

LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO EN MÉXICO

***Diputado Bernardo De la Garza**

Resulta evidente que en nuestros días el trabajo del Congreso mexicano no se constriñe, como antaño, a ser unifuncional; es decir, hemos superado el denominado paradigma restrictivo¹. En efecto, tenemos por una parte que, el quehacer parlamentario se ha diversificado de manera notoria. Los legisladores ya no sólo nos implicamos en el diseño, formulación, discusión y aprobación de leyes y decretos. También ejercemos la función de resolver múltiples y complejos problemas de los ciudadanos (desde aquellos que carecen de vivienda digna, pasando por los afectados en su medio ambiente, sin olvidar a los trabajadores en huelga, hasta los más olvidados productores del campo); desde luego estamos atentos en defender los intereses de nuestro parti-

do político; de singular importancia resulta la elaboración, discusión y aprobación de los presupuestos del Estado; asimismo, representamos tanto a la nación como al Estado mismo (vgr: Reuniones Interparlamentarias, Instituto Federal Electoral, etc.). Por otra parte, advertimos como la actividad parlamentaria en México, es estudiada y analizada desde múltiples ópticas; esto es, han quedado atrás las concepciones unitemáticas. Ahora se mira al sistema parlamentario de nuestro país desde muy diversos ángulos: los partidos políticos, en su relación con la sociedad civil, se evalúa su productividad, se revisa la composición de sus integrantes: por edades, por género, por profesiones, etc., su estructura y efectividad, se llevan a cabo estudios comparativos de toda índole; en fin, día con día se van generando nuevos y diferentes temas.

Sin mayores complicaciones bien podríamos afirmar que el párrafo ante-

*Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

¹ Por paradigma entenderemos el sistema básico de creencias o visión del mundo que guía la acción del sujeto (el politólogo o estudioso de la política en este caso). En cuanto a lo restrictivo se refiere a que las funciones parlamentarias se reduzcan, de manera prioritaria y casi única, a la toma de decisiones; en otros términos, a la función tradicional del Congreso: legislar.

rior junto con la notoria pluralidad de las fuerzas políticas que integran el Congreso mexicano, constituyen buena parte de la nueva realidad del parlamento en México. Sin embargo, subsiste también una realidad que no cambia pese a que ya ningún partido político representa mayoría, ni tampoco existe uno de los brazos del llamado sistema político mexicano: “El Presidencialismo”². Nos referimos, a tres situaciones relativamente poco estudiadas pero no inéditas: 1) La alta dependencia que en aras de la supuesta gobernabilidad asumen la mayoría de los legisladores hacia sus líderes partidistas en el seno del Congreso, así como una notoria carencia de autonomía de los integrantes del parlamento ante sus propios partidos, 2) La integración y operación de las comisiones, las cuales no obstante la actualizada Ley Orgánica del Congreso y el poco remozado: Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, siguen exhibiendo limitaciones y omisiones para los propios inte-

grantes del parlamento mexicano, y 3) Sus Órganos Internos, que en algunos casos proveen una mayor eficacia, y en otros, donde francamente obstaculizan con los objetivos del propio Poder Legislativo. Pues bien, sobre estas tres realidades incontrovertibles hablaremos, con cierto detalle y con sus antecedentes, en las páginas siguientes.

México, desde el 22 de octubre de 1814, cuenta con antecedentes de beneficiarse con una Constitución Política que lo rige y establece que todos los habitantes del país serán iguales ante la ley, con los mismos derechos y obligaciones. El Congreso mexicano, reunido en la ciudad de Apatzingán, promulgó la primera Constitución de México, titulada Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Se basaba en los principios de la Constitución de Cádiz, aunque un tanto modificados; pues a diferencia de la española, la de Apatzingán preveía la instauración del régimen republicano de gobierno y no sólo defendía el principio de la soberanía popular, sino también el

2 Cfr: Daniel Cosío Villegas. El Sistema Político Mexicano. Las posibilidades de cambio. México. Editorial Joaquín Mortiz. 1976. 116 p.



LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO EN MÉXICO

derecho del pueblo³ a cambiar al gobierno según su voluntad, sin menosprecio por su condición de oriundo de unos de los estados o territorios que conformaban el país.

Actualmente la Constitución que reforma la Constitución de 1857, o sea, la llamada Constitución de 1917⁴ fue muy avanzada para su época, ya que sin separarse de los principios básicos de la Constitución de 1857, fue elaborada por hombres que sentían como propia la angustiada vida de un pueblo que había luchado por alcanzar un existir más digno y más justo para todos los estados y mexicanos que conformaban el pacto federal. De acuerdo a la Constitución "es voluntad del pueblo mexicano, constituirse

en una República representativa, democrática, federal"⁵. Además: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión"⁶; y "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", por lo que "No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación"⁷.

El Constituyente de 1917, representando a todos los mexicanos, estableció en nuestra Carta Magna los preceptos necesarios para crear un México mejor. Con justicia y efectividad interpretaron la voluntad popular otorgando a la Nación, la Ley Suprema para todos los mexicanos sin distinción alguna; excepto, el otorgar al propio diputado federal y senador de la república, los elementos suficientes para que estos pudieran desarrollarse de manera profesional y autónoma en el ámbito de sus obligaciones y facultades. México ha conocido la diversidad y la pluralidad en momentos diferentes de su historia nacional. Sin embargo la

3 "Lo malo es que la palabra pueblo tiene en los idiomas occidentales tres connotaciones que la ignorancia y muchas veces el simple descuido confunden: la de masa social en conjunto, la de suma de individuos capaces de ejercitar los derechos políticos, y la de bajo pueblo, por contraposición a la parte culta y acomodada de la sociedad. De esta confusión han nacido todas las teorías falsas y todas las vociferaciones perversas de que se alimenta la demagogia." Emilio Rabasa, La Constitución y la Dictadura.

4 El nombre correcto y real de la Carta Magna que nos rige en nuestros días, es el de "Constitución que reforma la Constitución de 1957". V. Decreto promulgado el 5 de febrero de 1917 en el Diario Oficial de la Federación.

5 V. Artículo 40 Constitucional

6 V. Artículo 41 Constitucional

7 V. Artículo 49 Constitucional

pluralidad política es un bien escaso y es una experiencia extraña para la cultura nacional contemporánea.⁸

Nuestra Carta Magna establece el mecanismo por el que, el pueblo de México deposita en un Congreso General el Poder Legislativo. En este procedimiento la ciudadanía otorga a 628 legisladores⁹ la facultad de realizar actividades legislativas, administrativas, jurisdiccionales, de control, presupuestarias, de dirección política, por destacar algunas. El Congreso tiene como función, promulgar leyes que logren cumplir con los fines fundamentales de todos los estados que componen la República. El pueblo, soberano absoluto, a través del voto directo, deposita en ambas Cámaras, toda su confianza en cada uno de sus integrantes, para la promulgación de leyes en beneficio de todos los mexicanos por igual, sin menosprecio de su condición económica o de su afiliación política.

⁸ Salvador del Río, *El Pluralismo en México. Evolución Histórica*. Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados. LVII Legislatura.

