

# Por Qué un Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados: Toda Reforma de Estado Pasa Necesariamente por la Reforma del Congreso

**Cuauhtémoc Lorenzana Gómez**

*Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.*

## **Planteamiento del Problema.**

Los tiempos por los que transitamos los mexicanos son de gran significado: el Estado Mexicano se encuentra a prueba en la realización o no de sus fines inmanentes y trascendentes, ya que su incumplimiento deviene en un muy cuestionado Estado de Derecho que no realiza el bien común ni en lo jurídico, ni en lo económico, ni en lo social.

Anteriormente, durante el porfiriato, los conflictos se resolvían a través de un arbitraje político en las diversas escalas de la pirámide de la estructura del sistema político, y no necesariamente con estricto apego a derecho. Asimismo, durante el régimen emanado de la Revolución Mexicana, era el Presidente Municipal, el Gobernador, el Presidente de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Presidente del partido hegemónico, el Secretario de Gobernación o, finalmente, el Presidente de la República. Pero, a partir de las elecciones de 1997, en las que el Presidente de la República pierde el control del Congreso, inician los cambios característicos de un gobierno dividido, y se consolidan con la derrota electoral del partido hegemónico a la Presidencia de la República, iniciando así la verdadera etapa del pluralismo político, de la alternancia por la conquista del poder político y, en consecuencia, de la fragmentación del poder.

Los anteriores cambios de régimen político traen como consecuencia el iniciar una etapa de vida democrática, el denominado gobierno dividido, en el que se requiere oficio político, conocimiento de los asuntos de Estado para lograr un adecuado manejo de los procesos políticos, ya que son complicados. Entonces, ¿qué se requiere para consolidar la democracia?

Que el Estado de Derecho sea una realidad. Y ¿qué se requiere para que el Estado de Derecho sea una realidad? Que se realicen las verdaderas y necesarias Reformas del Estado. Pero ¿por dónde iniciar para lograr la construcción del rediseño del Estado Mexicano? Creemos y estamos convencidos de que se debe empezar por las necesarias y posibles Reformas del Congreso, dando el primer paso con el Reglamento de la Cámara de Diputados, ya que con este esfuerzo se perseguirían objetivos de gran alcance, pero sin dejar de lado el inmediato, pero de carácter permanente: lograr acuerdos.

Obteniendo lo anterior, se tendrá a la mano, con la modernización de una institución de derecho parlamentario fundamental como es el Reglamento del órgano legislativo, un instrumento de efecto multiplicador, tanto interno como externo, que coadyuvará al tan ansiado fortalecimiento de las instituciones del sistema político, en concreto de la democracia, del verdadero Estado de Derecho reflejado en una política estable en lo jurídico, en lo económico y en lo social.

## **1. Estado, Derecho, Democracia y Sociedad.**

En el presente apartado abordaremos la estrecha relación que existe entre el Estado, el derecho, la democracia y la sociedad, a fin de entender qué es lo que está pasando en nuestro país, ya que constantemente son invocados por parte de los gobernantes o de los distintos actores políticos, ya sea para justificar o criticar la función del Gobierno Federal, del Congreso de la Unión o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Históricamente, la existencia del fenómeno estatal ha devenido en su evolución como la organización política de la sociedad que hoy conocemos como el Estado Nación, y que en los distintos países del mundo se estructuran y se organizan. Actualmente, se está observando una tendencia a la organización supranacional de los estados, como la Unión Europea enfilándose hacia su unificación con una sola moneda para hacer frente con un solo mercado, el mercomún europeo y, asimismo, se perfila su unión política de manera básica con la instauración del Parlamento Europeo.

Estos tiempos son tiempos de crisis de los Estados Nación a nivel mundial, porque no realizan sus fines. El Estado Mexicano no es la excepción, se encuentra a prueba la realización o no de

sus fines inmanentes y trascendentes, ya que su incumplimiento deviene en un muy cuestionado Estado de Derecho que no realiza el bien común ni en lo jurídico, ni en lo económico, ni en lo social.

Para alcanzar sus fines, el Estado ejerce su autoridad y su poder, no de manera autoritaria ni arbitraria, sino siempre subordinado y sometido al imperio del Derecho.

El desarrollo de sus funciones lo realiza a través de la organización de sus diversos órganos o poderes constituidos, como los de gobierno y de administración; impartición de justicia y elaboración de las leyes y normas que regulan la actuación y las relaciones entre el Estado y los gobernados, y las relaciones de estos entre sí. Tanto los fines del Estado como sus funciones se justifican y se legitiman por la condición de que sus miembros se encuentren en un plano de igualdad, y que el desarrollo y satisfacción de sus necesidades comunes se realicen de manera plena.

El Derecho, por su parte, desde que el hombre vive de manera organizada, se da bajo normas y reglas que regulan las relaciones entre los miembros de esa comunidad, a fin de convivir de manera pacífica y ordenada. El orden jurídico debe contener fines de justicia y seguridad que persigue toda sociedad. Pero va en paralelo el fenómeno de mando y obediencia, que se desarrolla con la aprobación de los miembros de la comunidad para que unos pocos organicen y manden, y los más obedezcan; esto es, el ejercicio del poder que la comunidad les otorga y a su vez aceptan la obediencia al sujeto mandado. Así entonces, el Estado y el Derecho van de la mano como producto cultural, es decir, humano. Sin embargo, sus funciones y fines no son idénticos, sino que se desarrollan en su propio ámbito. Cuando el Estado se separa del Derecho, se constituye en un simple fenómeno de fuerza, mientras que el Derecho ausente del Estado se traduce en un ideal normativo.

En términos del ilustre maestro Héctor González Uribe, significa que: «En nuestros días hay una interrelación continua entre el Derecho y el Estado de tal manera que puede decirse, con razón, que todo Estado que trate de justificarse ante la conciencia jurídica y moral de los hombres tiene que ser un Estado de Derecho. Esto significa que superadas las etapas de violencia, arbitrariedad y despotismo, el Estado debe vivir normalmente en el ambiente de un orden jurídico claro, definido y eficaz, en el cual sus funciones y atribuciones estén especificadas

con exactitud y los abusos de las mismas pueden ser sancionados.»<sup>15</sup>

Ahora bien, abordando el tema de la democracia, todos estamos de acuerdo en que no existe una democracia perfecta; pero, sin embargo, aquella cuyo gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo es un modelo que se convierte en una aspiración, un modelo ideal que sirve para medir la realidad existente aplicada en los sistemas políticos y se parte del esfuerzo hacia lo menos imperfecto, mediante el ejercicio de diversos derechos que tiene el ciudadano, es decir, «...la democracia comprende un conjunto mucho más amplio de derechos y valores, sin los cuales este ejercicio del depósito del voto en las urnas es prácticamente imposible. Si no tenemos claridad en el derecho de asociación, en la libertad de expresión, en la libertad de tránsito, en el derecho de acceso a la información, en el derecho de petición, etcétera, será muy pobre la posibilidad y la opción de que podamos ejercer nuestro derecho frente a esa urna.»<sup>16</sup>

Ahora bien, la democracia mexicana es un pendiente en la agenda nacional por el que habrá que preocuparnos por darle carta de naturalización, ya que nuestra cultura política es de rasgos autoritarios. Nuestra historia nos muestra que para que haya un cambio de régimen político -ya que no tenemos capacidad de discusión razonada, ni mucho menos de negociación entre los distintos actores políticos-, tenemos que recurrir al uso de la fuerza. Ello nos da la claridad necesaria para entender en qué trance se encuentra nuestro sistema político constitucional. El maestro Lorenzo Meyer afirma: «Hasta finales del Siglo XX, todos los cambios de régimen político experimentados en México se lograron por la vía catastrófica, donde la violencia y la destrucción fueron el requisito para las etapas constructivas. El actual es el primer cambio de régimen relativamente pacífico; sería lamentable, imperdonable, que por deficiencias en la conducción política, el proceso se descarrilara.»<sup>17</sup> Entonces, el proceso de reformas al régimen político es lo que hace falta, independientemente de que sea por la vía del Ejecutivo o el Legislativo, a fin de desarrollar el nuevo andamiaje institucional; evidentemente, estamos hablando del Estado de Derecho mexicano.

Pero, ¿por qué funcionaban los acuerdos y se presumía de una paz social y unidad de la clase política? La respuesta la da la historiadora

<sup>15</sup> González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. México, DF, Editorial Porrúa, S. A., 1977, 2ª edición. Pág. 204.

<sup>16</sup> Cossío, José Ramón. *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Págs. 167-168.

<sup>17</sup> Meyer, Lorenzo. *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 404.

Alejandra Moreno Toscano, señalando que: «La Constitución de 1917 expresó correctamente las necesidades de la política de su tiempo, impuso un estado de paz con desarrollo dirigido y con capacidad para eliminar a los opositores, con grados muy altos de discrecionalidad del Ejecutivo.»<sup>18</sup> Pero, ¿los derechos políticos de los mexicanos estaban siendo respetados?, ¿la seguridad jurídica y la justicia estaban siendo garantizados por el régimen de la Revolución Mexicana? Resulta que el marco de actuación se basó en el acuerdo de los jefes militares y políticos que garantizaría una transmisión estable del Poder. Conforme se ha avanzado en la lucha por la pluralidad y ésta ha ido siendo una realidad, en consecuencia «...se han democratizado las instituciones, ese acuerdo de jefes -de unidad impuesta- ha dejado de funcionar.»<sup>19</sup> Para los años setenta del siglo pasado, se impulsaron reformas que devolvieron la credibilidad al sistema político y le dieron una remozada institucional que, al cabo de tres décadas, vuelve a perder eficacia, pero lo más preocupante es que: «Ya llevamos 20 años de reformar la política y hoy estamos estancados porque un equilibrio 30-30-30, donde ninguna fuerza política por sí misma asegura la gobernabilidad, ha conducido alianzas de conveniencia de corto plazo que están erosionando la utilidad de la representación, están dándole la puntilla a la institución que le llamamos Congreso.»<sup>20</sup>

Y ya entrados en los temas sociales, tocaremos la gran desigualdad social existente en nuestro país. Dicho sea de paso, la región de Latinoamérica está registrada por las Naciones Unidas como la región más desigual de la Tierra en cuanto a ingreso, salud, educación, empleo y dignidad humana. Por si lo anterior fuera poco, el propio Meyer proporciona cifras que hablan por sí solas: existe un desencanto en los mexicanos por la reiteración de las promesas incumplidas; primero debíamos prepararnos para administrar la abundancia, para luego el ingreso al primer mundo desarrollado mediante la incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero la terca realidad nos señala que en los últimos 22 años, en promedio, el crecimiento real de la economía es de alrededor del 1% anual. El 78% de los mexicanos está insatisfecho con la forma en que la economía de mercado funciona en nuestro país. El 84% considera que el país va por mal camino. El pesimismo es, junto con Perú y Ecuador, el mayor de la región. Claro está, el cambio de régimen político llega en el año 2000 con la promesa de un crecimiento económico del 7% y el resultado es un estancamiento. ¿El saldo? Esa coincidencia «...sí tiene efectos negativos sobre la percepción de las formas políticas que hoy tenemos y que son las democráticas [...] Para funcionar bien, la igualdad política que implica el régimen democrático

<sup>18</sup> Moreno Toscano, Alejandra. **Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 427.

