

Reflexiones en Torno a las Reformas que el Poder Legislativo en México Requiere

Dip. Pedro Vázquez González

*Vicecoordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo y
Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales.*

El Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo agradece la invitación que se nos formuló para participar en esta importante revista que reúne la participación de compañeros legisladores de esta H. Cámara.

Sin lugar a dudas, uno de los aspectos centrales de esta Legislatura es lo que corresponde a la Reforma del Congreso de la Unión, la reforma de los instrumentos legales que regulan la organización y funcionamiento de ambas Cámaras integrantes del Poder Legislativo.

Nuestra participación la dividimos en dos partes: en la primera, abordamos algunos aspectos que en nuestra opinión son útiles para posibilitar una mayor democratización en los Congresos Locales; consideramos que, si bien es cierto, este tema no es parte de la convocatoria a participar en esta publicación, sí es importante para la Reforma de los Congresos Locales.

En la segunda parte abordaremos algunos temas que se están tratando en el proyecto del nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados.

En primer lugar, es necesario destacar que la reforma al Poder Legislativo Federal inicia, propiamente, con el acceso de los partidos de oposición minoritarios por la vía de representación proporcional a la Cámara de Diputados.

Sin embargo, la estructura de dominación del PRI no permitía la participación de los grupos minoritarios en la toma de decisiones de la Cámara y ni siquiera se reflejaba en la votación de los dictámenes, ya que al contar el

PRI con la mayoría absoluta e incluso calificada por sí mismo podía aprobar cualquier reforma legal e incluso de carácter constitucional.

De tal forma que la oposición podía presumir: «ganamos el debate», pero se perdía la votación.

Esta tendencia se modifica en el año de 1997, en donde el PRI pierde por vez primera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, razón por la cual está imposibilitado jurídicamente de presidir la entonces Gran Comisión de la Cámara de Diputados, que era el órgano de gobierno de aquella época.

Ahora bien, el PRI en 1997 era primera minoría y el resto de las fuerzas políticas PAN, PRD, PVEM y PT juntos son más que el PRI, lo que lleva a una instalación de la LVII Legislatura presidida por la oposición.

En consecuencia, se hizo necesario aprobar un acuerdo parlamentario que establecía el período en el que todos y cada uno de los Grupos Parlamentarios presidirían la denominada Comisión de Régimen Interno y Concertación Política como órgano de gobierno de la Cámara de Diputados.

Por primera vez en la historia parlamentaria del país se establece la representación paritaria de todos los Grupos Parlamentarios en dicha instancia de gobierno, situación que es recogida por la vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, en la que al crearse la Junta de Coordinación Política se establece que forman parte de ella los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.

En el año 2000 y 2003, de nueva cuenta en la Cámara de Diputados ningún partido político cuenta por sí mismo con mayoría absoluta, lo cual al no haber ya aplanadora legislativa hace necesaria la negociación política para construir acuerdos e impulsar proyectos legislativos.

En el caso de las entidades federativas y de sus Congresos Locales la premisa básica para poder reformar las leyes orgánicas de los Congresos Estatales y permitir una mayor participación de las fuerzas políticas minoritarias es la pérdida del PRI de la mayoría absoluta en esos Congresos.

Sin embargo, un aspecto preocupante es que en muchos

Congresos se construyen mayorías artificiales para evitar que las fuerzas políticas minoritarias puedan participar en los órganos de gobierno o bien presidiendo Comisiones de dictamen legislativo.

Esta situación puede resultar «legal», en virtud de así disponerlo la Ley, pero políticamente es a todas luces antidemocrática ya que se excluye de la integración en los órganos de gobierno a una corriente política que tiene representación y voz en el Congreso.

Si la función básica de los Órganos de Gobierno es la construcción de acuerdos y convergencias políticas a partir de la pluralidad existente en el Congreso, ni la pluralidad ni la convergencia se logran cuando se excluye a alguna fuerza política que puede no constituir Grupo Parlamentario, esto es contar con al menos dos diputados, pero que sin lugar a dudas es una fracción del total de los integrantes del Órgano Legislativo y representante de una corriente política por la que los electores votaron y que, por tanto, tiene todo el derecho de integrar el Órgano de Gobierno.

