

# Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo

## Las reformas pendientes

Legislando la agenda social





# Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: las reformas pendientes



*Ad memoriam*  
Alfredo del Valle Espinosa

Colección Legislando la agenda social

*Gobernabilidad y consenso en el Poder  
Legislativo: las reformas pendientes*

Primera edición: junio de 2006

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública  
Cámara de Diputados / LIX Legislatura

Coordinación de la colección  
*Adriana Borjas Benavente*  
*Mónica Bucio Escobedo*

Corrección y cuidado de la edición  
*Alejandro López Morcillo*

Diseño y formación  
*Alejandro López Morcillo*

ISBN: 968-9097-00-8

Av. Congreso de la Unión 66  
Edificio G, Piso 3,  
Col. El Parque, México, D.F.  
Tel. 5628-1300, exts. 4490 y 1896  
Correo electrónico: [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx)

# Índice

Presentación	9
Ciclo <i>Legislando la agenda social</i>	11
Introducción	17
El consenso en torno a las reformas pendientes <i>Iván García Solís</i>	23
Marco teórico de las incompatibilidades parlamentarias <i>Jaime Cárdenas Gracia</i>	35
La transformación del Congreso mexicano desde la perspectiva de la reforma del Estado <i>Cecilia Mora-Donatto</i>	85
Los grupos parlamentarios y el fortalecimiento del Congreso <i>Ricardo Espinoza Toledo</i>	107
Las comisiones ordinarias en el Congreso de la Unión <i>Luisa Béjar Algazi</i>	113

Reflexiones acerca de la cooperación bicamaral en el Congreso mexicano <i>Víctor Manuel Alarcón Olguín</i>	141
Reforma del Congreso, adecuación de las prácticas parlamentarias y participación ciudadana <i>Adrián Víctor Hugo Islas Hernández</i>	151
Acerca de los autores	161

# Presentación

Esta colección recoge las voces que desde distintas perspectivas se expresaron en el ciclo de foros *Legislando la agenda social*, organizado y convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y celebrado con el respaldo de algunas comisiones de la LIX Legislatura.

Diputados y senadores, representantes del sector social, gubernamental y académico, convergieron y construyeron un diálogo sobre los temas sociales más relevantes, que configuran e inciden en la vida diaria de los mexicanos y, por tanto, son parte sustancial del quehacer legislativo.

En los diecisiete foros que implicó el ciclo *Legislando la agenda social*, las voces provenientes de diversos ámbitos manifestaron ideas y propuestas, expusieron balances y reflexiones, debatieron argumentos y apuntaron desafíos a enfrentar en torno a asuntos sociales, cuya importancia requiere tomar posición y asumir decisiones.

Dar espacio y resonancia a las palabras dichas por todas esas voces a través de esta colección, tiene el propósito de aportar al lector elementos que enriquezcan el conocimiento y análisis de aquellos temas, cuya importancia radica en el carácter e impacto social que revisten.

*Legislando la agenda social* tiene también el propósito de contribuir a profesionalizar y a optimizar el desempeño del Poder Legislativo, en la medida en que brinda a quienes lo integran sus propias reflexiones en relación con el trabajo que realizan y aquellas que desde otros espacios se pronuncian y construyen la agenda social de México.

## Ciclo *Legislando la agenda social*

Son –en verdad– amplios, importantes y ambiciosos los objetivos que con la realización del ciclo de foros *Legislando la agenda social* se pretenden alcanzar. Este es un esfuerzo de organización notable, que felicitamos.

A lo largo de casi dos meses y de los 17 encuentros programados –con instituciones académicas, sociales y gubernamentales– diputadas y diputados desarrollamos un exhaustivo ejercicio de análisis y consulta popular, sobre temas de la mayor relevancia para el país. Este ejercicio democrático es útil para construir una agenda legislativa de consenso, que pueda constituirse en plataforma para la transformación responsable de la normatividad de todas aquellas leyes que impactan en los temas sociales.

El asunto de la agenda social es de tal relieve que incide ampliamente en la estructura de todo Estado. Sólo a través de una eficiente política social puede preservarse la gobernabilidad y la paz interior de los países. Por ello, es imperativo tener una mayor capacidad para generar bienestar y para mejorar la calidad de vida de las

personas y de sus familias. No hacerlo conduciría al colapso social. Omitir la modernización de cada uno de los instrumentos que propician el desarrollo humano sería muy grave.

El concepto de *política social* comprende aspectos como la salud, la educación, la cultura, la seguridad social, el trabajo, la vivienda, la migración o la pobreza. En todos estos asuntos es claro que tenemos grandes rezagos y debilidades.

En México se aprecia, hoy, una concentración desigual del ingreso, insuficiencia de la infraestructura, y asimetrías –que son ya intolerables– entre regiones del país y grupos sociales. Estas deficiencias no deben seguirse combatiendo mediante políticas asistenciales o coyunturales, sino con un gran programa de desarrollo social que estimule el desarrollo personal y colectivo, propicie participación social en la planeación del desarrollo y facilite el acceso de la población en el diseño y la ejecución de los programas sociales.

Aunque debemos reconocer que algunos programas gubernamentales, como Oportunidades, Seguro Popular o créditos para la vivienda, han producido resultados positivos, también debe admitirse que éstos sólo han atemperado de manera mínima y parcial las serias carencias que padece la mayoría de la población. Éstos no han sido suficientes para detener el crecimiento de la marginación ni para cerrar la brecha existente entre ricos y pobres.

Debemos, entonces, acordar con las metas del milenio de Naciones Unidas, erradicar la pobreza extrema; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre géneros; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud de las mujeres; fomentar el diseño de políticas públicas que atiendan la problemática que padece gran

parte de la niñez; promover el deporte; mejorar las condiciones de acceso a bienes de consumo duradero y a la vivienda y estimular el ahorro y el acceso a un sistema de pensiones moderno; diseñar un programa de atención a migrantes, sus familias y sus comunidades, entre otras muchas acciones.

Requerimos, asimismo, fortalecer nuestro federalismo y alcanzar una auténtica equidad en la distribución de los recursos públicos hacia las entidades federativas con mayores necesidades y rezagos sociales. Es indispensable que la población de todos los estados de la república tenga acceso integral y cierto a los beneficios de la nutrición, de la educación, de la salud, de la vivienda digna, del salario remunerador; en suma, necesitamos muchas cosas para propiciar justicia social.

Requerimos de un nuevo marco de desarrollo, porque es claro que sin justicia social el país estará condenado al estancamiento y al conflicto permanente. De allí la necesidad de estructurar una agenda social viable y participativa. De allí la importancia de este ciclo organizado por nuestro Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y de allí lo loable del interés de nuestros compañeros diputados por impulsarlo.

Luego de 17 foros, en los que participaron alrededor de 1 400 ciudadanos a título personal o como representantes de instituciones académicas, sociales y gubernamentales, las diputadas y los diputados contamos con una visión más amplia y con mejores herramientas para diseñar una agenda legislativa que de pie, en el futuro inmediato, a la transformación responsable de la normatividad que regula los grandes temas sociales de nuestro país.

Con acuciosidad y exhaustividad, han sido recogidas las opiniones y propuestas de los expertos y se ha interac-

tuado con los principales protagonistas de los sectores de la ciencia y tecnología, del deporte, de la salud, de la educación, de la seguridad social, del cooperativismo, del empleo, de la vivienda, del transporte, de la migración, de la seguridad nacional, que, entre otros, conforman los ámbitos de lo social, del desarrollo humano y del federalismo mexicanos.

Asimismo, se han evaluado –con la participación ciudadana abierta y plural– los avances, las insuficiencias y los desafíos de las políticas públicas orientadas a la atención de los fenómenos de la marginación, de la pobreza extrema, de la equidad de género, de la problemática de la juventud, del acceso a los sistemas de pensiones, de la gobernabilidad, de la reforma migratoria integral, entre otros temas.

Por eso, contamos ahora con mayor información al respecto y hemos reafirmado nuestra convicción de que debemos conformar una agenda social estructurada de manera incluyente, con visión de futuro y regida por ejes de acción en los cuales las premisas sean el combate a la exclusión y la marginación; la mejoría de la calidad de vida de jóvenes, niños, mujeres, ancianos e indígenas; así como el desarrollo equilibrado de todos los mexicanos.

En resumen, hemos confirmado nuestra convicción de que desde la actividad legislativa estamos comprometidos a impulsar la justicia social y el desarrollo regional, urbano y rural.

El ciclo *Legislando la agenda social* ha justificado su implementación, ha demostrado su importancia y ha dejado constancia de que su memoria y relatoría serán perdurables y útiles para la función legislativa. Con ello, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública cumple con sus funciones institucionales de investigar y

analizar los temas sociales y de apoyar la información que sobre el particular requerimos los integrantes de esta Cámara.

Diputado Heliodoro Díaz Escárraga  
Vicepresidente de la Mesa Directiva  
LIX Legislatura



# Introducción

A partir de 1988 los resultados de las elecciones federales determinaron transformaciones sustanciales en la conformación de la Cámara de Diputados, que implicaron la necesidad de adecuar normas que rigen la organización y el funcionamiento interno de este órgano, con miras a reflejar y armonizar el reacomodo de las fuerzas políticas producido, así como a conferir mayor operatividad y eficiencia al proceso legislativo.

En 1999 la aprobación de la Ley Orgánica General del Congreso, que sustituyó a la de 1979, concretó el propósito de los diputados de la LVII Legislatura de dotar al Poder Legislativo de un marco jurídico acorde con la realidad, mientras que en la actual Legislatura la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias ha presentado un proyecto de Reglamento, que sustituya al expedido en 1934 y hoy vigente, en el que incorpora las propuestas vertidas en los últimos años para propiciar el mejor funcionamiento de la Cámara de Diputados, y cuya viabilidad depende todavía de la construcción de acuerdos políticos.

En *Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: las reformas pendientes*,\* convergen la experiencia de los diputados y el análisis de académicos especialistas sobre los avances obtenidos en el transcurso de los últimos años en el fortalecimiento de la gobernabilidad y funcionamiento del Congreso; convergen también los señalamientos y las propuestas de legisladores y expertos de lo que aún queda por hacer. Es en la convergencia de la teoría y de la práctica, del estudio y la experiencia en la que radica el valor esencial de este libro.

Corresponde a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias preparar las iniciativas de ley o de decreto para innovar o adecuar las normas que rigen las actividades de ambas Cámaras; dictaminar las propuestas que en esta materia se presentan; y realizar e impulsar los estudios relacionados con las disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias. Al sintetizar el trabajo que en el transcurso de la LIX Legislatura ha realizado esta comisión y dar cuenta de la propia experiencia como presidente de ésta, el texto del diputado Iván García Solís aporta una visión fresca y detallada del quehacer legislativo; y narra, sitúa en contexto y explica aquellas proposiciones que, presentadas por los distintos grupos parlamentarios para normar la vida interna del Congreso, posibilitan la construcción de acuerdos.

Con ejemplos claros, descritos con espontánea precisión, García Solís consiente o disiente del quehacer de los diputados en relación con el trabajo legislativo; des-

\* Este libro reúne las ponencias presentadas durante el foro que, con el mismo nombre, se llevó a cabo el 1 de marzo de 2006 dentro del ciclo *Legislando la agenda social*, convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), y cuya organización estuvo a cargo de Sandra Espinosa Morales.

taca temas relevantes que en las páginas de este libro serán subrayados y analizados por quienes se han especializado en ellos; y, a través de una convicción profunda, que persuade, deja en claro un amplio oficio como legislador.

Jaime Cárdenas se refiere al sistema de incompatibilidades parlamentarias, cuyo origen, en México, ubica en la Constitución de Cádiz, y al que se aproxima desde una perspectiva comparada, orientada a precisar las razones que explican y hacen pertinente implantarlo, a saber: proteger la libertad e independencia del legislador para que pueda cumplir con el trabajo que le compete a partir del respeto a la Constitución y a la propia conciencia. Con erudición y rigor académico, el autor define y clasifica las incompatibilidades, para luego brindar un análisis sucinto de aspectos específicos que, relacionados con ellas, se inscriben en nuestra y en otras legislaciones. Cárdenas se pronuncia a favor de una reforma sustantiva en el Congreso que incluya el sistema de incompatibilidades sin que ello signifique, en modo alguno, acotar la libertad o independencia de los legisladores.

Cecilia Mora-Donatto propone e inaugura el concepto de legitimidad funcional, el cual radica en la eficacia con la que se desarrollan y desempeñan las instituciones democráticas, y emprende la tarea de aplicarlo al Congreso mexicano, a través de un análisis crítico de las transformaciones que en los últimos treinta años han registrado las normas y la organización interna del Poder Legislativo. Entre las reformas que considera necesarias en el ámbito de este Poder, la autora propone sustituir la idea de procedimiento legislativo por la de teoría de la legislación, cuya práctica otorgaría a las leyes el carácter de “verdaderos actos de razón”, en tanto

que implican un estudio racional sobre lo que es pertinente legislar.

Al asumir la idea de que los grupos parlamentarios constituyen el motor del Congreso, Ricardo Espinoza se centra en el papel que éstos desempeñan y señala la importancia de fortalecerlos. La comunicación y la definición de estrategias internas, el aprovechamiento de las potencialidades de quienes los integran y la disponibilidad al diálogo con los pares, aunada a la capacidad de crear e impulsar agendas de interés común, son algunas acciones que, emprendidas por los grupos parlamentarios, contribuirían, desde la perspectiva del autor, a reforzarlos y a optimizar el funcionamiento del Poder Legislativo.

Luisa Béjar plantea la relevancia de las comisiones ordinarias en la medida en que el trabajo que realizan rebasa la técnica legislativa para implicar también aspectos políticos que inciden en el proceso de la discusión y elaboración de leyes. La duración del encargo, el tamaño y número de las comisiones, así como los criterios para denominarlas, son los aspectos descritos por la autora, para después ahondar en el funcionamiento de éstas, el cual resulta complejo en tanto que se produce dentro de una estructura bicameral. La autora profundiza también en los alcances que, en relación con el trabajo de las comisiones, conllevan algunas de las disposiciones de la Ley Orgánica vigente, y enuncia propuestas, avaladas por años de estudio del Poder Legislativo, entre las que destaca la necesidad de privilegiar sobre los intereses partidistas la profesionalización y especialización de los órganos en los cuales recae el dictamen de las leyes.

Víctor Manuel Alarcón propone un bicameralismo funcional que, al implicar el establecimiento de criterios de

interpretación de las normas internas del Congreso y la definición de una agenda común por parte de la Cámara de Diputados y la de Senadores, se traduzca en una mayor coordinación del Poder Legislativo. En este sentido, y desde una perspectiva comparada, Alarcón propone el trabajo en comisiones conjuntas, convencido de que hacerlo optimizaría, de manera sustancial, el trabajo y la toma de decisiones en el ámbito legislativo.

Para Víctor Hugo Islas Hernández, diputado secretario de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, uno de los cambios sustanciales registrados durante la última década en el Poder Legislativo es la elevada participación de quienes lo integran en la presentación de iniciativas de Ley, las cuales antes procedían principalmente del Poder Ejecutivo. Esto, aunado a un significativo aumento de los proyectos propuestos, ha determinado una actividad creciente y, por ende, la asunción de un papel relevante por parte de las comisiones, hecho que hace necesaria la revisión de la estructura y el funcionamiento de éstas a efecto de fortalecerlas. Para lograr este fortalecimiento se han presentado diversas iniciativas de las que Islas Hernández da cuenta, al tiempo que, con base en la propia experiencia legislativa, enuncia y fundamenta otros aspectos en torno a los cuales cabe hacer propuestas que impliquen el establecimiento de prácticas parlamentarias acordes con los cambios que, de hecho, se han registrado en la conformación y trabajo del Congreso.

*Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: las reformas pendientes* es una mirada al interior del Congreso mexicano desde la perspectiva de quienes se han especializado en estudiarlo y de quienes desde dentro, a través de la experiencia legislativa, lo conocen. La convergencia de ambas miradas, los desafíos y las propues-

tas que ellas enuncian para propiciar la gobernabilidad y el funcionamiento del Poder que con mayor nitidez representa la pluralidad de México, permiten vislumbrar la posibilidad de un trazo más preciso de caminos en la andadura rumbo a la consolidación del Congreso.

# El consenso en torno a las reformas pendientes

*Iván García Solís*

El tema *Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo, las reformas pendientes*, implica una agenda amplísima en la que las reformas pendientes son muchas, de toda naturaleza. Al respecto, y con base en la experiencia obtenida en la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias que encabezo, haré algunas reflexiones acerca de lo que ha ocurrido en esta Legislatura en relación con las urgentes reformas que requiere el congreso mexicano. No sólo me referiré al Reglamento Interior para el Congreso de la Unión, sino también a las reformas correspondientes a la Ley Orgánica, así como a las que debieran hacerse a la propia Constitución de la República.

Si revisamos el trabajo de la actual Legislatura, concluiremos que no hay una cosecha abundante, pero tampoco ha sido completamente magra; se procesaron algunos cambios pero, sobre todo, se profundizó la conciencia de que el Congreso tiene que cambiar.

La primera toma de posición que hubo al inicio de la LVIII Legislatura, tuvo que ver con que, después de la

campana electoral y de las elecciones, estaba aún fresca la idea de que teníamos que orientarnos hacia una Reforma del Estado. Toda la Legislatura anterior discutió insistentemente ese tema. No hubo un solo partido político que no presentara esa demanda. Sin embargo, el gobierno llamado *del cambio* no se abocó a cumplir la oferta hecha a los electores y en el Congreso tampoco se pudo construir un planteamiento renovador global.

La LVIII Legislatura creó la Comisión Especial para la Reforma del Estado y organizó debates y discutió ponencias, pero no cristalizó reformas importantes. Así, el gobierno surgido de la alternancia no avanzó en los primeros tres años y, en la segunda etapa, correspondiente a la LIX Legislatura, tampoco se logró un fruto significativo, aun cuando la mencionada comisión especial convocó a foros diversos y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias también hizo lo propio.

El presidente de la República y su partido quisieron hacer pasar el gato de las llamadas reformas estructurales por la liebre de una verdadera reforma del Estado. Tales reformas no lograron consenso ni representaron nunca una transformación integral de nuestra institucionalidad como hoy se necesita. Más aún, no llegó a las cámaras legislativas el paquete completo de propuestas del Ejecutivo; sin embargo, la mayor parte de éstas se aprobaron. La Cámara de Diputados, ya sea en tanto cámara de origen o cámara revisora, aprobó 21 de las 35 propuestas procedentes del Poder Ejecutivo.

Si en lugar de presentar propuestas genéricas, el presidente hubiera presentado iniciativas concretas, el Legislativo habría estado en condiciones de conocerlas, discutir las y, en su caso, aprobarlas o rechazarlas. Esto habría abonado a la deseable transparencia porque el debate hubiera sido más claro, puntual, y la ciudadanía

podría haber percibido de mejor manera las posiciones de cada fuerza política.

En relación con los avances logrados durante la LIX Legislatura, debe decirse que se profundizó en la discusión de los temas ingentes. En los debates promovidos por la Comisión de Reglamentos se escucharon propuestas diversas relacionadas con la reforma del Congreso, las cuales deben ser registradas y evaluadas por la próxima legislatura y por la sociedad.

El tema de la reelección inmediata fue abordado desde el comienzo por numerosos legisladores de diversos partidos. Hubo quienes consideraron la reelección como condición *sine qua non* para la profesionalización de los integrantes de las cámaras. Pero otros, entre los que me cuento, propusimos un cambio integral del Congreso o por lo menos la solución de algunos problemas que lo aquejan como requisito previo a tal reforma, pues la reelección, por sí misma, no es garantía suficiente de la profesionalización. Durante décadas, diputados y senadores transitaron de un escaño a una curul sin profesionalizarse como legisladores.

La profesionalización es un tema vigente, que es necesario estudiar y no rechazarlo en principio, sino referirlo a su contexto. Esto significa que urgen reformas al Congreso y también controles, para evitar que los grupos de poder, más allá de los partidos políticos, impongan sus intereses. Se trata de evitar que, a nombre de una supuesta profesionalización, tales grupos, legítimos o ilegítimos, legales o extralegales, promuevan sistemáticamente a legisladores que sean portavoces de intereses privados y no de los partidos bajo cuyas insignias contendieron.

Esto va de la mano del hecho de que tenemos aún un sistema electoral en el cual el dinero sigue contando

mucho. No se ha podido poner coto a la canalización de sumas enormes, por encima de los topes legales –y éstos aún son muy altos– a las campañas electorales. Si no hay un control riguroso y firme en esta materia, el peligro de expropiación de la voluntad de los electores crece y la autonomía de los legisladores se anula o se debilita, dando como resultado que el representante quede sujeto al poder de quienes lo patrocinaron. A este respecto presenté una propuesta de reforma a la legislación electoral que implica una drástica reducción de fondos para campañas pero, también, una severa vigilancia para impedir que fluya el dinero ilegal.

Estos son aspectos que deben considerarse cuando se propone la reelección, a la que no rechazamos por principio, porque podría favorecer el profesionalismo, la eficiencia, el compromiso, el contacto y la rendición de cuentas a los electores, así como la posibilidad de que éstos cambien o ratifiquen a sus representantes.

Otro cambio indispensable, previo a que se legisle la reelección, es la eliminación de la red clientelar que hace décadas se construyó y que tiende a reproducirse, dañando prácticamente a todos los partidos políticos. Las redes clientelares implican una base que puede cultivarse en diversas formas, con servicios, con dádivas, incluso con dinero, lo cual es gravísimo. Este mal se expresa en las campañas y también en las precampañas para seleccionar candidatos.

Un planteamiento generalizado fue la propuesta para ampliar los periodos de sesiones. México tiene un bajo promedio de días de trabajo de los legisladores en las plenarios y en comisiones. Al respecto, se logró un avance en esta legislatura al aumentar en 45 días el trabajo en plenarios; pero aún estamos muy lejos de lo deseable, porque hay congresos que trabajan en plenaria casi todo

el tiempo y eso no quiere decir que no trabajen en comisiones, ya que, aunque parezca una paradoja, en estos órganos también trabajan más. Aquí se ve cómo este aspecto tan importante de la profesionalización no deriva de que los legisladores sean reelectos sino de que se imponga un mejor ritmo de trabajo en las cámaras. ¿Cómo se logra esto?: las sesiones deben ser convocadas casi todos los días laborables y por la tarde deben funcionar las comisiones. El fin de semana puede destinarse para el contacto de los diputados con sus electores.

El avance fue mínimo –México es un país en el que muchas reformas son por aproximaciones sucesivas–, pero lo hubo, porque se pasó de uno a dos periodos ordinarios de sesiones al año y la LIX Legislatura agregó al segundo 45 días más.

Otra necesidad reconocida de manera casi unánime en el transcurso de los debates reseñados, fue la de legislar sobre incompatibilidades.

Recordemos los escándalos que han surgido, ha habido muchos, pero uno muy sonado fue el que se refirió a las intermediaciones de un senador para conseguir buenas resoluciones a favor de sus clientes y en contra de instituciones públicas. Legisladores de su propio partido se han manifestado por hacer frente a esos actos de corrupción.

Otra reforma que debe promover el Congreso porque de ella depende su mejor funcionamiento, es la que atañe a la Auditoría Superior de la Federación. Este órgano, que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda con el propósito de mejorar el control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, tiene grandes limitaciones que lo afectan. En casos cruciales, como la investigación de los hijos de la esposa del presidente de la República –acusados de utilizar influencias derivadas del poder para un re-

pentino enriquecimiento difícil de explicar—, la Auditoría no coopera en el grado que le es obligado con la comisión especial nombrada al efecto por la Cámara de Diputados.

La Auditoría Superior de la Federación tampoco ha atendido la solicitud de investigar el mal manejo de las plazas de trabajadores de la educación que se asignan, por miles, a personas que no desempeñan labor docente alguna, pero que sí engruesan los proyectos políticos de la dirigente vitalicia del SNTE, profesora Elba Esther Gordillo. Este manejo corrupto del presupuesto educativo se realiza a ciencia y paciencia de auditores que se dicen incapacitados para hacer una revisión enérgica que finque responsabilidades en esta materia.