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> *Ibidem.*

no requiere una igualdad equivalente en lo social. Sin embargo, en algún punto, una combinación de igualdad política en ascenso, como la que México experimenta ahora, con desigualdad social también en ascenso se convierte en una contradicción que debe tener un límite. No sabemos cuánta tensión en este sentido soporta el México contemporáneo.» Remata sentenciando: «...y pese a todo, la democracia es un sistema político que las cuatro quintas partes de los mexicanos dicen seguir considerando como el mejor (79%); no podemos, de ninguna manera, dar sentado que ese sistema, sin ninguna tradición entre nosotros, tiene asegurada su supervivencia.»<sup>21</sup>

Entonces, y como consecuencia de las anteriores consideraciones, no nos queda de otra que rescatar y revivir la confianza en el proyecto nacional mexicano en un marco democrático, eliminando cualquier tipo de autoritarismos, y la mejor vía institucional es el Estado de Derecho.

## **2. El Estado de Derecho.**

Ahora bien, para poder implementar el sometimiento al orden jurídico vigente, a todos los integrantes y poderes de la sociedad política y sociedad civil, incluidos aquellos poderes extranjeros públicos y privados, es precondition fundamental el sometimiento al Estado de Derecho, el cual para que sea considerado así debe reunir una serie de principios, elementos, o características, que vienen siendo los siguientes: «1) Primacía de la ley; 2) Sistema jerárquico de normas; 3) Legalidad en los actos de la administración; 4) Separación de poderes; 5) Protección y garantía de los derechos humanos; 6) Examen de la constitucionalidad de las leyes.»<sup>22</sup>

En el mismo sentido, el famoso Artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, afirma categórico que un Estado en donde no se consignan los derechos humanos y la división de poderes carece de Constitución, esto es, «...no será Estado constitucional un Estado que: 1. No tenga en la cúspide de su ordenamiento una norma jurídica, a través de la cual se regulen las demás normas del sistema, encargada de establecer los procedimientos a través de los cuales se pueden crear nuevas normas jurídicas y/o modificar las ya existentes. 2. No establezca una división de poderes que genere un equilibrio entre ellos: un sistema de *checks and balances* que impida que sus titulares abusen del poder que tienen conferido. 3. No garantice para todos los habitantes una serie de derechos fundamentales a través de los cuales se proteja la libertad

<sup>21</sup> Meyer, Lorenzo. *Op. Cit.* Págs. 404-406.

<sup>22</sup> Pablo, Lucas Verdú. Curso de Derecho Político, Vol. II, Madrid, Tecnos, 1996. Pp. 237-240.

y la igualdad: derechos civiles y políticos, por un lado, y derechos sociales, económicos y culturales, por otro.»<sup>23</sup>

Si de las anteriores descripciones de los principios, características o elementos para que un Estado moderno se precie de ser un Estado de Derecho, entonces procederemos a plantearnos la interrogante central consistente en si el Estado mexicano vive un Estado de Derecho, y la mejor manera es recurrir a la realidad política mexicana, no sin antes destacar que una propuesta metodológica no nos viene mal, y consiste en que «...eficacia y democraticidad son dos perspectivas que no deben perderse de vista a la hora de formular propuestas de reformas constitucionales»,<sup>24</sup> como recuerda Michelangelo Bovero.

El primer elemento o característica de un Estado de Derecho es el concerniente al imperio de la ley, en lo tocante a la supremacía de la ley, y éste se refiere a que el gobierno debe ser de leyes y estar por encima de los hombres. Nuestra realidad mexicana apunta en sentido contrario, pues en el caso del Presidente de la República pesan todavía y son más importantes las facultades metaconstitucionales que ejerce al margen de la Constitución; en una perspectiva comparada no se visualizan en las facultades que formalmente la Constitución le otorga. En ese mismo sentido, afirma Enrique Márquez que: «En las postrimerías apremiantes del régimen porfirista, cuando el país estaba profundamente penetrado del peligro de su desorganización política, escribió un célebre tribuno de la época: ‘El país quiere ¿sabéis señores, lo que verdaderamente quiere este país? Pues bien, quiere, que el sucesor del general Díaz se llame [...] ¡¡la ley!! ¿Qué ley? La positiva, la verdadera, la que a todos nos convenga’ [...] El sucesor, en el 2006, pase lo que pase, deberá ser la ley. Una ley fincada en la autoridad, más que en el poder. Una ley que permitiendo enderezar los tiempos tensos o difíciles, restituya la fuerza y la dignidad de la conciencia pública.»<sup>25</sup>

El segundo elemento o característica del Estado de Derecho consiste en un orden jurídico jerarquizado, en donde las normas inferiores o secundarias deben estar en consonancia. Nuestro orden jurídico sí está jerarquizado formalmente, pero resulta ser que muchas de las prácticas e instituciones están fundamentadas en la validez y sanción derivadas del poder del Presidente, de ello se encarga la realidad de demostrarlo: prácticas recurrentes de corrupción, la omisión y el no acatamiento de disposiciones o

<sup>23</sup> Carbonell Sánchez, Miguel, *Estado Constitucional y Fuentes del Derecho en México: Notas para su Estudio*. Ars Iuris, México, No. 24, Universidad Panamericana, 2000. Pp. 14-15.

<sup>24</sup> Bovero, Michelangelo, *Contro il Governo. Una Grammatica della Democrazia*. Roma-Bari, Laterza, 2000. Pág. 160.

<sup>25</sup> Márquez Enrique, *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 377.

de recomendaciones políticas por parte del Legislativo. «Uno de los factores que más han agraviado a la sociedad en los últimos años, ha sido sin duda, el tema de la impunidad. Puesta la función pública en una caja de cristal, los ciudadanos han visto con gran recelo historias de corrupción que vulneran con descaro el Estado de Derecho, a través de protecciones que en su momento fueron creadas bajo el amparo de un México distinto.»<sup>26</sup>

Y también, de manera clara, el destacado constitucionalista y ex Consejero del IFE, Emilio Zebadúa, desentraña cómo el control del funcionamiento de los órganos del Estado está prescrito y reglamentado en la Constitución, tanto política como administrativamente y, asimismo, en sus leyes secundarias. La abundantísima regulación administrativa representa un verdadero laberinto del poder que explica cómo funcionan en la vida cotidiana los órganos del Estado desde la óptica en que el derecho administrativo se interpretó durante todo el siglo XX. Y sentencia: «La manipulación de la ley, y en particular, de las leyes administrativas que regulan el uso de los recursos públicos y la aplicación de los programas de gobierno han sido, en la práctica política mexicana, un instrumento de control político por parte de quien o quienes detentan el poder.»<sup>27</sup> Por lo tanto, es fundamental tener siempre presente que la garantía de legalidad es uno de los conceptos fundamentales de un régimen democrático.

El tercer elemento o característica que el Estado de Derecho debe complementar es la legalidad en los actos de la administración, que demanda muchos mecanismos de control. En México contamos con una Secretaría de la Función Pública, cuya responsabilidad principal radica en implementar mecanismos de control y supervisión, a través de auditorías, a toda la Administración Pública federal. Últimamente, la opinión pública da cuenta del encubrimiento que ejerce en actos de colusión en altos niveles. El Presidente ejerce la discrecionalidad como una facultad metaconstitucional más. En tanto que el control por parte del Legislativo se ve limitado al grado de impotencia, porque el diseño constitucional y la predominación del Ejecutivo es avasalladora. En lo tocante a la Auditoría Superior de la Federación, formalmente depende del Legislativo y aparenta ser autónoma frente al Ejecutivo, pero al revisar el procedimiento de designación, es un método en el que subsiste la fuerza determinante del Ejecutivo que lo hace, todavía, subordinado. «El marco legal vigente en México desde 1917 se ha desarrollado bajo

<sup>26</sup> Plascencia, Carlos Medina. *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 394.

<sup>27</sup> Zebadúa, Emilio. *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas,

la sombra de un Estado centralizado y vertical, lo que ha traído como consecuencia la interpretación y aplicación de las leyes en el contexto de una cultura autoritaria y discrecional. Sobre las normas, por detalladas y precisas que sean, se ha impuesto históricamente la voluntad del poder.»<sup>28</sup>

En lo que respecta al cuarto elemento, el concerniente a la división de Poderes, la Constitución así lo reconoce en su Artículo 49, al menos formalmente, ya que en la realidad no trasciende en su puesta en marcha, es nula, gracias al hiperpresidencialismo mexicano que aún se sitúa por encima de los otros dos Poderes. No obstante el gobierno dividido por el que se perfila el sistema político, el predominio del Poder Ejecutivo y una conflictiva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ha sido la constante, ya que «...a) el equilibrio de poderes se ha inclinado decididamente a favor del ejecutivo, b) el poder legislativo no ha ejercido muchas de sus facultades constitucionales, c) el Presidente de la República ha realizado atribuciones metaconstitucionales que lo convierten en la columna vertebral de todo el sistema político, d) los pesos y contrapesos constitucionales no han operado y, e) las libertades y derechos de los mexicanos han quedado en ocasiones a la discreción del ejecutivo.»<sup>29</sup> Todas estas características siguen siendo válidas, salvo que la presidencia ha dejado de ser la columna vertebral de todo el sistema político, porque el poder se ha fragmentado y el tránsito hacia un nuevo régimen se encuentra estancado; el gobierno se muestra incapaz.

