

Implicaciones de una Reforma Integral del Congreso Mexicano

Marineyla Cabada Huerta

Investigadora del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Es prácticamente una costumbre el hecho de que al hacer alusión al tema de la Reforma del Congreso, automáticamente se le inscriba dentro de un apartado más ambicioso y general que por años se ha denominado «Reforma del Estado», sin que hasta la fecha se haya definido con exactitud y claridad qué es lo que habría que reformar tanto a nivel de Estado, como a nivel de Congreso o Poder Legislativo Federal.

La preocupación por el estudio del Congreso de la Unión es una constante en el devenir histórico de nuestro país; sin embargo, este interés se acentúa en los momentos en que el Órgano Legislativo del Estado adquiere mayor relevancia, dadas las composiciones políticas en él reflejadas. Es decir, entre tanto el Congreso o alguna de sus Cámaras se integren con mayor pluralidad, la demanda de fortalecer al Poder Legislativo se hace más presente entre sus integrantes, ya que la diversidad en la representación provoca que el poder del Poder Legislativo se torne más atractivo y útil, sobre todo para la oposición.

Puede afirmarse, sin temor a cometer una grave equivocación, que la reforma político-electoral realizada en el año de 1977, marca un parteaguas en la historia y la dinámica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. La introducción de sistemas electorales vanguardistas provocaron un considerable aumento de la pluralidad en la integración de la Cámara de Diputados, abriendo con ello el camino para que el sistema político nacional transitara paulatinamente del presidencialismo autoritario a un sistema presidencial más acotado, en el que por fuerza se revalora o redimensiona el principio clásico de la división de poderes.

Dos años después de la reforma constitucional realizada en 1977, se expide la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰⁸ de conformidad con las nuevas disposiciones contenidas en los párrafos segundo y cuarto del Artículo 70 de la Carta Magna: «El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

«Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.»

La nueva denominación de «Ley Orgánica» que desde la Constitución se daba al ordenamiento interno del Congreso y de sus Cámaras, rompía una tradición en la regulación parlamentaria nacional en la que, a través de reglamentos, se norma la organización, estructura, funcionamiento, debates, discusiones y votaciones de las asambleas legislativas. Es decir, los reglamentos del Congreso mexicano siempre fueron considerados como leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales relativos al Poder Legislativo Federal; entre ellos y las disposiciones de la Constitución, nunca existió normatividad intermedia alguna.

En el sentido de lo expuesto se inclina el letrado Fernando Santaolalla, al referirse a las principales características de los reglamentos parlamentarios: «Los Reglamentos aprobados por las Cámaras legislativas constituyen el bloque más característico del Derecho parlamentario, al menos del continental. Su importancia reside en que constituyen desarrollo inmediato de la Constitución y en que decisiones fundamentales para la vida del Estado se adoptan siguiendo sus mandatos. [...] Los Reglamentos de las Asambleas parlamentarias tienen en común el nombre con los procedentes de las administraciones públicas. En todo lo demás constituyen disposiciones jurídicas de signo diferente. Los Reglamentos parlamentarios traen causa de la Constitución. Están ordenados directamente por la norma fundamental...»¹⁰⁹

Sin embargo, a pesar de la jerarquía y características del Reglamento parlamentario del Congreso de la Unión, el Plan de Gobierno de la época en que se lleva a cabo la reforma político-constitucional de 1977, se caracterizó por la fuerte tendencia a reordenar las instituciones de la República mediante las leyes orgánicas; ideas que permearon el tema constitucional del Congreso, dotándolo así de la facultad absoluta para expedir su «Ley Orgánica», la cual tendría vigencia sin la necesidad de que el Ejecutivo Federal la promulgara. A juicio de la que escribe el presente artículo, a partir de la expedición y

¹⁰⁸ *Diario Oficial de la Federación*. 25 de mayo, 1979.

