

Reforma del Congreso

Dip. Sami David David

Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Antecedentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Situación Actual.

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

²Valadés, Diego, «La transición del sistema presidencial mexicano», en Nohlen, Dieter y M. Fernández, *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998. Pág. 340.

³Sobre esta disyuntiva, Sartori profundiza en su libro *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

⁴*Política y Cultura*, Einaudi, París, 1955.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Avances.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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