En estos tiempos de oportunidad, y para hacer viable el tránsito a la democracia, es oportunidad inmejorable la propuesta de una nueva Constitución,<sup>30</sup> ya que al Poder Legislativo le hace falta reposicionarse frente al Ejecutivo, porque éste puede tomar casi cualquier determinación sin consultar a aquél; se requiere la revisión en cuanto a las facultades de supervisión y control hacia el Ejecutivo; los legisladores están incapacitados para debatir con el Presidente; el Informe presidencial carece de sentido, es un monólogo; en síntesis, la característica del presente es la falta de acuerdos, que no es otra cosa que: si no hay acuerdo, no hay cambio.

Ni qué decir del Poder Judicial. Hasta antes de la reforma de 1994, este Poder tenía una subordinación y dependencia del propio Ejecutivo. «El papel que ha jugado la Suprema Corte y el resto del Poder Judicial federal en el esquema de la división de poderes ha sido muy pequeño.»<sup>31</sup> Pero, ¿cuáles eran las causas para que este Poder tradicional importantísimo no

<sup>28</sup> Zebadúa, Emilio. *Íbidem*. Pág. 558.

<sup>29</sup> Carpizo, Jorge. *México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?* México, Cd. Universitaria, 1998. Pp. 1-2.

<sup>30</sup> Muñoz Ledo, Porfirio. *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 429.

<sup>31</sup> Fix Fierro, Héctor, «La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994», *La Reforma Constitucional*

ejerciera las funciones que la misma Constitución le encomendaba? «Ya sea por causas estrictamente técnico-jurídicas que tienen que ver con la forma en que se ha concebido la protección de los derechos fundamentales en el constitucionalismo mexicano, por presiones o consignas políticas, por incompetencia de los funcionarios o, simple y llanamente, por corrupción, el Poder Judicial se ha sometido una y otra vez a los deseos del Poder Ejecutivo, que ha llegado incluso a justificar con argumentos jurídicos (e irrecurribles en tanto dictados por la última instancia jurisdiccional del país) las conductas inconstitucionales de los otros dos poderes.»<sup>32</sup>

En lo tocante al lugar que le corresponde como Poder del Estado: «El Judicial no ha tenido el peso que debe corresponderle a un verdadero Estado democrático de derecho,»<sup>33</sup> y para quien afirme lo contrario, para muestra y como claro ejemplo tenemos que: «La llegada al país del ex banquero y presunto defraudador Carlos Cabal Peniche, ayer, luego de un largo proceso de extradición, fue una contundente exhibición del doble rasero que impera en las instituciones de procuración e impartición de justicia del país: el puño implacable y los procesos irregulares y plagados de atropellos para los pobres, y el trato obsequioso y obsecuente para los ricos que, como es presumiblemente el caso de Cabal, robaron sumas multimillonarias que ahora están siendo pagadas con los impuestos de todos los ciudadanos. Gracias a sus cuantiosos recursos económicos que le permitieron contratar abogados -si no es que también servidores públicos de la PGR y del Poder Judicial-, Cabal, como en su momento ocurrió con Isidoro Rodríguez y Oscar Espinosa, disfruta desde su arribo al país, de un régimen de libertad provisional pese a que, al igual que el otro ex banquero y el ex Secretario de Turismo, se trata de un prófugo de la justicia. Ciertamente, existen en el país los resquicios legales que han hecho posible esta triple exhibición de impunidad que pone en tela de juicio la vigencia de un real estado de derecho a pesar de la alternancia en el poder y de los avances logrados en materia de democratización. Tales resquicios, ahora es posible apreciarlo, fueron generados por los legisladores que, en las reformas legales efectuadas en los sexenios antepasado y pasado, eliminaron los fraudes -como los cometidos presuntamente por Rodríguez, Cabal, Lankenau y otros- y los desvíos de recursos -como los presumiblemente perpetrados por el último regente de la ciudad de México- del catálogo de delitos graves.»<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Carbonell, Miguel, *Ibidem*. Pp. 59-60.

<sup>33</sup> *Ibidem*. Pág. 60.

<sup>34</sup> Periódico *La Jornada*, 7 de septiembre, 2001, Editorial.

Por cierto, el joven y recién investido Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío, urge a incorporar a la Reforma del Estado la Reforma de las instituciones judiciales a fin de superar las condiciones de incertidumbre en que vivimos, y de manera clara reconoce al plantear, «¿qué hacemos con un sistema de impartición de justicia sobre el que, para decirlo pronto y bien, se tienen dudas sobre su credibilidad?»<sup>35</sup>

Para rematar este punto, es importante destacar el desvío de las funciones que le encomienda la ley, y no digamos la división obligada de poderes, de las instituciones de procuración e impartición de la justicia en nuestro sistema político, y dada la sumisión de ellas al Poder Ejecutivo, éste propende a su utilización con propósitos de control político.

Esta tentadora práctica no es nueva, ya que el entonces Presidente Porfirio Díaz recurría a ella, y entonces se judicializaba a la política. De ello da cuenta Ignacio Marván, señalando que «...en sí misma, no me espanta la judicialización de la política, ya que en un sistema de división de Poderes y con competencia abierta por el poder, procuradores y jueces deben ser garantía de que la democracia funcione. Sin embargo, nuestro problema está en que la procuración y administración de justicia en México, ni están diseñadas, ni están preparadas para la democracia. Como lo demuestran el *Pemexgate*, ‘Amigos de Fox’ y el caso del Encino, en México puede haber arreglos para que haya delito sin culpables de carne y hueso; o todavía se puede, como se ha hecho desde el porfiriato, utilizar los instrumentos punitivos del Estado para eliminar un adversario político. Así no hay democracia que funcione.»<sup>36</sup>

### 3. La Reforma del Estado.

Como ya lo hemos planteado anteriormente, durante el porfiriato los conflictos se resolvían a través de un arbitraje político en las diversas escalas de la pirámide de la estructura del sistema político, y no necesariamente con estricto apego a derecho. Asimismo, durante el régimen emanado de la Revolución Mexicana, era el Presidente Municipal, el Gobernador, el Presidente de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Presidente del partido hegemónico, el Secretario de Gobernación, o finalmente el Presidente de la República.

<sup>35</sup> Cossío, José Ramón. *Op. Cit.* Pág. 169.

<sup>36</sup> Marván, Ignacio. *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 392.

Pero a partir de las elecciones de 1997, en las que el Presidente de la República pierde el control del Congreso, inician los cambios característicos de un gobierno dividido y se consolidan con la derrota electoral del partido hegemónico a la Presidencia de la República, iniciando así la verdadera etapa del pluralismo político, de la alternancia por la conquista del poder político y, en consecuencia, de la lucha por darle carta de naturalización a la incipiente democracia mexicana. Pero es un hecho que la fragmentación del poder ha estancado el proceso, la falta de acuerdos parece que es la característica y no se visualiza horizonte promisorio inmediato.

Los anteriores cambios de régimen político traen como consecuencia el inicio de una etapa de vida democrática, el denominado gobierno dividido en el que se requiere oficio político, conocimiento de los asuntos de Estado para lograr un adecuado manejo de los procesos políticos, ya que son complicados. Entonces, ¿qué se requiere para consolidar la democracia? Que el Estado de Derecho sea una realidad. Y ¿qué se requiere para que el Estado de Derecho sea una realidad? Que se realicen las verdaderas y necesarias Reformas del Estado. Pero, ¿por dónde iniciar para lograr la construcción del rediseño del Estado Mexicano?

Sin ánimo de entrar a profundidad en torno a la definición de ¿qué es la Reforma del Estado?, apuntaremos que la discusión versa en torno a dos visiones: si se trata de una gran transformación y el consecuente rediseño institucional de sus órganos de una sola vez y de gran alcance, o si la Reforma del Estado es una serie de reformas a través del devenir de un estado determinado. Lo que sí nos queda claro es que es un hecho que el Estado nacional, como organización política de la sociedad, debe estar cumpliendo su fin que es el bien común, y en la medida que un Estado deja de cumplir con su fin, mayor es el cuestionamiento de su existencia y de su futuro. Dicho en otras palabras, como el Estado Mexicano está incumpliendo con sus fines para los que fue creado, ya que por un lado persiste la estructura autoritaria del presidencialismo y va en aumento la desigualdad social, económica, jurídica y cultural, se está ante una evidente necesidad de cambio o reforma, cuya disyuntiva la plantea el connotado constitucionalista, Diego Valadés: «...reformamos al Estado para consolidar la democracia, o abandonamos la empresa y convertimos el pasado en destino. Los sistemas políticos se reforman o caducan, y nuestra democracia no tiene por qué ser la excepción.»<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Valadés, Diego. *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 542.

La inaplazable necesidad de reformar al Estado Mexicano viene ya no únicamente de especialistas como son las diversas voces autorizadas, los actores políticos, sociales, en fin, de una opinión pública responsable y preocupada por rescatar el proyecto nacional y garantizar la gobernabilidad del país, sino además de organismos internacionales como es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo que, producto de un diagnóstico de la región latinoamericana, utiliza el término Modernización del Estado como sinónimo de Reforma del Estado para la consolidación de la gobernabilidad democrática.