Ponemos como ejemplo de lo anterior la reciente reforma a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el órgano oficial el 13 de enero de 2005.

En el Artículo 34 de la Ley se establecía: «La Junta de Coordinación Política es un órgano colegiado integrado por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios y **por el o los diputados únicos de partido, ...**»

El mismo Artículo 34 ya reformado excluye de la integración de la Junta de Coordinación Política a los diputados únicos de partido.

Como vemos, existen intentos para excluir a las fuerzas políticas minoritarias de los Órganos de Gobierno.

El Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados hace un respetuoso exhorto para que asumamos actitudes incluyentes hacia todas las fuerzas políticas; a fin de cuentas, la integración e inclusión permite que se logren acuerdos satisfactorios a todas las partes.

Otro aspecto que queremos reflexionar es el que se refiere a la aprobación de dictámenes en Comisiones para su presentación,

discusión y votación en el Pleno de los Congresos Locales.

Desde luego que todo dictamen debe ser aprobado por la mayoría de los diputados integrantes de Comisión y por la mayoría de los integrantes del Pleno de la Cámara, en eso estamos totalmente de acuerdo.

Sin embargo, estimamos que como forma de respeto a la opinión de quien vota en contra del dictamen de la mayoría, y sin que esto constituya un **voto particular**, es necesario incluir en el dictamen de la mayoría las opiniones, objeciones o propuestas que los diputados de la minoría formulen, para que en el momento que se publique o lea el dictamen para ser de primera lectura, el Pleno pueda valorar y contrastar las opiniones tanto de la mayoría como de la minoría que suscriben un dictamen.

Desde luego podrán objetar esta propuesta con el argumento de que para quien disiente de la opinión de la mayoría se le reconoce el derecho a presentar un **voto particular**, pero todos sabemos que aprobado el dictamen de la mayoría por el pleno de la Legislatura, automáticamente el voto particular pasa a mejor vida; esto es, no se discute y mucho menos se vota.

Ahora trataremos el tema referente a la Reforma del Congreso. En la Constitución General de la República, de los Artículos 50 al 78, se trata todo lo referente a la integración, organización y funcionamiento del Congreso de la Unión.

En el Artículo 73 constitucional se señalan cuáles son las atribuciones constitucionales del Congreso de la Unión para legislar en las materias que en treinta fracciones se señalan; estas facultades legislativas se ejercen de manera separada y sucesiva, de tal forma que una Cámara lo será de origen, que es la que primero conoce una iniciativa de ley o decreto, y que al ser aprobado el dictamen correspondiente pasa a la co-legisladora, para que en su papel de Cámara Revisora apruebe o modifique el proyecto que la Cámara de Origen le envió.

En todo caso, en lo que corresponde al proceso legislativo bicameral se debe estar atento a lo que se prescribe en el Artículo 72 de nuestra norma fundamental. El Artículo 70 constitucional, en su segundo párrafo establece que: «El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.»

Con base en esta disposición constitucional, se expidió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979.

Es necesario comentar que tanto la disposición constitucional como la Ley Orgánica citada anteriormente, son producto de ese gran paquete de reformas legales en que se tradujo la «Reforma Política» realizada en el período presidencial de José López Portillo.

Ahora bien, con la aprobación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, se nos presenta un problema de dicotomía normativa: por un lado, tenemos la Ley que regula la organización interna de las Cámaras del Congreso y, por otro, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934, y que de hecho fungió como Ley Orgánica del Poder Legislativo Mexicano hasta la expedición de la Ley Orgánica en 1979.

El primer párrafo del Artículo 72 de la Norma Fundamental establece: «Todo proyecto de Ley o Decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, **observándose el Reglamento de Debates** sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.»