¹⁰⁹ Santaolalla, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Ed. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1990. Págs. 35 y 36.

nueva denominación del ordenamiento encargado de regular la estructura y funcionamiento del Congreso y sus Cámaras, se originaron las confusiones esenciales que a continuación se exponen y que, en mayor o menor medida, han influido en las distintas etapas del proceso de desarrollo, fortalecimiento, modernización o reforma del Poder Legislativo en México:

- La Ley Orgánica del Congreso retomó y actualizó muchas de las disposiciones contenidas en el Reglamento, por lo que las mismas quedaron derogadas, aunque formalmente nunca se declaró cuáles disposiciones del Reglamento continuaban vigentes y cuáles habían sufrido derogación.
- La Ley Orgánica disponía la expedición de reglamentos diversos y de un Reglamento Interior y de Debates, determinando igualmente que, en tanto no fuesen expedidos los mismos, continuaría en vigor el Reglamento Interior de 1934, en todo lo que no se opusiera a la propia Ley.
- La referencia a otros reglamentos contenida en el Artículo 3º de la Ley, abrió la posibilidad de que cada Cámara se diera sus propias normas internas, las cuales no llegaron a expedirse, entre otras razones, por la mención contenida en la Constitución respecto de un solo Reglamento Interior y de Debates.¹¹⁰
- A partir de la expedición de la Ley Orgánica, erróneamente se consideró que las disposiciones reglamentarias que conservaron vigencia, se encontraban jerárquicamente en rango inferior a las de la Ley, sin tomar en cuenta que las normas reglamentarias derivaban también de la propia Constitución y que el Reglamento del Congreso no es equiparable a un reglamento en la esfera de la Administración Pública.
- No se llevó a cabo la emisión de las disposiciones reglamentarias ordenadas por la Ley, y las Cámaras comenzaron a actuar bajo la ordenanza de acuerdos parlamentarios, supliendo a la normatividad obsoleta, pero en muchos casos todavía vigente.

La vida parlamentaria y legislativa del Congreso y sus Cámaras evolucionó y se desarrolló en permanente reflejo a los cambios de las circunstancias políticas y sociales del país. Dentro de un nuevo contexto, la Ley Orgánica del Congreso se reforma de manera sustancial en el mes de julio de 1994,¹¹¹ a fin de introducir los nuevos métodos de funcionamiento de los órganos legislativos, así como de convertir en norma permanente las prácticas parlamentarias probadas y adoptadas Legislatura tras Legislatura.

¹¹⁰ Se considera conveniente tomar en cuenta que la Constitución únicamente determina la existencia de un solo Reglamento de Debates (Artículos 71 y 72 constitucionales).

¹¹¹ **Diario Oficial de la Federación**. 20 de julio de 1994

Al texto de la Ley se aplicaron todas las reformas necesarias para actualizar la normatividad de un Congreso en constante evolución, así como de sus Cámaras que acrecentaban su pluralidad y representatividad, renovando y reviviendo con ello su importante papel dentro de los procesos de toma de decisiones nacionales. Incluso, las modificaciones dejaron muy clara la facultad que cada una de las Cámaras tenían para darse su propio Reglamento Interior, al disponer textualmente el párrafo primero del Artículo 3° de la Ley: «El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley y los Reglamentos que cada una de ellas expida para su gobierno interior.»

Lo anterior no sin prever el caso de que la expedición de los reglamentos mencionados no llegara a realizarse, por lo que en un artículo transitorio del decreto de reformas se dispuso: «En tanto cada una de las Cámaras del Congreso expide las normas reglamentarias correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se oponga a esta Ley, las disposiciones del Reglamento en vigor para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.»¹¹²

El tiempo dio la razón a la conjetura expuesta en el párrafo anterior. Las normas reglamentarias del trabajo interno de las Cámaras del Congreso tendrían que esperar, y el Reglamento de 1934 siguió con su indefinida vigencia, sin concretarse hasta la fecha su urgente actualización.

La LVII Legislatura del Congreso de la Unión, como es sabido, se distinguió por haber realizado un importante esfuerzo en la tarea de actualización del ordenamiento que rige la estructura y funcionamiento del órgano depositario del Poder Legislativo en nuestro país. Nuevamente, reflejo de los cambios y composiciones políticas de México, las Cámaras, principalmente la de Diputados, que se integró con características nunca antes vistas de proporción en la representación política, comprobaron que, al presentarse una crisis en la conformación de los órganos de gobierno de la Cámara Baja, la realidad rebasaba por mucho a las disposiciones legales y más aún a las reglamentarias. La única solución visible al problema de imposibilidad material de aplicación de la Ley Orgánica vigente, fue el mecanismo de los acuerdos parlamentarios.