Así lo asume, ya que la academia o el pensamiento científico demuestran que «...el desarrollo equitativo y sustentable requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico proporcionando un marco regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados; que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica y de confianza y de seguridad jurídica y política; que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente; y que implemente esas políticas de manera eficiente, transparente y responsable.»<sup>38</sup>

Ante tal objetivo, el diagnóstico que arrojó reconoce «...la existencia de un ‘déficit democrático’ que en ocasiones se ha manifestado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupción y captura de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares, que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación. A la vez, esos mismos fenómenos han impedido que las políticas públicas puedan procesar, agregar y responder a las demandas de todos los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento y a la deslegitimación del Estado.»<sup>39</sup> Lo anterior confirma nuestras afirmaciones, en el sentido de que estamos ante un debilitamiento del poder del Estado y que es necesario y urgente el rediseño del Estado en la reconstrucción del Estado de Derecho.

Ahora bien, debemos plantearnos el propósito que debe perseguir la Reforma del Estado Mexicano, y qué mejor que lo exponga el propio experto Porfirio Muñoz Ledo, quien se plantea ¿qué Reforma queremos?, y despliega con la excepcional claridad que le caracteriza: «...una genuina Reforma del Estado, que nos aparte de la fácil tentación de la sucesión de

<sup>38</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. *Modernización del Estado*. Washington, D.C., julio de 2003. Pág. i.

<sup>39</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. *Op. Cit.* Pág. 4.

Reformas al Estado en la tradición de los últimos 87 años con 410 Reformas a nuestra Carta Fundamental. Que nos aparte también de la inestabilidad, de la coyuntura, de las contradicciones internas del texto constitucional y que pudiese prolongar las ambigüedades normativas que entraña y que han sido un instrumento del autoritarismo, se escoge la norma que conviene, así como de nuevas responsabilidades de los órganos jurisdiccionales que pueden redundar en su indebida politización, y que no invitan además a nuevas reformas en el futuro, la eternización de la parchología.»<sup>40</sup>

Una Reforma del Estado que tenga bien claro que: «Los desafíos constitucionales contemporáneos consisten en proteger la legitimidad del poder mismo; en superar la estructura autoritaria del sistema presidencial, y en adoptar instituciones para la equidad social, cultural, económica y jurídica.»<sup>41</sup>

Ahora bien, pasemos a las propuestas concretas, ya que existen muchas y muy variadas.<sup>42</sup> Empezaremos por las que se refieren a la forma de gobierno:

- Cambiar la naturaleza de nuestro sistema presidencialista y orientarlo hacia un modelo semipresidencial, semiparlamentario o directamente parlamentarista.
- Crear la figura del Jefe de Gabinete que sería ratificado por una o ambas Cámaras del Poder Legislativo a propuesta del Presidente de la República.
- Facultar al Senado de la República para ratificar el nombramiento de los miembros del Gabinete.
- Propiciar el diálogo y la colaboración, a través de audiencias públicas, entre los Poderes para aumentar la capacidad de respuesta y la productividad de nuestro sistema político.
- Reducir el número de legisladores al Congreso de la Unión, a fin de disminuir la fragmentación parlamentaria y aumentar la responsabilidad política de los legisladores frente a sus electores. En sentido contrario, se propuso mantener la actual conformación en número y sistema de representación y de mayoría, pero apuntando hacia el parlamentarismo.

<sup>40</sup> Muñoz Ledo, Porfirio. *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 429.

<sup>41</sup> Valadés, Diego. *Op. Cit.* Pág. 542.

<sup>42</sup> Tomadas de la relatoría realizada por Pedro Salazar Ugarte, memoria del Foro denominado Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma? México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Págs. 586-591.

- Instituir la figura de la «segunda vuelta electoral» para la elección del Presidente de la República con la finalidad de aumentar la legitimidad del titular del Poder Ejecutivo. En sentido contrario, quienes así se manifiestan, aducen que reduce la capacidad de operación política del gobierno en el Congreso.

Propuestas de reformas para el fortalecimiento del Poder Legislativo; fundamentalmente se concretan a:

- Instaurar la reelección legislativa. Ciertamente, con algunas modalidades si la reelección se debe permitir a los del principio de mayoría relativa o a los reelectos por el principio de representación proporcional; si también deben reelegirse los senadores.
- La pertinencia de reformar los ordenamientos que rigen la actuación de nuestro Congreso de la Unión, con la finalidad de fortalecer sus capacidades operativas y reorganizar su funcionamiento. En particular, fortalecer el trabajo de las Comisiones Parlamentarias aumentando sus recursos y facultades; asimismo, que las reuniones de Comisiones sean públicas y, finalmente, implementar en ambas Cámaras un servicio legislativo efectivo.
- Ampliar la duración de los períodos de sesiones.
- Crear el Estatuto de los Grupos Parlamentarios.
- Crear mecanismos para garantizar la rendición de cuentas de los legisladores.
- Crear una legislación para regular el «cabildeo legislativo» para otorgar certidumbre y transparencia a la negociación parlamentaria.

En lo correspondiente a la modernización del Poder Ejecutivo, existen las siguientes propuestas:

- Crear la figura de «iniciativa preferente» para obligar al Poder Legislativo a dictaminar y a votar, en un plazo determinado, aquellas iniciativas que el titular del Poder Ejecutivo considere prioritarias. Se busca evitar que los legisladores «congelen» las iniciativas

- que tienen origen en el otro Poder de la Federación.
- Dotar al Presidente de la capacidad de acudir directamente a la ciudadanía, a través de las figuras del Plebiscito o el Referéndum, para pedir su aval sobre iniciativas que no hayan sido dictaminadas por el Poder Legislativo.
  - Instituir la figura de los «decretos de emergencia» para que el Presidente pueda legislar sin el Congreso de la Unión cuando éste no regule ciertas materias de «vital importancia» para el país.
  - Aumentar la capacidad reglamentaria del Presidente de la República.
  - Subsanan la laguna constitucional que impide superar una eventual no aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.
  - Precisar constitucionalmente los alcances del veto presidencial en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación.
  - Decretar la autonomía constitucional de algunas instituciones como la Procuraduría General de la República, la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Defensoría Pública Federal, los tribunales agrarios y los tribunales de conciliación y arbitraje.
  - Establecer mecanismos para garantizar una rendición de cuentas efectiva en este Poder, como la obligatoriedad de la declaración patrimonial pública y auditable.

Por otra parte, y no menos importante, se ha planteado una serie de propuestas<sup>43</sup> que perfilan una ruta o estrategia de la Reforma del Estado, a fin de propiciar la manera de establecer el diálogo, cómo realizar la negociación y cómo concretar los acuerdos.

Entonces, señalaremos las más significativas:

- La primera reforma para avanzar hacia una posible Reforma del Estado es de procedimiento, es de método.
- El primer punto a definir sería el del espacio adecuado para avanzar en el proceso de reforma. Para algunos, la primera institucionalidad tiene que salir del Congreso. La

<sup>43</sup> Tomadas de la relatoría realizada por José Ma. Serna de la Garza, memoria del Foro denominado Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma? México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Págs. 592-594.

responsabilidad de la reforma concierne al Congreso, que es la sede del pluralismo con poder.

- Crear un espacio de diálogo neutral para la Reforma del Estado al que concurren los poderes federales, estatales y municipales, partidos políticos y representaciones sociales organizadas del país.
- Diseñar un método para lograr acuerdos para la Reforma del Estado mediante la elaboración de un diagnóstico compartido y seleccionar las materias objeto de la reforma.
- Buscar mecanismos de distensión política entre los diversos actores como parte de la estrategia de reforma.
- Distinguir la reforma ideal de la reforma posible, a fin de no perder su objetivo central. Al definir la estrategia de reforma, plantearnos qué es lo urgente y qué es lo posible. Las prioridades determinan las necesidades.
- Priorizar la reforma mínima para garantizar acuerdos. Es mejor plantear pocas que muchas, para así hacerlas realizables.
- No se debe intentar realizar grandes reformas, sino sólo aquellas que sean viables desde el punto de vista del posible consenso que concite entre los Grupos Parlamentarios.
- La estrategia para alcanzar la Reforma del Estado debe precisar como objetivos tanto la gobernabilidad democrática como la incidencia en un mejor equilibrio social del país.
- Evitar que la sucesión presidencial fracture nuestra democracia por carecer de los instrumentos adecuados para tener una elección confiable y legítima en condiciones de equidad; o por no contar con los incentivos para propiciar la cooperación después de los comicios.
- Un importante incentivo para que los partidos políticos acuerden una reforma antes del 2006, lo marca en que la tendencia es 30-30-30 y nadie sabe quién va a ser gobierno y quién oposición; en consecuencia, es el momento propicio para construir espacios y derechos para todos.
- Finalmente, la estrategia para la Reforma del Estado debe tomar en cuenta cuál es la estructura real de poder en México, y no considerar en el vacío los distintos diseños institucionales.

#### **4. La Reforma del Congreso.**

Como hemos advertido, es innegable, inaplazable la necesidad

de llevar a cabo la Reforma del Estado Mexicano por el incumplimiento de sus fines. Actualmente, se vive una crisis de legitimidad por la cada vez mayor desigualdad social, brecha en la que por un lado tenemos extrema pobreza en millones de compatriotas y, por el otro, el uno por ciento dispone del veinte por ciento de la riqueza nacional.

Tenemos multimillonarios pertenecientes al listado de la revista *Forbes*-hasta el cuarto más rico del mundo (de estar en decimoséptimo lugar en menos de un año acaba de saltar al cuarto)-; esto no indica otra cosa más que las estructuras del sistema político mexicano no funcionan para el bien de los ciudadanos, persiste la injusticia social ante un estancamiento en 22 años del 1 por ciento. No estamos en contra de que México produzca ricos, sino que la distribución de la riqueza sea a la par de un crecimiento de país y, en consecuencia, generalizado a la población. Por otra parte, existe una parálisis gubernamental que amenaza a la gobernabilidad y dar al traste con la endeble democracia al no operar con oficio político el cambio de régimen; en síntesis, estamos ante una disfunción de los órganos del Estado.

De las propuestas anteriormente planteadas, las concernientes a la forma de gobierno -como son la Reforma Electoral y el gobierno de Gabinete- serían para realizarse de manera inmediata como ya se apuntó, para garantizar la gobernabilidad y preservar nuestra democracia incipiente.