En consecuencia, conforme a esta disposición constitucional, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos debe contener y contiene todo lo referente a la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

La vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, se limita a establecer únicamente la organización y funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión, pero no entra a la regulación de la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Tan es así, que el Artículo Quinto Transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General vigente establece a la letra: «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.»

Esto es, las únicas disposiciones del Reglamento que no se oponen a la Ley Orgánica son las que corresponden a la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

En consecuencia y para que el Congreso y las Cámaras que lo componen puedan tener la facultad expresa para expedir sus correspondientes reglamentos, sin intervención de la otra Cámara, se reformó en virtud del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2004, el Artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose en el Artículo Transitorio Segundo que: «En tanto cada una de las Cámaras del Congreso expide su propio Reglamento, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a esta Ley, las disposiciones en vigor del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.»

En virtud de que la reforma en comento entró en vigor el 31 de diciembre pasado, a partir de esa fecha las Cámaras del Congreso cuentan con la facultad expresa para expedir, sin intervención de la otra Cámara, su propio Reglamento.

Por ello, la Cámara de Diputados inició, desde el 8 de junio de 2004, con la instalación del Grupo de Trabajo para la Reforma del Congreso, los trabajos para contar con un nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados. En este Grupo de Trabajo forman parte diputados representantes de todos los Grupos Parlamentarios de esta Cámara, con el apoyo de los órganos institucionales de la misma y la asesoría de cada uno de los Grupos.

Uno de los aspectos centrales del nuevo Reglamento es el del fortalecimiento de los trabajos de las Comisiones de dictamen legislativo, ya que son éstas las que tienen la importantísima tarea de dotar al Pleno de la Cámara de los insumos que van a ser discutidos y votados.

Desafortunadamente, muchas de las Comisiones no pueden realizar sus tareas porque cuando son convocadas no reúnen el quórum necesario para sesionar y que sus acuerdos sean válidos.

Para tratar de lograr la presencia de los diputados integrantes de ellas

se propone que, si acumulan un número de tres inasistencias sin justificación, el Presidente de la Comisión de que se trate informe al Coordinador del Grupo Parlamentario al que pertenece el diputado para que éste, por medio de la Junta de Coordinación Política, proponga la sustitución del diputado.

Se considera que con esta medida se puede lograr la presencia de los diputados en las Comisiones a las que pertenecen.

También se propone que, ante la negativa del Presidente de alguna Comisión para convocar a sesión de la misma, los Secretarios que son mayoría de la Mesa Directiva de la Comisión, puedan convocar a las sesiones plenarias.

Es necesario erradicar la nefasta práctica que en ocasiones se ha dado de que las Comisiones sesionen sin quórum y, posteriormente, anden buscando por toda la Cámara al resto de los diputados que no estuvieron presentes para que firmen el dictamen. Es necesario reconocer que la presencia física de los diputados en sus Comisiones es necesaria, ya que es en ese ámbito de discusión donde se externan opiniones respecto del dictamen que se discute y vota, para que en caso de que se esté en desacuerdo con el contenido del dictamen, entonces formular voto particular para que el Pleno conozca la posición disidente respecto del criterio de la mayoría.

Para garantizar el orden en las sesiones del Pleno de Cámara, se propone un régimen disciplinario de los diputados, en el que el Presidente de la Cámara cuente con instrumentos legales para imponer el orden en la Cámara, desde luego, sin menoscabo de la inmunidad constitucional que los legisladores tienen.

Tampoco se atenta con este régimen disciplinario con la inviolabilidad de las opiniones que los legisladores emitan y, en consecuencia, los legisladores nunca serán reconvenidos por sus opiniones. Sin embargo, este tema que de suyo es álgido merece un análisis sereno y desapasionado, para que en el momento que el Pleno de la Cámara conozca el proyecto determine si es necesario o no contar con este régimen disciplinario, o bien es mejor apelar al honor de los legisladores en su conducta en la Cámara.

