónico. El artículo 45 del RIC precisa:

Se considerará ausente de una sesión al miembro de la Cámara que no esté presente al pasarse lista; si después de ella hubiere alguna votación nominal y no se encontrare presente, también se considerará como faltante. De igual manera se considerará ausente en caso de falta de quórum al pasarse la lista correspondiente.

Lo mencionado anteriormente señala de manera implícita tres formas de ausencia: el de no firmar la lista de asistencia, el de no votar, y el de no firmar la lista de averiguación de la presencia. Para abrir una sesión el quórum es obli-

gatorio. En la Cámara Baja como en la Cámara Alta hay quórum cuando concurren más de la mitad de los parlamentarios respectivos (artículo 63 constitucional).

La primera modalidad del ausentismo es la ausencia ostentosa del legislador del salón de sesiones. El hecho de advertir verbalmente al Presidente de la Mesa Directiva de su ausencia de hasta 3 días basta. La ausencia del parlamentario es admitida y legalmente reconocida. Empero el artículo 50 del RIC preve que:

Cuando un miembro de la Cámara deje de asistir a las sesiones durante diez días consecutivos, *sin causa justificada*, la Secretaría hará que se publique el nombre del faltista en el Diario Oficial y esta publicación seguirá haciéndose mientras continúe la falta.<sup>15</sup> (El subrayado es nuestro).

Si bien se estipula la obligación básica de los faltistas de reportar su ausencia, no obstante, en caso de que no cumplieran con lo previsto en el Reglamento Interno del Congreso, no reciben más que una amonestación simbólica. Cabe señalar también que a falta de quórum, el Presidente respectivo de cada una de las dos Cámaras tiene «facultades amplias» para obligar a los ausentes a concurrir a la sesión.<sup>16</sup> Pero tampoco en este caso ninguna medida disciplinaria está debidamente mencionada. Por lo tanto, el laxismo en materia de control y sanción de las ausencias intempestivas permite comprender, en parte, las condiciones de la manifestación del ausentismo.

Ahora bien, si de manera regular una mayoría de los legisladores firman la lista de presencia al inicio de las sesiones lo que permite la apertura oficial de las mismas, solamente una parte de ellos se queda en el salón. Muchos firman y se van. El ex-diputado Francisco Peralta



Burelo reconoce que: «la permanencia en el salón —y aún en las instalaciones sanlazarinas— fue siempre precaria».<sup>17</sup> La imagen de un recinto semi vacío se convirtió en una realidad tenaz merced su difusión repetida por los medios masivos de comunicación. No es falso afirmar que los que estén ausentes del palacio de San Lázaro y los que firman y luego *filent à l'anglaise* conforman, juntos, la amplia mayoría. No obstante, en las dos cámaras, es obligación del Presidente: «declarar que no hay quórum cuando es visible su falta, o hacer que la Secretaría pase lista cuando aquél sea reclamado por algún miembro de la cámara» (artículo 21 fracc. xv del RIC).<sup>18</sup> Al momento de la votación se averigua también el número de votantes. Por lo general, los asistentes y asesores de los «diputados furtivos» presentes en el salón llaman a estos últimos para que vengan con celeridad a votar. Merced el empleo repetido de esta práctica para-legal el quórum reaparece muy a menudo en el momento crucial. Los legisladores furtivos cumplen mínimamente sus obligaciones hacia su partido político respectivo. El voto les libera de toda sospecha. Con el voto los nombres se quedan y las ausencias se desvanecen. La ilusión triunfa.

Varias son las causas de esta situación. La sucesión de intervenciones pletóricas y la intervención de los mismos oradores con los mismos enfoques sobre los mismos asuntos contribuyen a cansar al auditorio y, por ende, tienden a reducir todo deseo de asistencia a una insipiente veledad. También la falta de empeño y la acumulación de funciones por parte de una fracción de los parlamentarios vuelven improbable su presencia regular en el recinto legislativo y, de manera inducida, limita la calidad y la coherencia de su trabajo. La acumulación de cargos —que incluye naturalmente la participación simultánea en varias comisiones ordinarias, comi-

siones especiales o Comités—, refleja la creencia sintomática de cierto número parlamentarios en su propia insustituibilidad. Indudablemente este irreprochable deseo de sumar funciones y responsabilidades constituye un factor de riesgo en lo que concierne a la manifestación del ausentismo.