Ahora bien, toda Reforma del Estado que actualmente se pretenda llevar a cabo, pasa necesariamente por la Reforma del Congreso. De ello da cuenta la estrategia planteada para la Reforma del Estado que señala, a fin de propiciar la manera de establecer el diálogo, cómo realizar la negociación y cómo concretar los acuerdos. Entonces:

- La primera reforma para avanzar hacia una posible Reforma del Estado es de procedimiento, es de método. Y, por lo tanto:
- El primer punto a definir sería el del espacio adecuado para avanzar en el proceso de reforma. Para algunos, la primera institucionalidad tiene que salir del Congreso. La responsabilidad de la reforma concierne al Congreso, que es la sede del pluralismo con poder.

Lo anterior, Diego Valadés lo justifica de manera impecable: «Cuando la voluntad presidencial dominaba, el gobierno era el eje del

que procedían o al que se dirigían las iniciativas; cuando la sociedad embarneció, el impulso renovador se descentralizó y diversos miembros de la sociedad política asumieron la tarea de impulsar el cambio. Hoy la responsabilidad concierne al Congreso [...] El itinerario del poder concentrado al poder democrático se advierte claramente. Lo que anteaayer se hacía en Barcelona y que ayer se hizo en Chapultepec, hoy se debe hacer en San Lázaro. Sieyès descubrió que para conducir la Revolución bastaba el tercer Estado, el poder de la Asamblea; hoy los mexicanos debemos entender que para consolidar la democracia es indispensable el tercer poder, el poder del Congreso [...] En un sistema plural el ámbito por excelencia para impulsar su renovación es el Congreso.»<sup>44</sup>

Y ante la propuesta adjetiva, aterriza y propone la estrategia de manera contundente: «La primera reforma necesaria y posible es de procedimiento; las demás serán de contenido. Pero estas últimas sólo resultarán posibles merced a la primera. Para que haya una obra tiene que haber, antes, un autor [...] El procedimiento no es el cambio, pero el procedimiento hace el cambio.»<sup>45</sup> En consecuencia, el Congreso tiene que asumir esa responsabilidad que le exige la circunstancia histórica nacional actual para impulsar las reformas, que se rediseñe, se implemente la reingeniería institucional de los órganos del Estado dentro del Estado de Derecho.

Pero la cuestión inmediata es tener presente, de nueva cuenta, la estrategia a seguir; impulsar aquellas en las que se pueda distinguir la reforma ideal de la reforma posible, a fin de no perder el objetivo central de la reforma. Al definir la estrategia de reforma, plantearnos qué es lo urgente y qué es lo posible. Recordemos el señalamiento acertado de que las prioridades determinan las necesidades.

Aunque no guste mucho, es preferible priorizar la reforma mínima para garantizar acuerdos. Entonces, es mejor plantear pocas que muchas, para así hacerlas realizables, y de ello estamos proponiendo que es factible con el diseño de un nuevo Reglamento para la Cámara de Diputados y otro para la Cámara de Senadores.

Si partimos de que no se debe intentar realizar grandes reformas sino sólo aquellas que sean viables desde el punto de vista del posible consenso que concite entre los Grupos Parlamentarios, la mejor Reforma del Congreso será el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados.

<sup>44</sup> Valadés, Diego. *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005. Pág. 544.

<sup>45</sup> Valadés, Diego. *Ibidem*.

Ciertamente, a los mexicanos nos choca que desde el exterior nos señalen nuestras deficiencias, pero es saludable, aunque doloroso, cuando nos exhiben nuestras realidades; no obstante que en estos tiempos donde el rasgo distintivo está marcado por la globalización en la que desaparecen fronteras para los mercados, para la sociedad civil, para la defensa de los derechos humanos, para la organización política de los Estados nacionales.

Así entonces, en el diagnóstico que elaboró el Banco Interamericano de Desarrollo para la región señala que «...el poder legislativo presenta problemas de organización, administración, funcionamiento y recursos que limitan el cumplimiento de sus responsabilidades legislativas, de representación, y de fiscalización y control, lo que afecta la capacidad de generar consensos políticos y sociales, la calidad y consistencia de las leyes y el ejercicio de un control efectivo y responsable del poder ejecutivo; a la vez, los mecanismos de articulación entre el trabajo legislativo y la ciudadanía son precarios.»<sup>46</sup>

## **5. Por Qué un Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados.**

Hemos llegado al punto que nos interesa demostrar: que toda Reforma del Estado necesariamente pasa por la Reforma del Congreso. Veamos el por qué.

En principio, ante la situación de tensión que vive el gobierno dividido entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, no nos deben extrañar las relaciones tensas porque es una condición normal en los sistemas constitucionales democráticos, pero siempre y cuando tengan el andamiaje institucional en los órganos del Estado que permitan llegar a acuerdos; pero precisamente en nuestro país carecemos de ello, lo que impide encontrar mecanismos eficaces para conducir el cambio de régimen político.

México ha hecho sus aportes al mundo de las instituciones jurídicas; por citar un ejemplo, mencionaremos el Juicio de Amparo que demuestra que en nuestro país existe una escuela mexicana del derecho que está a la altura de los grandes juristas en el concierto internacional. Sin embargo, tenemos como producto de un Poder Legislativo mediatizado y controlado hasta 1997 por un presidencialismo desbordante que dominó la vida del Legislativo y del Judicial, un andamiaje jurídico que, empezando por nuestra Carta Magna, las leyes secundarias, los Reglamentos administrativos, por mencionar los principales, necesitan una revisión, ya que nuestro orden

<sup>46</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. *Op. Cit.* Pág. 4.

jurídico nacional es a nivel mundial de los que más normas contiene pero, irónicamente, es un país en el que menos se cumplen, entonces estamos frente a un problema de eficacia del sistema jurídico mexicano, y es aquí donde el Poder Legislativo, para estos tiempos de transición, tiene una responsabilidad de primer orden.

Ahora bien, en lo tocante al marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, éste demanda de manera inmediata unas reformas profundas a su régimen interior, para que así garanticen la posibilidad de impulsar las reformas hacia los otros órganos del Estado. Dicho de otra manera, el actual Reglamento data desde 1934, fecha en la que no pasaba nada cuando la composición del Congreso estaba dominada por un solo partido político y la disciplina venía desde la Presidencia de la República. Pero, a partir de la LVII Legislatura en que se pierde el control del Legislativo, inmediatamente se derrumba la eficacia del Reglamento y se evidencia su obsolescencia, y los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados se dan a la tarea de expedir Acuerdos Parlamentarios a fin de normar las sesiones, la integración del orden del día, los debates y las votaciones y la organización y reuniones de las Comisiones y Comités; asimismo, el relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora, y el Acuerdo para garantizar la difusión de la información.

¿El resultado? Una constante disfunción en los trabajos del Congreso; surgimiento del fenómeno de legislar a través de las proposiciones con punto de acuerdo, como una distorsión del quehacer legislativo; un desmedido uso y abuso de acuerdos parlamentarios con carácter supletorio para cubrir las espantosas lagunas normativas, llegando al grado peligroso de confundirlos con el carácter vinculatorio de un Reglamento Parlamentario; surgimiento de contradicciones en muchos aspectos durante el desarrollo de los debates; lagunas en muchos conceptos; carencia de un Estatuto de los legisladores; ausencia de medidas disciplinarias; plazos que no corresponden con la complejidad de un Parlamento del siglo XXI; urgencia de definiciones en cuanto a obligada dictaminación; una gran ausencia de regulación en los trabajos de las Comisiones. El nivel de productividad es vergonzante, solamente el 25% del total de las reuniones convocadas logran realizarse y trabajar, contra un 75% de improductividad. ¿Y por qué razón sucede esto? Porque simplemente no existe reglamentación alguna que obligue y sancione la asistencia y trabajo en Comisiones de los diputados; las previsiones existentes son muy laxas e incompletas.

En consecuencia, indefinición en los plazos para obligar a las Comisiones, la generación del dictamen y, como nefasta consecuencia, el Órgano Legislativo carga con un enorme rezago legislativo que, dicho sea de paso, tiene directa relación con el antecedente de la instrucción política que se dictaba anteriormente de no resolver o «congelar» las iniciativas que provinieran de la oposición. Las comparecencias de los funcionarios del Poder Ejecutivo son letra muerta, en tanto que no existen sanciones para aquellos que mientan o falseen la información que se les requiere. Las Comisiones de Investigación están sumamente limitadas, sin facultades sancionadoras y, el colmo, se circunscriben solamente al sector paraestatal, es decir, Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, y con el agravante que se encuentra regulado en el Artículo 93 constitucional que es, ni más ni menos, el capítulo correspondiente al Poder Ejecutivo.

En síntesis, el actual Reglamento, además de ser una joya del derecho parlamentario mexicano que sí cumplió en su tiempo su función y está muy bien diseñado como una pieza unívoca de alta calidad parlamentaria, para estos tiempos de transición política es evidente que ya no da para más, porque se requiere de un Reglamento parlamentario que tenga como propósito principal -y que obligue- el arribo de acuerdos entre los distintos Grupos Parlamentarios, y logre así ser eficiente en los trabajos legislativos ante un nuevo sistema de gobierno dividido.

Pero para ello, requiere reordenar todo su marco jurídico. Es aquí donde se demanda, «...con urgencia una sistematización de las fuentes del derecho hechas *desde* la Constitución, así como la consideración de la Carta Fundamental como verdadera norma jurídica, si se quiere que ésta se convierta en la norma originaria y estructuradora de todo el orden jurídico nacional.»<sup>47</sup> Entonces, para lograr ese objetivo general y de gran alcance, se requiere empezar por la inclusión «...en el ordenamiento [de] nuevos procedimientos de creación normativa que faciliten la atención a las necesidades sociales y, más en general, el desarrollo efectivo de la intervención estatal en la sociedad. Estamos hablando de [...] mecanismos para el perfeccionamiento técnico de los materiales legislativos; de la regulación de distintos tipos de leyes que, sin romper la unidad del concepto, permitan mejorar el desempeño del Poder Legislativo; de cambios en el procedimiento legislativo.»<sup>48</sup> Para ello, se requiere incorporar, como en los distintos procesos sociales igualmente complejos, formas y procesos de creación normativa, es decir, sabemos que en los Estados modernos crean derecho

<sup>47</sup> Carbonell, Miguel. *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, Editorial Porrúa, México, 2000. Pág. 4.