Asimismo, a través del instrumento jurídico de carácter parlamentario mencionado, se superó la ausencia o deficiencia de legislación en materias

¹¹² Art. Décimo Transitorio del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio, 1994.

como integración del orden del día de las sesiones, los sistemas de votaciones en el Pleno y las reglas para los trabajos de las Comisiones legislativas, entre otras. Sin embargo, no tardó en presentarse el abuso de los acuerdos, utilizándolos para reemplazar al Reglamento, según las conveniencias o coyunturas políticas de la época.

La Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 31 de agosto de 1999,¹¹³ constituyó un giro de ciento ochenta grados a la regulación legislativa, política, parlamentaria y administrativa de los órganos legislativos federales; además, abrogó la Ley de 1979 y sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fechas 28 de diciembre de 1981 y 20 de julio de 1994, determinando una vez más la prolongada vigencia de algunas normas reglamentarias, al establecer en su Artículo Quinto Transitorio lo siguiente: «En tanto el Congreso expide las disposiciones correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la ley materia del presente decreto, las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor.»

El nuevo ordenamiento orgánico del Congreso consideró conveniente regresar a la concepción de un solo Reglamento, lo cual ocurrió presumiblemente por tres causas fundamentales:¹¹⁴

- La dificultad de consensos y sincronización para expedir los reglamentos de las Cámaras.
- Las disposiciones constitucionales que hacen referencia a un Reglamento de Debates.
- La relevancia, importancia y conciencia de la utilidad de los acuerdos parlamentarios, los cuales podían ser emitidos por cada una de las Cámaras sin la participación de la otra.

Así, el Artículo 3° de la Ley Orgánica dispuso: «El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.»

¹¹³ *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre, 1999.

¹¹⁴ Se habla de presunción, en razón de que lo expuesto resulta una conclusión del estudio realizado a las iniciativas y dictámenes que dieron origen a la Ley Orgánica de 1999; sin embargo, las razones que se concluyen de ninguna manera forman parte de exposición de motivos alguna, o de consideraciones realizadas por las Comisiones dictaminadoras.

Durante los años de vigencia de la Ley Orgánica del Congreso, se ha registrado un extenso catálogo de materias cuyas regulaciones, en algunos casos, probaron eficacia; en otros, se detectaron aspectos que requieren revisión y adecuación a las necesidades actuales y contribuyeron también a la identificación de temas en los que deben suprimirse regulaciones que sufren derogaciones tácitas, así como de asignaturas en donde existe la necesidad de crear otras fórmulas exigidas por la práctica parlamentaria.

Los temas relativos al Poder Legislativo forman parte de casi todas las agendas parlamentarias de las Cámaras; ejemplo de ello es la decisión de la Junta de Coordinación Política de la actual LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, relativa a la integración de un «Grupo de Trabajo sobre la Reforma del Congreso», cuyo objetivo inicial radicó en la identificación de los temas más relevantes en la materia, así como la promoción de los acuerdos necesarios para llevar a cabo, en su caso, las reformas legales procedentes.

Los trabajos de este grupo de legisladores han arribado, a la fecha, a algunas conclusiones preliminares, entre las que destaca que el tema más urgente a tratar es la expedición de nuevas disposiciones reglamentarias y que, incluso, cada una de las Cámaras podría darse su propio Reglamento, sin que en ello tenga voz ni voto la respectiva colegisladora.

Muchos y muy variados puntos de vista se han emitido en el sentido de trabajar proyectos de reglamentos camerales independientes. No pretende este documento emitir posición alguna al respecto, pues pudiese resultar temeraria en razón de lo inacabado que se encuentra el análisis sobre el tema; sin embargo, considero necesario apuntar los siguientes aspectos relevantes para reflexionar sobre el caso:

- Es conveniente tener presente que la Constitución, como se señala líneas atrás, concibe sólo un reglamento de debates y que las Cámaras no están facultadas por la Ley Fundamental para darse cada una su propio reglamento, por lo menos no el de debates.¹¹⁵
- Es muy probable que los temas de Congreso General y Comisión Permanente requieran disposiciones de carácter reglamentario, que por fuerza deberán contenerse en un ordenamiento común. Es decir, un reglamento más.