⁹ Artículos 52 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema adoptado por nuestra Constitución y particularmente en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, permite que en las Cámaras de Diputados y Senadores, determinados cargos de importancia para la estructuración, diseño y ejecución del Poder Legislativo y de sus políticas, sean ocupados por personas a las que la ciudadanía deposita su confianza, personas que son postuladas por un determinado partido político y que contribuyen a fijar las líneas de acción inmediatas más importantes en diversos cargos de poder político, como lo es el de Congresista, o bien, proporcionan el marco legal para que las autoridades ejecutoras conduzcan su actividad en un orden previamente determinado, evitando, además, que se excedan en sus facultades, y con ello afecten a la ciudadanía. El parlamento es una pieza clave para definir el régimen político de un país. Las diferentes combinaciones de sus facultades formales e informales con los diferentes poderes del Estado dan como resultado calidades dife-



LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO EN MÉXICO

renciadas en los productos del proceso legislativo.¹⁰

El legislador, es garante de concretar las aspiraciones del individuo en una colectividad llamada sociedad, para la cual debe ejercer todas y cada una de las facultades que le han sido conferidas, en aras de una nueva realidad política con beneficios directos y efectivos para el mexicano y la Nación. Pero si los legisladores se reducen a obedecer los lineamientos de la cúpula de su partido en la Cámara; entonces, la causa que los llevó a representar intereses determinados, pierde actualización plena.

Como lo hemos asentado, existen varias limitaciones y obstáculos que enfrenta el diputado o el legislador durante su encargo constitucional. Pero además, la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, fue diseñada para que cuatro órganos al interior del Congreso tengan la potestad de coordinar,

analizar, ejecutar, o por qué no decirlo; controlar las actividades propias de cada una de las Cámaras.

La Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva, la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos y los Grupos Parlamentarios, orientan y ejercen su peso específico para la confección del quehacer parlamentario. El diputado o senador, como ente único, se encuentra en un total estado de indefensión, ya que el propio ordenamiento jurídico que organiza el funcionamiento del Congreso, no le otorga mención ni facultad alguna en los 135 artículos que la componen. Abundando en lo anterior, cabe mencionar que las palabras “el diputado” o “el senador”, no se mencionan ni una sola vez en dicho ordenamiento jurídico, luego entonces, no se le otorga al legislador de manera individual, condición favorable para desarrollar su trabajo sin que este sea “certificado” por los órganos de control mencionados anteriormente.

¹⁰ Mauricio Rossell, Congreso y Gobernabilidad en México. Cámara de Diputados y Ed. Porrúa.

La Constitución y la Ley Orgánica deben consolidar la inexorable evolu-

ción de las Cámaras, así como de sus mecanismos, pero también, por el otro, a tratar de que los ya existentes, sean lo más equitativo y proporcionales posibles, para que, en condiciones mejores que las actuales, los diputados y senadores puedan desarrollar su actividad política, tanto en la forma de Grupo Parlamentario, como el representante de una porción de la sociedad.

Es interesante destacar cómo los grupos parlamentarios¹¹ no cuentan con un reglamento interno de funcionamiento (y por supuesto de conocimiento público). De esta forma la actuación de los diputados se guía más por las prácticas no escritas que por la existencia de una regulación conocida.¹²

El ideal democrático puede resumirse en el imperio de la ley. El autorita-

¹¹ Los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, se rigen primero por el juramento a la Constitución, así como por las leyes que derivan de esta, y por los Estatuto y Principios doctrinarios del Partido Verde Ecologista de México.

¹² Germán Pérez, Rafael Loyola Pérez y Antonia Martínez, La Cámara de Diputados en México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Cámara de Diputados y Ed. Porrúa.

rismo se caracteriza precisamente por la falta de un orden que, garantice que los derechos de la gente prevalezcan por encima de los intereses de los poderosos. Garantizar que las relaciones de poder se mantengan dentro de la esfera de su competencia, ya que si estos van más allá de sus facultades afecta los derechos de los gobernados y, por ende, vulnera el estado de derecho.

Para que la participación de todos los legisladores que intervienen en el proceso legislativo sea igualitario, resulta necesario que éstos cuenten con el recurso jurídico suficiente, que les permita desarrollar las actividades esenciales a sus finalidades, y poder así cumplir con los compromisos que el partido político y el candidato, como tal, asume.