<sup>48</sup> *Ibidem*. Pág. 5.

desde sus distintos órganos, entonces, las fuentes de creación de normas son varias, por lo que es lugar común que las normas sobre producción jurídica han sido cada vez más complejas y más específicos los procedimientos de creación, reforma y derogación normativa en el sistema jurídico.<sup>49</sup>

La doctrina italiana define a las normas sobre producción jurídica como «...aquellas reglas mediante las cuales el ordenamiento regula los procesos de creación, modificación y extinción de sus normas.»<sup>50</sup> Finalmente, para efectos didácticos veremos dentro de la clasificación de las normas sobre la producción jurídica, el lugar que le corresponde al Reglamento Parlamentario. Así tenemos que las susodichas normas sobre la producción jurídica se clasifican en cuatro:

- 1) Normas que confieren competencias normativas, son aquellas que atribuyen a un cierto sujeto (un órgano del Estado) el poder de crear normas jurídicas. Estas últimas tienen un régimen jurídico propio y en virtud de las mismas NSP (*normas sobre producción jurídica*), no pueden ser dictadas por ningún otro órgano o sujeto.
- 2) Normas que disciplinan el ejercicio de una competencia normativa, o normas procedimentales, son aquellas que prescriben procedimientos para la creación de un cierto tipo de fuentes, de forma tal que esa competencia no puede ser ejercitada sino solamente por esos procedimientos.
- 3) Normas que circunscriben el objeto de una competencia, que son las que la limitan o delimitan a ciertas materias, de tal modo que esa competencia normativa no puede ser ejercitada fuera de tales materias.
- 4) Normas que limitan el contenido de una competencia, circunscribe el contenido normativo de ciertas competencias conferidas por otras normas.<sup>51</sup>

De la anterior clasificación, y como se advierte, a las dos primeras clases de normas sobre la producción jurídica pertenece el Reglamento Parlamentario propio para la Cámara de Diputados, y entre éste y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe mediar ningún otro ordenamiento, como más adelante lo demostraremos.

Abordaremos ahora el problema existente en torno a la fundamentación constitucional para que el Congreso Mexicano expida

<sup>49</sup> *Íbidem*. Pág. 15.

<sup>50</sup> *Íbidem*. Pág. 17.

<sup>51</sup> *Íbidem*. Págs. 18-19.

su Reglamento. En su momento argumentaremos si es factible un solo Reglamento para ambas Cámaras o uno para cada una. Actualmente, tenemos un problema de perspectiva con la discusión que se suscita entre los expertos, en torno a que necesariamente la facultad constitucional del Parlamento Mexicano para expedir su Reglamento, debe ser una facultad expresa. Creemos que ese es un primer equívoco. El prestigiado catedrático alemán Rainer Arnold nos saca del error, al afirmar que: «Los órganos que ejercen funciones de gran importancia a nivel federal y regional, es decir los órganos supremos del Estado [...], tienen **autonomía** para organizar su estructura interna y para concretar el ejercicio de sus funciones, autonomía atribuida a ellos por la Constitución (federal o de los Länder) [...] Se puede decir también que la Constitución **confirma** este poder, sin necesidad de atribuirlo expresamente, porque el mismo resulta directamente de la existencia del órgano. El hecho de que la Constitución establezca la institución del órgano **implica** el poder de este último de determinar libremente, aunque en el marco de la Constitución, sus reglamentos internos.»<sup>52</sup> Luego entonces, la facultad reglamentaria del Parlamento mexicano está contenida implícitamente en este poder con el sólo hecho de la existencia del órgano del Estado, además de su autonomía para organizar su estructura interna y funciones, que más adelante trataremos con la suficiente profundidad.

Luego, nos encontramos con que existen varias vías por las que se puede invocar su fundamentación. Expliquémonos: los Artículos 71 y 72 constitucionales son el fundamento para expedir un Reglamento para cada Cámara del Congreso, al señalar textualmente el Artículo 71: «Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el **reglamento de debates.**»

De igual forma, el Artículo 72 prescribe: «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 los presentes preceptos se afirma que la misma Constitución establece que el trabajo del Congreso se realice a través de las dos Cámaras y cualquiera de las dos será de Origen o de Revisión de las iniciativas de ley o decreto que se les presenten, excepción hecha por las facultades exclusivas de cada una

<sup>52</sup> Rainer, Arnold. «Consideraciones generales sobre los reglamentos internos en el Derecho alemán». Editado por el Parlamento de Cantabria, España, 2000. Págs. 38-39.

de las Cámaras establecidas en los Artículos 74, 75 y 76 constitucionales.

Al establecerse en los Artículos 74, 75 y 76 las facultades exclusivas para cada Cámara, la Constitución señala las diferencias fundamentales entre ambas que determinan materias distintas, y que necesariamente implican trabajo diferenciado; por consiguiente, la necesidad de expedir un Reglamento propio para cada Cámara.

Por otra parte, existen analistas audaces que sostienen que las Cámaras pueden expedir su propio Reglamento, con fundamento en el Artículo 77 constitucional. Habremos de explicar que, en lo que concierne a la fracción I del mencionado Artículo, se señala: *Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.*

Es básico resaltar que un Reglamento Parlamentario dista bastante de ser considerado como una resolución económica interna; más bien, conforme a los antecedentes constitucionales del Artículo, se origina en la Constitución de 1836, en la tercera de las siete leyes constitucionales, en su Artículo 51 que indica: *Cada una de las Cámaras puede sin la intervención de la otra: I. Tomar resoluciones que no pasen de económicas, relativas al local de sus sesiones, al mejor arreglo de la secretaría y demás oficinas anexas, al número, nombramiento y dotación de sus empleados, y a todo su gobierno puramente interior.* Además, la doctrina parlamentaria perfectamente lo tiene identificado como el aparato cognoscitivo interno de las Cámaras al describir: «El parlamento como cuerpo político siempre ha tenido necesidad de un núcleo de empleados a los cuales pueda confiar las tareas técnicas de consolidación; desde la manutención de sus edificios a la redacción de los informes estenográficos de las sesiones; desde la publicación de los actos parlamentarios a la conservación de la biblioteca.»<sup>53</sup>

En lo tocante a la fracción III del mismo Artículo, prescribe: *Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.* Se refiere al ámbito meramente administrativo y a la regulación de que debe ser objeto su personal, encabezado por su Secretario General; es evidente que es ajeno al Reglamento de Debates, y de ello da de nuevo cuenta la doctrina parlamentaria: «Estas tareas se enriquecen en seguida por acentuadas características de colaboración técnico-jurídica. Los reglamentos parlamentarios **deben** tener siempre con largos eslabones y la ‘memoria de la **praxis**’ interpretativa confiada a los ‘secretarios generales’.

<sup>53</sup> Manzella, Andrea. *El Parlamento*. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LIII Legislatura, México, 1987. Pág. 165.

La jurisprudencia parlamentaria se formará entonces sobre los ‘precedentes’ en gran parte creados por diferencias y por opiniones expresadas discretamente por estos funcionarios a los presidentes de las Cámaras.»<sup>54</sup>

Finalmente, el Artículo 70 constitucional prescribe en sus párrafos segundo y cuarto: *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.* Es aquí donde nos encontramos que entre la Constitución y el Reglamento Parlamentario del Congreso Mexicano, surge la fundamentación y le da nacimiento a una Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la que desafortunadamente pone en un rango inferior al Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Afirmamos que fue un equívoco, y producto de la circunstancia de una gran Reforma Política en la que se constitucionalizan los partidos políticos se expide la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se introduce el sistema electoral mixto, se cambian las reglas del Colegio Electoral para calificar la elección garantizando, además de la autocalificación, la objetividad introduciendo una composición plural de los miembros de la Cámara de Diputados; asimismo, se propone que tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del Presupuesto sean facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y se establece el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia como un medio de impugnación a las resoluciones del Colegio Electoral. Esa Reforma del Estado que canalizó e institucionalizó las presiones y el desgaste del sistema político, dando una oxigenada de legitimidad al mismo, legaliza al partido político más antiguo del país, al partido comunista, sacándolo de la clandestinidad.

Pero la Iniciativa que contenía en paquete la reforma política la impulsa el Ejecutivo, y de pasada le propone al Congreso que se modernice con la incorporación de una Ley Orgánica y, argumentando erróneamente, en la exposición de motivos afirma que: «La costumbre parlamentaria consagró que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso de la Unión se regulen por un reglamento propio pero que, por su jerarquía normativa, realmente constituye un ordenamiento con características de Ley Orgánica. El vigente Reglamento del Congreso de la Unión, expedido hace tiempo, ha dado lugar a que [...] se le hagan periódicas reformas [...] propiciando con ello que en la actualidad sea un texto que carece de unidad sistemática [...], resulta evidente que

<sup>54</sup> *Ibidem.*

una asamblea de tal magnitud requerirá, desde luego, formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación que encaucen el desarrollo de las tareas legislativas [...] Además, el legislador debe contar con un instrumento ágil y claro que regule el procedimiento de sus actividades en la Cámara; que establezca con precisión las reglas de su funcionamiento y los métodos de trabajo [...] Queda derogada la fracción XXIII del artículo 73, que establecía como facultad del Congreso la formación de su reglamento interior.»<sup>55</sup>

Como se advierte en el primer párrafo de la exposición de motivos que citamos, se infiere que están confundiendo peligrosamente al Reglamento Parlamentario con un Reglamento Administrativo, al afirmar que por costumbre parlamentaria se han regulado con un Reglamento propio, y de paso se equivocan al situarlo en menor jerarquía, que en realidad constituye un ordenamiento con características de Ley Orgánica; es por ello y por las necesidades de una asamblea de la magnitud como se prevé, que requerirán de formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento; entonces se requerirá de un instrumento ágil que regule el procedimiento de sus actividades y que establezca las reglas de su funcionamiento y los métodos de trabajo. De la argumentación anterior se desprenden dos cosas: la primera, demuestra ignorancia o falta de interés al confundir la naturaleza jurídica de los Reglamentos Parlamentarios porque no son leyes, como más adelante demostraremos; y, la segunda, que desconocen que los Parlamentos en el mundo occidental, incluido el mexicano, no se norman por costumbre o por ocurrencias; son diferentes las fuentes del derecho parlamentario, y la primera fuente como norma reguladora, por ser la principal del conjunto del sistema jurídico, del derecho parlamentario, es la Constitución, así como los Reglamentos Parlamentarios.