¹¹⁵ Se recomienda atender a la disposición expresa del Art. 77 constitucional, que comienza estableciendo sin lugar a dudas: «Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra: ...» En el catálogo que ofrece esta disposición constitucional, no se advierte referencia alguna al Reglamento de Debates y, por el contrario, son muy claras las referencias al Reglamento Interior de la Secretaría y a las disposiciones relativas al régimen interior o gobierno interior de cada Cámara.

- Aunque es un hecho que cada Cámara posee sus propios procedimientos y que, en virtud de sus distintas composiciones tienen mecanismos de operación diferentes, valdría la pena detenerse a reflexionar en el proceso legislativo, concebido como una serie de actos de coordinación, en el que engranan (por usar una metáfora mecánica) dos maquinarias legislativas y que, de la sincronización y pulcritud con que se lleve a cabo, depende fundamentalmente la legitimidad de la norma. Por lo anterior, las reglas mediante las cuales se rige este proceso, merecen suma atención y cuidado por parte de ambas Cámaras, a fin de que las actuaciones de las mismas resulten armónicas y coherentes.

Sin duda, el trabajo de reformar y fortalecer al Congreso tiene mucho camino por recorrer y aunque el tema del Reglamento es uno de los fundamentales (muestra de ello es el hecho de que el presente trabajo se enfocó, en primer término, al tratamiento de este aspecto), podría ser provechoso reflexionar un poco más acerca de lo que podemos entender por Reforma del Congreso.

A lo largo de los años y de las legislaturas, los actores políticos dentro y fuera del Poder Legislativo se han referido a la «Reforma del Congreso», al «Fortalecimiento del Poder Legislativo» o bien, a la «modernización» de este órgano legislativo. Al abordar estos temas, comienza de forma automática una lluvia de opiniones o propuestas, vertidas principalmente de las múltiples mesas de trabajo o reuniones en las que han participado académicos, partidos políticos, legisladores e incluso la opinión pública, y que abren el abanico de posibilidades con una gama sumamente variada de temas que oscilan entre los generales o nacionales, hasta aspectos puramente administrativos e internos de las Cámaras.

El gran espectro que se proyecta cuando nos referimos a la «Reforma del Congreso», nos lleva a afirmar que, en un primer intento, el tema puede ubicarse desde dos contextos, uno amplio que implica parte fundamental de lo que se ha denominado recurrentemente como «Reforma del Estado» y otro específico, que tendría que ver con la organización y funcionamiento interno del Congreso y sus Cámaras, a fin de dotarlas de mecanismos suficientes para dar cumplimiento eficaz y eficientemente a sus atribuciones constitucionales.

En primer lugar, el contexto amplio implicaría un forzoso análisis del Poder Legislativo dentro del régimen político nacional, es decir, en tanto

poder constituido del Estado, inmerso en el sistema de gobierno presidencial y, por lo tanto, bajo el paradigma de una rígida división de poderes. En este orden de ideas, podría afirmarse que una reforma integral del Congreso supone la revisión de materias relativas a las relaciones interinstitucionales entre el Legislativo y los otros Poderes de la Unión, a fin de dar claridad, precisar o innovar constitucionalmente sobre temas sustanciales, entre los cuales cabe mencionar:

- La sistematización del proceso y procedimiento legislativos, teniendo especial relevancia diversos aspectos como el concerniente al ejercicio del veto presidencial, la facultad interpretativa del Congreso, las modificaciones u observaciones de la Cámara revisora a la de origen y, en general, la revisión integral y reestructuración del Artículo 72 constitucional.
- La revaloración y, en su caso, adecuación de las facultades del Congreso y aquellas exclusivas de las Cámaras. Sobre el particular, cabe reflexionar respecto de la repercusión que el incremento de las facultades del Congreso ha tenido en el sistema federal mexicano, el grado de cumplimiento de las mismas, la actualidad de cada una de ellas y las que son necesarias.
- El efecto vinculante de los acuerdos parlamentarios que se dirigen al Ejecutivo o a otros poderes, tanto federales como locales, como mecanismo de control, ya que en la actualidad son uno de los medios por los que el Poder Legislativo se dirige al Ejecutivo, Judicial e incluso, a los poderes locales, para manifestar opiniones o consideraciones perfectamente fundadas y justificadas sobre determinados asuntos de interés nacional, sin que ello implique una intromisión en sus esferas de competencia.
- Las repercusiones de las resoluciones del Poder Judicial respecto de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, en el desempeño de las funciones de las Cámaras del Congreso.
- El papel de las Comisiones legislativas de las Cámaras, a través de las cuales, el Congreso realiza la importante función de investigación de encuesta y, en general, la función de control. Así como en la posibilidad de dotarlas de plenos poderes legislativos para la

resolución de determinados asuntos, cuyo paso por el Pleno se realiza de mero trámite.

- Revisión integral de las disposiciones constitucionales y legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de dar coherencia y seguridad jurídica. (Juicio Político, Declaración de Procedencia y, en general, los temas relativos a la inmunidad e inviolabilidad de los legisladores).
- La reelección consecutiva de los legisladores como elemento fundamental de profesionalización de la labor parlamentaria y compromiso de los representantes populares con la sociedad.
- La intervención del Poder Legislativo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como en la revisión y evaluación del mismo.
- El formato del Informe Presidencial ante el Congreso de la Unión.
- El tratamiento constitucional del proceso de aprobación de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, los temas descritos constituyen solamente un ejemplo, entre la inmensa variedad de propuestas presentadas en los ya incontables foros sobre el particular. Muchas voces se han pronunciado por una redefinición del Estado Mexicano, a partir del fortalecimiento del Poder Legislativo, con el argumento de que el avance democrático exige que la responsabilidad de dirigir al país recaiga en el Congreso, es decir, cambiar el sistema de gobierno y pasar de una vez por todas del régimen presidencial al parlamentario.

Independientemente de los pros y los contras que se pueden señalar sobre un cambio del sistema de gobierno en nuestro país y la asunción de un régimen parlamentario, aspectos a los que ya han dedicado sus estudios y reflexiones autores calificados,¹¹⁶ es un hecho que tal hipótesis se traduciría inevitablemente en un Congreso fortalecido de manera superlativa, dotado de facultades suficientes para que el Poder Legislativo adquiriese la preeminencia necesaria sobre los otros dos Poderes de la Unión.

Sin embargo, es aquí en donde empezaría los problemas de los

¹¹⁶ Consultar: Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. Linz, Juan. *Democracia Presidencial o Parlamentaria: ¿Qué Diferencia Implica? La Crisis del Presidencialismo. I. Perspectivas Comparativas*. Alianza Universidad. Madrid, 1997.

órganos legislativos y parlamentarios mexicanos, lo que conduce también al tratamiento del contexto específico que implica el fortalecimiento del Poder Legislativo, al que se ha hecho referencia líneas atrás.

Con el aumento de la pluralidad en su integración, el Congreso se redimensiona en el escenario político nacional y poco a poco se ve obligado a retomar las funciones y responsabilidades que, como contrapeso en el ejercicio del poder público, formalmente posee, pero que en los hechos no realizaba a cabalidad. Este nuevo papel del Poder Legislativo toma por sorpresa a sus estructuras operativas, las cuales tendrían que proveerse, algunas de las veces de manera atropellada y urgida, de los elementos técnicos y profesionales para apoyar el desahogo de las tareas parlamentarias, las cuales rebasan por mucho al ámbito meramente legislativo.

La reforma a la Ley Orgánica del Congreso realizada en 1994, refleja ya una preocupación de los legisladores por allegarse de mecanismos y de asistencia de carácter profesional para el desempeño de sus tareas. Así lo deja ver la redacción de los Artículos 22 (en el apartado correspondiente a la Cámara de Diputados) y 67 (en el Senado), que determinan la asistencia a la Mesa Directiva por parte de un «Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo», pero sometiendo sus funciones a las disposiciones reglamentarias que, como se ha mencionado, nunca llegaron a expedirse.