La dinámica en el equilibrio de Poderes¹³, exige que las instituciones públicas vayan perfeccionando su marco

¹³ Entendemos por equilibrio: la decisión de los poderes libres y soberanos de conjuntar sus esfuerzos para construir un país regido por reglas básicas de convivencia y colaboración (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos). En un sistema de pesos y contrapesos en el que cada parte hace su aporte al todo, y viceversa.



LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO EN MÉXICO

de actuación, el medio en el que se desarrollan, así como los instrumentos necesarios para ese fin, sólo en la medida en que se descubre la necesidad de implementar soluciones a los nuevos requerimientos.

Asimismo, el derecho de iniciar leyes corresponde al Presidente de la República, a los diputados y senadores y las Legislaturas de los estados. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga esa facultad a los representantes populares y a las legislaturas de los estados para que se vean reflejados en la actividad legislativa los intereses de los votantes, siendo esta labor uno de los pilares en donde descansa el sistema democrático nacional.

Es importante que se respete plenamente la facultad de iniciar leyes, resulta vergonzoso que en la práctica parlamentaria se dé repetidamente el caso de iniciativas de ley que fueron adecuadamente preparadas, con sólidos estudios y argumentos legales, llevados a cabo en muchas ocasiones con recursos proporcionados por el propio Congreso de la Unión, y que sin embargo,

por las más diversas razones, las Comisiones Parlamentarias no realizan los trabajos para su dictaminación.

Se ha visto que la figura de la excitativa no ha sido suficiente para resolver el problema del rezago del trabajo en las comisiones. El trabajo de las comisiones debe ser como el de la administración de justicia,¹⁴ pronto, completo e imparcial y para las que se establezcan los medios necesarios para que se garantice su independencia.

En otro orden de ideas, uno de los problemas centrales de todo sistema constitucional reside en los órganos adecuados para control del poder. Por siglos, dicho tema ha ocupado la atención de filósofos, juristas y políticos. Se trata de una cuestión de análisis indispensable en cualquier sistema democrático; incluso ahí donde los controles funcionan satisfactoriamente requiere de ajustes periódicos.

Vincular las nociones de control y Constitución supone concebir a ésta,

¹⁴ V. Artículo 17 Constitucional

no sólo como un conjunto de normas jurídicas de máxima jerarquía que regulan la organización del Estado y las relaciones básicas de éste con los ciudadanos, sino también, como el orden en el que el poder se legitima, y cuya función política es poner límites jurídicos a su ejercicio. De esta manera, las limitaciones que se fijen, deberán precisarse en normas, y los controles derivados de las mismas los realizarán órganos determinados. A estos últimos les corresponderá actualizar dichos límites, aunque para ello resulte necesario precisar los mecanismos para que lo lleven a cabo.

El Congreso, concebido como la encarnación de la soberanía nacional, encuzamiento de la voz popular y sustento del sistema democrático, ocupa un espacio central en el sistema político constitucional, sistema que lo individualiza como el único órgano representativo de la voluntad nacional, y que como tal, a él se le deposita la facultad supervisora de la política gubernamental, tal y como hasta ahora lo ha venido haciendo uno de sus órganos en es-

ta Cámara de Diputados, me refiero a la Contaduría Mayor de Hacienda, actualmente Auditoría Superior de la Federación. Pero la fiscalización de la política gubernamental, alcanza otras esferas, sin limitarse específicamente a las de carácter económico. Es así, como requiere de la creación de órganos que se encarguen de vigilar el cumplimiento de las políticas que el gobierno adopta en otros campos, igual o incluso más importantes que el económico, en asuntos cuya resolución o abordamiento requerirán de ser aclarados para que a la Nación no se le prive del derecho de conocer realmente los acontecimientos sociales y políticos que suceden, ni se le oculte la verdad del adecuado o inadecuado funcionamiento de las políticas públicas.