Como dato adicional que demuestra esa falta de interés por darle la debida importancia al Reglamento del Congreso, tenemos la evolución que experimentó la Ley Orgánica del Congreso. La primera Ley Orgánica del Congreso fue expedida en 1979, como producto de la reforma constitucional de 1977. En ella se plasmaron, en los Artículos 66 y 106, las facultades respectivas de cada Cámara para expedir su propio Reglamento Interior. Es de destacar el hecho de que en los 15 años que estuvieron vigentes ambos preceptos se haya incurrido, sospechosamente, por ambas Cámaras en la omisión legislativa de no elaborar sus Reglamentos.

<sup>55</sup> *Iniciativa del Poder Ejecutivo, Reformas a la Constitución, Diario de los Debates, México, DF, 5 de octubre, 1977.*

Por último, habremos de desarrollar la doctrina del derecho parlamentario en lo tocante a la naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario, para así demostrar que el Parlamento mexicano se encuentra en un estadio de iniciar una Reforma del Congreso, una oportunidad inmejorable para impulsar una reforma integral y rescatar el diseño de un auténtico Reglamento Parlamentario sin Ley Orgánica de por medio, que no hace otra cosa que confundir y dispersar la independencia y autonomía reglamentarias.

Empezaremos por la definición que nos ofrece de Reglamento Parlamentario la Enciclopedia Jurídica Básica Española: «...es aquel conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución que expresan el derecho de las Cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento. Bajo un cierto aspecto, pues, el reglamento parlamentario es Derecho propio o autoestatuido que, según ello, existe en tensión de impenetrabilidad por otros órdenes normativos; bajo otro punto de vista, en cambio, el reglamento es Derecho derivado de la Constitución y, por consiguiente, subordinado a ella y penetrado por otras normas.»<sup>56</sup> Entonces, nos encontramos con que existe una vinculación directa entre Reglamento Parlamentario y la Constitución, porque entonces aquél desarrolla de manera inmediata a la Constitución y entre ellos no existe cuerpo normativo de por medio. Luego entonces, el Reglamento Parlamentario es una verdadera fuente integrada a la Constitución.

Si consultamos a otros autores expertos en la materia, nos lo clarificarán. José Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio, precisan: «El Reglamento parlamentario constituye la genuina representación de la autonomía que nuestra Constitución quiso reconocer a las Cámaras en su Artículo 72. Esta capacidad autonormativa es por tanto, la mejor defensa de la funcionalidad propia del Parlamento ante el riesgo de ingerencia de otros poderes o de una mala interpretación del juego de mayorías y minorías parlamentarias. La Constitución es por ello la fuente legitimadora de los Reglamentos parlamentarios [...] Estas normas reglamentarias resultan entonces imprescindibles para abordar las funciones parlamentarias al actuar como 'auténticas leyes de desarrollo de la Constitución en lo que se refiere a la organización, actividad y relaciones de las Cámaras' (J:Ma. Gil-Robles y Gil Delgado).»<sup>57</sup>

¿Pero, podríamos justificar la incorporación de una Ley Orgánica

<sup>56</sup> Garrorena Morales, Ángel. *Enciclopedia Jurídica Básica*, Editorial Civitas, España, 1995. Pág. 5736.

<sup>57</sup> Alonso de Antonio, José Antonio -Ángel Luis Alonso de Antonio. *Introducción al Derecho Parlamentario*, Editorial Dykinson, Madrid, 2002. Págs. 25-26.

entre la Constitución y el Reglamento Parlamentario, para establecer su organización y su funcionamiento? La respuesta la encontramos al margen de las discusiones teóricas en la naturaleza jurídica de los Reglamentos Parlamentarios, al afirmar que son: «...disposiciones normativas con fuerza de ley sin llegar a la consideración de ley porque el procedimiento de elaboración y el ámbito material de eficacia distan de ser realmente el de una ley formal aprobada en Cortes Generales.»<sup>58</sup> Es entonces que: «Es cierto que tales reglamentos toman, en su ámbito, el lugar de la ley y, por tanto, tienen fuerza de ley, cada vez que desarrollan una función integradora de fórmulas normativas predeterminadas por la Constitución.»<sup>59</sup>

Ahora bien, clarificaremos de la misma manera la confusión de los Reglamentos Parlamentarios con los Reglamentos Administrativos, ya que actualmente en nuestro marco jurídico del Congreso Mexicano lo tienen ubicado como de menor jerarquía y subordinado a la Ley Orgánica del propio Congreso. Veamos lo que considera el prestigiado letrado de las Cortes Españolas y profesor de Derecho Constitucional, Fernando Santaolalla, sobre el particular: «Los Reglamentos parlamentarios son producto de la voluntad de los órganos legislativos del Estado, que, como representantes de la voluntad popular gozan de la supremacía jurídico-política en el mismo. Por el contrario, los Reglamentos administrativos proceden de órganos subordinados en el esquema estatal, sometidos en el imperio de la ley, ley surgida precisamente de ese poder supremo. De ahí que el régimen jurídico de una y otra categoría de Reglamentos sea marcadamente diferente.»<sup>60</sup> Y de paso resalta otra característica importante, o atributo propio de los Reglamentos Parlamentarios, consistente en que: «...son aprobados separadamente por las Cámaras a que se refieren, sin intervención de ningún otro órgano. En los sistemas bicamerales cada Cámara aprueba autónomamente su propio Reglamento [...] En definitiva, los Reglamentos parlamentarios son normaciones autónomas de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del Derecho, que no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los Reglamentos administrativos.»<sup>61</sup>

Por todo lo antes descrito, creemos haber podido clarificar el equívoco que prevalece en el marco jurídico del Congreso Mexicano vigente, en el que nos encontramos con una oportunidad para aprovechar las reformas que se desean, si es que la voluntad política existe, pero con conocimiento. Veamos y conozcamos la necesidad del Reglamento como norma de

<sup>58</sup> Alonso de Antonio, José Antonio - Ángel Luis Alonso de Antonio. *Op. Cit.* Pág. 28.

<sup>59</sup> Manzella Andrea. *Op. Cit.* Pág. 227.

<sup>60</sup> Santaolalla, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*, Editorial Espasa-Calpe, España, 1990. Pág.36.

<sup>61</sup> Santaolalla, Fernando. *Op.Cit.* Págs. 36, 43.

desarrollo de la Constitución; habrá que conocer su propio contenido.

La mejor voz autorizada la tenemos a través del Tribunal Constitucional español, que lo definió como: «...el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento, en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal [...] Por tanto debe incluirse en los mismos lo relativo a la constitución de la Cámara, Estatuto de los parlamentarios, organización, funcionamiento y ejercicio de las funciones. Martínez Elipe, siguiendo a Longi, diferencia tres tipos de normas de los Reglamentos Parlamentarios: a) normas que constituyen una repetición formal de las normas constitucionales que existen y se aplican con independencia del Reglamento; b) normas de interpretación de los principios constitucionales sobre la organización y funcionamiento de las Cámaras, y c) normas ‘nuevas’ de los Reglamentos que disciplinan institutos jurídicos no previstos en la Constitución.»<sup>62</sup>

Para finalizar este apartado, explicaremos de manera breve la doctrina fundamental de los *acta interna corporis* que, traducido al español diría: *los actos internos del cuerpo*, y se remonta a las resoluciones del Senado romano mediante las cuales defiende su autonomía, para posteriormente retomarse en la evolución del Parlamento, cuya máxima rezaba: «la casa es el castillo del señor»; así es entonces que se relaciona con la construcción de lo que posteriormente se le conoce como el Estado democrático. «El así llamado problema de los *interna corporis* se vincula a la misma historia de la afirmación del parlamento en el sistema de los poderes políticos. La construcción del Estado de derecho es la paciente búsqueda de remedios contra la arbitrariedad o el error del príncipe, contenidos en sentencias o en decretos administrativos.»<sup>63</sup> Luego entonces, la teoría de los *interna corporis* se enriquece y se elabora en 1863, para consolidarse inmediatamente como teoría dominante en torno a la exigencia, y como una preocupación para equilibrar la tutela de la autonomía del Parlamento, «...contra invasiones o controles extremos que terminaron por disminuir su peso en el sistema o que alteraran la libertad de decisión.» Que tiene una cualidad propia consistente en que: «No existe la posibilidad de imposición coactiva externa de la norma en caso de incumplimiento. Los Parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra, aunque resulten ajustados al Reglamento, no hay autoridad externa a la que recurrir para obtener la imposición del precepto reglamentario

<sup>62</sup> Alonso de Antonio, José Antonio - Ángel Luis Alonso de Antonio. *Op. Cit.* Pág. 27.

<sup>63</sup> Manzella, Andrea. *Op. Cit.* Pág. 228.

supuestamente infringido. Su aplicación descansa en controles internos.»<sup>64</sup>

En síntesis, y dicho en términos llanos, los *interna corporis acta* son actos que se originan, desarrollan y se extinguen dentro del Parlamento. Casos concretos que pueden servir de ejemplo, los tenemos en la historia reciente de nuestro Congreso. El primer ejemplo fue en sentido positivo, y nos referimos al momento crucial y controversial de la instalación de la LVII Legislatura. Como resultado de las elecciones federales intermedias, en julio de 1997, para renovar el Congreso, y habiendo perdido el gobierno priísta el control del mismo, en la Cámara de Diputados los distintos Grupos Parlamentarios acuerdan y citan para sesión de instalación de la LVII Legislatura, para el 28 de agosto del mismo año. Hasta allí todo iba con normalidad, pero el Grupo Parlamentario del PRI pretendió resistirse y buscó cambiar la fecha de instalación. ¿El resultado? Los otros cuatro Grupos Parlamentarios conformados por el PAN, PRD, PT y PVEM, acordaron una alianza y formaron el denominado grupo G-4, y decidieron llevar a cabo la sesión de instalación, convalidando su legitimación la colocación del tintero en la tribuna, que representa el símbolo del Congreso actuando con plena autonomía como un órgano del Estado Mexicano.