La incompreensión y la desconfianza general de la ciudadanía con respecto a la actividad legislativa se debe, en parte, a la impresión renovada de un uso abusivo del tiempo: la multitud de asientos vacíos en la cùrula tiende a impresionar más a los telespectadores que a los que ocupan los muy pocos asientos. Los hechos muestran que los fundamentos de la *doxa*<sup>19</sup> según la cual pocos son los diputados que cumplen con su deber de estar físicamente presente durante las sesiones no son totalmente erróneos.

Para resumir, las ausencias ostentosas y furtivas de los parlamentarios, además de limitar la seriedad de las discusiones de las iniciativas de ley y reducir el alcance de los debates, ponen en cuestión el empeño personal de cada uno de los legisladores. Los motivos para explicar las ausencias no faltan. También la permividad del Reglamento Interno del Congreso de cierta forma legaliza el ausentismo.

## LA LICENCIA

Una de las modalidades legales del ausentismo es la licencia. La licencia autoriza a un parlamentario a percibir normalmente su dieta y seguir oficialmente en funciones sin cumplir con las obligaciones de su cargo. La Comisión Permanente es el órgano legalmente habilitado para otorgar o no las solicitudes de licencia (fracc. viii del artículo 78 constitucional), y en el Reglamento Interno del Congreso de la Unión

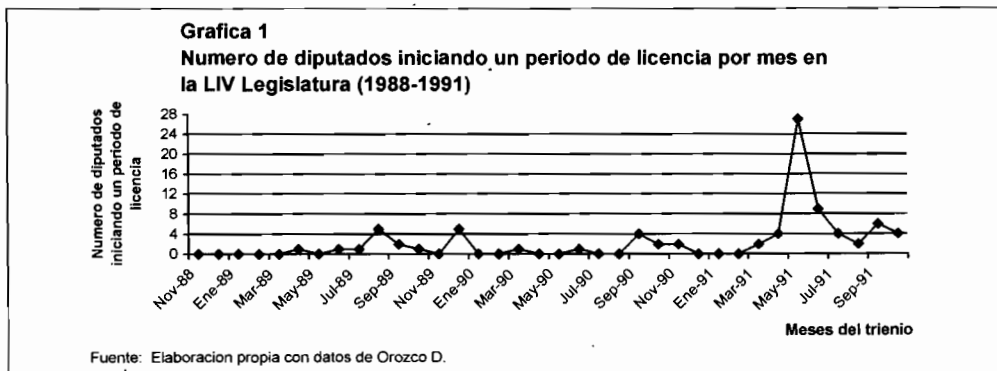
se estipula que se conceden licencias solamente por causas graves —a un máximo de la cuarta parte de los miembros de la Cámara. En este caso, el goce de salario de los parlamentarios —cuyo estado clínico no esté grave— que pidieron licencia es de hasta 12 meses (artículo 49 del RIC). El caso de los legisladores que padecen de una enfermedad deletérea y de los que enfrentan una diligencia jurisdiccional aparte, esta disposición legal permite a quien goza de una licencia actuar por omisión, mantener un *faux-semblant* a veces oportuno y siempre remunerador. La falta de una información precisa y unívoca sobre las situaciones que pueden ser legalmente consideradas como «causas graves» permite, en los hechos, una interpretación laxista del artículo 48 del RIC.

Los datos obtenidos sobre las solicitudes de licencia de los diputados en las LIV, LV y LVI legislaturas permiten concluir lo siguiente.<sup>20</sup> En primer lugar, en estas tres legislaturas quienes han pedido una licencia siempre recibieron una respuesta positiva, lo que tiende a indicar que el otorgamiento de las licencias es una sencilla formalidad administrativa que no conlleva un examen sistemático de la pertinencia de las demandas. Por otra parte, el número total de solicitudes acordadas en las LIV, LV y LVI legislaturas<sup>21</sup> con respecto al número total de