El tema de las comisiones legislativas ha sido tratado en no pocas ocasiones y hay un buen número de iniciativas de reformas a la Ley Orgánica del Congreso destinadas a fortalecerlas. Se pide, por ejemplo, que a través de ellas se descargue al Pleno de asuntos que pueden ser resueltos en el ámbito de las comisiones, como el otorgamiento de condecoraciones, la autorización de algún tipo de permisos y otros. Este cambio está propuesto en el Proyecto de Reglamento para la Cámara de Diputados que fue elaborado por la comisión homóloga y otra especial creada por la Junta de Coordinación Política de dicha cámara.

Hay otras propuestas importantes para mejorar el trabajo camaral, entre ellas fortalecer la disciplina parlamentaria y descontar la dieta del diputado que no asista a las reuniones de comisiones. En este punto mi propuesta fue que no se exceptuara de esta sanción a los legisladores que pertenecen a la Mesa Directiva o a la Junta de Coordinación Política, ya que a mayor responsabilidad debe corresponder mayor disciplina.

De especial importancia fue la propuesta de eliminar o disminuir la llamada *congeladora* legislativa que consiste en que el diputado propone una reforma y el pleno nunca la somete a discusión: ni la aprueba ni la rechaza. La solución, desde luego, no puede ser una “astringencia legislativa” que consista en hacer sumamente difícil la presentación de iniciativas a través de filtros excesivos, ya que ello contravendría el derecho constitucional de los diputados a presentar iniciativas. Pero sí se pueden establecer plazos razonables para que las comisiones dictaminen so pena de que la iniciativa en cuestión pase directamente al Pleno. Lo que ocurre es que muchos diputados, ante las escasas posibilidades de expresión con que cuentan, han optado por presentar un número creciente de iniciativas. No todas tienen la consistencia deseable, pero muchas representan demandas reales y son apoyadas con discursos legítimos. No pocas entrañan proyectos de reforma valiosos.

Con esta propuesta estamos lejos de promover una “proyectitis” sin ton ni son. No concordamos con esa especie de club de evaluadores del trabajo parlamentario que, fundamentados en análisis cuantitativos, asignan a quienes presentan más iniciativas, e independientemente de la pertinencia o calidad de éstas, mejor calificación. Estoy a favor de una madurez de las cámaras que se dará a partir de experiencias no limitativas del derecho de expresión de una iniciativa, sino de la exigencia con lo que cada quien presenta. Considero que en ese camino, lentamente, pero por ahí, se orienta el trabajo legislativo.

En las discusiones sobre reforma del Congreso y relaciones de éste con el Ejecutivo, surgieron otras propuestas de interés como la de constituir un Tribunal Constitucional para que en asuntos de controversia cons-

titucional, como la promovida por el Poder Ejecutivo en relación con el rechazo del presupuesto, la Suprema Corte de Justicia no sea juez y parte.

También es necesario examinar la legislación sobre fuero y desafuero. Esto quedó en claro con el intento de desafuero de López Obrador, durante el cual se vieron varias cosas que nos deben llamar la atención. La primera está relacionada con otro asunto, que es el carácter de Estado o del ejercicio de plenos derechos del Distrito Federal, porque la promoción de desafuero fue hecha por la Cámara de Diputados y no por la Asamblea Legislativa. Si hubiera sido un estado de la República el involucrado, la promoción tendría que haber sido hecha por el Congreso local, independientemente del curso que siguiera. Pero aquí se exhibieron las limitaciones de la reforma política en el Distrito Federal; quedó en evidencia la necesidad de continuarla y, al mismo tiempo, se exhibió la dependencia, la tutela en el mal sentido de la palabra, que tienen los poderes federales, no sólo el Ejecutivo. Éste también ejerció su parte, pues al que ahora es candidato a la Jefatura de Gobierno por el Partido de la Revolución Democrática, Marcelo Ebrard, el presidente de la República lo destituyó del cargo como secretario de Seguridad.

Por consiguiente, en el caso del fuero, también tiene que avanzarse para limitarlo, de tal modo que no sea cobertura de desmanes o de actos arbitrarios de los legisladores pero que, al mismo tiempo, mantenga su esencia de garantía de libre expresión y de independencia de un poder, sobre todo respecto del Ejecutivo, que es desde el cual se han promovido históricamente los desafueros.

Otro punto de suma importancia, que quedó pendiente en esta Legislatura, fue el de lograr hacer una pequeña

modificación en el formato del informe presidencial. Aquí en la Cámara de Diputados, con el voto de todos los grupos parlamentarios, se aprobó que el presidente al menos tenga la atención de llegar a la hora que empieza la sesión. Porque el señor qué hace, está allá, en Los Pinos, recibiendo a la prensa o despidiéndose de su familia, aunque no se despide porque la trae completa, arreglándose o preparándose para venir a la Cámara, mientras los diputados de oposición hacen una serie de recriminaciones, justas o a veces excedidas, a su desempeño. Hablan ante los demás, pero no ante todos, porque en ese momento muchos legisladores están fuera, ya que consideran importante estar en el recinto hasta que llega el señor presidente, y esto es algo completamente absurdo.

Una reforma realmente modesta ha sido lograr que el presidente esté aquí, en la Cámara, cuando inicia la sesión, pero es necesario un cambio en el formato del informe para poder encarar al titular del Poder Ejecutivo y provocar su respuesta. Para que escuche, y si su conciencia se lo exige, conteste a la hora de informar, lo cual sería estupendo para iniciar el diálogo. El formato del informe debe cambiar porque el diálogo es muy necesario, sería hasta pedagógico y muy útil para el país.

La reforma del formato del Informe Presidencial quedó pendiente, y es algo que debe plantearse para no quedarnos únicamente con la llegada oportuna del presidente. En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en muchos congresos locales hay diálogo entre el gobernador y los diputados. Se puede hacer, no pasa nada, incluso se eleva mucho el nivel del debate, lo civiliza, en el buen sentido de la palabra, lo normaliza, y no propicia que de repente tengamos que interrumpir al presidente.

En relación con el proyecto de Reglamento que hemos propuesto para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, hay que decir que algunos cambios se han podido, si no consolidar, por lo menos dibujar, avanzar en ellos. Algún beneficio tuvo el trabajo en comisiones y la prolongación del periodo de sesiones también.

El proyecto de Reglamento que presentamos tiene como objetivo darle más vida al trabajo del Congreso, busca un poco más de disciplina, para que las asistencias sean no solamente a la plenaria, sino también a comisiones; incluso hicimos una propuesta de reorganización de las comisiones. Es muy difícil que esa propuesta tenga éxito, porque va en contra de la tendencia actual que es hacia la comisionitis: “Quiero mi Comisión”. Todo mundo llega aquí y quiere su Comisión, y si no la hay se inventa una. Hay comisiones que son homologables, o incluso desechables por partida doble, como es el caso de la Comisión de Función Pública.

Apareció la Secretaría de la Función Pública, la cual sustituyó a la vieja Secretaría de la Contraloría que, inventada por Miguel de la Madrid, no sirvió para nada, porque lo único que hizo fue convertirse en cómplice de funcionarios que robaron de manera menos visible o con más cuidado. El caso es que esa secretaría y la ley correspondiente estuvieron vigentes no sólo durante ese periodo, que fue de mano larga, sino del siguiente, el de Carlos Salinas, donde ya no hubo límite. Entonces, la Secretaría de la Contraloría no controló nada. ¿Por qué? Porque al contralor lo designa el mismo que va a ser controlado: el presidente de la República.

En ese tiempo, como diputado que fui, me pronuncié en contra, porque no era adecuada una secretaría que coronaba un sistema de contralorías que había en cada secretaría de Estado.

Un repaso a la historia de la Administración Pública en México, sobre la historia de cómo se van formando las secretarías, permite concluir que quizá lo que hoy se necesita son contralorías internas, con un carácter esencialmente preventivo, para luego dotar al órgano independiente –al que surge del Legislativo, en este caso la Auditoría Superior de la Federación–, de poderes suficientes, pues hasta ahora no han sido capaces de decirnos cuántos aviadores hay en la Secretaría de Educación Pública; es decir, que no pueden auditar, porque ellos solamente lo hacen por muestreo y además no pueden hacerlo en los estados de la República, porque sólo trabajan con la federación, cuando el hecho es que, al transferir fondos de la federación a los estados, en ellos se ejerce lo que aquí no se controla, y tampoco se controla allá y entonces hay un mal uso de los recursos públicos.

Un problema relativo a las comisiones es su proliferación. Así, cuando se crea la Secretaría de la Función Pública –que podría ser de la “disfunción pública” o mejor de la “defunción pública”, porque hay que cambiarla pues así como está no sirve–, unos diputados que no tenían comisión dijeron: “Hay una secretaría que no tiene comisión homóloga”. Y levantaron la mano, hicieron méritos con su grupo parlamentario y se creó la comisión, y cuando nos llega a nosotros como Comisión de Reglamentos para dictaminar, resulta que nos llega con todo el consenso.

En contraste, nosotros estamos proponiendo la compactación de comisiones para revertir la tendencia a la hipertrofia, con ciertos grados de irracionalidad en estas comisiones.

Hemos hecho una propuesta de compactación de comisiones. Por ejemplo integrar la de Educación y la de Cultura, que son materias cercanas, en una sola, en

la que podría estar también la de Ciencia y Tecnología. Esto daría por resultado una comisión muy fuerte, bien apoyada, con una asesoría suficiente y con elementos de intercomunicación muy valiosos para el mejoramiento de la función que desempeña.

Una vez limitado el número de comisiones, lo que no significa, como ya vimos, sacrificar ninguna función importante del Congreso, debe darse un apoyo universal e igualitario para todos los diputados. Si pertenecer a una comisión es sinónimo de tener ventaja sobre otro diputado, siempre habrá una puja por las comisiones. En cambio, si el que tiene la responsabilidad de una comisión trabaja más, pero tiene el mismo apoyo, habría una deserción casi automática. De este modo acabaría la discriminación y aumentaría la eficiencia.

Finalmente, respecto al proyecto de Reglamento, les informo que estamos trabajando para hacer el mayor número de cambios sin tocar la Ley Orgánica, con el propósito de hacerlos más viables. Al mismo tiempo, tenemos una lista de propuestas para reformar la Ley Orgánica y otras más para reformas constitucionales.

Aun cuando quedan otros pendientes, pues falta un reglamento para la Comisión Permanente y para las sesiones del Congreso General, lo que queremos es dar un paso adelante. No somos minimalistas, pero tampoco maximalistas. Lo que creemos es que se puede avanzar con consenso.

# Marco teórico de las incompatibilidades parlamentarias

*Jaime Cárdenas Gracia*

## Origen y fines

Un autor de nuestros días considera que las amenazas a la independencia de los miembros de los cuerpos representativos no son patrimonio de la historia de los parlamentos liberales y las soluciones a los conflictos de interés de los representantes son antiquísimas; así, cita una de las peticiones elevadas al rey de Castilla y Aragón por los comuneros en la Junta de Tordesillas, celebrada en 1520 que señalaba:

Que los procuradores que fueren enviados a las cortes, en el tiempo que en ellas estuvieren hasta ser vueltos a sus casas, antes ni después por causa de haber sido procuradores y/o ser en dichas cortes, no pueden hacer receptoría por sí, ni por interpósita persona por ninguna causa ni color que sea, recibid merced de sus Altezas ni de los Reyes sus sucesores que fueren en estos reinos, de cualquier calidad que sea para sí ni para sus mujeres, hijos ni parientes so pena de muerte y perdimiento de bienes. [...]

Y que estos bienes sean para los reparos públicos de la ciudad o villa cuyo procurador fuere... Ítem que los procuradores de cortes solamente puedan haber el salario que les fuera señalado por sus ciudades o villas y que este salario sea competente según la calidad de la persona y lugar y para donde fueren llamados para cortes.<sup>1</sup>

Si nos remontamos en el tiempo, en el derecho romano, la *Lex Claudia* prohibía a los senadores la posesión de navíos y dedicarse al comercio marítimo.<sup>2</sup> En esta materia, durante el siglo XIX, en muchos países europeos se suscitaron escándalos financieros, como en Francia con ocasión de votarse la concesión de líneas de ferrocarril en las que algunos representantes tenían intereses particulares y que darían lugar a la aparición de las incompatibilidades de origen privado, que desde entonces son más importantes que las derivadas de las eventuales amenazas del ejecutivo para la independencia de las cámaras y la libertad de los legisladores.

Según Trevelyan, los contornos actuales de las incompatibilidades parlamentarias los encontramos en Inglaterra en el periodo de Guillermo de Orange que aseguró en la disposición novena del *Bill of Rights* de 1689 que “la libertad de palabra, de la discusión y de los actos parlamentarios no pueden ser objeto de examen ante tribunal alguno y en ningún lugar que no sea el Parlamento mismo”.<sup>3</sup> Sin embargo, que el rey no entrara en la Cámara de los comunes a arrestar a diputados maledicentes

<sup>1</sup> Juan Fernando Durán Alba, *Teoría general y régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias en España*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, p. 31.

<sup>2</sup> M. Talamanca, *Lineamenti di Storia del Diritto romano*, Giuffrè, Milán, 1989, p. 256.

<sup>3</sup> G.M. Trevelyan, *La Revolución inglesa (1688-1689)*, traducción F.M. Torner, FCE, México, 1981, p. 8.

para con su persona, no quiere decir que no lo intentara más sutilmente, mediante la compra de favores, otorgamiento de cargos, dádivas y prebendas. Desde el siglo XVII, el Legislativo inglés intentó construir un marco normativo para defenderse del monarca. Los pasos dados implicaron los siguientes esfuerzos: 1. En 1644 el *Long Parliament* aprobó una *Self Denying Ordinance* que impedía, durante el tiempo de la conflagración, que los parlamentarios aceptaran cualquier mando civil o militar; 2. En 1675 pasó las dos primeras lecturas un proyecto de ley (*Bill*) para impedir a los Comunes la aceptación de cualquier cargo público, siendo al final desestimado; 3. En 1679 se procuró, sin suerte, prohibir la reelección de un diputado que aceptara un cargo del rey; 4. En 1680 se aprobó una resolución que obligaba a todo diputado que aceptara un cargo o función de la Corona, a ser sometido a autorización parlamentaria bajo sanción de expulsión, resolución que no fue aplicada; 5. En esos años hubo otros intentos sin mayor éxito.<sup>4</sup> No fue sino hasta el *Act of Settlement* de 1701, apartado 3, párrafo séptimo, que se determinó: “Que nadie que tenga oficio o cargo retribuido dependiente del Rey, o que goce de una pensión de la Corona, podrá servir como miembro de la Cámara de los Comunes”.<sup>5</sup>

El artículo 24 de la *The Succession to the Crown Act* de 1707 modificó el *Act of Settlement* de 1701 y dispuso que:

Todo miembro de los Comunes que acepte un cargo retribuido de la Corona creado con posterioridad al 25 de octubre de 1705, salvo que se trate de un ascenso en el

<sup>4</sup> G.M. Trevelyan, *Historia política de Inglaterra*, FCE, México, 1984, pp. 371 y ss.

<sup>5</sup> Jorge de Esteban Alonso, *Constituciones españolas y extranjeras*, Taurus, Madrid, 1979, p. 113.

ejército, perderá automáticamente su condición a menos que sea expresamente declarado compatible con el Parlamento o dimita y a continuación resulte automáticamente reelegido por su circunscripción, en la elección subsiguientemente provocada por su dimisión.<sup>6</sup>

En la actualidad en la Gran Bretaña, la norma en vigor incluye un elenco de causas de incompatibilidad y se denomina la *House of Commons Disqualification Act* de 1975.

Políticamente, los antecedentes de las incompatibilidades en Gran Bretaña deben buscarse en las reivindicaciones de los *Levellers*, expresadas en el *Agreement of the People* de 1647, en donde se encuentran preocupaciones por el poder omnímodo de los parlamentarios y la manera de limitarlo. Específicamente, propusieron que aquellos que ocuparan determinados cargos públicos no optaran a la elección como representantes y que los representantes no aceptaran funciones diversas a las legislativas, salvo algunos cargos en el Ejecutivo.<sup>7</sup> Filosóficamente y antes que Montesquieu, Locke había señalado las inconveniencias de confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas.<sup>8</sup>

El artículo primero, párrafo segundo, sección sexta de la Constitución estadounidense dispuso que:

<sup>6</sup> Eloy García, "Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significado actual desde la lógica de la representación democrática", *Revista Sistema*, núms. 118-119, Madrid, 1994, pp. 111 y 112.

<sup>7</sup> Juan Fernando Durán Alba, *Teoría general y régimen jurídico...*, *op. cit.*, pp. 57 y 58.

<sup>8</sup> John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Aguilar, Madrid, 1990, pp. 183-184.

A ningún senador ni representante se le nombrará durante el tiempo por el cual haya sido elegido, para ocupar cualquier empleo civil que dependa de los Estados Unidos, que haya sido creado o cuyos emolumentos hayan sido aumentados durante dicho tiempo, y ninguna persona que ocupe un cargo de los Estados Unidos podrá formar parte de cualquiera de las cámaras mientras continúe en funciones.

Como puede apreciarse, a diferencia de los sistemas parlamentarios, en los sistemas presidenciales existe una lectura más rígida al principio de separación de poderes y, por ello, la incompatibilidad entre el cargo legislativo y la condición de miembro del Ejecutivo es casi absoluta, aunque muchos autores han hecho notar que la separación entre las tareas administrativas y legislativas en el modelo estadounidense es más formal que real, pues la declaración de incompatibilidad de la Cámara –por mayoría de votos– no implica la expulsión de la misma, simplemente el escaño es considerado vacante.

La Constitución francesa de 1791 en el artículo segundo de la sección IV del capítulo II, título III estableció que:

Los miembros de la Asamblea Nacional y de las legislaturas siguientes, los miembros del Tribunal de Casación, y los que sirven en el Gran Jurado, no podrán ser promovidos al Ministerio, ni recibir ninguna plaza, gracias, pensiones, tratamientos o comisiones del poder ejecutivo o de sus agentes, durante la duración de sus funciones, ni durante dos años después de que hayan cesado en su ejercicio.

Esta posición radical contrasta con la que algunos diputados como Mirabeau mantuvieron durante la elaboración de esa norma. Éste señalaba que el Ejecutivo no podía ser considerado como adversario sistemático de

la Asamblea, y para ello echaba mano del ejemplo británico, en donde la presencia de los ministros en la Cámara —a juicio de Mirabeau— favorecía el control del gobierno por parte del Parlamento. La posición de Mirabeau perdió y otras más radicales como la de Robespierre se impusieron, con el argumento de que no debían confundirse las funciones entre los poderes, por lo que los ministros por ningún motivo podían ser parte de la Asamblea ni tomar la palabra ante ella. Con posterioridad a la época revolucionaria, las cosas se fueron modificando. La Constitución del 4 de agosto de 1802, permitía a los senadores acumular su mandato con diversos cargos públicos, entre los que se encontraban los de ministro. Durante la Restauración, la Carta Constitucional de 4 de junio de 1814 declaró la compatibilidad de funciones entre tareas ejecutivas y legislativas.<sup>9</sup>

Más tarde, la Constitución francesa de 1848 proclamó la incompatibilidad de toda función pública con el mandato representativo e impidió que los miembros de la Asamblea fueran promovidos durante la legislatura a funciones públicas retribuidas. Durante el Segundo Imperio Napoleónico se extendió la incompatibilidad a toda función pública retribuida. En la Constitución del Imperio de 1870 se estableció la compatibilidad entre las funciones de ministro y el mandato representativo. La compatibilidad ya no desapareció de la III y IV repúblicas, pero a partir de los escándalos financieros relacionados con las concesiones a parlamentarios de vías de ferrocarril, la lógica de la incompatibilidad ya no estuvo centrada sólo en la discusión en torno a la separación de poderes, sino que también se vinculó a la corrupción y a los conflictos de interés. En el proceso de gestación

<sup>9</sup> Juan Fernando Durán Alba, *Teoría general y régimen jurídico...*, *op. cit.*, pp. 94 y ss.

de la V República, De Gaulle mantuvo la posición de vedar a los ministros la pertenencia al Parlamento para proteger la estabilidad gubernamental. En la actualidad, el artículo 23 de la Constitución francesa de 1958 señala que:

Las funciones de miembro del Gobierno son incompatibles con el ejercicio de todo mandato parlamentario, de toda función de representación profesional de carácter nacional y de todo empleo público o cualquier actividad profesional. Una ley orgánica fijará las condiciones en que se prevea la sustitución de los titulares de tales mandatos, funciones o empleos. La sustitución de los miembros del Parlamento tendrá lugar de acuerdo con las disposiciones del artículo 25.

En el derecho iberoamericano, incluido el mexicano, el origen de las incompatibilidades está en la Constitución de Cádiz de 1812 la cual señalaba en sus artículos 95 y 97 que:

Los secretarios del despacho, los consejeros de Estado, y los que sirven empleos de la casa real, no podrán ser elegidos diputados de Cortes [y] Ningún empleado público nombrado por el gobierno podrá ser elegido diputado de Cortes por la provincia en que ejerce su cargo.

Además ese ordenamiento determinaba en el artículo 129 que:

Durante el tiempo de su diputación, contado para este efecto desde que el nombramiento conste en la Permanente de Cortes, no podrán los diputados admitir para sí, ni solicitar para otro, empleo alguno de provisión del rey,

ni un ascenso, como no sea de escala en su respectiva carrera.

Otro de los puntos de partida del sistema de incompatibilidades se ubica en el artículo noveno del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 el cual determinaba que el poder se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que se pudiesen reunir dos o más de ellos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo sólo en un individuo. Después de esa norma, en las principales constituciones del país las normas sobre incompatibilidades han estado presentes en las leyes fundamentales.

La finalidad de la figura de la incompatibilidad ha sido situarse dentro de la órbita de la representación política y más concretamente dentro de los instrumentos de defensa del mandato parlamentario, aunque también se ha planteado para proteger al Ejecutivo de la enconada lucha partidista en su expresión parlamentaria, tal como sucedió en Francia durante parte del siglo XIX y en la Alemania de Weimar.<sup>10</sup> En sus orígenes y aún hoy en día, se entiende que esta figura es una institución inserta en el marco de la división de poderes cuya función es salvaguardar una efectiva distinción entre los mismos, es decir, evitar la invasión de los cuerpos legislativos por otros poderes públicos. Sin embargo, el centro de gravedad de la incompatibilidad se ha trasladado de la idea inicial que tiene, entre otros, fundamento en Montesquieu y en el pensamiento republicano. El primero argumentaba que si “los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de te-

<sup>10</sup> Carl Schmitt, *La defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 246.

mer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo”.<sup>11</sup> Actualmente lo más importante es evitar las interferencias indebidas de los factores reales del poder y del gran capital en el trabajo y deliberación legislativa,<sup>12</sup> pues las principales acechanzas a la libertad e independencia del legislador no provienen hoy en día del ejecutivo o de otras instancias públicas, sino de aquellos factores reales de poder que se colocan por detrás de los poderes y órganos formales para manipularlos, maniatarlos o convertirlos en simples correas de transmisión de mandatos o líneas obligatorias de actuación para los legisladores.

Desde nuestro punto de vista, una de las principales finalidades de las incompatibilidades debe ser la de evitar o por lo menos prevenir los conflictos de interés entre la función parlamentaria y las materias de interés privado o de beneficio particular. En Estados Unidos, el Código Ético de los congresistas se dirige a proteger a éstos del conflicto de intereses en sentido estricto. En Portugal, la Ley número 7/1993, de primero de marzo de 1993 sobre el Estatuto de los Diputados, obliga a los diputados a declarar, previamente a la presentación de un proyecto legislativo o a la intervención en cualquier trabajo —ya en sede plenaria, ya en comisión—, cualquier interés particular que coincida con la materia de que se trate y, para ello, cualquier asunto relacionado con conflictos de interés debe residenciarse en la Comisión Parlamentaria de Ética. Estas normativas ponen de manifiesto que las incompatibilidades no son meramente orgánicas sino funcionales, es decir, no abarcan un cargo o puesto pú-

<sup>11</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Libro XI, Tecnos, Madrid, 1987, p. 107.