La inspección y vigilancia, en este sentido, debe ser considerada como una práctica sana para evaluar los alcances obtenidos; de no hacerlo podríamos perder de vista lo que se ha hecho e incluso incurrir en retrocesos graves, en detrimento de las condiciones sociales de los ciudadanos de nuestro país.



LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO EN MÉXICO

La veracidad y transparencia en el manejo de las políticas públicas, independientemente de quién sea el que las encabece y orqueste, justifican la adecuada regulación de los trabajos y atribuciones de los diputados y senadores.

Si no establecemos nuevos compromisos, sobre todo en lo político, obtendríamos un México caduco, rebasado en la transición que la ciudadanía ha puesto en marcha; si consentimos que el Poder Ejecutivo Federal no sea auscultado por el poder del pueblo, el Congreso de la Unión sería nuevamente, un simple espectador de las acciones presidenciales.

Por otro lado, resulta criticable los débiles instrumentos que establecen las normas secundarias sobre petición de información, y de documentos a cualquier órgano o funcionario del poder público, se hace necesario que el Poder Legislativo en nuestro país tenga el derecho de solicitar información a cualquier autoridad sobre datos que le interesen.

Se trata de peticiones de las Cámaras o de sus comisiones que solicitan información, ya sea documental, o a través de la comparecencia de algún servidor público. Todo ello para después conducir una comisión de investigación o para adoptar un punto de acuerdo, tener elementos para perfeccionar cualquiera de los controles con efectos materiales o auxiliar en la labor legislativa.

La propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para el caso de la Cámara de Diputados, limita la solicitud de información a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, únicamente a los presidentes de las comisiones ordinarias¹⁵, recayendo esta trascendental facultad en solo 40 personas, excluyendo de manera desatinada al propio presidente de la Cámara y a los 459 diputados restantes.

Estas penosas situaciones derivan en una debilidad crónica del Poder Legis-

¹⁵ V. Artículo 45, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

lativo, por igual a los que lo integran y que les impide ejercer sus funciones constitucionales. Por la realidad actual de pluralismo político, esta situación no puede ya subsistir.

El acotar el poder justipreciado de los legisladores al subordinarlos a las decisiones de unos cuantos, vulnera el principio de la división y equilibrio de poderes, que establece el sistema de pesos y contrapesos, el cual es garantía de estabilidad democrática y resguardo contra los excesos del poder unipersonal.

Para eso se requiere fortalecer al diputado o senador, más que el propio Poder Legislativo. Precisar y ampliar sus facultades, profesionalizar a los mismos, evitar el fortalecimiento de oligarquías partidarias, para que estos puedan tener un control real sobre la agenda del gobierno. Pues pensar en un Ejecutivo acotado, sin que el Legislativo se haya fortalecido y en cada uno de sus miembros para asumir responsablemente las tareas que antes no ejercía, traería como consecuencias el descrédito de la democracia.

En este sentido, el cambio político en nuestro país es cada vez más evidente, y parte, sobre todo, del reconocimiento de que la pluralidad de la sociedad ha alcanzado un grado relativamente alto de modernización, mismo que se ve reflejado en el desarrollo productivo, en la diferenciación cultural, en la consolidación de la vida urbana frente a la rural, de profundas influencias y relaciones con el mundo, así como de una gran complejidad organizacional.

Uno de los mayores avances que la sociedad civil ha logrado por medio de su voto, es que el Poder del Estado donde se concentra su representación en la toma de decisiones, el Congreso de la Unión, se pluralice. La dinámica de los poderes estatales, federales y municipales y las relaciones que desarrollan entre sí, ya no es igual.

El sistema político de representación en el Congreso, sistema de elección mixta de los candidatos, puede verse mejorado con un nuevo sistema donde se reflejen auténticamente la ten-



LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO EN MÉXICO

dencia de la decisión de los electores y donde den cauce cierto a las aspiraciones que en última instancia reflejan la pluralidad en la que ahora se sumerge la sociedad mexicana.