Así, las Cámaras del Congreso, en cada intento por reasumir el ejercicio de sus facultades, se encontraban con limitaciones prácticas derivadas de diversas y muy relacionadas circunstancias, entre las que destacan el incremento de los propios legisladores que las integraban, la reestructuración y cambio radical de sus órganos de gobierno, las modificaciones en las composiciones de las mesas directivas, además de las costumbres y deficiencias administrativas formadas y acrecentadas por el tiempo y por la ausencia o deficiencia de reglamentación.

En el escenario general descrito y aderezado por el histórico giro en la composición de la Cámara de Diputados de la Legislatura LVII,¹¹⁷ se propusieron, analizaron y aprobaron las hoy vigentes disposiciones orgánicas del Congreso (1999), en las que se deja ver una importante reestructuración y actualización de la normatividad interna del Congreso en las materias estrictamente parlamentarias, al

¹¹⁷ Debe recordarse que es en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, cuando ninguno de los partidos políticos en ella representados obtiene por sí mismo la mayoría absoluta en el órgano parlamentario, provocándose lo que se ha considerado como una crisis en la representación nacional, en razón de la imposibilidad de integrar el órgano de gobierno de la Cámara.

tiempo de otorgar una muy relevante preeminencia a la administración de los órganos legislativos, sobre todo si la comparamos con la escasez normativa que respecto del tema presentan los anteriores ordenamientos.

Las Cámaras requerían de una nueva organización tanto de sus estructuras puramente parlamentarias y legislativas, como de aquellos aparatos encargados de la administración y de proveer a los legisladores de los elementos y el auxilio necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

«A diferencia del Reglamento y de la Ley Orgánica de 1979 y sus reformas de 1981 y 1994, la Ley vigente (de 1999) es profusa respecto de la administración interna de ambas Cámaras. En cuanto a la Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Diputados, la Ley Orgánica dedica un capítulo con cinco secciones, que regulan la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, así como las normas para la organización y los procedimientos para la conformación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros de carrera. En total, once artículos del título segundo de la Ley, título compuesto por 44 preceptos, es decir, que la actual Ley destina el 25 por ciento de su articulado que regula a una Cámara –se refiere a la de Diputados–, a la materia de organización técnica y administrativa, lo que habla de la importancia que ha cobrado la burocracia parlamentaria en la mejor de sus acepciones y refleja, asimismo, la necesidad institucional de darle permanencia y estabilidad al trabajo de apoyo parlamentario, frente a la ausencia de continuidad de los legisladores por la vía de la reelección y de su profesionalización política y parlamentaria.

«Por lo que toca a la Cámara de Senadores, la Ley incorpora igualmente un capitulo, con cuatro secciones y diez artículos de un total de 58 destinados al Senado; 17 por ciento de sus normas.»¹¹⁸

Aunque las innovaciones de la Ley Orgánica de 1999 dotaron al ordenamiento interno del Congreso de mayor actualidad, lo cierto es que en la práctica y aplicación del mismo se ha dejado ver que los esfuerzos en la materia solamente están comenzando y que no debe cejarse en las tareas por perfeccionar, avanzar y, en su caso, corregir no sólo la normatividad parlamentaria, sino también los mecanismos de aplicación de la misma.

¹¹⁸ Moreno Collado, Jorge. *Primer Ciclo de Mesas Redondas. Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso Mexicano. «Algunos aspectos y propuestas sobre la administración interna de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión»*. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Primera edición. México, 2004. Pág. 218.