<sup>12</sup> Manuel Martínez Sospedra, *Incompatibilidades parlamentarias en España (1810-1936)*, Ediciones Cosmos, Valencia, 1974, p. 17.

blico o privado, sino incluso algunas actividades ligadas a los mismos, al grado de que en ocasiones la incompatibilidad se extiende a las retribuciones para impedir el cobro de dos percepciones. En este sentido, Durán Alba sostiene que hoy en día las incompatibilidades cumplen tres funciones:

En primer término, sin perder de vista la dimensión garantista, aquélla se encuentra al servicio de la protección del mandato representativo; más, si se tiene en cuenta la orientación que debe darse a la representación en el seno del Estado de Partidos, hay que preguntarse si la incompatibilidad, en algún caso, podría operar a favor de los grupos parlamentarios más que de los representantes. En segundo lugar, de acuerdo con la vieja tesis del representante desvinculado de los intereses particulares en pro del interés general, la interdicción de que el parlamentario desempeñe determinadas actividades a la vez que el mandato puede ser uno de los mecanismos adecuados –no el único ciertamente– para que los intereses espurios a la finalidad de la labor parlamentaria no interfieran en el desarrollo de ésta. Por último, desde la idea del representante como especialista comisionado para la gestión de determinados asuntos públicos, la incompatibilidad deviene en un recurso al servicio del eficaz desempeño de la función parlamentaria.<sup>13</sup>

Autores como Martínez Sospedra señalan los siguientes cinco fines de la institución: 1. Configurar un determinado tipo de relaciones entre los poderes; 2. Asegurar la independencia del Parlamento; 3. Impedir el abuso del mandato por parte del parlamentario con fines de

<sup>13</sup> Juan Fernando Durán Alba, *Teoría general y régimen jurídico...*, *op. cit.*, pp. 151-152.

lucro personal; 4. Mantener la jerarquía administrativa y salvaguardar la imparcialidad de la administración, separándola de la política; y, 5. La dificultad material de desempeñar simultáneamente y de modo satisfactorio el cargo de parlamentario y el puesto de funcionario. En los sistemas parlamentarios el primer fin se satisface de manera diferente que en los sistemas presidenciales, puesto que el gobierno –el Ejecutivo– es una emanación del Parlamento, por lo que pueden darse excepciones a la prohibición de ocupar más de dos cargos;<sup>14</sup> en cambio, en los sistemas presidenciales, se produce de manera más diáfana la interdicción, por eso la Constitución de los Estados Unidos dice en su artículo primero, sección 6, párrafo segundo que: “Nadie que ocupare un empleo dependiente de la autoridad de los Estados Unidos podrá ser miembro de ninguna de las Cámaras mientras desempeñe tal empleo”. El segundo fin tiende a evitar que el Congreso y legislador se subordinen a los intereses del Ejecutivo o de otros poderes, en virtud que el Legislativo realiza entre sus funciones básicas la de control a los actos del Ejecutivo y de otras instancias del Estado y poco se lograría en esta tarea si los legisladores están subordinados al Ejecutivo mediante comisiones o empleos: los objetivos de actuación del poder Legislativo desaparecerían. La tercera finalidad persigue que el legislador no utilice su cargo para obtener un lucro personal, para impedir que el diputado o senador convierta su cargo y voto en espacio de ganancias que mermen o menoscaben su independencia, por esta razón, en algunos países se ha impedido que el legislador obtenga

<sup>14</sup> Juan Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*, Alianza Universidad, Madrid, 1997, pp. 25-143.

empleos, comisiones, honores o condecoraciones del gobierno, porque se entiende que esas retribuciones son consecuencia de la conducta del legislador respecto a los proyectos del Ejecutivo, aunque en la actualidad los favores que suelen recibir los legisladores son de empresas nacionales y extranjeras y de factores reales de poder como los medios de comunicación electrónica, los partidos políticos, las iglesias, etcétera, y es aquí en donde la figura tradicional de la incompatibilidad fracasa porque no se suele hacer la extensión del impedimento a los favores que el legislador recibe de esos factores reales de poder. La cuarta finalidad procura mantener la jerarquía administrativa y salvaguardar la imparcialidad de la administración pública separándola de la política, por eso en muchos países los cargos de las administraciones públicas son incompatibles con los del legislador para evitar que éste se sirva del escaño para soslayar la disciplina y la jerarquía administrativa o para que los prejuicios partidistas no reduzcan a la administración pública en instrumento de favores personales, de persecución o de resentimiento personales. La quinta finalidad de la incompatibilidad se orienta a que el legislador se dedique de tiempo completo a sus tareas, para que cumpla adecuadamente con ellas; un legislador que tiene muchos empleos o comisiones descuidaría las obligaciones que tiene encomendadas, principalmente sus compromisos con el electorado que lo eligió.<sup>15</sup>

Para Eloy García la finalidad principal de la incompatibilidad es garantizar la autonomía de las relaciones representante-representado, es decir, salvaguardar entre el gobernante y el gobernado el vínculo de todas aque-

<sup>15</sup> Manuel Martínez Sospedra, *Incompatibilidades parlamentarias...*, *op. cit.*, pp. 21-27.

llas interferencias corruptoras que puedan impedir que el legislador represente a los ciudadanos.<sup>16</sup> El objetivo entonces es proteger a la misma democracia representativa de intermediaciones que la socavan. La incompatibilidad tiene estrecha relación con la prohibición democrática del mandato imperativo. El único mandato aceptable y justificable es el del propio ciudadano, mismo que se refrenda durante la reelección si ésta se permite o mediante figuras de democracia directa como la revocación del mandato si éstas son vigentes. Ningún otro mandato es aceptable constitucional y democráticamente.

En el mismo sentido que Eloy García, Fernando Santaolalla señala que las incompatibilidades persiguen la independencia de los parlamentarios en relación con otros poderes del Estado y a fuerzas políticas y sociales concretas, con el fin de asegurar el correcto ejercicio de las importantes funciones puestas en sus manos.<sup>17</sup> Esto es, la única manera que el Congreso y el legislador tienen para cumplir con sus funciones de legislar, controlar al poder y orientar la acción política, es mediante la salvaguarda de su independencia y libertad. Si éstas se pierden o están a merced de instancias formales o de grupos de poder, la actuación legislativa deja de ubicarse en los parámetros del Estado Constitucional de Derecho. De ahí la importancia de esta institución.

Benoit Pelletier<sup>18</sup> indica que el papel fundamental de la institución es evitar los conflictos de interés, la co-

<sup>16</sup> Eloy García, “Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria...”, *op. cit.*, p. 124.

<sup>17</sup> Fernando Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, p. 113.

<sup>18</sup> Benoit Pelletier, “Incompatibilités de fonctions et conflits d’ intérêts en droit parlementaire québécois”, *Revue Générale de Droit*, vol. 29, núm. 3, junio de 1998, Faculté de Droitvol, Montreal, pp. 345-348.

rupción, el tráfico de influencias, la utilización de la información privilegiada por parte del legislador con el propósito de enriquecerse. Este desarrollo sitúa las incompatibilidades en un contexto más contemporáneo, pues efectivamente otra finalidad distintiva de la incompatibilidad es combatir la corrupción que se genera por las desviaciones de las funciones legislativas, dada la influencia de las instancias formales o de los factores reales de poder en estas tareas. La regulación de las incompatibilidades tiende a constituir un Estado de Derecho con rendición de cuentas y con transparencia en la función política, forma que supera la manera tradicional de entenderlo.<sup>19</sup>

Enrique Serrano sostiene que son tres los objetivos de la institución: 1. La defensa y garantía del interés público en la actuación de las autoridades; 2. La dedicación de los funcionarios al cargo público y sus exigencias; y, 3. La ordenación del mercado de trabajo. El primero de los objetivos, según Serrano, apunta a conseguir la exclusiva dedicación al cargo público, al desempeño de las funciones propias del mismo, pues el ejercicio debido de la función pública excluye la posibilidad de dedicación a otros empleos públicos o privados, de actuaciones encaminadas a la gestión en sus diversas modalidades, de modo directo o indirecto, de asuntos o intereses ajenos al servicio público cuando no opuestos al mismo; el segundo objetivo entraña la abstención de acumulación de funciones, públicas o privadas, más cuando su ejercicio implique oposición formal o real de los intereses respectivos o limite el rendimiento a que el legislador esté obligado; y, en el tercer obje-

---

<sup>19</sup> Jaime Cárdenas Gracia y María de la Luz Mijangos, *Estado de derecho y corrupción*, Porrúa/UNAM, México, 2005, pp. 159-207.

tivo, el régimen de incompatibilidades implica una ordenación del mercado de trabajo, en el sector público y en el sector privado.<sup>20</sup>

Según Silvano Tosi, la *ratio* que inspira la figura de incompatibilidad y, por consiguiente, su finalidad, desciende de la prohibición del mandato imperativo y surge con el fin de eliminar para los electos cualquier clase de dependencia con el ejecutivo o de otros poderes, o bien, de grupos de interés privados que podrían hipotecar o influir, de cualquier manera, el ejercicio libre del mandato parlamentario.<sup>21</sup> Esto significa, como lo reitera casi toda la doctrina, que la finalidad primordial es salvaguardar la libertad y la independencia del legislador y por tanto del Congreso para que éste cumpla con las misiones que constitucionalmente tiene encomendadas.

Sobre el caso mexicano, Rodríguez Lozano establece como fines de las incompatibilidades el logro de los siguientes objetivos: 1. Garantizar el cumplimiento del principio de división de poderes; 2. Asegurar y preservar la independencia y el control político que el Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo; y, 3. Evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas a su encargo.<sup>22</sup> Por su parte, Chávez Hernández insiste en que además de los objetivos que la doctrina española y mexicana enumera, la finalidad primordial de la institución es la de impedir que intere-

<sup>20</sup> Enrique Serrano Guirado, *Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, pp. 31-43.

<sup>21</sup> Silvano Tosi, *Derecho parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 54.

<sup>22</sup> Amador Rodríguez Lozano, "Artículo 62", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; comentada y concordada*, t. III, 17a. ed., Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2003, p. 110.

ses privados o de grupos influyan en las decisiones del máximo órgano representativo.<sup>23</sup>

De lo expuesto queda claro que el origen de la institución, así como sus finalidades, se orientan a proteger la independencia y libertad del legislador para que pueda cumplir con las tareas encomendadas a partir del respeto a la Constitución y a su conciencia. Si sintetizamos los fines de la institución, podríamos sostener los siguientes:

1. Impedir cualquier tipo de mandato imperativo que no sea el de los ciudadanos.
2. Proteger la libertad y la independencia del legislador.
3. Evitar los conflictos de interés y la corrupción pública y política.
4. Garantizar el principio de división de poderes.
5. Fortalecer las atribuciones de control del Poder Legislativo sobre otros poderes formales e informales.
6. Impedir el abuso del mandato representativo con fines de lucro personal.
7. Salvaguardar la imparcialidad de las administraciones públicas separándola de la política.
8. Impedir la acumulación de ingresos en el ámbito público.
9. Ordenar el mercado de trabajo entre las esferas públicas y privadas.
10. Evitar la confusión entre el Ejecutivo y el Legislativo.

<sup>23</sup> Efrén Chávez Hernández, "Las incompatibilidades de los legisladores en México y breves referencias en el derecho comparado", *Revista de la Facultad de Derecho*, t. LIV, núm. 242, UNAM, México, 2004, p. 79.

11. Rechazar que factores reales de poder determinen el funcionamiento del Poder Legislativo.
12. Fortalecer el vínculo entre representante y representado sin intermediaciones antidemocráticas.
13. Lograr la plena dedicación del legislador a sus tareas.
14. La defensa y garantía del interés público –a través de la salvaguarda de la independencia y autonomía del Congreso– por encima de cualquier interés privado o de grupo.
15. Garantizar el profesionalismo del Congreso mediante el respeto al principio de la pluralidad que debe prevalecer en el Congreso.

### **Definición de las incompatibilidades**

Las incompatibilidades pueden ser definidas a partir de las características que de ella queremos destacar. En una primera categoría están las definiciones que las precisan en función de sus consecuencias jurídicas para quien se halle en sus supuestos, y así se dice que es una institución jurídica o una norma. En una segunda categoría, las definiciones la entienden como prohibición, imposibilidad, impedimento, improcedencia o límite; el problema de concebirla así radica en que en el estatuto de los legisladores existen prohibiciones que no son incompatibilidades.<sup>24</sup> En una tercera categoría se conceptúa la incompatibilidad como incapacidad, lo que no es del todo exacto porque se impediría al legislador el

<sup>24</sup> En algunos sistemas comparados las prohibiciones se refieren a, por ejemplo, no invocar la condición de legislador para el ejercicio de actividades mercantiles, industriales o profesionales. Es decir, las prohibiciones suelen estar vinculadas al tráfico de influencias.

acceso al escaño parlamentario. En una cuarta categoría, se le puede considerar como situación pública o privada prevista en la ley.<sup>25</sup> Las anteriores categorizaciones pueden prestarse a confusión, por lo que resulta más adecuado definirla a partir de sus elementos: la prohibición para desempeñar diversos cargos, tareas o funciones a la vez; los efectos jurídicos ligados a las situaciones de incompatibilidad; la delimitación temporal de las situaciones de incompatibilidad y de sus efectos jurídicos; y, las sanciones para el caso de infracción.

Según el artículo 62 de la Constitución las incompatibilidades consisten en las prohibiciones a diputados y senadores para que durante el periodo de su encargo no desempeñen ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva. Es decir, y a pesar de la pobreza regulativa de esa norma, las incompatibilidades siempre entrañan la prohibición para que los legisladores realicen funciones –empleos, comisiones, vínculos, etcétera– distintas a su cargo y que puedan afectar su desempeño como representantes de la nación. Por su parte, el artículo 125 de la Constitución indica –aunque no se trata exclusivamente de incompatibilidades parlamentarias– que “ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la federación y otro de un estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiere desempeñar”.

En el derecho español, Eloy García realiza una definición de las incompatibilidades en función de tres características: *a)* Por lo que hace a su razón de ser, las incompatibilidades se configuran desde sus orígenes

<sup>25</sup> Juan Fernando Durán Alba, *Teoría general y régimen jurídico...*, *op. cit.*, pp. 221-228.

como un instrumento de protección del Parlamento frente a los afanes corruptores de la Corona, como una institución de defensa de la autonomía del Parlamento y la sociedad frente al poder del Estado o de otras fuerzas no formales para garantizar la independencia de la representación política y/o, por el contrario, la dependencia exclusiva del representante respecto de sus mandatarios en el contexto del mandato representativo; b) Desde el punto de vista de su naturaleza, habría que decir que se trata de un instituto de carácter específicamente parlamentario y, desde ese punto de vista, corresponde al propio Poder Legislativo –principalmente a través de los reglamentos parlamentarios– establecerla y potenciarla; y, c) Por lo que toca a las diferencias que la separan de otras figuras análogas, las incompatibilidades protegen la representación popular del legislador, su independencia y autonomía.<sup>26</sup>

Martínez Sospedra define la incompatibilidad como “...la regla que veta a un miembro de las Asambleas el ejercicio de ciertas ocupaciones, o la ostentación o la aceptación de ciertas gracias, y del mandato parlamentario, obligando a optar por uno o por otro”.<sup>27</sup> Esto es, se trata de una prohibición para detentar simultáneamente el mandato parlamentario y determinados cargos profesionales. Según Martínez Sospedra, las incompatibilidades surgen con la adquisición de la cualidad de parlamentario, implican la facultad de optar entre el empleo declarado incompatible y el mandato parlamentario y suponen la obligación de optar entre el empleo o gracia incompatible y el mandato parlamentario, opción que puede

<sup>26</sup> Eloy García, “Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria...”, *op. cit.*, pp. 112-114.

<sup>27</sup> Manuel Martínez Sospedra, *Incompatibilidades parlamentarias...*, *op. cit.*, p. 21.

presumirse efectuada tanto a favor del empleo o gracia incompatible, como a favor del mandato parlamentario.

En los términos de Fernando Santaolalla, las incompatibilidades de diputados y senadores son el conjunto de cargos y situaciones jurídicas que no se pueden ostentar durante el ejercicio del mandato representativo. Persiguen la independencia de los parlamentarios en relación con otros poderes del Estado y a concretas fuerzas políticas y sociales para asegurar el correcto ejercicio de la función legislativa. Las incompatibilidades son observables desde que se constituye la Cámara o toma posesión el parlamentario y durante todo el tiempo que dure su mandato a diferencia de otras figuras como las inelegibilidades que son observables desde que empieza hasta que termina el proceso electoral o de las incapacidades que entrañan siempre la imposibilidad de ejercicio para cualquier cargo público.<sup>28</sup>

Pérez Serrano dice que:

...es incompatible el parlamentario que, sin incapacidad, sin ser inelegible por su distrito, y habiendo logrado triunfar en las urnas, desempeña función que no sea conciliable con la investidura. Los motivos a que ello obedece son múltiples: un Diputado que sea funcionario no está en condiciones de fiscalizar al Gobierno; un Ministro puede ejercer enorme presión sobre una Cámara; el Diputado que deba prestar servicio en localidad remota no puede acudir a las sesiones; el parlamentario que tenga un cargo modesto no está en situación de conservarlo sin mermar el prestigio de su investidura parlamentaria; finalmente, el Gobierno tiene medios de captar a los diputados díscolos mediante la promoción para cargos codiciables, pero en-

<sup>28</sup> Fernando Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, *op. cit.*, pp. 113-114.

tonces los representados han de sentir recelo hacia su mandatario cuya situación tanto ha variado. Por todo ello, se establece, con mayor o menor rigor, con tendencia restrictiva o generosa, el principio de incompatibilidad...<sup>29</sup>

Bernhard Thibaut indica que las incompatibilidades se refieren a aquellas normas que definen las circunstancias en las cuales un mandato electoral legalmente adquirido por una persona no puede ser ejercido. Las incompatibilidades excluyen el desempeño simultáneo de un determinado cargo electivo y de otros cargos electivos o de nombramientos. Las incompatibilidades no impiden una candidatura electoral, sin embargo, en caso de que el candidato sea elegido, se exige de él que deje el cargo/puesto que los inhabilita para ocupar su mandato, o que prescinda de adquirirlo, o que tome una decisión por uno de los dos mandatos incompatibles entre sí.<sup>30</sup>

Para Silvano Tosi las incompatibilidades prohíben la acumulación del cargo electivo con otros cargos, pues presupone necesariamente que subsistan los requisitos para la validez de la decisión, ésta puede ser anterior a la elección misma, o bien, sobrevenida, y pone al elegido en la obligación de optar entre los cargos que son incompatibles. En el derecho italiano existen incompatibilidades previstas en la Constitución, como las que existen entre el cargo de senador y el de diputado –pero no

<sup>29</sup> Nicolás Pérez Serrano, *Tratado de derecho político*, 2a. ed., Civitas, Madrid, 1984, pp. 777-778.

<sup>30</sup> Bernhard Thibaut, “Incompatibilidades”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado electoral comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Universidad de Heidelberg/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 698-699.

entre las respectivas candidaturas, obligando a la opción en el caso de la doble elección—, entre el cargo de miembro del Parlamento y el de miembro de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Magistratura, entre el cargo de senador vitalicio y la de presidente de la República o de juez constitucional. También existen incompatibilidades que derivan de los tratados, la ley y hasta de la jurisprudencia constitucional.<sup>31</sup>

En el derecho canadiense, las incompatibilidades implican prohibiciones a los legisladores para desempeñar funciones, cargos, o contar con vínculos indebidos para evitar conflictos de interés que deriven en corrupción, tráfico de influencia, o la utilización de información privilegiada. La regulación de las incompatibilidades no necesariamente se detiene en la antinomia entre cargos, sino principalmente entre vínculos que infringen la libertad y la independencia del legislador.<sup>32</sup>

En el derecho mexicano las incompatibilidades se entienden como la prohibición para que un legislador desempeñe empleos o cargos distintos a los de su función, por demandarlo así el principio de separación de poderes, el de independencia de los poderes y el de la pluralidad del órgano legislativo.<sup>33</sup> Amador Rodríguez Lozano indica que las prohibiciones del artículo 62 no consignan excepción alguna al principio expresado en la norma, ya que la posibilidad de realizar una función pública distinta a la de diputado o senador sólo cabe mediante licencia de la Cámara respectiva, con la consiguiente cesación en el cargo representativo, e igual consecuencia opera si el senador o diputado no obtuvo

<sup>31</sup> Silvano Tosi, *Derecho parlamentario*, *op. cit.*, pp. 53 y 54.

<sup>32</sup> Benoit Pelletier, *op. cit.*, pp. 346-347.

<sup>33</sup> Jorge Fernández Ruiz, *Poder Legislativo*, Porrúa/UNAM, México, 2003, p. 263.

previamente dicha autorización, y en este último caso la separación de la función representativa será en forma definitiva como castigo a la infracción cometida.<sup>34</sup> Cecilia Mora-Donatto indica que “las causas de incompatibilidad aluden a la incapacidad para que de manera simultánea puedan ejercerse la función parlamentaria y otros cargos públicos...”, pues la razón de ser de la incompatibilidad es procurar que los parlamentarios ejerzan sus funciones con el mayor grado de libertad.<sup>35</sup> Fernández Ruiz señala que las incompatibilidades tienen por propósito la prohibición de ocupar o desempeñar simultáneamente dos o más cargos o funciones dentro del ámbito del quehacer público, que conduce a optar por el ejercicio de una sola función o por el desempeño de un cargo único.<sup>36</sup>

Nuestra definición de incompatibilidades toma en cuenta los siguientes elementos: 1. La defensa de la libertad del legislador no sólo frente al Poder Ejecutivo o los poderes y órganos formales del poder público, sino frente a cualquier poder fáctico, incluidos los partidos que limiten o condicionen la independencia del legislador; 2. La prohibición de cualquier situación pública o privada que derive en conflicto de interés con la función legislativa; 3. La imposibilidad para que el legislador realice funciones o tareas distintas a las que tienen que ver con sus cometidos constitucionales, a fin de salvaguar-

<sup>34</sup> Amador Rodríguez Lozano, “Comentario al artículo 62”, *op. cit.*, p. 110.

<sup>35</sup> Cecilia Mora-Donatto, “Estatuto de los parlamentarios”, en *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano. Primer ciclo de conferencias*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, México, 2004, p. 168.

<sup>36</sup> Jorge Fernández Ruiz, “Artículo 125”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, t. II, UNAM, México, 1997, p. 1313.

dar el principio de dedicación preponderante y fundamental; 4. la consecuencia de la incompatibilidad no debe residir en optar entre el cargo legislativo y el incompatible, sino en la pérdida del carácter de legislador y la inhabilitación para ocupar cargos públicos en un periodo que podría ir hasta los diez años; 5. Las incompatibilidades no sólo deben estar referidas al periodo del encargo de legislador sino extenderse en el tiempo al menos dos años después, en donde el ex legislador tenga obligación de informar al Congreso sobre la manera en que se gana el sustento; 6. Las incompatibilidades deben estar vinculadas a la declaración de bienes de los legisladores, así como de sus intereses y vínculos económicos, sociales y familiares; 7. Las incompatibilidades legislativas deben estar inscritas en un nuevo régimen de responsabilidades políticas, penales y administrativas para los parlamentarios; 8. Las incompatibilidades deben también ser parte de un esquema de lucha integral contra la corrupción; y, 9. La regulación de incompatibilidades debe orientarse al fortalecimiento del vínculo entre representados y representante mediante instituciones y normas –de transparencia y control– que abonen en la rendición de cuentas a la sociedad en su conjunto y no a intereses específicos de ésta. De tal manera, la incompatibilidad sería la institución de derecho parlamentario<sup>37</sup> que establece, durante el mandato del legislador y con efectos posteriores, las prohibiciones para usufructuar cargos, tareas, servicios o beneficios que impidan ejercer la función legislativa con libertad, independencia, y autonomía frente a poderes formales e informales y que pudiesen actualizar conflictos mate-

<sup>37</sup> A. Fernández-Miranda Campoamor, “Incompatibilidades parlamentarias”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Civitas, Madrid, 1995, p. 3498.

riales o éticos con las tareas parlamentarias<sup>38</sup> y para que el legislador con dedicación absoluta represente, dentro de un marco de transparencia y control institucional y social, los intereses generales de la sociedad, indicándose las consecuencias en caso de que se presenten los impedimentos y las sanciones para los supuestos de transgresión.