Otro ejemplo, pero en el sentido negativo en la que sí hay una intromisión de otro poder: nos referimos al escándalo conocido como el Pemexgate y ante el proceso instaurado en la Cámara de Diputados del desafuero de dos legisladores presuntamente involucrados. Para el caso, el Poder Judicial concedió sendos amparos con suspensión otorgados a favor de los legisladores: el entonces diputado Carlos Romero Deschamps, líder del sindicato de los trabajadores de PEMEX, y el senador Ricardo Aldana Prieto, tesorero del mismo sindicato, sujetos al proceso de desafuero.

Aquí tenemos un caso en el que solamente aquí en nuestro Parlamento se permitió indebidamente la tutela judicial a favor de los legisladores mencionados, lo anterior con independencia de los acuerdos políticos. Éste es un caso paradigmático en que se demuestra con nitidez la condición de vulnerabilidad de la autonomía del Congreso Mexicano, en que permite de manera pasiva e indolente la intromisión del Poder Judicial, en buena medida por la falta de una normatividad que redimensione al Parlamento a fin de poder reivindicarlo como un verdadero órgano del Estado Mexicano, y la solución es institucional por la vía de la Reforma del Congreso, y el mejor paso para concretar un instrumento con efectos

<sup>64</sup> Santaolalla, Fernando. *Op. Cit.* Pág.41.

multiplicadores que a su vez impulsará otras reformas externas hacia otros órganos del Estado, creemos firmemente, es la expedición del propio Reglamento para la Cámara de Diputados.

### **A Manera de Conclusiones.**

Hemos llegado al final de este intento de reflexión en torno a diversos puntos que inciden directamente en el órgano del Estado Mexicano que es el Parlamento y, a su vez, con la vida nacional; sin pretender ser exhaustivos, a manera de conclusiones resaltaremos las básicas.

1. El Estado Mexicano se encuentra en crisis en cuanto a la realización o no de sus fines inmanentes y trascendentes, ya que su incumplimiento deviene en un muy cuestionado Estado de Derecho que no realiza el bien común ni en lo jurídico, ni en lo económico, ni en lo social.

2. La incipiente democracia, en cuanto a una aspiración y un modelo ideal, deberá ser ejercida por los mexicanos a través de los distintos derechos que ha conquistado, como son el derecho al sufragio, de asociación, en la libertad de expresión, en la libertad de tránsito, en el derecho de acceso a la información, en el derecho de petición, entre otros. Asimismo, frente al fortalecimiento de la democracia habrá que atender ese peligroso crecimiento de la desigualdad social. Aquí tenemos una gran deuda con los compatriotas marginados.

3. Desde hace varios sexenios, los regímenes en turno han invocado, y abusado, de la afirmación del sometimiento de todos los actos de la vida nacional al Estado de Derecho. La realidad nos muestra lo contrario, todavía está muy lejano calificar en ello. Y solamente se cristalizará cuando el Estado mexicano reúna o cumpla con los siguientes principios, características o elementos: 1) Primacía de la ley; 2) Sistema jerárquico de normas; 3) Legalidad en los actos de la administración; 4) Separación de poderes; Protección y garantía de los derechos humanos; 5) Examen de la constitucionalidad de las leyes.

4. Ante la persistencia de la estructura autoritaria del presidencialismo y el aumento de la desigualdad social, económica, jurídica y cultural, el Estado Mexicano esta incumpliendo con los fines para los que fue creado, se está ante el riesgo de la deslegitimación y, por lo tanto,

estamos ante una evidente necesidad de cambio o de una verdadera Reforma de Estado.

5. Existen muchas y muy variadas propuestas de reforma provenientes de voces muy autorizadas a nivel nacional, desde las que van por cambiar la naturaleza de nuestro sistema presidencialista por un modelo semipresidencial o semiparlamentario, hasta de plano parlamentario; crear la figura de Jefe de Gabinete; reducir el número de legisladores al Congreso de la Unión; instaurar la reelección legislativa; reformar los ordenamientos que rigen la vida interna del Congreso de la Unión; ampliar la duración de las sesiones; crear el Estatuto de los Grupos Parlamentarios y asimismo, el Estatuto de los Diputados; crear mecanismos para la rendición de cuentas de los legisladores; regular el cabildeo.

6. La ruta o estrategia de la Reforma del Estado busca propiciar el diálogo, cómo realizar la negociación y cómo concretar los acuerdos. Destacan las siguientes: Para avanzar hacia una posible Reforma del Estado es de procedimiento, es de método; la primera institucionalidad tiene que salir del Congreso. La responsabilidad de la reforma concierne al Congreso, puesto que es la sede del pluralismo con poder; crear un espacio de diálogo neutral; elaborar un diagnóstico; buscar mecanismos de distensión política entre los diversos actores; distinguir la reforma ideal de la reforma posible. Plantearnos qué es lo urgente y qué es lo posible; priorizar la reforma mínima para garantizar acuerdos. Es mejor plantear pocas que muchas, para que sean realizables; la Reforma del Estado debe precisar como objetivos tanto la gobernabilidad democrática como la incidencia en un mejor equilibrio social del país; evitar que la sucesión presidencial fracture nuestra democracia por no contar con los incentivos para propiciar la cooperación después de los comicios; como incentivo construir espacios y derechos para todos; la estrategia para la Reforma del Estado debe tomar en cuenta la estructura real de poder en México.

7. Toda Reforma del Estado que actualmente se pretenda llevar a cabo, pasa necesariamente por la Reforma del Congreso ya que es la sede del pluralismo con poder para hacerlo. La responsabilidad de la reforma concierne al Congreso, de ahí debe salir la primera institucionalidad. Para lograr la consolidación de la democracia es

necesario el poder del Congreso, ya que en un sistema plural su sede originaria para impulsar las reformas es desde la representación nacional, esto es, el Congreso.

**8.** Es preferible priorizar la reforma mínima a fin de lograr acuerdos. Entonces, es mejor plantear pocas que muchas, para así hacerlas realizables, y derivado de ello, estamos proponiendo que es factible, es viable con el diseño de un nuevo Reglamento para la Cámara de Diputados y otro para la Cámara de Senadores, sin olvidar el Reglamento para el Congreso General y la Comisión Permanente.

**9.** Nuestro ordenamiento jurídico nacional es, a nivel mundial, de los que más normas contiene pero, irónicamente, es un país en el que menos se cumplen, entonces estamos frente a un problema de eficacia del sistema jurídico mexicano, y es aquí donde el Poder Legislativo, para estos tiempos de transición, tiene una responsabilidad de primer orden.

**10.** El actual Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cumplió en su tiempo su función, está muy bien diseñado como una pieza unívoca de alta calidad parlamentaria, para estos tiempos de transición política es evidente que ya no da para más, porque se requiere de un Reglamento Parlamentario que tenga como propósito principal –y que obligue- el arribo de acuerdos entre los distintos Grupos Parlamentarios, y logre así ser eficiente en los trabajos legislativos ante un nuevo sistema de gobierno dividido.

**11.** La facultad constitucional del Parlamento Mexicano para expedir su Reglamento, no necesariamente debe ser una facultad expresa. Es un primer equívoco, porque la facultad reglamentaria del Parlamento mexicano está contenida implícitamente en este poder con el solo hecho de la existencia del órgano del Estado, además de su autonomía para organizar su estructura interna y funciones.

**12.** La iniciativa presidencial, con la intencionalidad modernizadora para el Congreso de crear la Ley Orgánica, para insertarla entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, fue un equívoco porque confundieron peligrosamente al Reglamento Parlamentario

con un Reglamento Administrativo, además de creer que el Reglamento Parlamentario tiene características de Ley Orgánica.

**13.** Existe una vinculación directa entre el Reglamento Parlamentario y la Constitución, porque entonces aquél desarrolla de manera inmediata a la Constitución y entre ellos no existe cuerpo normativo de por medio. Luego entonces, el Reglamento Parlamentario es una verdadera fuente integrada a la Constitución.

**14.** Los Reglamentos Parlamentarios son producto de la voluntad de los órganos legislativos del Estado, que, como representantes de la voluntad popular gozan de la supremacía jurídico-política en el mismo. Por el contrario, los Reglamentos Administrativos proceden de órganos subordinados en el esquema estatal, sometidos en el imperio de la ley; ley surgida precisamente de ese poder supremo. De ahí que el régimen jurídico de una y otra categoría de Reglamentos sea marcadamente diferente

**15.** Los Reglamentos Parlamentarios son cuerpos normativos autónomos de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del Derecho que no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los Reglamentos Administrativos.

**16.** En la historia de los Parlamentos, van de la mano la lucha por la autonomía de sus actos internos, primero del Senado romano frente al Emperador, luego frente al monarca, así después, la representación popular, como un Órgano de Estado en el devenir de la organización y sistematización de los poderes políticos. Es la construcción del Estado democrático cuya precondition es la existencia del Estado de Derecho.

**17.** La teoría de los *interna corporis* se consolida en torno a la exigencia, y como una preocupación constante, para equilibrar la tutela de la autonomía del Parlamento, y que tiene una cualidad propia consistente en que: «No existe la posibilidad de imposición coactiva externa de la norma en caso de incumplimiento. Los Parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra, aunque resulten ajustados al Reglamento, no hay autoridad externa a la que recurrir para obtener la imposición del precepto

reglamentario supuestamente infringido. Su aplicación descansa en controles internos.»<sup>65</sup> En síntesis, los *interna corporis*, o dicho en términos simples, los actos internos del cuerpo son actos que se originan, desarrollan y se extinguen dentro del Parlamento.

<sup>65</sup> Santaolalla, Fernando. *Op. Cit.* Pág. 41