Hoy por hoy, las clásicas funciones parlamentarias¹¹⁹ (legislativa, de control, financiera y presupuestaria, jurisdiccional, así como la de representación) que se derivan de las facultades constitucionales y legales conferidas al Congreso y a sus Cámaras, son ejercidas por estos órganos con serias limitaciones. Permítaseme referirme a los siguientes aspectos del quehacer parlamentario, con el objeto de ejemplificar y otorgar motivación a las afirmaciones aquí realizadas:

La función más socorrida, o por lo menos la más conocida del Congreso, es la de legislar; para cumplirla, es indispensable que las Comisiones legislativas realicen el trabajo de análisis y dictamen a que obligan los Artículos 39 y 86 de la Ley Orgánica y 60 del Reglamento. Sin embargo, uno de los temas en los que ha recaído la mayor atención tanto de diputados y senadores, como de la opinión pública, es el denominado «rezago legislativo», que no es otra cosa que el cúmulo de iniciativas presentadas al Pleno y turnadas a las Comisiones por la Mesa Directiva, sobre las que no ha recaído dictamen alguno.

La reducción de la producción de dictámenes de leyes o decretos en las Comisiones, cuantitativamente hablando, es un aspecto con el que algunos investigadores pretenden medir el desempeño del Congreso,¹²⁰ sin considerar que la parálisis legislativa puede tener motivos muy variados que van desde falta de acuerdo político necesario para el desahogo de los asuntos, pasando por la mala organización y exceso de asignación de Comisiones por legislador, hasta llegar a la adopción de prácticas obstruccionistas. También escapa a estos criterios de medición el hecho de que el análisis y estudio de los proyectos de ley involucra muchas y muy distintas actividades que podrían no registrarse, en caso de que no se concrete la aprobación del dictamen correspondiente y de que las Comisiones no informen detalladamente las tareas realizadas. Sin ánimo de hacer defensa a ultranza de los legisladores o de quienes los critican o califican, es preciso tomar en cuenta que llevar a cabo este tipo de evaluaciones numéricas sobre los resultados del desempeño de labores a una institución federal, no solamente tiene una importancia significativa, sino que implica una gran responsabilidad, pues de los datos proporcionados tanto a la opinión pública como a la comunidad académica y política, depende en gran medida la credibilidad y confianza en el trabajo realizado por los órganos representativos.

Ahora bien, tanto los elementos reales como aquellos de carácter aparente

¹¹⁹ Santaolalla, Fernando. *Op. Cit.* Pp. 233 a 252.

¹²⁰ Ver los indicadores mostrados para la medición y calificación del trabajo parlamentario del Congreso Mexicano, en el folleto: ***Evaluación del Desempeño Legislativo, LIX Legislatura, y Mejora en el Desempeño Legislativo y los Procesos de Rendición de Cuentas del Congreso***. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional de América Latina. México, 2004.

que influyen y con los que se argumenta la improductividad de las Comisiones legislativas, encuentran caldo de cultivo ideal en la actual carencia de un régimen detallado de actuación de dichas Comisiones, en el cual podrían dejarse muy claros aspectos para coadyuvar al más eficiente y mejor funcionamiento de los órganos motrices fundamentales de las Cámaras del Congreso de la Unión. Así, la experiencia del trabajo en Comisiones ha demandado disposiciones claras respecto de los siguientes temas esenciales:

- Derechos y obligaciones de sus integrantes, así como medidas disciplinarias.
- Reglas para la discusión y elaboración de dictámenes.
- La creación de grupos de trabajo y subcomisiones.
- Reglas para el trabajo en Comisiones unidas.
- Reuniones en conferencia con las Comisiones de la colegisladora.
- Competencias, declinaciones y excusas.
- Comparecencias de servidores públicos ante las Comisiones.
- Participación en la elaboración del programa legislativo.
- Programas de trabajo e informes de actividades. Evaluación de los mismos.
- Audiencias públicas y foros de consulta.

La tarea de dictaminar implica tener la posibilidad de determinar la viabilidad de los proyectos en estudio, así como de evaluar la aplicación de las leyes o decretos aprobados y en vigor.

Estos dos factores requieren estudios técnicos especializados, en los que se presente la repercusión y coherencia que tendrían las disposiciones que se pretenden aprobar dentro del sistema jurídico nacional, los recursos económicos que representarían la aplicación de determinadas disposiciones legales, las fuentes de las que emanarían los mismos, así como los posibles o reales conflictos o antinomias y la efectividad de la norma emitida.