### Tipos de incompatibilidades

Existen diversas formas de incompatibilidades. Una primera clasificación atendería a la jerarquía de la norma en donde se contienen éstas. Así, habría incompatibilidades previstas en la Constitución, en los tratados, en las leyes orgánicas de los congresos o de los parlamentos, en los reglamentos legislativos, en los estatutos y normas de los partidos, etcétera. En México, las incompatibilidades están previstas en la Constitución, aunque algunos partidos nacionales establecen en sus estatutos la incompatibilidad entre el cargo del partido y la función legislativa. Silvano Tosi señala para el caso italiano incompatibilidades previstas en la Constitución, en los tratados internacionales, las previstas en las leyes institutivas y en leyes especiales, en la jurisprudencia, etcétera.<sup>39</sup>

Otra clasificación distingue entre incompatibilidades por su origen: jurídicas, materiales y éticas. Las jurídicas se encuentran previstas en normas jurídicas expresas. Las materiales son consecuencia de una imposibilidad material o física, por ejemplo ser legislador y embajador

<sup>38</sup> Gregorio Badeni, "Inelegibilidad e incompatibilidad parlamentarias", *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, t. XLVII, núm. 1, mayo, Buenos Aires, 1987, p. 16.

<sup>39</sup> Silvano Tosi, *Derecho parlamentario*, op. cit., México, pp. 53-54.

al mismo tiempo. Las éticas entrañan la oposición entre el cargo del legislador y las normas morales dominantes, tal ocurriría cuando fuese incompatible socialmente el cargo de diputado con sus antecedentes de corrupción.<sup>40</sup>

Las incompatibilidades pueden distinguirse también por el nivel o grado de prohibición. Así, podríamos hablar de incompatibilidades absolutas y relativas. Son incompatibilidades absolutas aquellas que establezcan en todos los casos la incompatibilidad, tal como lo establece el artículo primero, sección sexta, párrafo segundo de la Constitución de los Estados Unidos cuando señala que nadie que ocupare un empleo dependiente de la autoridad de los Estados Unidos podrá ser miembro de ninguna de las Cámaras, mientras desempeñe tal empleo o, lo que establecen los artículos 62 y 125 de la Constitución de 1917 que aluden a incompatibilidades absolutas. En cambio, las incompatibilidades relativas establecen excepciones a dicho principio a favor de algunas categorías de empleos. Ejemplo de estas últimas son las que preveía el artículo 25 de la Constitución española de 1845 que indicaba:

De la incompatibilidad del cargo de Diputado a Cortes con el ejercicio de destinos públicos, establecida en el artículo 12 de la ley electoral vigente se exceptúan: 1. Los Ministros de la Corona. 2. Los oficiales generales del ejército y la armada con residencia en Madrid, que desempeñen destinos cuyo sueldo consignado en el presupuesto no baje de 12.500 pesetas.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Gregorio Badeni, "Inelegibilidad e incompatibilidad parlamentarias", *op. cit.*, p. 16.

<sup>41</sup> Manuel Martínez Sospedra, *Incompatibilidades parlamentarias...*, *op. cit.*, pp. 28-31.

Las incompatibilidades pueden darse al inicio del cargo legislativo o sobrevenir, según si el impedimento existe al momento del acceso o surge durante la legislatura. En algunos sistemas comparados se señala que si se considera la libertad del parlamento a la hora de declarar como incompatibles determinadas funciones, o bien éste ha de ajustarse ineludiblemente a lo antes determinado por la norma, podría señalarse la existencia de incompatibilidades vinculadas o discrecionales.<sup>42</sup> Hay sistemas que distinguen entre incompatibilidades expresas y residuales, éstas se darían, por ejemplo, en caso de que la norma prescribiera "...y cualesquiera otras actividades que por su naturaleza sean incompatibles con la dedicación y las obligaciones parlamentarias..."

También pueden clasificarse atendiendo a los valores o fines jurídicos que protegen; así, por ejemplo, habría incompatibilidades dirigidas a salvaguardar la autonomía del legislador y otras referidas a mantener la dedicación preponderante o fundamental en la función. Igualmente se pueden clasificar por sus ámbitos, es decir, incompatibilidades que prohíben el ejercicio de otras funciones públicas, privadas, sociales, nacionales, internacionales, etcétera. Hay quien las clasifica en función de si se prohíbe sólo la actividad o si lo que se prohíbe es la percepción de retribuciones económicas; de esta manera, existen incompatibilidades funcionales que impiden la dualidad o pluralidad de actividades, y las retributivas, que son aquellas que no tienen inconveniente en admitir la pluralidad de actividades y prohíben la acumulación de retribuciones económicas.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> L. Galateria, "Incompatibilita (Diritto Pubblico)", *Novissimo Digesto italiano*, vol. VIII, UTET, Turín, 1962, pp. 582-583.

<sup>43</sup> A. Fernández-Miranda Campoamor, "Incompatibilidades parlamentarias", *op. cit.*, p. 3499.

Por el tipo de actividad corrupta que implican podemos hablar de incompatibilidades que producen conflictos de interés, tráfico de influencias, utilización de información privilegiada, etcétera.<sup>44</sup> Esto es, el tipo penal o administrativo en el que se encuadran las conductas ilícitas determinan la clase de incompatibilidades.

Desde nuestro punto de vista habría una distinción fundamental: incompatibilidades que tienen relación con funciones en poderes y órganos del Estado distintos al legislativo e incompatibilidades con los poderes fácticos relacionados con funciones, empleos, retribuciones, etcétera. Las incompatibilidades más importantes son estas últimas y en muy pocos países se les da la atención jurídica necesaria. En México no existen incompatibilidades de este género y es imprescindible que existan para transformar el sistema jurídico y que el legislador tenga autonomía y libertad frente a poderes no formales que colonizan el aparato del Estado.

### **Figuras aledañas a las incompatibilidades**

Existen un buen número de figuras jurídicas cercanas a las incompatibilidades, muchas de ellas integran lo que en la teoría constitucional y parlamentaria se denomina el *estatuto de los parlamentarios*, esto es, el conjunto de las garantías de independencia y autonomía del parlamentario, como las prerrogativas o garantías clásicas de los parlamentarios: las inviolabilidades y las inmunidades, al igual que otras figuras como las incapacidades, inelegibilidades, inhabilidades, y derechos como el de asignación económica del parlamentario, facilidades ma-

<sup>44</sup> Benoit Pelletier, *op. cit.*, pp. 345-348.

teriales para el desempeño de su cargo, deber de asistir a las Cámaras y a las comisiones, etcétera.<sup>45</sup>

Las confusiones principales y problemas de delimitación conceptual ocurren entre las incompatibilidades, incapacidades, inelegibilidades e inhabilidades. Sin embargo, también suelen darse problemas de conexión con las inviolabilidades y las inmunidades. A continuación trataremos de establecer las similitudes y diferencias más importantes entre todas estas instituciones.

Las capacidades se refieren a los requisitos positivos necesarios para ser elegible. En el derecho mexicano se encuentran previstos en las fracciones I, II, III del artículo 55 constitucional y en el artículo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Su falta origina una incapacidad y, en tal sentido, son condiciones subjetivas imprescindibles para el nacimiento del propio derecho, a diferencia de lo que significan en el mismo sufragio pasivo los requisitos negativos, o más técnicamente “inelegibilidades”, que son condiciones para el ejercicio de un derecho preexistente. Las condiciones de capacidad son creadas por el ordenamiento y en este sentido son indisponibles, esto es, no pueden ser eludidas mediante la renuncia al cargo o impedimento que las origina como ocurre con las inelegibilidades.<sup>46</sup>

Las capacidades tienen que ver con la cualidad de elector, la ciudadanía, la edad y la residencia. Así, las tres primeras fracciones del artículo 55 de la Constitución determinan que para ser diputado es necesario cubrir los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano mexicano

<sup>45</sup> Ángel Manuel Abellán, *El Estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 11 y ss.

<sup>46</sup> Manuel Aragón Reyes, “Derecho electoral: sufragio activo y pasivo”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado...*, *op. cit.*, pp. 112 y ss.

por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección –en el caso de los senadores 25 años según lo estipula el artículo 58 de la Constitución–; y, III. Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. En el artículo 7 párrafo 1 inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las capacidades tienen relación con las obligaciones de estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía.

De manera incorrecta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha estimado la falta de credencial para votar con fotografía como requisito de elegibilidad y no de capacidad. En la tesis jurisprudencial que se cita a continuación, ese tribunal señaló:

CREDECIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA VIGENTE. CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OBTENER REGISTRO COMO CANDIDATO Y SER VOTADO, CUYO INCUMPLIMIENTO ACARREA INELEGIBILIDAD (Legislación del Estado de México y similares).- De acuerdo con la interpretación gramatical de lo dispuesto en el artículo 16, fracción I, y 148, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de México, así como la sistemática y funcional de ambos preceptos en relación con el 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 29, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, al igual que el 7 párrafo 1, inciso a); 140, párrafo 2; 144, párrafo 5; 146, párrafo 3, incisos a) y c); 150, párrafo 2; 155, párrafo 1, y 163, párrafos 6 y 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que un ciudadano sea formalmente registrado como candidato a un cargo de elección

popular estatal o municipal en la mencionada entidad federativa, entre otros requisitos, debe contar con credencial para votar con fotografía vigente. Dicho requisito, por disposición legal, está asociado con el ejercicio del derecho político-electoral de ser votado, puesto que su incumplimiento supone la imposibilidad jurídica para que válidamente sea electo. Por ello, para cumplir con la exigencia legal no basta que un ciudadano presente una credencial para votar con fotografía correspondiente a algún domicilio anterior, sino que ésta debe estar vigente, esto es, debe corresponder al registro que de la misma se generó en el padrón electoral con el domicilio actual, puesto que no puede cumplirse un requisito electoral con un documento no válido para esos efectos. Lo anterior es así, por una parte, porque los invocados artículos 16 y 148 del Código Electoral textualmente establecen que: "...los ciudadanos que aspiren a ser candidatos a gobernador, diputado o miembro de ayuntamiento, deberán satisfacer lo siguiente: ...Estar inscrito en el padrón electoral correspondiente y contar con la credencial para votar respectiva y la solicitud (de registro de candidaturas) de propietarios y suplentes deberá acompañarse de... copia... de la credencial para votar". Al respecto, desde una perspectiva sistemática, debe tenerse presente que el referido artículo 16 forma parte del Capítulo Primero, denominado: De los Requisitos de Elegibilidad, correspondiente al Título Tercero del Libro Primero del propio código electoral local, lo cual indica que el mencionado requisito de elegibilidad, mismo que fue establecido por el legislador ordinario en ejercicio de la facultad y competencia democrática que le confieren tanto el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal como el 29, fracción II, de la Constitución local para fijar, a través de una ley, las calidades (requisi-

tos, circunstancias o condiciones) necesarias para que un ciudadano pueda ser votado, sin que el mencionado requisito resulte irrazonable o desproporcionado ni, en forma alguna, haga nugatorio el derecho político-electoral fundamental a ser votado sino, más bien, atienda al principio constitucional rector de certeza electoral. Ahora bien, en aquellos casos en que, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, el Instituto Electoral del Estado de México y el Instituto Federal Electoral suscriban el convenio respectivo para que en dicha entidad federativa se utilicen los instrumentos y productos técnicos del Registro Federal de Electores para el correspondiente proceso electoral local, es importante destacar que, según una interpretación funcional de los invocados preceptos del Código Electoral Federal, si un ciudadano no cuenta con su credencial para votar con la fotografía vigente y su respectiva inclusión en la lista nominal de electores correspondiente a la sección electoral de su domicilio, no podrá ejercer su derecho de votar ni de ser votado...<sup>47</sup>

Las causas de inelegibilidad constituyen impedimentos para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo que se fundamentan en la necesidad de garantizar tanto la libertad del elector para resguardarlo de toda coacción, directa o indirecta, como la igualdad de oportunidades de los candidatos contendientes en la elección. Según Eloy García, las características de las inelegibilidades son: 1. Desde la óptica de su razón de ser, la inelegibilidad se concibe como un instituto jurídico surgido al único propósito de proteger el libre y democrático uso del derecho de sufragio activo de la generalidad de la

<sup>47</sup> *Revista Justicia Electoral 2004*, suplemento 7, Sala Superior, tesis S3ELJ 05/2003, pp. 12-14.

ciudadanía, evitando que eventualmente pudiera verse perturbado, bien por la parcialidad de los sujetos llamados a actuar como árbitros en el proceso electoral, bien por la presión que desde el Estado y en beneficio propio circunstancialmente pretendieran efectuar determinados sujetos investidos de la condición de titulares de órganos de poder. Para conjurar estos peligros se desposee a determinados sujetos del derecho al sufragio pasivo, con el propósito de proteger el libre y correcto ejercicio del derecho a la elección del representante; 2. Por lo que hace a su naturaleza, la inelegibilidad se presenta, desde la óptica de los sujetos desprovistos del derecho de sufragio pasivo, como la destrucción de raíz de un derecho recogido en la Constitución para el resto de la ciudadanía y, desde la óptica de los ciudadanos la inelegibilidad se define como un instituto de garantía, un instrumento de defensa del voto activo. La inelegibilidad tiene dos consecuencias de orden práctico: la primera señala que las causas de inelegibilidad deben estar previstas en la Constitución y cuando mucho en la ley —éstas no podrían preverse en normas administrativas y/o reglamentarias, pues se trata de la restricción de un derecho fundamental—; y, la segunda, indica que las causas de inelegibilidad deben interpretarse en principio de manera restrictiva a menos que el caso concreto amerite que la faz de la figura como instituto de garantía o instrumento de defensa del voto activo sea potenciada; 3. La inelegibilidad se diferencia de la incapacidad en que mientras la primera consiste en una destrucción en sí del derecho al sufragio pasivo que, por obra y gracia de la propia Constitución, lisa y llanamente deja de existir, desaparece para ciertas categorías de sujetos, la segunda no sólo no ataca ni afecta al derecho al sufragio pasivo, sino que, presuponiendo su existen-

cia, incide justamente sobre el ejercicio que de él pretenda hacerse, impidiéndolo.<sup>48</sup>

Es importante no confundir las inelegibilidades con las incompatibilidades. Las primeras pretenden eliminar situaciones privilegiadas, por eso se impide el derecho de voto pasivo, que podrían producir una discriminación en el proceso electoral entre los contendientes. Por eso, las causas de inelegibilidad son aplicables desde que comienza y hasta que termina el proceso electoral, con la consecuencia de producir la nulidad de la elección de las personas afectadas por las mismas. En cambio, las incompatibilidades no persiguen afectar la validez de las elecciones sino salvaguardar la independencia y autonomía del legislador, por eso se producen durante el desempeño del escaño y en ocasiones después de él.<sup>49</sup>

La Constitución mexicana señala como causas de inelegibilidad las previstas en las fracciones IV a VII del artículo 55:

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros, y dos años, en el caso de los ministros. Los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitiva-

<sup>48</sup> Eloy García, "Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria...", *op. cit.*, pp. 108-111.

<sup>49</sup> Fernando Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, *op. cit.*, pp. 113-115.

mente de sus puestos. Los secretarios de Gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección; VI. No ser ministro de algún culto religioso; y VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

El artículo 59 de la Constitución indica:

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 7 párrafo 1 incisos del b) al f), establece como causas de inelegibilidad las siguientes:

b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; c) No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; d) No ser consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y f) No ser presidente munici-

pal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

Resulta preocupante que en nuestro derecho, muchos servidores públicos que debieran estar sujetos a las inelegibilidades no lo estén, entre ellos los legisladores locales, a quienes ni el artículo 55 de la Constitución ni el 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comprenden dentro de los supuestos normativos. Así un diputado local o asambleísta del Distrito Federal puede seguir en el cargo de elección popular sin renunciar a él ni pedir licencia con tres meses de anterioridad al día de la elección. Esta circunstancia, así como la de otros servidores públicos, constituye un privilegio indebido que puede significar inequidad en las contiendas electorales, debido a la posición de privilegio del legislador local. Haríamos muy bien en revisar de manera minuciosa estos preceptos para conformar un catálogo preciso de los inelegibles.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado los momentos para hacer valer una causal de inelegibilidad. El citado tribunal dice:

ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. OPORTUNIDAD PARA SU ANÁLISIS E IMPUGNACIÓN. Es criterio reiterado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que el análisis de la elegibilidad de los candidatos puede presentarse en dos momentos: el primero, cuando se lleva a cabo el registro de los candidatos ante la autoridad electoral; y el segundo, cuando se califica la elección. En este segundo caso pueden existir dos instancias: la primera ante la autoridad electoral, y la segunda en forma definitiva e

inatacable, ante la autoridad jurisdiccional; ya que, al referirse la elegibilidad a cuestiones inherentes a la persona de los contendientes a ocupar el cargo para los cuales fueron propuestos e incluso indispensables para el ejercicio del mismo, no basta que en el momento en que se realice el registro de una candidatura para contender en un proceso electoral se haga la calificación, sino que también resulta trascendente el examen que de nueva cuenta efectúe la autoridad electoral al momento en que se realice el cómputo final, antes de proceder a realizar la declaración de validez y otorgamiento de constancia de mayoría y validez de las cuestiones relativas a la elegibilidad de los candidatos que hayan resultado triunfadores en la contienda electoral, pues sólo de esa manera quedará garantizado que estén cumpliendo los requisitos constitucionales y legales, para que los ciudadanos que obtuvieron el mayor número de votos puedan desempeñar los cargos para los que son postulados, situación cuya salvaguarda debe mantenerse como imperativo esencial.<sup>50</sup>

En el derecho mexicano, la acreditación de alguna causa de inelegibilidad puede dar lugar a la nulidad de la elección. El artículo 76 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral señala en el párrafo 1 inciso c) que son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles. El artículo 77 párrafo 1 inciso c) de la citada ley, dice para el caso de los senadores de mayoría, que la elección puede ser anulada cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayo-

<sup>50</sup> *Revista Justicia Electoral* 1997, suplemento 1, Sala Superior, tesis S3ELJ 11/97, pp. 21-22.

ría fueren inelegibles y, que en este caso, la nulidad afectará la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles. Por su parte, el artículo 73 párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral determina que:

Tratándose de la inelegibilidad de candidatos a diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, tomará el lugar del declarado no elegible su suplente, y en el supuesto de que éste último también sea inelegible, el que sigue en el orden de la lista correspondiente al mismo partido.

En el supuesto de que la inelegibilidad de un candidato se acredite antes de la jornada electoral, el Tribunal Electoral ha establecido:

INELEGIBILIDAD. CUANDO SE ACREDITA RESPECTO DE UN CANDIDATO, DEBE OTORGARSE UN PLAZO RAZONABLE PARA SUSTITUIRLO ANTES DE LA JORNADA ELECTORAL. Cuando en un medio impugnativo jurisdiccional queda demostrada la inelegibilidad de un candidato con posterioridad al registro, y el plazo para que el partido lleve a cabo sustituciones libremente ya concluyó, lo procedente es ordenar que la autoridad administrativa electoral conceda al partido o coalición postulante un plazo razonable y específico, para que sustituya al candidato que resultó inelegible, siempre y cuando sea antes de la jornada electoral. Lo anterior deriva de la interpretación analógica del artículo 181, apartado 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que permite la sustitución en caso de fallecimiento o incapacidad total o permanente, pues estas circunstancias impiden que el candidato pueda contender en el proceso electoral, sin

que tal hecho sea imputable al ente político que lo postula, situación que también se presenta cuando después de registrado surge o se constata su inelegibilidad, con lo cual se actualiza el principio jurídico de la analogía, que consiste en que, cuando se presentan dos situaciones jurídicas que obedecen a la misma razón, de las cuales una se encuentra regulada por la ley y la otra no, para la solución de la segunda debe aplicarse el mismo criterio que a la primera, lo cual se enuncia como: Cuando hay la misma razón, debe haber la misma disposición.<sup>51</sup>

En cuanto a las inhabilidades, la doctrina argentina<sup>52</sup> ha precisado que éstas entrañan la ineptitud para hacer alguna cosa; son defectos o impedimentos para ejercer u obtener un empleo u oficio. La inhabilidad impide el desempeño del cargo. La inhabilidad puede sobrevenir después de haber tomado posesión de la función, lo que provocará la separación temporal o definitiva de la misma. La inhabilidad puede ser producto de enfermedad o castigo. La enfermedad puede impedir la función de manera temporal o absoluta y generar la imposibilidad de mantener el cargo legislativo. En el caso del castigo, destaca la inhabilidad derivada del juicio político que puede desembocar en la sanción de inhabilitación o de destitución, en donde, según el artículo 110 de la Constitución se encuentran, entre otros sujetos del mismo, los diputados y senadores. Las inhabilidades por castigo pueden generar sanciones diversas a la destitución e inhabilitación, entre ellas las que sean el resultado de procesos penales, civiles o administrativos.

<sup>51</sup> *Revista Justicia Electoral 2003*, tercera época, suplemento 6, Sala Superior, tesis S3EL 085/2002, pp. 150-151.

<sup>52</sup> Rafael Bielsa, *Derecho constitucional*, Roque Depalma (ed.), Buenos Aires, 1959, p. 507.

Para cubrir, entre otras, las vacantes de los inhabilitados, el artículo 63 de la Constitución en su parte conducente señala:

...Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio,<sup>53</sup> se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante

<sup>53</sup> Si la inhabilitación es previa a la jornada electoral para la sustitución de candidatos, los partidos políticos deben observar lo previsto en el artículo 181 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que señala: “1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones: a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente; b) Vencido el plazo a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente podrán sustituirlos por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. En este último caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores a la elección. Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales se estará a lo dispuesto en el artículo 206 de este Código; y c) En los casos en que la renuncia del candidato fuera notificada por éste al Consejo General, se hará del conocimiento del partido político que lo registró para que proceda, en su caso, a su sustitución. 2. Sólo se podrán sustituir el o los candidatos registrados por una coalición por causas de fallecimiento o incapacidad total permanente. En estos casos, para la sustitución, se tendrá que acreditar que se cumplió con lo dispuesto en los artículos 59 al 63 de este Código, según corresponda”.

de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

Las inviolabilidades e inmunidades son las prerrogativas más importantes de los legisladores<sup>54</sup> y por ningún motivo deben entenderse como garantías personales sino como garantías funcionales que protegen no la persona del legislador sino la función que éste realiza. Se trata de prerrogativas irrenunciables; en el caso de la inviolabilidad, ni las mismas cámaras pueden disponer de ella, y en el caso de la inmunidad, le compete a la Cámara de Diputados determinar si la inmunidad permanece o no.

El primer párrafo del artículo 61 de la Constitución que se refiere a las inviolabilidades señala: “Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvencidos por ellas”. La inviolabilidad tiene carácter absoluto y perpetuo porque quedan protegidas todas las opiniones vertidas en el desempeño y con motivo del cargo parlamentario y porque sus efectos se

<sup>54</sup> Otras de las prerrogativas tienen que ver con el derecho a recibir la dieta correspondiente, lo que deriva de los artículos 36 fracción IV, 64 y 127 de la Constitución. La dieta es irrenunciable. Un estudio que analiza el marco jurídico de las retribuciones de los parlamentarios es el de Emilio Jiménez Aparicio, *Régimen jurídico de las retribuciones de los diputados y senadores*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994.

prolongan incluso después de haber perdido el cargo de legislador.

Los límites del privilegio previsto en el párrafo primero del artículo 61 de la Constitución se han debatido ampliamente. Manuel González Oropeza recuerda que Joseph Story, el autor más influyente en la época de Vallarta, aceptaba que un escrito publicado por un parlamentario en la prensa, sí podía constituir un libelo y podía ser responsable de su opinión, esta excepción fue confirmada a través del caso *Gravel vs. United States* 408 U.S. 606 (1972), que versó sobre la publicación de documentos clasificados sobre las tácticas y los procedimientos militares en la guerra de Vietnam, dicha edición fue conocida como los “papeles del Pentágono”; los documentos fueron dados a conocer por el senador Mike Gravel y su asesor Leonard Rodberg, a los que según decisión de la Suprema Corte de Estados Unidos no protegió la inviolabilidad parlamentaria.<sup>55</sup> En México, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 2214/98, de 24 de mayo de 2000, determinó que los legisladores jamás podrán ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y que en esa tesitura, no proceden acciones civiles por daño moral en donde la causa de pedir sean expresiones de los legisladores realizadas como motivo de su encargo.