El sistema político mixto hasta ahora vigente, respondió a la necesidad de incorporar a los grupos minoritarios a la arena de participación política, así, tuvieron cabida diversas tendencias en el cambio y transición democráticas; pero esto, el día de hoy ya no es suficiente. Si queremos conservar esa misma tendencia para que las diversas fuerzas y grupos políticos tengan cabida en la participación electoral y decisoria del destino de nuestro país, entonces debemos de proporcionarles los medios a la sociedad civil para que radique en ésta la responsabilidad de designar a sus representantes, tal y como nuestra Carta Magna lo establece.

50

Pensar en la incorporación de un sistema de representación proporcional total en la Cámara de Diputados, obedece a esa inquietud de la sociedad.

El sistema actual, sirvió para que en un principio incorporara las fuerzas políticas de incipiente formación que recibían apoyo de la sociedad. Ahora, las circunstancias han cambiado, y para no propiciar sobre y sub representaciones en el Congreso por parte de algún partido político, la mejor alternativa que contemplamos y que compartimos con la sociedad para lograr la incorporación de los grupos que ésta apoya y acepta, es la de la representación proporcional total en la Cámara de Diputados. Esta traería importantes beneficios para la consolidación de los partidos políticos que empiezan a surgir, pero sobre todo, para procurar que los partidos ya consolidados, integren nuevos elementos de participación que contribuyan a fomentar la colaboración entre las diversas fuerzas políticas.

La conversión de la Cámara de Diputados a un sistema de representación proporcional, responde a la necesidad de reflejar en el Congreso, sobre todo en la Cámara que representa la voluntad de la Nación, la participación de los electores de manera

auténtica y certera luego de emitir su voto; de esta forma, el porcentaje que de la votación nacional emitida hayan obtenido los partidos políticos, se vería reflejado en la conformación de la Cámara de Diputados al ser integrada por un número de diputados correlativo al mencionado porcentaje.

La importancia de estas consideraciones de carácter meramente personal y siempre buscando una nueva realidad del Congreso, que lo haga eficiente y actualizado a las necesidades propias que le impone y manda el México presente, son más que nada, una forma de cómo se vislumbra los actos propios del Legislativo y su devenir.

Corolario

Por último, los legisladores federales del Partido Verde Ecologista de México particularmente en la Cámara de Diputados manifestamos que hemos propuesto cambios sustanciales a la legislación vigente, con lo que, pretendemos mostrar a nuestros represen-

tados que su decisión fue la correcta, que la pluralidad y la presencia de jóvenes representantes está orientada a lograr la satisfacción de sus más elementales necesidades y que al respecto, dentro de las facultades de las que estamos investidos, hemos hecho lo correcto, siempre buscando la gobernabilidad¹⁶ del país.

Hemos recuperado la dignidad de la actividad política; hemos logrado que la transparencia y la difusión de las actividades parlamentarias hagan público nuestro trabajo, y que sea el pueblo de México el que juzgue si valió o no la pena haber votado por la integración de un órgano de representación política plural donde las más diversas ideas complementan los conceptos de los demás.

Le dimos a nuestro Honorable Congreso la oportunidad de que se conduzca dentro de los lineamientos del orden jurídico justo y eficaz donde

¹⁶ Entendemos como gobernabilidad: A la capacidad de una comunidad política para desarrollar entre los sistemas económico, político y cultural, que permitan a su vez conducir con relativa armonía los asuntos públicos.



LA NUEVA REALIDAD DEL PARLAMENTO EN MÉXICO

los mexicanos sean los únicos beneficiarios de lo obtenido con los esfuerzos de todos los que participamos en ésta LVIII Legislatura. En ese sentido, hemos comprobado los beneficios de la sana alternancia en el poder políti-

co parlamentario, donde las similitudes son más profundas que las diferencias, y ante todo, que lo que nos une es un solo propósito: trabajar por México.

—