Otra de las funciones parlamentarias que recae sustancialmente en las Comisiones legislativas, es la de control. La Ley Orgánica del Congreso, en el apartado correspondiente a la Cámara de Diputados, le otorga una relevante importancia, ya que determina como una de las tareas más relevantes de las Comisiones ordinarias, el deber de las mismas de realizar el estudio del informe que cada año presenta el Ejecutivo Federal (de conformidad con la materia que les corresponda), para posteriormente elaborar un documento en el que consten las conclusiones de los análisis respectivos; de los mismos, pueden a su vez desprenderse situaciones que hicieren necesaria la comparecencia

de servidores públicos ante ellas o ante el Pleno de cada Cámara, a fin de abundar sobre los puntos que determine el Legislativo.¹²¹

La actividad a que hace referencia en esta atribución conferida a las Comisiones, es la conocida como «glosa del informe presidencial», cuya importancia y magnitud no ha trascendido hasta nuestros días, ya que implica no solamente las comparecencias rutinarias de los secretarios de despacho, sino un trabajo especializado y sistematizado de seguimiento y examen por parte de las Comisiones, respecto de las materias correspondientes con los ramos de la Administración Pública Federal, a fin de que el Poder Legislativo posea elementos útiles en el proceso de análisis y evaluación del informe, que a su vez los coloquen en aptitud de tomar las decisiones presupuestales y fiscalizadoras¹²² más convenientes, en sus respectivos momentos.

Las funciones legislativa y de control referidas anteriormente, son primordiales en el actuar de todo órgano parlamentario y constituyen una responsabilidad fundamental de las Comisiones legislativas, las cuales carecen de los elementos suficientes para darles cumplimiento satisfactorio. En el empeño que se imprima a la modernización de su forma de trabajo y a proveerlas de las herramientas necesarias para llevar a cabo sus obligaciones de manera eficaz, radica en buena medida el avance del fortalecimiento del Poder Legislativo.

En resumen, la punta de lanza en la urgente modernización del trabajo de Comisiones, puede traducirse en acciones dirigidas a proporcionar la información necesaria a los legisladores para dictaminar con la mayor probidad y rapidez posibles, así como a mejorar en el proceso de diseño de la pregunta parlamentaria, instaurando los mecanismos de infraestructura y organización técnica eficientes que permitan, entre otras cosas, contar con un catálogo o batería de probables temas especializados por Comisión, sustentados en análisis y seguimiento sistemático de los planes, programas y acciones gubernamentales, a fin de plantear interrogantes cimentadas en elementos consistentes.

En general, me refiero a la creación e impulso de un sistema técnico, profesional y de asesoría especializado, con infraestructura material y humana que se aboque a actividades integrales de información, seguimiento, análisis,

¹²¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 93, párrafo segundo.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 45, numeral 4.

¹²² El numeral 5 del Art. 45 de la Ley Orgánica, también establece que las Comisiones de la Cámara de Diputados deberán emitir opinión fundada respecto de los informes rendidos por el Ejecutivo Federal a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con el objeto de aportar elementos específicos para apoyar o enriquecer la actividad de la revisión de dicha Cuenta.

investigación y estudio, simplificando estructuras y coordinando acciones en pro de la labor legislativa y parlamentaria en México, con independencia de posturas, ideologías o intereses personales. Un verdadero cuerpo profesional parlamentario con las muy diversas y variables ramas y campos ocupacionales requeridos en el Congreso de la Unión, en las que se reclute experiencia, intelectualidad, vocación y compromiso institucional, para que el elemento político y representativo realice su trabajo provisto de los mejores sustentos y, por lo tanto, consiga los mejores resultados posibles.

Como podemos observar, no sólo la modernización normativa interna o la expansión de las facultades al Poder Legislativo son necesarias para fortalecer al Congreso. En una visión más modesta, el pretendido mejoramiento de la eficacia del trabajo de los órganos de este Poder, puede ser una muy buena forma de comenzar la reforma, sin necesidad de agregar más facultades que, por el momento, difícilmente podría desarrollar.

En la profesionalización del trabajo parlamentario, tanto a nivel de los propios legisladores como de sus cuerpos técnicos especializados de apoyo, se encuentra mucho del potencial poder del Poder Legislativo en México. El ingrediente que quizá esté cerca, es la voluntad para liberarlo.