Dentro de la inviolabilidad parlamentaria prevista en el párrafo primero del artículo 61 de la Constitución, existe un tema que en el derecho mexicano no ha sido debidamente explorado, me refiero a si la norma que

<sup>55</sup> Manuel González Oropeza, “Comentario al artículo 61”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, t. I, Procuraduría General de la República/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994, pp. 698-701.

protege la inviolabilidad sólo se refiere a las opiniones o si también comprende los votos de los legisladores. ¿Están también protegidos los votos, el sentido de los votos, por la inviolabilidad del párrafo primero del artículo 61 constitucional? Estimo que la respuesta es afirmativa, pues sería absurdo que un legislador pudiese ser perseguido por un voto emitido con regularidad cuando simultáneamente se protege, de modo absoluto, la libertad de palabra. Éste, como se aprecia, es el tema de la prohibición del mandato imperativo, elemento base de la representación política, y que en el campo político tiene sus implicaciones en la disciplina de partido o del grupo parlamentario. ¿Esta disciplina política es compatible con la inviolabilidad del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución? Mi respuesta es negativa; en caso de duda, de discrepancia con el partido o con el grupo parlamentario, prevalece la libertad del legislador, dado que como lo señala el artículo 51 de la Constitución, los diputados son representantes de la nación y no de intereses particulares o sectoriales. Sin embargo, si algún sentido tiene la inviolabilidad del legislador en sus opiniones y votos, debe haber un reconocimiento constitucional al impacto de los partidos y de otros grupos de interés en las instituciones –vía la adecuada regulación de las incompatibilidades, entre otras instituciones– para que se transforme el sistema representativo en aras de mayor participación ciudadana, más deliberación en los asuntos públicos, más publicidad en el funcionamiento de cualquier estructura relevante de la sociedad o del Estado, más controles independientes y también más controles de la sociedad civil a los partidos y a otros factores reales de poder, pues sin medidas como las anteriores, la inviolabilidad del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución puede ser una norma vacía de contenidos.

La inmunidad parlamentaria consiste en proteger la función de los legisladores de acusaciones y procesos urdidos por móviles políticos.<sup>56</sup> Así como la inviolabilidad es un privilegio de orden sustantivo, en cuanto determina la irresponsabilidad del legislador por opiniones o votaciones en el ejercicio de la función parlamentaria, la inmunidad, en cambio, es un privilegio procesal,<sup>57</sup> pues introduce un elemento diferenciador en la forma de perseguir legalmente a un diputado, a un senador o a cualquier otro servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional y protegido por este privilegio. La inmunidad parlamentaria o fuero pretende garantizar la autonomía e independencia de los legisladores, al impedir que la detención o el procesamiento de un legislador puedan implementarse para apartar a los parlamentarios del ejercicio de sus funciones y, con ello, que las cámaras sean privadas indebidamente del concurso de sus miembros. La inmunidad parlamentaria no busca un ámbito de exención para los posibles ilícitos cometidos por los legisladores, sino sólo permitir la comprobación de que tras una acusación penal no hay un intento político o partidista de privar a las cámaras de uno de sus miembros. Debe señalarse lo anterior porque en esto la doctrina y el derecho comparado es unánime, en el sentido de que la autorización para procesar o detener, nunca debe servir para que los cuerpos legislativos, en este caso, la Cámara de Diputados, sustituya a los tribunales en su función juzgadora; cualquier actuación parlamentaria que vaya más allá de la determinación de si la acusación esconde o no un móvil político,

<sup>56</sup> Andrea Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, p. 245.

<sup>57</sup> Joaquín García Morillo, "Contenido, finalidad y control de la inmunidad parlamentaria", *Cuadernos y Debates*, núm. 46, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 87 y 88.

constituye una extralimitación y una desviación de la institución de la inmunidad.

En el derecho mexicano esta inmunidad presenta las siguientes características: 1. No sólo protege la función de los legisladores federales, sino también funciones constitucionales relacionadas con un número considerable de servidores públicos: ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de justicia del Distrito Federal, el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral; 2. El privilegio de la inmunidad parlamentaria comprende sólo el tiempo del encargo, sin embargo, en nuestro país se ha extendido esa protección a los servidores públicos arriba señalados durante periodos de licencia, según criterios del Poder Judicial Federal y desde la época de un famoso amparo promovido por el político tabasqueño Carlos A. Madrazo, mismo que fue concedido; estos criterios del Poder Judicial Federal han sido ampliamente cuestionados en los ámbitos políticos y académicos porque constituyen un privilegio inaceptable que sirve más para proteger a la persona que la función, y por eso existen iniciativas de reforma constitucional para precisar que la protección es sólo a la función y durante el encargo efectivo del parlamentario y, desde luego, como dice el 112 constitucional, por delitos cometidos sólo durante su encargo; 3. El órgano que concede la autorización, que declara la procedencia para que se inicie proceso penal es la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros presentes; 4. La

Cámara de Diputados puede negar la solicitud de desafuero, pero ello no significa que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo; 5. Las resoluciones de la Cámara de Diputados, dice el artículo 111 párrafo segundo de la Constitución, no prejuzgan los fundamentos de la imputación, lo que en los hechos no es cierto, pues el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos indica que la Cámara de Diputados determinará la existencia del delito y la probable responsabilidad; esta vulneración de la norma legal a la norma constitucional se debe a que el legislador no entendió la naturaleza jurídica del procedimiento de declaración de procedencia, que es conocer si en la solicitud de proceso o en la acusación existen móviles políticos o partidistas, por lo que la Cámara de Diputados tendría que declarar si existen o no estos móviles en la acusación, y no lo que ordena el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 6. Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder, el servidor público queda a disposición de las autoridades competentes; 7. El presidente de la República sólo puede ser acusado ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 constitucional; 8. Cuando se trata de autoridades locales, como gobernadores, diputados locales, magistrados, consejeros de la judicatura, que son acusados por delitos federales, la declaración será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales y éstas procedan como corresponda, es decir, en este caso, la decisión corresponde a la legislatura local; el problema se presenta cuando la Constitución o la legislación estatal no prevé ni el órgano competente, ni el procedimiento ni las consecuencias jurídicas; recientemente y a raíz del

procedimiento de declaración de procedencia respecto a Andrés Manuel López Obrador, ex jefe de gobierno del Distrito Federal, se discutió y se promovieron controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar si el jefe de gobierno del Distrito Federal era autoridad equivalente a un gobernador, pues si eso era así, la legislatura local, esto es, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debía intervenir en el procedimiento de desafuero;<sup>58</sup> 9. Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados son inatacables, esto es, el juicio de amparo y cualquier otro medio de impugnación no proceden contra determinaciones de trámite y de fondo en los procedimientos de desafuero, lo que constituye una excepción al derecho de defensa e implica una cuestión política de las cuales los tribunales no deben conocer, situación hartamente criticable desde el punto de vista de un Estado de Derecho;<sup>59</sup> 10. Si procede la declaración de procedencia, uno de sus efectos será la separación del cargo de servidor público, una vez que esté sujeto a proceso penal, es decir, con el auto de formal prisión; sin embargo, el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la separación es inmediata, una vez que se declare la procedencia, lo que no es admisible porque la norma legal va más allá de la norma constitucional; 11. Si el proceso penal culmina en sentencia absolutoria, el inculpado debe reasumir su función; si fuese condenatoria y si se trata de un delito cometido durante el ejercicio del encargo, no se puede

<sup>58</sup> Andrés Manuel López Obrador, *Contra el desafuero. Mi defensa jurídica*, Grijalbo, México, 2005, pp. 151-163.

<sup>59</sup> Eduardo Andrade, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (Serie Estudios Jurídicos, núm. 63), México, 2004, pp. 60-62.

conceder al reo la gracia del indulto; 12. En demandas de orden civil no se requiere la declaración de procedencia; y, 13. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Es particularmente grave en nuestro país, desde el punto de vista de las acusaciones políticas, que la declaración de procedencia en contra de un alto servidor del Estado, seguida de consignación y auto de formal prisión, dé lugar en los términos del artículo 38 fracción II de la Constitución, a la suspensión de derechos políticos. En el procedimiento de desafuero seguido en contra de Andrés Manuel López Obrador, jefe de gobierno del Distrito Federal, se decía que la finalidad del procedimiento no consistía en desahogarlo y agotarlo, que su finalidad era la consecuencia penal derivada del auto de formal prisión. Este hecho pone en claro cómo las distintas instituciones constitucionales están interrelacionadas. Desde luego que la norma del artículo 38 fracción II de la Constitución es aberrante, contraria al principio de presunción de inocencia, y violatoria del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas. Esperamos que las normas contenidas en el artículo 38 fracciones II y IV, sean derogadas para que nuestro sistema jurídico sea compatible con un Estado de Derecho pleno.<sup>60</sup>

Así como los legisladores gozan de privilegios e inmunidades, también están sujetos a obligaciones que en caso de incumplimiento pueden derivar en responsabilidades con las consiguientes sanciones. Aunque en nues-

<sup>60</sup> Jaime Cárdenas, "Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador", *Documento de Trabajo*, núm. 64, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2005.

tro país, y según las encuestas sobre el tema, el legislador no goza a los ojos de la ciudadanía de una gran respetabilidad, esas obligaciones, si no son exigidas rec- tamente, pueden desembocar en actos que presionen la independencia de los legisladores. Además de las prohi- biciones que los artículos 62 y 125 establecen sobre las incompatibilidades, los legisladores tienen las si- guientes obligaciones: el artículo 63 párrafo primero de la Constitución indica que si los representantes popula- res no concurren a las sesiones dentro de los 30 días siguientes a su inicio, se entenderá que no aceptan el cargo y se llamará a sus suplentes; el artículo 63 párrafo segundo de la Constitución establece que si los legisla- dores faltan a sesiones diez días consecutivos sin causa justificada o licencia del presidente de la Mesa Directiva, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato y se llamará a los suplentes; el artículo 64 establece que los representantes populares que no con- curran a una sesión, sin causa justificada o el permiso relativo, no tendrán derecho a la dieta correspondiente el día en que falten; y, el artículo 408 del Código Penal Federal señala que incurrirán en responsabilidad los le- gisladores que no se presenten a desempeñar su cargo dentro del plazo de 30 días, así como los partidos polí- ticos nacionales que acuerden que sus miembros elec- tos no se presenten a desempeñar sus funciones; a los representantes populares se les puede sancionar hasta con seis meses de suspensión de sus derechos políticos y a los partidos políticos puede significarles la pérdida de registro tal como lo prevén los artículos 66 y 67 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Elec- torales.

Sin lugar a dudas, el catálogo de obligaciones o debe- res para los legisladores podría ser mayor. Por ejemplo,

como propone Marshall para el caso británico, a los congresistas mexicanos debería exigírseles dedicación completa, sancionar severamente el tráfico de influencias, prohibir que acepten donativos u honorarios de particulares, establecer un catálogo estricto de incompatibilidades entre la función legislativa y otras, la declaración pública de su patrimonio y de su entorno de intereses, etcétera, pero igualmente es necesario que con precisión se determine el órgano competente, los procedimientos y las sanciones en que podrían incurrir los legisladores.<sup>61</sup> El Poder Legislativo necesita de una reforma profunda que contemple en el ámbito constitucional la autonomía presupuestal del Congreso, que consolide el servicio civil de los empleados de las cámaras, que promueva una mayor transparencia en los procedimientos y decisiones del Congreso, que estimule la deliberación de los asuntos, que democratice los órganos e instancias legislativas, que abra sus compuertas a la ciudadanía por medio de la posibilidad de promoción de la iniciativa legislativa popular, la auditoría ciudadana y otras figuras de democracia semidirecta y, desde luego, que permita la reelección legislativa. Lo que no puede aceptarse, es que con el pretexto del rigor en la vigilancia de los deberes y las obligaciones legislativas, se impongan cortapisas a la independencia y autonomía del legislador, como tantas veces ha ocurrido en el pasado histórico del país, en donde se llegó a expulsar sumariamente a aquellos integrantes del Congreso no afines a las mayorías legislativas.

<sup>61</sup> Geoffrey Marshall, "Gran Bretaña", en Antonio López-Pina, *Democracia representativa y parlamentarismo*, Secretaría General del Senado, Madrid, 1994, pp. 185-193.

# La transformación del Congreso mexicano desde la perspectiva de la reforma del Estado

*Cecilia Mora-Donatto*

En torno al término *legitimidad funcional*

En este trabajo se abordarán algunas críticas y propuestas a la estructura orgánica de nuestro Congreso y a algunos de sus procedimientos desde un concepto que he introducido, recientemente, en la doctrina del derecho parlamentario mexicano y que he denominado *legitimidad funcional*. El concepto de *legitimidad representativa* es más comprensible porque lo vemos todos los días en la conformación de nuestras asambleas, ya sea locales o federales, en virtud de que en los Estados democráticos existe un proceso de elección de nuestros representantes mediante el ejercicio del sufragio universal, secreto y libre, que los convierte en depositarios de dicho atributo. En contraste, la legitimidad funcional tiene relación con la eficacia por medio de la cual las instituciones democráticas, en este caso el Congreso, desarrollan todas y cada una de las funciones que constitucionalmente se les atribuyen y justamente por ser eficaces se legitiman a sí mismas. El Parlamento es, ya

lo dijo Kelsen, pieza central de la democracia parlamentaria como forma de Estado, misma que se concreta, organizativamente, en cualquiera de las dos formas básicas de gobierno: presidencialismo o parlamentarismo y es la piedra angular en estos dos sistemas porque es la única institución del Estado que representa a la totalidad de la nación, pues en él se congregan y reúnen la pluralidad de intereses e ideas que en cada momento histórico existen y se manifiestan en la propia sociedad.

Todos los desaciertos, excesos y cambios producidos recientemente en la vida política y social de nuestro país no son suficientes para menoscabar la idea de que el Congreso es una institución necesaria para la construcción, consolidación y continuidad de nuestro incipiente sistema democrático. La capacidad con que cuenta nuestro Congreso de representar, aunque sea de manera imperfecta, la pluralidad de tendencias, intereses y voluntades existentes en la totalidad de nuestra comunidad política, no se encuentra en ningún otro organismo o institución. A las ventajas derivadas de su carácter plural se unen, sin duda, las consideraciones de legitimidad que devienen de estar integrado precisamente por representantes nacionales. Es este, y no otro, el enorme capital político con el que cuenta el Congreso General. Sin embargo, la enorme legitimidad con que cuentan nuestros congresos, derivada de su integración plural, no es suficiente; hay que avanzar mucho más, la disyuntiva que ahora tienen frente a sí nuestras asambleas representativas es la de la legitimidad funcional, es decir, la eficacia en sus funciones, esto es, de sus procedimientos; nuestras asambleas representativas (y para ser más específicos, el Congreso mexicano) están urgidas de una refundación. Es decir, de una redefinición y adaptación en su estructura y funciones que le permitan aten-

der los desafíos, exigencias y retos del cambio social y político que experimenta en nuestros días el conjunto de la sociedad mexicana.

A nadie escapa hoy que las inercias del pasado hegemónico en nuestras cámaras y las reglas creadas para ese escenario de partido único, condicionan decisivamente la actuación parlamentaria y exigen no sólo reformas puntuales sino, incluso, motivan la adopción de nuevas perspectivas sobre el papel del Congreso de la Unión. En este contexto los retos y desafíos genéricos —que como coordenadas debe tener en cuenta la institución— pasan, como mínimo, por: 1. Redefinir la estructura orgánica y dimensión de las cámaras; 2. Consolidar los cuerpos de apoyo técnico; 3. Dejar atrás, de manera definitiva, el predominio del Ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa del Congreso; 4. Convertir a las comisiones en los escenarios propicios para el desahogo del trabajo parlamentario; 5. Romper con la elaboración masiva de normas cuya abundancia repercute en la calidad de la producción parlamentaria y en la pérdida de calidad legislativa; 6. Superar el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del Parlamento, a través de los grupos parlamentarios, y reforzar la, hasta ahora, posición secundaria del parlamentario individual; 7. Hacer frente, mediante procedimientos innovadores, a la omnipresencia de los medios de comunicación que, por virtud del lento y abigarrado funcionamiento interno del Congreso, se han convertido, progresivamente, en el foro auténtico de confrontación política y el lugar idóneo para la discusión entre las alternativas de gobierno.

Consecuencia de estas omisiones que han colocado al Congreso mexicano en una delicada situación, es entendible por la erosión de su imagen frente a la so-

ciudad que éste no sea capaz de experimentar ningún sentimiento de aprecio e identificación popular con la institución que legítimamente le representa, como se refleja en los muy variados sondeos de opinión. En nuestro país es, por todos conocido, que el Congreso y sus integrantes se encuentran situados entre los políticos y las instituciones menos conocidas y estimadas por los mexicanos. No debemos, por otra parte, perder de vista que si esta es la realidad a nivel nacional, no es muy distinta la situación que experimentan las asambleas de las entidades federativas.

### **La transformación del Congreso desde el punto de vista de la armonización de los artículos 70, 72 y 78 de la Constitución**

La legitimidad funcional, en suma, no es otra cosa que hacer eficaz la labor del Poder Legislativo. Para ello no sólo deben ponerse en el centro de la discusión las funciones del Congreso y la manera en la que éstas se ejercen, sino, al mismo tiempo, la estructura de los órganos encargados de llevarlas a cabo. Desde esta perspectiva, organización y funcionamiento son dos aspectos íntimamente relacionados que exigen una amplia adecuación del marco jurídico del Congreso mexicano el que –dando una interpretación armónica y sistemática de los artículos 70, 72 y 77 de nuestra Constitución–, genere un marco normativo nuevo, claro y preciso que rijan la vida de nuestras asambleas.

Las reformas constitucionales y legales que a últimas fechas han impactado de forma directa o indirecta en el marco normativo del Congreso pueden agruparse, sintéticamente, de la siguiente manera:

- a) En 1977 y dentro del marco de la llamada “Reforma política”, se derogó la fracción XXIII del artículo 73 que reconocía la facultad del Congreso para expedir su Reglamento para el gobierno interior.
- b) A partir de ese momento el artículo 70 estableció: el “Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”.
- c) Con base en dicho precepto, en 1979 se expidió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- d) A pesar de la aprobación de la anterior ley se ha continuado aplicando el Reglamento para el gobierno interior que data de 1934 en todo lo que no se opone a la ley orgánica.
- e) La ley de 1979 fue sustituida en 1999 por la Ley Orgánica actualmente en vigor.
- f) Por último, conviene dejar constancia de la reforma<sup>1</sup> que modifica el artículo 3º de la Ley Orgánica, que a la letra señala: “El Congreso y las Cámaras tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra”. Esta reforma, según se afirma, tiene como finalidad que cada una de las cámaras pueda, sin intervención de la otra, expedir su reglamento interno. La aplicación de dicha reforma podría provocar una previsible inconstitucionalidad.

<sup>1</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 2004.

A grandes rasgos este es el escenario legal, después de la Constitución, que rige a nuestro Congreso, una Ley Orgánica que data de 1999; un Reglamento interior de 1934 que se aplica parcialmente y una norma que permite la expedición de un reglamento para cada una de las cámaras.<sup>2</sup>

No obstante lo anterior, el mandato o los imperativos constitucionales no están satisfechos. Veamos por qué: el artículo 70 establece que el Congreso expedirá la ley que regulará su *estructura y funcionamiento* internos. Esto sugiere que hasta ahora nuestras leyes orgánicas se han encargado de regular sólo la parte orgánica de las cámaras, es decir, los órganos y sus competencias, no así el funcionamiento o, si se me permite, los procedimientos que desarrolla nuestro Congreso, como el procedimiento legislativo, el presupuesto, la declaración de procedencia, el juicio político, la aprobación de tratados internacionales, entre otros.

Por lo que se refiere al artículo 72 de nuestra Constitución, éste indica que debe existir un Reglamento de Debates para normar las discusiones y votaciones que se presenten cuando se discuta un proyecto de ley o decreto. Reglamento que nunca ha existido, pues los debates en nuestras cámaras frecuentemente se rigen por acuerdos parlamentarios y no por una norma de esta naturaleza.

Finalmente la fracción III del artículo 77 señala que las cámaras, de manera individual, pueden “nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma” con una visión tergiversada. Se ha sostenido que este precepto posibilita a las cámaras para expedir, cada una, su propio reglamento interior. Esto

<sup>2</sup> Esto sin contar la diversidad de acuerdos que rigen hoy la vida interna de nuestras cámaras.

no es así, lo que dicha fracción permite es expedir el reglamento interior de la secretaría, no de la Cámara, como en ocasiones se ha afirmado; y, en este caso, los Estatutos de organización expedidos por ambas cámaras desarrollan esta norma.<sup>3</sup>

En este orden de ideas la primera tarea que el Congreso debe emprender o, dicho de otra forma, la primera reforma pendiente que nuestro Parlamento debe atender es la de su marco jurídico. Dicha reforma integral debe tener como derrotero no sólo la armonización de los preceptos constitucionales antes aludidos, sino la generación de una normatividad moderna, clara y precisa que privilegie el principio de legalidad; evite, en la medida de lo posible, la discrecionalidad de los órganos internos de las cámaras y fomente el respeto al estado constitucional y de derecho.

### **Breves notas sobre las necesarias reformas al procedimiento legislativo**

Si pasáramos revista a los procedimientos que desarrollan hoy en día nuestras cámaras de manera exclusiva o actuando como Congreso General, nos vamos a dar cuenta de que muchos de estos procedimientos son poco funcionales. Analicemos brevemente dos de las competencias más importantes que desarrollan los Parlamentos modernos: la función de hacer leyes –que comprende la capacidad de los órganos y mecanismos que se tienen para tal fin–, y la relevante función de control.

<sup>3</sup> El Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de mayo de 2000. Mientras que el del Senado de la República se publicó el 22 de noviembre de 2002.

## *Una nueva forma de crear y entender el ordenamiento jurídico*

Empecemos por la función que dio nombre, durante el siglo XIX, a nuestras asambleas representativas, el procedimiento legislativo. En el ordenamiento jurídico mexicano seguimos creando las normas legales con fundamento en los artículos 71 y 72 constitucionales, escasamente reformados, desde 1917; y eso no sería extraño si esa manera de crear normas con rango de ley siguiera respondiendo a las necesidades de una sociedad como la nuestra que requiere de procedimientos rápidos y expeditos de creación de leyes que no coloque a la producción legislativa a la zaga de la producción administrativa.

En México es necesario abandonar la idea de procedimiento legislativo, para empezar a hablar de teoría de la legislación, esto es, de un diseño institucional para crear, de manera racional, normas con rango de ley o, si se prefiere, de proceso legislativo y de diversos procedimientos legislativos, que permitan que las leyes sean verdaderos actos de razón, o si se prefiere que se aprueben sólo las leyes estrictamente necesarias y con esto contribuir a que los ciudadanos cumplan sus preceptos. En nuestro ámbito parlamentario seguimos afirmando con absoluta contundencia y convicción que la mejor legislatura es la que aprueba más iniciativas de ley o, peor aún, que el mejor legislador es el que presenta el mayor número de iniciativas legislativas. Cuando es por todos conocido que en un Estado corrupto la marea legislativa es mayor. La ley y el respeto a ésta son la vía de convivencia civilizada de las sociedades modernas. Pueden existir muchas leyes, tantas como el legislador aprueba, pero siempre serán menos los ciudadanos dispuestos

a respetarlas; para que esto suceda, el legislador, en su sentido más amplio, debe coadyuvar para que las leyes sean claras, precisas y concisas y con ello se beneficie su cumplimiento. Hoy deberíamos discutir sobre las diversas opciones posibles para generar normas con rango de ley, como pueden ser procedimientos de urgencia o de emergencia, comisiones con delegación plena, es decir, delimitar las materias sobre las cuales las comisiones desahogarán los asuntos desde el inicio y hasta el final, generar condiciones para que pueda presentarse la legislación delegada y el control de la misma.