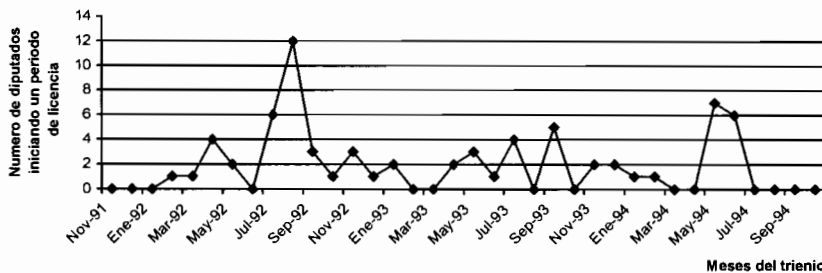
diputados es de: 18.2%, 14.2% y 10.6% respectivamente, lo cual muestra una disminución tendencial del número de diputados que piden una licencia. Quizá este fenómeno se debe al paulatino incremento de la competencia política y a la disminución proporcional del número total de cargos con responsabilidad por ocupar. En tercer lugar, y con respecto a lo mencionado anteriormente, una comparación de tres gráficas muestra que el periodo comprendido entre los meses de abril y julio del tercer año legislativo es el periodo donde se concentra el mayor número de solicitudes de licencia —segundo en importancia por la LV Legislatura. Sin lugar a duda, un factor explicativo de este fenómeno es la búsqueda de un puesto de elección popular al final del mandato.<sup>22</sup> En este caso la «gravedad» del motivo para el cual se pide y concede la licencia es por lo menos discutible. La jurista Pedroza de la Llave afirma al respecto que:

es necesario resolver, de forma precisa, cualquier supuesto de solicitud de licencia, alejando la discrecionalidad del presidente de la Mesa Directiva, tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores. La solución sería establecer un catálogo, es decir, de uno en uno, los casos en que procede una licencia (...)»<sup>23</sup>

84



**Grafica 2**  
**Numero de diputados iniciando un periodo de licencia por mes en la LV Legislatura (1991-1994)**



Fuente: Elaboracion propia con datos de Orozco D.

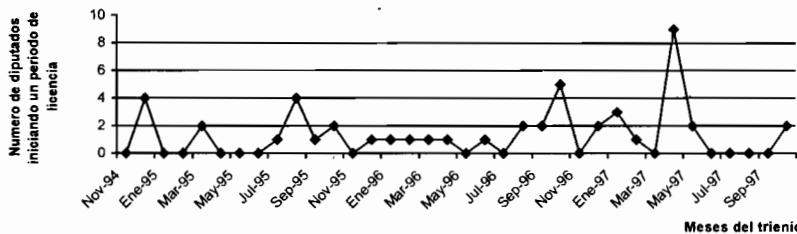
Finalmente, puede decirse que la licencia en sí misma es un principio compensatorio de una incapacidad temporal o indefinitiva y, por ende, remite a la idea de equidad. Sin embargo, al aprobar automáticamente las solicitudes de licencia sin examinar detenidamente los motivos de las mismas se permite que una parte de los legisladores haga un uso mercenario del tiempo. Quizá se requiere de una verdadera deontología de los usos del tiempo parlamentario en general y de la licencia en particular para que luzca la ejemplaridad de la acción de los representantes políticos.

Puede concluirse que la presente reflexión sobre los usos del tiempo en la vida parlamentaria ha permitido identificar y explorar a las prin-

cipales apuestas que éstos conllevan. El límite de edad de los parlamentarios, la duración del mandato de los legisladores y de manera conexa la duración de las legislaturas, el informe presidencial cíclico, la sucesión de tiempos diferenciados dentro de los periodos de sesiones, las formas del ausentismo y las solicitudes de licencia son todos los elementos que intervienen, aunque de manera diferenciada, en la circunscripción del poder de los diputados y senadores. La organización simbólica del tiempo no es menos importante que la gestión práctica del mismo. Empero los principios, los códigos y las reglas de los usos del tiempo político conforman una verdadera *doxa* cuya importancia es innegable. En cuanto a las modali-