El tema de discusiones y votaciones en el Pleno es en esencia el mismo que regula el actual Reglamento, sólo que se propone descargar al Pleno de asuntos que, si bien es cierto pueden ser relevantes para quienes lo

promueven, no necesariamente lo son para los legisladores, tal es el caso de las solicitudes para aceptar y usar condecoraciones, o bien de las solicitudes para trabajar en gobiernos extranjeros

El Artículo 37 constitucional, Apartado C, fracciones II y III, establece como causales de pérdida de la ciudadanía mexicana la de prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso General o de su Comisión Permanente; o la de aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente.

En los dos casos señalados en el párrafo anterior, se propone que la Comisión de Relaciones Exteriores esté plenamente facultada para aprobar, si así lo considera, las solicitudes que en estos dos temas se le presentan, sin necesidad de que el Pleno conozca de estos asuntos.

En el proyecto de Reglamento se pretende que las actividades de la Cámara sean plenamente transparentes ante la sociedad y que ésta pueda acceder plenamente a la información de lo que aquí se hace; por ello, es conveniente fortalecer todo lo referente al Canal del Congreso, al Diario de los Debates, la página electrónica de la Cámara, la Gaceta Parlamentaria y al acceso rápido a la Versión Estenográfica en la página de la Cámara.

Estos son algunos de los puntos más relevantes que se contienen en el proyecto de nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados. Sin lugar a dudas, las propuestas que ahí se contienen serán ampliamente discutidas por nuestros compañeros diputados y sus aportaciones serán útiles para enriquecer este proyecto.

Sin embargo, los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo consideramos que el nuevo Reglamento de la Cámara, que si bien es cierto es importante, debe ir acompañado de reformas legislativas a la Ley.

En opinión del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, la Ley Orgánica debe ser modificada en los aspectos principales siguientes: desde los órganos de gobierno, Comisiones legislativas y la participación de todos los integrantes de la Cámara.

En 1999 se decía que una Mesa Directiva que durara en su cargo un año, con posibilidades de ser ratificada, garantizaría

una adecuada conducción de los trabajos legislativos de la Cámara.

Seis años más tarde, nos encontramos con que lo novedoso de la Ley en vigor es que sus supuestas bondades no resuelven ni eficientizan por sí mismas la tarea legislativa.

En opinión del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, la Mesa Directiva debe contar con tantos Vicepresidentes como Grupos Parlamentarios existan en la Cámara, con lo que se permitiría una mayor comunicación entre los Grupos y la Mesa Directiva y el manejo de todos los asuntos.

De igual forma, en los Comités previstos en Ley o los que sean bicamerales debe existir una representación paritaria, tal es el caso de la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión y la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas.

Asimismo, debe ser reforzada la actuación de los Centros y Comités, como el de Finanzas Públicas, de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y el de Estudios Sociales y de Opinión Pública, para que doten a los diputados de la información técnica y legal suficiente que coadyuve a mejorar el análisis y la toma de decisiones en el momento de aprobar las normas jurídicas.

De igual forma, consideramos que para garantizar el derecho de las minorías a la participación en las actividades de la Cámara, es necesario privilegiar «**un piso de equidad**» incluyéndolo en el Artículo 43, numeral 2 para que, cubierto este piso, se aplique el criterio de proporcionalidad.

En consecuencia, proponemos que el criterio de proporcionalidad pase a un segundo lugar, siendo el primero «el piso de equidad»; esto es, en una primera ronda todos por igual y, en una segunda, todos conforme a su representatividad.

También se hace necesario replantear la relación de los órganos administrativos de la Cámara con los legisladores, bajo el principio de que las unidades administrativas son instancias de apoyo para la tarea del legislador y no una estructura que se sobrepone o que puede llegar a obstaculizar esta tarea.

Esperamos que estas reflexiones contribuyan a lograr las reformas indispensables que el Poder Legislativo en México requiere para que pueda ejercer cabalmente sus atribuciones legislativas, y

dotar a la sociedad de instrumentos legales oportunos que contribuyan a la solución de los problemas que la sociedad mexicana afronta.