Una idea más que subyace en la inquietud de contar con un diseño institucional de creación de normas con rango de ley, es que las iniciativas sean efectivamente analizadas, dictaminadas, discutidas y aprobadas con el tiempo suficiente para hacer de ese proyecto una ley que en sí misma engendre las posibilidades de su aplicación y cumplimiento. La posición de colaboración del Congreso en cuanto participe en la creación de las normas con rango de ley debe de ser, sin la menor duda, decisiva, esto es, de notoria importancia para determinar el contenido efectivo de la norma. Para ello es preciso que el Congreso mexicano cuente con los insumos necesarios que le permitan hacer frente a este *desiderátum*.

En este orden de ideas es en donde se inscribe la necesidad de estructurar una teoría de la legislación cuyo objeto de estudio no sean sólo las leyes publicadas, sin más, sino analizar asimismo el tránsito de la decisión política al momento en que ésta se concretiza en una norma con rango de ley o incluso en un conjunto normativo. No hay duda de que los juristas en gran medida se han formado con la idea de que su principal función será la de interpretar los textos normativos y no la pro-

ducción de los mismos; labor que, por otro lado, se ha dejado casi en exclusiva a los técnicos legislativos o a los expertos en la elaboración y redacción de las normas. Si a lo anterior agregamos que el positivismo ha provocado que el estudio de las leyes inicie a partir de su publicación en los diarios oficiales, dejando de lado todo el proceso anterior que llevó justamente a su publicación. Nos encontramos ante un escenario que evidencia, a nuestro juicio, la necesidad de una teoría de la legislación que aporte no sólo un mayor reforzamiento al principio democrático y a la seguridad jurídica de los ciudadanos, sino que además contextualice la técnica legislativa como una disciplina auxiliar de ésta, la cual tendría como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de los textos jurídicos, entre ellos los de producción legislativa.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Entender así la técnica legislativa es considerar que su aplicación se da también en la elaboración de documentos jurídicos que no son normas y disposiciones legislativas, por ejemplo sentencias o contratos. Sobre el particular Pablo Salvador Coderch, “Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa”, en *Curso de técnica legislativa*, GRETEL, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y Debates, núm. 14, 1989, p. 11. Del mismo autor “Introducción”, *La forma de las leyes. 10 estudios sobre técnica legislativa*, GRETEL, Bosch, Barcelona, 1986, pp. 2-27. Por su parte, M. Martín Casals entiende que las directrices de la técnica legislativa son un conjunto de reglas sobre aspectos formales o conceptuales que han de tenerse en cuenta en la elaboración de disposiciones normativas. “La fixació de models lingüístics en las directrius de técnica legislativa”, en *La redacción de les lleis*, GRETEL, Barcelona, Escuela de Administración Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya, 1995, p. 172. Un aspecto también importante que hay que señalar es el carácter ajurídico de las reglas de técnica legislativa, como señala Salvador Coderch “conforme a la orientación dominante en Alemania federal, Austria, Suiza o, reciente, en Italia que son países con experiencia sobre la cuestión, las directrices se construyen como un texto artículo, como un conjunto de reglas pero, normalmente, no son reglas jurídicas”, “El título de las leyes”, *La forma de las leyes...*, op.

Las leyes, como productos de la razón, requieren para su creación un conjunto de principios y fundamentos ordenados que sirvan de cauce racional para solucionar las discrepancias entre un estado de hecho (ser) y un estado que debe alcanzarse (deber ser). La teoría de la legislación tiene como objeto de estudio el amplio ámbito que abarca desde el momento de asumir la decisión política y hasta el instante en el que ésta se concreta mediante su incorporación e impacto al ordenamiento jurídico en forma de ley. Los principios de la teoría de la legislación, comunes a todo el ordenamiento, no son creadores de normas, sino que pretenden, simplemente, coadyuvar a la transformación de un aspecto de la realidad jurídica en general y mexicana en particular.

En suma, y sin pretensiones exhaustivas, podemos señalar que la teoría de la legislación<sup>5</sup> tiene como objeto de estudio no sólo la forma de producir, modificar o

---

*cit.*, p. 15. Para más detalle véase Luis María Cazorla Prieto, *Codificación contemporánea y técnica legislativa*, Aranzadi, Madrid, 1999, pp. 87-92.

<sup>5</sup> No existe unanimidad en la doctrina para denominar las distintas disciplinas que en los últimos años se han ocupado de los diversos aspectos del quehacer normativo; así, por ejemplo, frente al término *técnica legislativa* podemos encontrar el de *técnica normativa*, *ciencia de la legislación* y *teoría de la legislación*. Respecto de los dos primeros se ha establecido que el carácter de la técnica normativa permite un enfoque más amplio para incluir aquellos supuestos de elaboración de normas que no tienen formalmente carácter legislativo, reconociendo que la expresión “técnica legislativa”, atribuida a Geny, es la más usual y habitual. *Cfr.* Germán Gómez Orfanel, “Significado y alcance de la técnica normativa”, *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1991, p. 13. El trabajo de Geny es “La technique législative dans la codification civile moderne”, *Le Code Civil 1804-1994*, vol. II. Respecto a la diferencia entre ciencia y teoría de la legislación, el primer término es atribuido a G. Filangieri por su obra *Ciencia de la legislación 1780-1785*). Para lo demás véase Manuel Atienza, *Contribuciones a la teoría de la legislación*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 15-25.

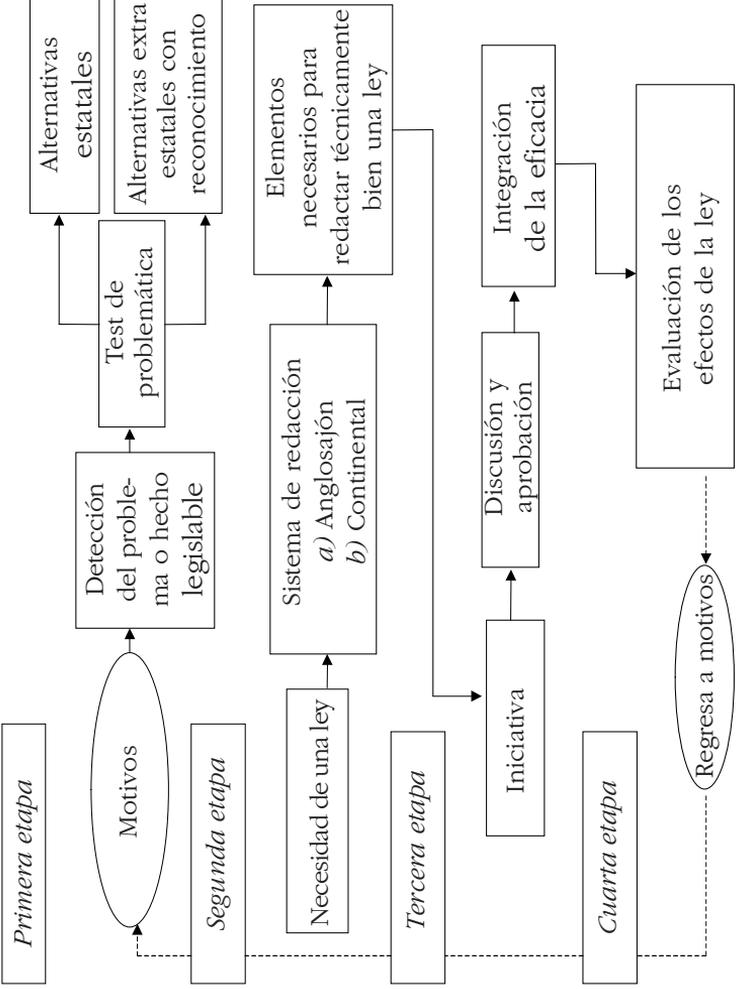
suprimir una norma con rango de ley o un conjunto normativo que se sustentan en una decisión política, sino también las leyes vigentes. Los destinatarios principales, aunque no únicos de esta teoría, son los creadores de normas con rango de ley. No nos referimos, pues, al “técnico” que indaga con métodos pretendidamente científicos la norma aplicable al caso concreto. El ámbito al que nos vamos a referir tiene que ver con el operador legislativo –sea jurista o no–, con el redactor de una norma con rango de ley que tiene que trasladar al papel una determinada decisión política.<sup>6</sup>

De manera más sencilla podemos afirmar que dicha teoría servirá para conocer cuándo debe crearse una ley. Es evidente que no siempre para la solución de un problema se requiere de un texto legal. Por lo anterior, la propuesta que aquí se formula, puede sintetizarse en un diagrama de flujo circular que se integra por cuatro etapas: dos fases prelegislativas, una legislativa y una poslegislativa en sede parlamentaria, en donde la última de éstas desembocaría en la primera con un ímpetu, que puede o no ser permanente y constante.

El esquema iniciaría con una serie de impulsos o motivos destinados a fijar lo que hemos denominado *detección del problema o hecho legible*, que una vez pasado por el tamiz de un diagnóstico (*test* o cuestionario de problemática) y ofrecida una gama diversa de alternativas, nos lleva a la conclusión de que es necesaria la creación de una norma con rango de ley; iniciaríamos, sólo así, la segunda etapa de tal diagrama que nos llevaría a optar, para la elaboración de dicha ley,

<sup>6</sup> La teoría de la legislación viene a significar no sólo una racionalización de la producción normativa legal, sino una profesionalización de quienes redactan el derecho, esto es, el *draftsman* o redactor de normas.

# Diagrama de flujo



por uno de los dos sistemas de redacción de las normas: 1. Sistema anglosajón, y 2. Sistema continental. Los cuales nos auxiliarían para cumplir con los cinco elementos mínimos necesarios para redactar bien técnicamente una ley: *a)* comprensión de los objetivos, *b)* análisis de los objetivos, *c)* diseño de la estructura de la norma, *d)* composición o redacción de la norma, y *e)* examen crítico de los resultados. A la anterior instancia le seguiría el procedimiento legislativo, propiamente dicho, integrado en tres etapas: 1. Fase de iniciativa, 2. Fase de discusión y aprobación, y 3. Fase integradora de la eficacia.

El diagrama en comento tendría como última etapa evaluar los impactos y efectos de la ley. Finalmente, los resultados de dicha evaluación se podrían convertir o no en lo que en la primera etapa denominamos *motivos*, situación que retroalimentaría el diagrama e iría, por sí mismo, no sólo depurando el propio ordenamiento jurídico, sino también evidenciando los rezagos y lagunas de éste. Conviene señalar que la síntesis esquemática que aquí ofrecemos tiene como punto de referencia fundamental las normas con rango de ley. Esto no significa, sin embargo, que los elementos legislativos abordados no sean predicables de otras disposiciones jurídicas de naturaleza distinta, lo son, pero adaptadas a las circunstancias particulares de cada una de éstas.

La teoría de la legislación que se resume en el diagrama anterior posee, desde luego, un carácter de generalidad que persigue eliminar el terrible rezago teórico y práctico en los procesos de formación de las normas con rango de ley; si la problemática apunta sobre cuestiones de muy diversa naturaleza y con consecuencias de distinta entidad –validez, coherencia, lógica y claridad del ordenamiento–, es recurrente que, al menos, resulta necesario provocar en la doctrina mexicana un

debate técnico que genere, entre quienes tienen la responsabilidad de elaborar normas legales, directrices comunes ajustadas a la estructura material y formal de nuestro ordenamiento, cuya aplicación contribuya a hacer lo más real posible el principio de seguridad jurídica. De lo contrario, seguiremos creando las normas secundarias de nuestro ordenamiento desde la óptica de cada “operador político”, criterio que aunque se aplique con el mejor de los propósitos, ha resultado en muchos casos contrario a dicho principio. Por tanto, en un sistema democrático la teoría de la legislación debe partir de un correcto entendimiento de la figura del Parlamento como órgano estatal que concentra la más amplia pluralidad y el órgano que por su propia vocación está obligado a conciliar los intereses de la sociedad.

Por otro lado, debe considerarse que en un Estado compuesto, como es el nuestro, es preciso tener presente que pretender mejorar la ley que aprueba el Congreso de la Unión es incidir, de manera notable, en las leyes aprobadas por los congresos locales. Las leyes federales son en cierta medida el parámetro técnico e, incluso, el paradigma que sirve de referencia a las asambleas de las entidades federativas. Sus virtudes y sus vicios se ven reflejados en la obra legislativa de los congresos locales. Por ello, y para no seguir comprometiendo la coherencia interna del ordenamiento jurídico mexicano, es importante racionalizar el proceso de creación de las normas legales que implique una mayor precisión y claridad de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. Es imprescindible abandonar de una vez y para siempre el arcaísmo en la elaboración de las normas con rango de ley y empezar a transitar por senderos más acordes con la eficacia en la manera de crear las normas legales mexicanas.

Por último, es preciso señalar que por medio de la teoría de la legislación no pretendemos, ni mucho menos, un adoctrinamiento mitificador de la letra de la ley, sino recuperar el sentido de esta categoría normativa como actos de inteligencia, de justicia y de razón.

*Las comisiones parlamentarias:  
órganos centrales del trabajo legislativo*

En el contexto de construcción del ordenamiento jurídico secundario, recobran una especial importancia las comisiones como los órganos parlamentarios idóneos para la ejecución del trabajo legislativo y los escenarios adecuados para construir consensos, rescatando el concepto de Woodrow Wilson del gobierno congresional, como el gobierno por los comités.

La irrupción del sistema de comisiones en las asambleas constitucionales y la nueva racionalización del trabajo parlamentario dan un significado diverso a la división y especialización de las asambleas representativas, convirtiendo a las comisiones en los órganos naturales de las cámaras parlamentarias durante ya casi dos siglos a través de los cuales las labores han sido asumidas por los legisladores como actores políticos y fortalecidas por quienes han ejercido los servicios técnicos de apoyo. Dicho sistema no se ha sustituido por otro hasta nuestros días, su evolución ha consistido en perfeccionarlo y reforzar el ámbito competencial de las mismas. Por ello, convendría robustecer, en nuestro entorno, el diseño que trazó el legislador ordinario de 1999 para dar mayor certeza a las comisiones en el ejercicio de sus funciones, no sólo legislativas, sino de control evaluatorio. La práctica parlamentaria reciente adolece de diversas lagunas le-

gislativas que impiden la consolidación de un verdadero sistema de comisiones que sea protagonista determinante no sólo en la toma de decisiones por la vía legislativa, sino, y sobre todo, en las funciones de fiscalización y control del Ejecutivo.

El trabajo de los legisladores en las comisiones parlamentarias es un requisito indispensable para el fortalecimiento del Congreso de la Unión, pero para ello es necesario que las comisiones de nuestras asambleas cuenten con apoyos técnicos suficientes que permitan un mejor desarrollo de sus funciones. Diversas circunstancias así lo exigen, baste simplemente hacer referencia a algunos aspectos que consideramos apremiantes. Uno de ellos tiene que ver con la necesidad de avanzar en el fortalecimiento técnico del Poder Legislativo. Reforzar al Congreso desde esta perspectiva implica acelerar el paso para la consolidación de un servicio civil de carrera, que permita la profesionalización de los cuerpos de apoyo en los que de manera recurrente recae la labor de análisis y dictamen de las iniciativas de ley. Un primer paso de suma importancia, pero que al parecer quedó rezagado, fue la aprobación del Estatuto de Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Diputados y su correlativo en el Senado; sin embargo, parece experimentarse un largo estancamiento y no sabemos cuándo terminará. El esfuerzo que hiciera la LVII Legislatura al momento de promulgar una nueva Ley Orgánica, no se ha visto correspondido con un avance decisivo en la consolidación de un verdadero cuerpo de técnicos parlamentarios. Han transcurrido desde entonces dos legislaturas.

A nuestro juicio, el apoyo técnico debe darse desde dos perspectivas, o en dos ámbitos si se prefiere: el primero de extraordinaria urgencia e importancia, cuya finalidad es contribuir a que las decisiones se asuman y

discutan en las comisiones y, en consecuencia, se fortalezca su trabajo y con ello la función deliberativa del Congreso –tiene que ver con el apoyo directo a las mismas y que llamaríamos inmediato: un equipo que les permita la elaboración de dictámenes, informes y opiniones profesionales y bien estructurados para favorecer la negociación razonada entre los legisladores integrantes de las comisiones, el cual requeriría de un apoyo jurídico, de investigadores en diversas materias del quehacer parlamentario y especialistas preferentemente en la elaboración de dictámenes, opiniones e informes–. Un segundo aspecto tiene que ver con el fortalecimiento del Congreso como institución del Estado, el cual implica el reforzamiento de la investigación a largo plazo, esto es, del planteamiento de problemas a los que por la vía de la investigación se pretenda dar soluciones.

La creciente complejidad de los problemas de una sociedad como la nuestra ha generado una enorme dificultad al momento de asumir decisiones políticas, ello no sólo por el clima de evidente falta de visión de Estado en un país en donde la transición democrática no termina de asentarse, sino por el amplio desconocimiento de la compleja realidad mexicana y, fundamentalmente, por la ardua labor que conlleva la elaboración de una regulación concreta, frente a la pluralidad de posibilidades que permitan el desarrollo de México. La legislación en nuestro país, en suma, es todavía decisiva para dar rumbo y certeza a la población de hacia dónde se dirige nuestra economía, nuestra cultura e, incluso, nuestra ciencia; pero aquélla no puede seguir elaborándose como hasta ahora sin un apoyo técnico que coadyuve con el decisor político para que éste adopte la mejor opción legal. La decisión, todos sabemos, siempre será de él.

Los cuerpos técnicos no secuestran para sí tal responsabilidad política, simplemente contribuyen a que tal decisión sea asumida con información y fundamento. No podemos desconocer que una decisión de gobierno, en su sentido más amplio, es una solución técnica políticamente conducida que requiere imprescindiblemente de la asesoría de expertos que contribuyen con su imparcialidad y conocimientos específicos a la implementación práctica de dicha solución.

### *El Congreso mexicano. Entre el control y el equilibrio*

En otra vertiente de la legitimidad funcional se encuentra el reto que tiene el Congreso de controlar y servir de equilibrio entre el resto de los poderes. Esta disyuntiva competencial sitúa a nuestras cámaras en los órganos del Estado mexicano que están llamados, por vocación, a propiciar y mantener espacios de colaboración con los demás poderes. El concepto moderno de *control parlamentario* debe entenderse como la suma de instrumentos y mecanismos que posee el Congreso para desarrollar un amplio control y fiscalización de la actuación de las actividades del gobierno y en donde las minorías parlamentarias desempeñan un papel principal. El concepto de *equilibrio*, constriñe al Legislativo a cooperar en la integración de otros órganos igualmente relevantes para la conducción del Estado (como el nombramiento del presidente y los consejeros del Instituto Federal Electoral, el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental) y exigen de éstos procedimientos idóneos y uniformes no sólo para realizar dichos nombramientos sino, en virtud de haber

compartido su legitimidad democrática, para exigir eficacia en las funciones que constitucionalmente se asignan a tales instituciones. En suma, la responsabilidad del Congreso no se agota en un simple nombramiento, sino que subsiste al mismo y obliga a las cámaras a dar continuidad, mediante el ejercicio del control parlamentario, a los actos u omisiones de los órganos a los que ha dado su confianza.

Por otra parte, hoy se puede decir que contamos con unas cámaras en gran medida plurales que discuten, deciden, convocan, pero muchas veces no resuelven con la celeridad y la intensidad que demanda un país en transición. Por tanto, es preciso construir con delicadeza y responsabilidad los espacios de colaboración entre poderes, superando las desconfianzas mutuas, y se generar acuerdos de Estado que trasciendan legislaturas –y aun gobiernos– y contribuyan al bienestar de la sociedad en su conjunto. Un Legislativo capaz de gobernar (o cogobernar, si se prefiere) junto con el Ejecutivo y ofrecer un rumbo cierto al país. Evidenciar, sí, las debilidades de las políticas públicas, las decisiones del Ejecutivo, la malversación de recursos públicos, pero, al mismo tiempo, un Congreso constructivo, competente, con la finalidad de ser el escenario propicio para la edificación y consolidación de los proyectos que haga de nuestra incipiente democracia un sistema de más y mejores relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Ante este panorama hoy más que nunca es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano y redimensionar su necesidad y adecuación a la realidad y las circunstancias que imponen los nuevos tiempos, dentro del sentido que Harold Laski otorga a las instituciones como seres vivos, que cambian con las modificaciones producidas en el medio en que operan y que

difieren de un momento a otro en función de los hombres que las manejan.

Con la finalidad de contar con un Congreso controlador efectivo, es indispensable una regulación que permita fortalecer el binomio indisoluble que implican la información y el control parlamentario. Sin las disposiciones legales y reglamentarias indispensables ningún Congreso, por muy representativo que sea, podrá cumplir cabalmente con sus funciones. La información es la esencia del control parlamentario y el instrumento que abre la enorme posibilidad de que los legisladores individualmente considerados puedan asumir posiciones cada vez más documentadas e informadas y con ello contribuyan a generar una nueva imagen, más moderna y eficaz de nuestro Congreso.

### **Reflexión final**

Exigir al Congreso mexicano legitimidad funcional plena es urgirle para que recobre la importancia y centralidad que en toda democracia contemporánea tiene el Parlamento, no sólo como creador eficaz de normas con rango de ley precisas, claras y concisas, y como controlador, fiscalizador y evaluador de las actividades del Ejecutivo, sino como defensor de los derechos fundamentales de los mexicanos, como garante del sistema democrático y, en consecuencia, como responsable del respeto pleno a las minorías.

A nuestro Poder Legislativo y a todos sus integrantes debe preocupar y ocupar la imagen negativa que se proyecta de ellos hacia la sociedad; ataques que no sólo vienen de sus adversarios políticos, sino de poderes fácticos a los que no conviene un Congreso profesional,

eficaz, estable y fuerte. En la medida en que el Congreso sea cada vez más experto, competitivo, responsable, transparente y eficaz, los ciudadanos se sentirán más cerca de él, convirtiéndose en una institución absolutamente necesaria para el desarrollo económico, científico y social de nuestro país.

Este tipo de foros favorecen en gran medida a fijar la dimensión y el alcance de los retos que tiene frente a sí el Congreso; es necesario reflexionar y contribuir para que, de una vez por todas, se generen los consensos y se afronten con decisión las reformas pendientes del Parlamento mexicano.

# Los grupos parlamentarios y el fortalecimiento del Congreso

*Ricardo Espinoza Toledo*

La pertinencia de este foro reside básicamente en dos aspectos: por un lado, en la importancia indiscutible e insustituible del Congreso en el proceso de definición de las políticas nacionales; por otro, en el desfase que se observa entre ciudadanos e instituciones representativas. Ambos fenómenos son condición suficiente para reflexionar acerca de las reformas necesarias que hagan más eficiente al Congreso.

1. Es innegable el desarrollo político experimentado por nuestro país en las últimas décadas. De procesos electorales no creíbles, se transitó a un sistema electoral esencialmente confiable y equitativo; de un sistema de partido hegemónico se llegó a otro en el que la nota característica es la existencia de partidos competitivos; y entre otros cambios igualmente relevantes, pasamos de un Congreso dominado por un solo partido y por la presidencia de la República, a un Congreso autónomo, plural y multipartidista.

Resultado de un proceso largo y complejo, el principio de división de poderes es una realidad política en México. Lo que sigue es convertir la potencialidad derivada de la pluralidad democrática en relaciones cada vez más constructivas que produzcan los resultados necesarios para una mejor convivencia y existencia. En ese sentido, por ser el órgano colegiado y diverso de representación política y la expresión de la voluntad colectiva, el Congreso es el espacio llamado a seguir desempeñando funciones de primerísimo orden. El punto, entonces, es combinar el carácter plural de estos órganos de representación con la eficacia en su desempeño, pues un gobierno eficaz pasa necesariamente por un Congreso que atiende de manera permanente los temas fundamentales del país.

2. El parlamento es lugar de toma de decisiones políticas.<sup>1</sup> Por eso existe un complejo y sofisticado instrumental de reglas y procedimientos para permitir en su interior modos ordenados de expresión de la pluralidad que lo caracteriza. En México, las fuentes formales del derecho parlamentario son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG), el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (RGIC) —desfasado, data de 1934—, los usos, prácticas o costumbres parlamentarias, la jurisprudencia, la doctrina, los acuerdos. La estructura de gobierno del Poder Legislativo y su esquema organizativo se establecen esencialmente en la LOCG: la presidencia de la Cámara, la Mesa Directiva, el Pleno, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Pro-

<sup>1</sup> Mauricio Cotta, “Parlamentos y representación”, en Gianfranco Pasquino, S. Bartolini *et al.*, *Manual de ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, p. 293.

gramación de los Trabajos Legislativos, la estructura de comisiones y el reconocimiento de los grupos parlamentarios está en ese cuerpo normativo. En otros términos, las disposiciones legales (LOCG) y reglamentarias (RGIC) son básicas para el buen desempeño del Congreso.