85

**Grafica 3**  
**Numero de diputados iniciando un periodo de licencia por mes en la LVI Legislatura (1994-1997)**



Fuente: Elaboracion propia con datos de la Camara de Diputados

dades prácticas de gestión del tiempo, su análisis —aunque parcial e incompleto—, permitió mostrar la preeminencia de conductas de complacencia, las cuales tienden a reducir de manera significativa la productividad y eficacia del trabajo parlamentario. En todo caso, las gestiones colectiva e individual del tiempo político son elementos consustanciales del ejercicio del poder y, por lo tanto, el examen de las mismas por los propios legisladores puede, más que cualquier análisis prospectivo, inducir transformaciones que apuntarían a mejorar el trabajo general y el trabajo de cada uno de ellos.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Campos E. "Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no reelección" en *Quórum*, Año V, N° 38, enero, 1996. pp. 27-34.
- <sup>2</sup> Cfr. Lujambio A. "La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas" en *Quórum*, Año V, N° 38, enero, 1996. pp. 19-25. Torres Méndez C. "Hacia nuevos equilibrios en la política mexicana" en *Quórum*, Año VII, N° 61, julio-agosto 1998. pp. 161-172. Carbonell M. "Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate" en *Quórum*, Año VII, N° 63, noviembre-diciembre 1998. pp. 35-45. Martín Vera M. "Consideraciones generales sobre los aspectos que definirán el futuro Congreso mexicano" en *Quórum*, Año VIII, N° 65, marzo-abril 1999. pp. 33-42.
- <sup>3</sup> Cfr. Piccato P. *Congreso y Revolución*, Secretaría de Gobernación, México, 1991. 171 p.
- <sup>4</sup> Carrillo Blouin E. *Los informes presidenciales en México: 1877-1977. ¿Ruptura o continuidad?*, UNAM, México, 1996. pp. 111-123.
- <sup>5</sup> En efecto, antes de la reforma del 3 de septiembre de 1993 —entrada en vigor en 1995—, los dos periodos ordinarios de sesiones eran del 1 de noviembre al 31 de diciembre, y del 15 de abril al 15 de julio.
- <sup>6</sup> Pedroza de la Llave afirma contundente: «el Poder Legislativo carece de una verdadera represen-

tatividad, debido a que, durante siete meses, éste no ésta reunido (...)» (op. cit. p. 73).

<sup>7</sup> Martín Vera M. op. cit.

<sup>8</sup> Por lo regular, el número de sesiones del primer periodo ordinario no rebasa treinta y cinco, y durante el segundo periodo no hay más de 23 sesiones.

<sup>9</sup> Artículo tercero. Acuerdo parlamentario, aprobado el 6 de noviembre de 1997

<sup>10</sup> Camposeco Cadena M. A., *Manuales elementales de Técnicas y Procedimientos legislativos. De las sesiones, Cámara de Diputados*, México, 1990. p 22.

<sup>11</sup> Pedroza de la Llave precisa que: «la Comisión Permanente, órgano que actúa durante sus recesos y que tiene numerosas atribuciones, representa tan sólo el 6% de seiscientos veintiocho parlamentarios en total». (op. cit.: 73).

<sup>12</sup> Pedroza de la Llave, S.Th., *El Congreso de la Unión, Integración y regulación*, UNAM-ILU, México, 1997. p 73.

<sup>13</sup> La duración promedio de los periodos extraordinarios en el conjunto de las LIV, LV y LVI Legislaturas es de aproximadamente 30 días.

<sup>14</sup> Anónimo, *Resumen de las actividades desarrolladas por la LVI Legislatura al Congreso de la Unión en lo relativo a las iniciativas presentadas*, Sistema Integral de Información y Documentación, México, 1997. p 2.

<sup>15</sup> Es interesante notar que el artículo 63 constitucional en lo que concierne la ausencia de los diputados o senadores durante más de 10 días consecutivos es más coercitivo —el faltista debe renunciar a concurrir hasta el periodo inmediato— que el artículo 50 RIC.

<sup>16</sup> Fracc. XVII del artículo 21 RIC; artículo 37 RIC.

<sup>17</sup> Peralta Burelo F., *La Cámara y sus diputados*. Universidad Autónoma de Tabasco, Villahermosa, 1997. p 85.

<sup>18</sup> Un ejemplo entre otros es el de la sesión ordinaria del 2 de septiembre de 1999 que se abrió a las 11:21 sobre la base de 361 diputados firmante. Apenas diez minutos después, a las 11:31, la sesión fue levantada por «falta visible» de quórum.

<sup>19</sup> Doxa: designa el conjunto de creencias o de prácticas sociales consideradas como normales, obvias y patentes.

<sup>20</sup> Orozco David, "Solicitudes de Licencia en la Cámara de Diputados en las Legislaturas LIV y LV", mimeo, ITAM, México, 1997.

<sup>21</sup> El número total oficial de inicios de licencias de los diputados en las LIV, LV y LVI Legislaturas es de : 85, 70 y 48 respectivamente. (Estas cifras no incluyen las licencias cuya fecha de inicio no esté especificada en las Memorias del Diario de los Debates —en general en caso de deceso del diputado.)

<sup>22</sup> Tal vez sería muy interesante estudiar de manera precisa no solamente el mes de inicio de las licencias de los diputados en las LIV, LV y LVI Legislaturas, sino también la duración y los motivos de las mismas. De esta manera se podría confirmar u infirmar el aserto de qué existe una correlación entre el motivo y la fecha de inicio de las licencias.

<sup>23</sup> Pedroza de la Llave, *op. cit.* p 132.