Hay razones para poner el énfasis en la dimensión normativa, pero no es lo único por atender: los grupos parlamentarios son instancias igualmente decisivas y los que, a final de cuentas, le imprimen el ritmo al dinamismo del Congreso.

3. En cuanto institución que recrea el disenso y la exigencia de acuerdos, el Parlamento es, por principio, la vitrina del pluralismo.<sup>2</sup> En ese sentido, la estructura del parlamento es la estructura del sistema partidista canalizada por el cuerpo de normas internas. Desde esta perspectiva, otra dimensión de las cámaras son los grupos parlamentarios, pues son los que hacen posible la construcción de acuerdos. Con base en la LOCG, los grupos parlamentarios son órganos constituidos que pertenecen a un mismo partido político (y se requiere al menos de cinco representantes para ser reconocidos como tales).

Esos grupos pueden definirse como órganos constituidos voluntariamente por los parlamentarios individuales que, cumpliendo con los requisitos exigidos por la Ley Orgánica, pertenezcan a un mismo partido político; las funciones que tienen encomendadas las ejercen como expresión de la presencia de esos mismos partidos en el interior de la Cámara.

Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido (debiéndoseles guardar las mismas consideraciones

<sup>2</sup> *Idem.*

que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que desempeñen sus atribuciones de representación popular). El grupo parlamentario tiene un margen de acción muy amplio, pero supone y se sostiene en el diputado individual.

La Junta de Coordinación Política, por ejemplo, es un órgano de deliberación y adopción de acuerdos. El sistema de adopción de acuerdos se realiza por medio del voto ponderado, en virtud del cual el voto de cada coordinador vale en proporción al número de miembros que tenga el correspondiente grupo parlamentario. Los integrantes de éste tienen entonces una importancia determinante en la toma de decisiones que afectan el desempeño de la Cámara. Una política de interrelación dentro y entre grupos parlamentarios es pertinente a fin de propiciar la construcción de consensos amplios.

4. Sostener que los grupos parlamentarios constituyen el motor de nuestro Congreso no es una exageración. Y dentro de los grupos, cada legislador posee una experiencia institucional que puede aprovecharse, experiencia que enriquece en el Congreso en la medida en que se enfrenta a circunstancias novedosas que requieren estrategias apropiadas para satisfacer los procesos de toma de decisiones. Como se sabe, los grupos distribuyen entre sus legisladores la integración de las comisiones. Aunque, en efecto, las comisiones están compuestas por miembros de los distintos grupos, la comunicación entre diputados y grupo no fluye con la rapidez y extensión siempre necesarias para mantener aceitada la relación entre ambos. Por esto la posición de los integrantes de una comisión no siempre coincide con la de su grupo de pertenencia, órgano preeminente cuando de tomar decisiones se trata.

De ahí la conveniencia de atender la comunicación interna de cada grupo para hacer menos tardado y costoso el trabajo de los diputados; revalorizar la estructura orgánica de los grupos parlamentarios; incentivar la participación de los legisladores en la discusión y el análisis de los distintos temas; definir estrategias de negociación hacia fuera del propio grupo; construir puentes de comunicación con otros grupos parlamentarios, con el Senado y con organizaciones extraparlamentarias; aprovechar mejor la estructura de comisiones y preservar la relación con los círculos gubernamentales.

Se trata de fortalecer a los grupos parlamentarios por la vía de aprovechar las potencialidades de sus integrantes, lo que depende de otros factores como el desarrollo de mecanismos internos de comunicación y negociación, el mayor compromiso de los legisladores en los asuntos del grupo y la búsqueda de soluciones lo menos costosas posible.

La fortaleza de los grupos parlamentarios está igualmente ligada a su capacidad para establecer enlaces, construir agendas de interés común, promover posiciones conjuntas, en otras palabras, integrarse e integrar a los otros grupos en el proceso legislativo. El espacio ofrecido por las comisiones constituye un valioso recurso para crear puentes de comunicación con legisladores de las distintas fracciones parlamentarias.

El objetivo es convertir a la Cámara de Diputados en el espacio central de la negociación de los asuntos nacionales y propiciar los consensos más amplios posibles, dentro y fuera del propio Congreso.

5. El grupo parlamentario se proyecta como un órgano parlamentario que emana de la existencia de los partidos; más aún, de acuerdo con la Ley Orgánica (art. 26),

las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno derivan de los estatutos del partido político en el que militen. A pesar de ello, el grupo parlamentario no es una traslación mecánica de los partidos, sino que, al igual que los legisladores en lo individual, conserva una dosis de autonomía en todo aquello que sucede antes del voto (desde la presentación de iniciativas hasta la rapidez del proceso legislativo, pasando por las propuestas de modificaciones a lo largo del examen y dictamen de las iniciativas), y también en el modo particular de funcionamiento del propio grupo.

La eficacia de la Cámara, en consecuencia, no depende sólo del buen desempeño de las comisiones legislativas, sino, y de manera relevante, de los grupos parlamentarios. En condiciones de gobierno sin mayoría en el Congreso, la creación de mayorías ampliadas es requisito indispensable para su buen funcionamiento. Los grupos son auténticas instituciones y, por tanto, es fundamental atenderlos.

En nuestro Congreso sigue faltando una política de interrelación entre grupos parlamentarios que dé paso a nuevas rutinas y estructure incentivos en su intercambio político.<sup>3</sup> Pero un diseño institucional sólo funciona bien cuando representa un equilibrio entre los intereses de cada grupo parlamentario, porque entonces se pueden procesar las diferencias<sup>4</sup> y facilitar la construcción de consensos amplios. A esto debe apuntar esa que hemos llamado una política de interrelación entre grupos parlamentarios.

<sup>3</sup> Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993, p. 13.

<sup>4</sup> James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*, FCE, México, 1997, pp. 62-66.

# Las comisiones ordinarias en el Congreso de la Unión

*Luisa Béjar Algazi*

Normativamente, las comisiones son foros de gran relevancia en el proceso representativo al permitir que cualquier juicio pueda someterse al escrutinio de la argumentación. En ellas, más que en el pleno, se crea el espacio para informar, explicar y justificar las propuestas de ley para que sean votadas por la asamblea. Por ello no es casual que su implantación se afiance hacia la segunda mitad del siglo XIX, una vez aceptado el sufragio universal. De esta manera, junto con el reto de lograr la integración del interés ciudadano, llegan a la arena legislativa los partidos políticos y la división del trabajo a fin de organizar sus tareas y de mejorar la calidad de sus productos. Pasado el tiempo, ambas soluciones tendrán que encontrar una fórmula de coexistencia al animar lógicas distintas en la tarea de dar cuerpo a la representación ciudadana. En casos como el estadounidense, la influencia de las comisiones logra superponerse a la reclamada por los partidos. En otros, el predominio de éstos y de sus grupos parlamentarios sobre aquéllas se vuelve casi un axioma, si bien bajo las modalidades y

con los matices exigidos por la realidad propia de cada experiencia.

Según algunos autores,<sup>1</sup> cuando el formato de gobierno presidencial se conjuga con un sistema de partidos incapaz de generar un gobierno con una mayoría disciplinada, el papel del sistema de comisiones en las decisiones políticas tiende a desdibujarse. A pesar de esta contingencia, así como a la intervención de los partidos, puede llegar a desdibujarse de la legislatura pero nunca desaparecer,<sup>2</sup> aun bajo los arreglos centrados en éstos, las comisiones son portadoras de poderes reales debido a la delegación total o parcial de ciertas obligaciones en ellas. Entre otras, e independientemente del carácter deliberativo del órgano parlamentario, la de legitimar como razonables las decisiones votadas por el conjunto de los representantes al haber sido expuestas, confrontadas y evaluadas en su seno. Aceptadas las restricciones de tiempo en el debate parlamentario,<sup>3</sup> a ello se suma la de facilitar la formación de mayorías por su capacidad para atemperar las oportunidades de confrontación a la que son proclives las grandes asambleas.<sup>4</sup>

También es necesario apuntar que la existencia de comisiones en la legislatura se encuentra estipulada y regulada por la norma, condición que les confiere una protección especial frente a los embates de los grupos parlamentarios. Este juicio es válido, de manera espe-

<sup>1</sup> Malcolm Shaw, "Committees in Legislatures", en John Lees y Malcolm Shaw (eds.), *Committees in Legislatures*, Martin Robertson, Oxford, 1979.

<sup>2</sup> Gary Cox y Mathew McCubbins, *Legislative Leviathan*, University of California Press, Berkeley, 1993.

<sup>3</sup> Bernard Manin, *Principles of Representative Government*, Cambridge Press University, Nueva York, 1997.

<sup>4</sup> Jon Elster, *Deliberative Democracy*, Cambridge Press University, Cambridge, 1998.

cial, cuando ninguno de ellos cuenta con una mayoría de curules suficiente para solventar por sí sólo el proceso de aprobación de la ley, lo que en entornos presidenciales puede elevar la capacidad de la legislatura para intervenir en la elaboración de las decisiones públicas, como de hecho ocurre en México desde hace ya varios años.

En el diseño institucional del Poder Legislativo mexicano, las comisiones ordinarias son mencionadas en diversos artículos de la Constitución, pero los elementos esenciales de su estructura sólo encuentran plena acogida en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG) y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RIC). Toman la forma de colegios o corporaciones<sup>5</sup> para apoyar las actividades legislativas de las cámaras, condición que las distingue de las creadas en forma transitoria con labores de investigación o de carácter jurisdiccional y, por lo mismo, destinadas a desaparecer una vez agotada su encomienda.<sup>6</sup> Su actividad principal se enfoca a la formulación de dictámenes en los que se recogen los informes, opiniones y juicios sobre las iniciativas turnadas a su consideración, a fin de formular una propuesta preparada para que sea avalada con, por lo menos, el voto de la mayoría de sus miembros.<sup>7</sup> Salvo en los casos considerados “de urgente y

<sup>5</sup> Susana Pedroza, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, UNAM, México, 1997.

<sup>6</sup> Arts. 41, 42 y 85 de la LOCG. De acuerdo con el art. 93 constitucional, las tareas de investigación quedan depositadas en comisiones especiales creadas para conocer el funcionamiento de la administración pública federal paraestatal o de cualquier asunto de interés público, como para conocer, según los arts. 110 y 111, sobre la posible responsabilidad de los servidores públicos (Susana Pedroza, *El Congreso de la Unión...*, *op. cit.*).

<sup>7</sup> Arts. 39, 85 y 94 de la LOCG.

obvia resolución” por dos terceras partes de la asamblea, cabe pensar que el texto así producido sirve para acotar la discusión y la votación final del pleno.<sup>8</sup>

Visto el asunto desde las teorías de la elección social, la creación de comisiones legislativas logra que la inestabilidad y el caos generados por la aplicación de la regla de la mayoría en la toma de decisiones puedan ser atenuados.<sup>9</sup> Esto ocurre al evitar que la dispersión en las propuestas y en la deliberación se prolongue de manera infinita. Ahora bien, la consecución de dicho objetivo depende de que las comisiones puedan disponer de algunas protecciones o privilegios de corte institucional. Aquí cabe hablar, por ejemplo, de la exigencia por norma de que toda iniciativa o propuesta, salvo en los casos considerados como especiales, sea dictaminada por una o más comisiones, hecho que las constituye en verdaderos guardianes (*gatekeepers*) de todo aquello que puede ser puesto a consideración de la asamblea.<sup>10</sup> Por consiguiente, aunque en apariencia las comisiones únicamente realizan un trabajo técnico legislativo, su intervención en la práctica también adquiere tintes políticos con efectos evidentes sobre el proceso de dar cuerpo a la representación ciudadana en la ley.

Por mucho tiempo, cualquier intervención en ese tenor de las comisiones ordinarias o de dictamen legislativo se juzgó innecesaria en nuestro país. Bajo “presidencialismo mexicano”, su labor se redujo básicamente

<sup>8</sup> Art. 59 del RIC. También art. 6 del Acuerdo parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados, publicado el 12 de diciembre de 1997.

<sup>9</sup> Kenneth Shepsle y Barry Weingast, “Positive Theories of Congressional Institutions”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 19, núm. 2, 1994.

<sup>10</sup> En el caso del Congreso de la Unión, esta disposición se encuentra normada por los arts. 56, 57 y 60 del RIC.

a avalar las iniciativas del Ejecutivo, sin incorporar modificaciones sustantivas en sus contenidos. Asegurada la existencia de una mayoría abrumadora y disciplinada del Partido Revolucionario Institucional tanto en su seno como en el pleno, cualquier intento de intervenir en el proceso legislativo quedaba descartado. La pérdida de su capacidad para modificar la Constitución con el apoyo exclusivo de su partido en 1988, pone en marcha el cambio.<sup>11</sup> Esa situación, sin embargo, sólo alcanza su cenit en 1997 con la ausencia de una mayoría absoluta y cohesionada de un solo partido en la Cámara de Diputados.

El resultado de ello ha sido que, en las últimas tres legislaturas, las comisiones se han convertido en uno de los principales foros para la exposición y discusión de las posturas de los grupos parlamentarios en casi cualquier asunto que logra abrirse paso hasta el Congreso. Sin embargo, a juzgar por los productos entregados, no ha sucedido lo mismo cuando se trata de elaborar acuerdos susceptibles de contar con el voto mayoritario de sus cámaras, sobre todo en lo relativo a cuestiones sustantivas, por las razones que más adelante se verán. Por lo pronto, a continuación se analiza la pertinencia de la estructura de incentivos impulsada por el diseño institucional del sistema de comisiones para integrar una representación democrática. Esto, desde luego, sin olvidar que su actividad se desarrolla en el contexto de una legislatura pluripartidista en la que ninguna organización cuenta ya con una sólida mayoría de votos.

<sup>11</sup> Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso*, UNAM, México, 1995.

## Duración del encargo, tamaño y número de comisiones a las que se puede pertenecer

Al día de hoy, según la LOCG, las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura y la encomienda de sus integrantes dura hasta el término de la misma. En la Cámara de Diputados se integran con un máximo de 30 miembros, y en el Senado sólo pueden contar hasta con quince. Mientras cada diputado está autorizado para pertenecer a tres, los senadores pueden inscribirse hasta en cuatro.<sup>12</sup> Como más adelante se verá, este arreglo se encuentra estrechamente relacionado con las condiciones históricas que nutren su gestación, así como sus posteriores ajustes.

Vista la cuestión desde una perspectiva comparativa, los congresos de América Latina muestran gran diversidad en los dos aspectos. Lo mismo puede suceder que la duración de sus comisiones coincida con la correspondiente a la Legislatura o que éstos se renueven en plazos más cortos, como ocurre en Bolivia, donde la Cámara de Diputados se elige por cinco años, pero sus comisiones se mantienen por uno.<sup>13</sup> De igual modo, mientras que en Argentina el número de integrantes de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados, constituida con 257 miembros, oscila entre 15 y 45, en Brasil, con 513 miembros, éste puede variar entre 25 y 62. Lo más normal en la región, por otra parte, es que no exista limitación alguna a las membresías múltiples; esto es, que los legisladores se encuentren inscritos en dos o tres comisiones, lo que genera un reto para la organización de un trabajo medianamente coordinado.

<sup>12</sup> Arts. 39, 43 y 104 de la LOCG.

<sup>13</sup> Manuel Alcántara, Mercedes García y Francisco Sánchez, *Fun-*

Ahora bien, aunque no existe una relación directa entre ninguno de estos datos y la dimensión de la asamblea, la suma de ellos tiene considerables consecuencias sobre el sistema de comisiones por varias razones. En primer lugar, porque una permanencia prolongada en un número limitado de pequeñas comisiones genera mayores incentivos para la especialización.<sup>14</sup> Esto se produce al permitir que se acumule la información en determinados campos, como al cerrar el acceso a otros parlamentarios al conocimiento de cualquier asunto.

Independientemente de lo ordenado por la norma, puede suceder, sin embargo, que el tamaño de las comisiones responda a convenios negociados con criterios meramente partidistas –como el reparto de cuotas entre distintos sectores o la distribución de premios y castigos por la lealtad mostrada hacia la organización–, antes que a la voluntad de producir decisiones razonables y de beneficio común. En ese caso, más que en comisiones carentes de capacidad de emitir juicios basados en el entendimiento generado por la especialización, cabría pensar en organismos motivados exclusivamente por el intento de satisfacer el interés de los partidos.<sup>15</sup>

---

*ciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2005.

<sup>14</sup> Kaare Strom, “Parliamentary Government and Legislative Organization”, en Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St. Martin Press, Nueva York, 1995; “Parliamentary Committees in European democracies”, en Lawrence Longley y Attila Ágh, *The Changing Roles of Parliamentary Committees*, Working Papers on Comparative Legislative Studies II, Research Committee of Legislative Specialist, International Political Science Association, Lawrence University, Appleton, Wisconsin, 1997.

<sup>15</sup> Esta concepción desafía en cierto sentido la noción de que el fortalecimiento de las comisiones legislativas necesariamente pasa por el debilitamiento de los partidos, o viceversa (Kaare Strom, “Parliamentary Committees...”, *op. cit.*). El problema se plantea en cambio en términos de grado de autonomía de éstas respecto de los otros.

En el entramado institucional del Congreso de la Unión, los criterios para normar estos aspectos han sido objeto de múltiples modificaciones a lo largo del tiempo. En 1934, el RIC determina que la permanencia en el encargo de comisiones sea de tres años como ahora.<sup>16</sup> La decisión quizás se fundamenta en el propósito de compensar la falta de especialización derivada de la prohibición constitucional a la reelección parlamentaria inmediata al exigir una renovación total de sus cuadros. De igual modo, se establece que cuando no haya especificación respecto del número de sus integrantes, las comisiones ordinarias se conformarán con tres miembros. Más adelante, sin embargo, la ley señala que dicha cifra puede aumentar por acuerdo expreso de la asamblea, o lo que es lo mismo, por el partido que ostenta la mayoría en ella. De esta manera el arreglo adoptado concede bastante flexibilidad a la Gran Comisión, órgano responsable de proponer la conformación del sistema de comisiones hasta 1999, y, por lo mismo, de incorporar los ajustes requeridos para resguardar su funcionamiento según los cánones fijados por el régimen.<sup>17</sup>

Mientras el perfil cuasi monopartidista del Congreso se mantuvo vigente, las secuelas de ese arreglo sobre la representación de la ciudadanía son relativamente intrascendentes por el letargo y la apatía que por entonces dominaban en sus dos cámaras. Aunque la incorporación de los “diputados de partido”<sup>18</sup> en la XLVI Legislatura (1964-1967) comienza a mudar ese escenario, el cambio sólo se hace notorio luego de la Reforma Políti-

<sup>16</sup> Art. 65 del RIC. La única excepción es la Comisión de Administración, la cual, según el texto del art. 68, se renovará cada año en la primera sesión de cada periodo ordinario.

<sup>17</sup> Arts. 65 y 79 del RIC.

<sup>18</sup> Luisa Béjar Algazi y Gilda M. Waldman (coords.), *La representación parlamentaria en México*, Gernika, México, 2004.

Distribución de comisiones y comités en la Cámara de Diputados\*

Partido	LIV Legislatura			LV Legislaturas			LVI Legislatura		
	Curules %	Puestos en comisión %	Cargos directos* %	Curules %	Puestos en comisión %	Cargos directos* %	Curules %	Puestos en comisión %	Cargos directos* %
PRI	52	62.0	85.6	64.2	73.9	62.2	60.0	62.5	52.9
PAN	20.0	18.3	5.3	17.6	10.4	11.0	23.8	22.3	24.1
PRD	—	—	—	8.2	6.8	11.5	—	—	—
PFERN-PC**	8.2	—	—	4.6	—	—	14.2	12.6	19.8
PPS**	7.3	—	—	2.4	—	—	0	—	—
PARM**	5.8	—	—	3.0	—	—	0	—	—
PMS**	3.8	—	—	—	—	—	0	—	—
PT	—	—	—	—	—	—	2.0	2.6	3.2
CD**	2.6	—	—	—	—	—	—	—	—
Otros	—	—	—	10	8.9	15.3	—	—	—
FDN	27.8	19.6	9.1	—	—	—	—	—	—
Total	99.7	99.9	100	100	100	100	100	100	100

\* Fuente: información propia de la autora con datos de Alonso Lujambio y del Instituto Federal Electoral (IFE). La cifra incluye tanto los cargos de presidente como de secretarios.

\*\* Coalición formada por los partidos que en 1988 integraron el Frente Democrático Nacional (FDN).

ca de 1977. El reto entonces para el líder de la Gran Comisión en la Cámara baja es la incorporación de los recién llegados en sus órganos internos sin romper los equilibrios necesarios para mantener las alianzas corporativas que sirven de sostén al “presidencialismo”.

La dificultad de atender ambas exigencias se acentúa a partir de la LIV Legislatura (1989-1991) al resaltar la tradicional subrepresentación de las minorías, tanto en la conformación del sistema de comisiones como en la distribución de sus cargos directivos. Después de esa experiencia, nada es igual. A partir de la LV y LVI legislaturas, el sesgo comienza a corregirse, pero el equilibrio completo sólo se alcanza con el arribo en la LVII Legislatura de los gobiernos sin mayoría a la Cámara baja. Cumplida esa condición, la integración de las comisiones ordinarias no encuentra ya mayor problema para dar cabida en su seno al pluralismo partidista.

El nuevo orden político inaugurado encuentra sostén institucional en la LOCG aprobada el 3 de septiembre de 1999. En ella se reitera la coincidencia en el plazo de designación de sus miembros con la duración de la legislatura.<sup>19</sup> Al mismo tiempo, en la Cámara baja se fija en 30 el tope máximo de sus integrantes, cifra que en trienios anteriores había llegado hasta el doble en algunos casos.<sup>20</sup> Por último, se restringe a dos el número de comisiones a las que puede pertenecer cada diputado a fin de favorecer la profesionalización y la especialización, y de mejorar de esta manera la calidad de su trabajo.<sup>21</sup>

A pesar de las buenas intenciones de los promotores de este arreglo, apenas iniciada la LVIII Legislatura, ese objetivo parece pasar a segundo término al ascender de

<sup>19</sup> Arts. 43 y 104 de la LOCG.

<sup>20</sup> Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso*, *op. cit.*

<sup>21</sup> Art. 43 de la LOCG.

nueva cuenta hasta tres las incorporaciones permitidas.<sup>22</sup> El cambio de criterios producido en este renglón admite varias explicaciones posibles. Por una parte, puede suponerse que éste responde al deseo de ampliar la cobertura hecha por los grupos parlamentarios de los asuntos discutidos, aun cuando con ello se pone en riesgo la coordinación de la labor encomendada a estos órganos. Por otra, sin embargo, parece también bastante obvio que dicha reforma aumenta la disponibilidad de puestos a repartir por los coordinadores a fin de reforzar la disciplina de sus miembros. Aquí no está de más recordar que la incorporación en comisiones abre el acceso a recursos y privilegios de otra manera inaccesibles a algunos legisladores.<sup>23</sup> Como sea, la incorporación de este ajuste en la norma vuelve a impulsar los intereses del partido por sobre el propósito de elevar la calidad en su labor. Ahora bien, en lo que toca al Senado, el problema es todavía más grave, ya que en él los legisladores pueden pertenecer hasta a cuatro comisiones, lo que significa que la profesionalización y la especialización de sus miembros se encuentran todavía más comprometidas.<sup>24</sup>

A los adversos efectos de este arreglo para dar cabida a la integración de una representación democrática, se suman otros dos elementos de no menor trascendencia. Por un lado, como ya se señaló antes, la exigencia de renovar completamente la plantilla de comisiones cada tres años en la Cámara de Diputados por la prohibición constitucional a la reelección parlamentaria inmediata, tiende a inhibir claramente el desarrollo de la carrera

<sup>22</sup> El 9 de octubre de 2000, correspondiente al inicio del primer año de la LVIII Legislatura, se reforma el numeral 1 del art. 43 de la LOCG.

<sup>23</sup> Kaare Strom, "Parliamentary Committees...", *op. cit.*

<sup>24</sup> Art. 104 de la LOCG.

parlamentaria.<sup>25</sup> A este respecto, vale la pena recordar que en buena parte de la literatura sobre el tema,<sup>26</sup> ello figura como una condición indispensable para el adiestramiento y la especialización de los legisladores al permitir la acumulación del conocimiento en áreas específicas del quehacer legislativo.<sup>27</sup> Por el otro, no puede dejar de destacarse que la inestabilidad que ha acompañado su conformación en los dos últimos trienios ha contribuido también a elevar el desconcierto en el trabajo de comisiones. Por señalar un caso, sólo en el primer año de la LIX Legislatura, la de Gobernación vio modificada en 21% la matrícula original de sus miembros.<sup>28</sup>

El corolario de todo ello es que aunque las comisiones ordinarias ostenten el carácter de “permanentes”, no puede afirmarse lo mismo respecto a sus integrantes, como tampoco que la especialización y la profesionalización cuenten en el diseño más que la rotación de cargos. Pero el problema no acaba ahí si se advierten las consecuencias que esta movilidad puede tener sobre el horizonte de cálculo de quienes participan en esos cuerpos, y en su disposición a mantener y proteger los acuerdos alcanzados ante la asamblea del pleno.<sup>29</sup> Al final,

<sup>25</sup> Fernando Dworak, “¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México”, en Fernando Dworak (coord.), *El legislador a examen*, FCE/Cámara de Diputados, México, 2003.

<sup>26</sup> Gerhard Loewenberg, Samuel Patterson y Malcolm Jewell (comps.), *Handbook of Legislative Research*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.

<sup>27</sup> Art. 59 de la Constitución.

<sup>28</sup> De los 28 miembros que la constituyeron al inicio de la Legislatura, al 1 de enero seis se habían ya retirado de ésta, por renuncia personal o por solicitud del coordinador del grupo. Información elaborada con datos publicados en <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/59legislatura/index59.htm>.

<sup>29</sup> Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso*, *op. cit.*; Benito Nacif, El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados

el resultado es el reforzamiento de una disciplina que puede obviar la deliberación y, por lo mismo, que prescinde de la posibilidad de acceder a decisiones reputadas como razonables para, por lo menos, la mayoría de los ciudadanos.

### Número de comisiones y criterios para su denominación

Al igual que ocurre en casi todos los países con gobiernos presidenciales,<sup>30</sup> en México el número y denominación del sistema de comisiones formalmente se corresponde en esencia con las dependencias y entidades que conforman la administración pública.<sup>31</sup> En teoría, ambos factores tienen un impacto significativo en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.<sup>32</sup> Esto resulta al incrementar el control de los parlamentarios sobre la administración gubernamental, pero también su capacidad de intervenir en la elaboración de la ley. Así, a diferencia de muchos parlamentos europeos en los que su número puede ser bastante restringido,<sup>33</sup> en casi todos

---

de México, documento de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de estudios Políticos, México, 2000.

<sup>30</sup> Manuel Alcántara, Mercedes García y Francisco Sánchez, *Funciones, procedimientos y escenarios...*, *op. cit.*

<sup>31</sup> Arts. 39 y 85 de la LOCG.

<sup>32</sup> Gordon Smith, *Politics in Western Europe*, Heinemann, Londres, 1980; Gary Cox y Mathew McCubbins, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Stephan Haggard y Mathew McCubbins, *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

<sup>33</sup> Kaare Strom, "Parliamentary Committees in European democracies", en Lawrence Longley y Attila Ágh, *The Changing Roles of Parliamentary Committees*, Working Papers on Comparative Legislative Studies II, Research Committee of Legislative Specialist, International

los gobiernos presidenciales de América Latina éste puede elevarse hasta alcanzar varias decenas.<sup>34</sup> De esta suerte, puede presumirse que el perfil adoptado por las comisiones en ambos rubros no es extraño al formato de gobierno adoptado en cada caso.

Más allá de esta consideración, el esquema asumido por el sistema de comisiones en México durante las dos últimas legislaturas muestra, sin embargo, notorios indicios de modificaciones impulsadas sobre todo por los requerimientos propios de los grupos parlamentarios y por las complejas negociaciones que han acompañado entre ellos la distribución de sus cargos de dirección. Tanto así que en esas ocasiones ese proceso ha requerido un mes completo antes de llegar a acuerdos aceptables para las partes. Esto por no hablar de la subdivisión y la suma de otras nuevas creadas expresamente para apuntalar la aprobación del acuerdo en el pleno.<sup>35</sup> En cualquier caso, puede estimarse que el desenlace ha puesto en evidencia la maleabilidad del sistema y de sus nocivos efectos para la profesionalización y la especialización en su seno. Esta situación, sin duda, se ha visto favorecida por la laxitud de la LOCG para regular la organización del sistema de comisiones con miras a dar cabida a la negociación entre las fuerzas políticas, aun cuando ello atenta contra su institucionalización. Como ya se

---

Political Science Association, Lawrence University, Appleton, Wisconsin, 1997.

<sup>34</sup> En el caso de Argentina llama especialmente la atención, ya que el Senado, con 72 miembros, cuenta con 47 comisiones, mientras que la Cámara de Diputados suma 45 con 257 legisladores (Manuel Alcántara, Mercedes García y Francisco Sánchez, *Funciones, procedimientos y escenarios...*, *op. cit.*).

<sup>35</sup> En la LVIII Legislatura la integración de las comisiones ordinarias es votada por el pleno el 29 de septiembre del 2000, mientras que en la LIX, ello ocurre el 30 de septiembre de 2003.

apuntó antes, mientras la permanencia y la continuidad alientan el conocimiento a fondo y la destreza de los parlamentarios en los asuntos materia de cada comisión,<sup>36</sup> la movilidad y la suspensión suelen producir el resultado contrario.

Ahora bien, al margen de estos y otros problemas, la tendencia a la alteración del sistema de comisiones en nuestro país está lejos de ser una novedad derivada de la pluralidad política, pero no un instrumento muy conveniente para dar salida a sus exigencias cuando los intereses de los partidos se anteponen a los de la ciudadanía. Probablemente con una menor exposición a la opinión pública, la combinación de estos factores dio lugar en el pasado al surgimiento de comisiones bastante *sui generis* en su denominación, tanto así que el sistema llega a la cifra récord de 78 comisiones en la XLVI Legislatura (1964-1967), toda vez que la reforma electoral de 1963 obliga a dar cabida en la Cámara de Diputados a la nueva representación de las minorías.<sup>37</sup>

Expedida dos años después de la Reforma Política de 1977, la primera LOCG comienza a recoger todas las modificaciones aprobadas con este propósito al inicio de cada trienio por la asamblea.<sup>38</sup> Esta práctica incluye la LIV Legislatura (1988-1991), oportunidad en la que el número de las comisiones ordinarias de la Cámara de Di-

<sup>36</sup> Kaare Strom, "Parliamentary Government...", *op. cit.*; "Parliamentary Committees...", *op. cit.*

<sup>37</sup> Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso*, *op. cit.* Entre otras, por ejemplo, las comisiones de Justicia Militar, de Sanidad Militar, de Tierras Nacionales, y de Colonización, sólo por nombrar algunas. Al respecto, se puede consultar el art. 66 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (RGIC).

<sup>38</sup> La ley se expide el 23 de mayo de 1979. Esto es, unos meses antes del inicio de la L Legislatura, primera conformada bajo los efectos de dicha reforma.

putados se eleva en nueve unidades respecto de la que la antecede a fin de ajustar su estructura al nuevo peso de los partidos de oposición. La cifra, no obstante, sigue creciendo de manera regular hasta el inicio de la LVII Legislatura, en que la mayoría absoluta pasa a manos de la oposición.

Para tratar de corregir la inestabilidad institucional generada por la permanente modificación del sistema de comisiones, la norma que habrá de sustituirla a propuesta del bloque formado en septiembre de 1999 a fin de romper la mayoría priista, establece que ese órgano sólo cuente con 23 comisiones, frente a las 42 con que arrancan sus labores. Sin embargo, puesta en marcha la LVIII Legislatura, la suma de éstas vuelve a remontar una vez más la cuesta anterior para llegar a 40 al determinarse la subdivisión de ocho comisiones y la creación de otras cuatro. La tendencia ascendente continúa en la LIX al añadirse dos más al conjunto para alcanzar la cifra total de 42 comisiones.

#### Cámara de Diputados\*

<i>Legislatura</i>	<i>Número de comisiones</i>
LIII (1985-1988)	30
LIV (1988-1991)	39
LV (1991-1993)	44
LVI (1993-1997)	48
LVII (1997-2000)	42 -23
LVIII (2000-2003)	40
LIX (2003-2006)	42

\* Fuente: datos de Alonso Lujambio de la LIII a la LVI legislaturas. Datos de la autora de la LVII a la LIX legislaturas.

En contraste, la tardía apertura del Senado a los partidos opositores al régimen priista permite mantener mejor resguardada la estabilidad en el sistema de comisiones durante algún tiempo. No obstante, una vez que éstos logran abrirse paso hasta su tribuna como resultado de la reforma electoral de 1986, esa situación comienza a mudar. En esa lógica, con sólo 128 miembros, este órgano ya alberga 62 comisiones ordinarias al final de la LVII Legislatura. En un intento por ordenar su trabajo, ese número se reduce a 26 por la LOCG de 1999. Sin embargo, en la actualidad ello no ha inhibido la reanudación de la tendencia alcista al llegar a 29 en la LIX Legislatura, sin que existan indicios claros de que eso ha permitido aumentar su eficiencia desde ningún punto de vista. Si acaso, la excepción sería el potencial de este esquema para permitir la transacción entre los distintos grupos parlamentarios.

El remedio adoptado por el Senado de la República para asegurar un mínimo de técnica legislativa en el desempeño de las labores de sus miembros ha sido establecer su obligación de llevar a cabo, “conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia”.<sup>39</sup> Esta solución, sin embargo, muestra varios inconvenientes. En primer lugar, duplica el esfuerzo invertido para la expedición de cada pieza de legislación. En segundo, a pesar de su división en varias ramas, el exceso de trabajo en su seno puede hacer más lento ese proceso.<sup>40</sup> Por último, pero no por ello menos importante, se abre el riesgo de crear monopolios propensos a la manipula-

<sup>39</sup> Arts. 86 y 89 de la LOCG.

<sup>40</sup> Esta situación podría solventarse con la creación de un consejo de asesores permanente para auxiliar a las comisiones en esta labor (Susana Pedroza, *El Congreso de la Unión...*, op. cit.).

ción de los dictámenes. Dicho en otras palabras, la intervención de esta Comisión puede constituirse en un nuevo filtro o actor político capaz de incidir en los resultados finales del proceso legislativo, con el agravante de no asegurar un conocimiento a fondo del tema tratado. Esa solución, por tanto, representa el desbordamiento de la asesoría técnica y la admisión de una responsabilidad a todas luces superior a sus atribuciones.

Ciertamente, ese peligro y la necesidad de contar con conocimientos especializados para el desarrollo de las actividades legislativas, son reconocidos por la LOCG tanto de ésta como de otras maneras. Entre ellas, por ejemplo, la norma dispone que en la Cámara de Diputados la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, figura arbitral en materia de procedimientos, se integre con “veinte miembros de entre los diputados con mayor experiencia legislativa”, y que todos los Grupos Parlamentarios estén representados en la misma.<sup>41</sup>

Esa fórmula se reproduce al prescribir formalmente la posibilidad de subdividir cualquier comisión cuando, a juicio de sus miembros, ello sea necesario para el cumplimiento de sus tareas.<sup>42</sup> Tanto la eficacia de esa medida como la de otras enfiladas a garantizar una representación democrática, son limitadas cuando a ellas se suman otros aspectos del diseño institucional que claramente impiden el desarrollo de la carrera parlamentaria como forma de proteger los intereses de los partidos. Eso no impide, sin embargo, la creación por esa vía de un nuevo actor en el proceso legislativo, dotado de una influencia crítica sobre el porvenir de cualquier proyecto puesto bajo su custodia. No está de más recordar aquí que con la formación de subcomisiones, la delegación

<sup>41</sup> Art. 40, numeral 2 de la LOCG.

<sup>42</sup> Arts. 44 y 95 de la LOCG.

hecha a las comisiones madre de dictaminar todo lo votado por el pleno, queda en alguna medida trasladada a sus miembros.<sup>43</sup> Tampoco que el rango de los intereses representados en su seno sea más restringido, lo que puede introducir un sesgo en sus recomendaciones a fin de favorecer a determinados grupos.<sup>44</sup>

Quizás por ello la existencia de subcomisiones es poco frecuente en América Latina, y sólo Bolivia, Costa Rica y Venezuela recurren, como México, a ese método de trabajo.<sup>45</sup> En nuestro caso, incluso puede afirmarse que éste ha encontrado buena recepción. Al respecto, basta observar que durante la LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados, todas sus comisiones ordinarias contaron con por lo menos una subcomisión, y arriba de la mitad de ellas (58%) con tres o más.

<i>Número de subcomisiones*</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
1	10	25.64
2	4	10.26
3	11	28.21
4	3	7.69
5	6	15.38
6	1	2.56
8	3	7.69
9	1	2.56
Total	39	100.00

\* Fuente: datos de la autora con base en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

<sup>43</sup> Kaare Strom, "Parliamentary Committees...", *op. cit.*

<sup>44</sup> Kenneth Shepsle y Barry Weingast, "Positive Theories...", *op. cit.*

<sup>45</sup> Manuel Alcántara, Mercedes García y Francisco Sánchez, *Funciones, procedimientos y escenarios...*, *op. cit.*

Luego de este recorrido, parece evidente una conclusión: satisfacer las demandas institucionales de una representación democrática puede ser una empresa complicada y, a veces, hasta contradictoria.

### La estructura bicamaral del Congreso

Según el art. 50 de nuestra Carta Magna, el Congreso de la Unión se dividirá en dos cámaras. Esto significa que el proceso legislativo está obligado a transitar por un doble sistema de comisiones, toda vez que al compartir en igual medida esa responsabilidad, la elaboración de la ley supone la formulación de dictámenes para ser aprobados de manera sucesiva por la mayoría de ambos plenos.<sup>46</sup> Se trata pues de un arreglo que busca la simetría al conferir la misma capacidad a las dos asambleas, tanto para impulsar propuestas de cambio legislativo como para rechazar o corregir su rumbo. Dicho en otras palabras, las constituye en actores con igual poder para impulsar políticas (poderes proactivos) y para oponerse (poderes reactivos) a aquellas promovidas por otros.<sup>47</sup> No obstante, también apuesta a su diferenciación al someter la elección de sus integrantes a ciclos y fórmulas diferentes.<sup>48</sup>

De acuerdo con el diseño democrático-liberal, la separación de poderes tiene como meta esencial conjurar la toma de decisiones colectivas que puedan ser arbitrarias para los individuos. El resultado más inmediato es la

<sup>46</sup> Arts. 71 y 72 de la Constitución.

<sup>47</sup> Gary Cox y Mathew McCubbins, "Institutions and Public Policy...", *op. cit.*; Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics...*, *op. cit.*

<sup>48</sup> Arts. 51 al 58 de la Constitución.

creación de equilibrios, condición especialmente favorable en aquellas circunstancias en que, al carecer de mayoría parlamentaria en alguna cámara, el Ejecutivo puede ver disminuida su capacidad de negociación frente a una mayoría opositora. Por otra parte, hacer obligatoria la acción revisora de una segunda instancia permite prevenir errores mediante la postergación de decisiones carentes de suficiente reflexión, o de los consensos necesarios para garantizar una aplicación exitosa de sus disposiciones.<sup>49</sup>

Sin embargo, visto el asunto desde el neo-institucionalismo,<sup>50</sup> un diseño que promueve de manera paralela la separación de poderes y la separación de propósitos como el que opera en el Congreso mexicano, tiene consecuencias que no pueden pasarse por alto. Quizás la más importante sea que someter la expedición de la ley al criterio de un mayor número de actores con capacidad de veto hace más difícil la negociación al multiplicar los intereses en conflicto. El resultado de ello es que los costos del proceso se elevan considerablemente, lo que produce serias menguas en las políticas enfocadas al bien público, con el impulso paralelo de medidas que únicamente producen beneficios para grupos particulares.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1985; Silvano Tosi, *Derecho Parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

<sup>50</sup> George Tsebelis, "Decision Making in Political Decisions: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 1995; George Tsebelis y Jeanette Money, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997; Gary Cox y Mathew McCubbins, "Institutions and Public...", *op. cit.*

<sup>51</sup> De ahí que, según algunos estudios (Josep Colomer y Gabriel Negretto, "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y gobierno*, vol. X, núm. 1, 2003.), la estructura bicamaria

La incorporación de disposiciones destinadas a hacer más fluido el proceso legislativo puede, sin embargo, atenuar esos efectos. Este sería el caso, por ejemplo, de la formación de comisiones mixtas, unidas o conjuntas a fin de tratar de resolver las diferencias de criterio entre ambas cámaras. Empero, en aquellos casos en que eso fuera imposible, alguna de ellas tendría que tener la facultad de tomar la decisión final, pero esa solución supondría también poner fin al principio de simetría y de los controles y contrapesos propios de los gobiernos presidenciales. En los países de América Latina con sistemas bicamarales, este problema ha sido enfrentado con la creación de comisiones de carácter conjunto. Bolivia y Uruguay son ejemplos especialmente interesantes ya que favorecen la reunión de ambas cámaras cuando existen desacuerdos. Sólo el Congreso de Brasil no considera esta práctica bajo ninguna modalidad.<sup>52</sup>

En México, la idea de constituir órganos bicamarales encuentra buena acogida en la LOCG al establecer que las comisiones del Senado pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados, a efecto de expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la preparación de dictámenes.<sup>53</sup> Sin embargo, terminada esa etapa cada cámara deberá agotar el trámite para la aprobación de cualquier asunto por su cuenta, lo que reenvía una vez más el problema a los partidos y sus grupos parlamentarios, y al modo en que cada uno de ellos fija las posturas apoyadas por sus legisladores. Probablemente eso explica el

---

sólo sea conveniente en aquellas sociedades con marcadas diferencias regionales.

<sup>52</sup> Manuel Alcántara, Mercedes García y Francisco Sánchez, *Funciones, procedimientos y escenarios...*, *op. cit.*

<sup>53</sup> Art. 88 de la LOCG.

escaso uso que parece hacerse en nuestro país de este recurso, tanto en el pasado como en el presente. Al final el balance no deja lugar a dudas. En un régimen presidencial sin mayoría como el registrado en México en las tres últimas legislaturas, el bicameralismo se ha traducido sólo en la duplicación de liderazgos parlamentarios colocados en un plano de acción paralela, carentes de incentivos institucionales que los obliguen a colaborar.

### **El funcionamiento interno de las comisiones ordinarias**

La expedición 1999 de la LCOG pretende llenar los vacíos dejados por la normatividad en el pasado priista para el funcionamiento interno de las comisiones ordinarias. Hasta 1997, sólo se incluyen instrucciones para ordenar el desempeño de aquellas con propósitos específicos; vale decir, de las relacionadas con su gobierno o con procedimientos parlamentarios. Tal es el caso de la Comisión de Administración, de Estudios Legislativos, o de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, ahora de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Con la desaparición de una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el desconcierto observado en los últimos años en el funcionamiento de sus órganos internos se agudiza y abre el camino para la introducción de modificaciones a fondo en su texto anterior.<sup>54</sup>

En ese contexto, el esfuerzo de la nueva ley se orienta a corregir los problemas de la desorganización y la discontinuidad en el trabajo de comisiones, derivada

<sup>54</sup> Luisa Béjar Algazi, "La (re)institucionalización del poder legislativo en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 68, núm. 3, julio-septiembre, 2001.

sobre todo de la persistencia de la no reelección inmediata de los parlamentarios en la Constitución. En esa tesitura, se especifican las tareas a realizar por sus miembros. El catálogo de disposiciones previstas con este fin contempla: 1. La elaboración de su programa anual de trabajo; 2. La rendición de un informe semestral de sus actividades ante la Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos; 3. La obligación de organizar y mantener un archivo de todos los asuntos tratados para entregarlos a la Legislatura siguiente y, por último; 4. Su deber de sesionar cuando menos una vez al mes.<sup>55</sup>

En su aplicación en la práctica cotidiana, las nuevas disposiciones logran diversos alcances. Según se con-signa en los registros electrónicos de la Cámara de Diputados, sólo una tercera parte del total de sus comisiones ordinarias no presenta un programa de trabajo en la LVIII Legislatura. De igual forma, todas rinden por lo menos un informe de sus actividades en cada periodo legislativo, aunque un buen número de ellas lo hace con mayor frecuencia. Si bien la información que ilustra lo ocurrido con anterioridad en este renglón es prácticamente inexistente, no parece exagerado estimar que la norma aprobada con el impulso de la nueva mayoría opositora muestra un impacto positivo sobre su organización.

Sin embargo, ninguna de las medidas incorporadas en este reglón por la nueva LOCG se aboca a superar la eventual incompetencia de los legisladores para asumir la labor de análisis encomendada a las comisiones. Tampoco se corrigen otros problemas proclives a restarles independencia en sus decisiones al incrementar el número de actores que intervienen en la elaboración de su propia agenda.<sup>56</sup> En este sentido, la ley ordena explícita-

<sup>55</sup> Art. 45 de la LOCG.

<sup>56</sup> Kaare Strom, "Parliamentary Committees...", *op. cit.*

<i>Programa de trabajo*</i>	<i>Comisiones</i>	<i>Porcentaje del total</i>
Sí	23	58.97
No	16	41.03
Total	39	100.00

<i>Número de informes**</i>	<i>Comisiones</i>	<i>Porcentaje del total</i>
1	12	30.77
2	4	10.26
3	8	20.51
4	6	15.38
5	4	10.26
6	5	12.82
Total	39	100.00

\* Fuente: datos de la autora con base en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

\*\* Fuente: datos de la autora con base en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

mente a las comisiones de la Cámara de Diputados dictaminar y resolver los asuntos que les son turnados, “en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos”.<sup>57</sup> Así, su trabajo queda subordinado a lo acordado por el presidente de la Mesa Directiva y los coordinadores de los grupos parlamentarios, integrantes de ese órgano.<sup>58</sup>

De esta manera, el arreglo institucional del Congreso deja en manos de los liderazgos de los partidos la conducción del sistema de comisiones al conferirles la auto-

<sup>57</sup> Art. 45, inciso f de la LOCG.

<sup>58</sup> Art. 37 de la LOCG.

ridad para determinar los asuntos y los plazos de las discusiones. Oponerse a esa lógica resulta una empresa imposible, ya que la LOCG también dispone que, en aras de agilizar el proceso legislativo, el presidente de la Mesa Directiva pueda solicitar que un asunto se turne a otra comisión una vez cumplido el plazo de 20 días para presentar su dictamen.<sup>59</sup>

En el Senado, el cambio institucional para poner al día el trabajo de las comisiones es, como ya se señaló, un proceso todavía más pausado debido al retraso de su apertura a los partidos de oposición. Quizás por ello la ley aprobada en 1999 apenas especifica que sus reuniones serán públicas cuando así lo acuerden sus integrantes,<sup>60</sup> puesto que antes no se hacían públicas bajo ninguna circunstancia; esta precisión implica un avance al exponer el desarrollo de sus sesiones al juicio de la ciudadanía.<sup>61</sup> El ajuste, sin embargo, también permite ampliar el monitoreo de los liderazgos parlamentarios sobre el desempeño de los legisladores en estos órganos.<sup>62</sup>

Como en el caso de su colegisladora, también se establece que los dictámenes producidos por la cámara alta deberán presentarse firmados por la mayoría. Ello duplica la necesidad de hacer valer la disciplina partidista, cuanto más que la LOCG autoriza a que quienes disientan del parecer de esta mayoría, puedan presentar su voto particular por escrito.<sup>63</sup> En este aspecto, vale la pena señalarlo, también hay un cambio, ya que a diferencia

<sup>59</sup> Art. 67 de la LOCG. En contraste, el art. 21, fracc. XVI del RGIC señala un plazo de cinco días para presentar dictamen, y si así no lo hicieran, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara puede proponer que el asunto se pase a otra comisión.

<sup>60</sup> Art. 93 de la LOCG.

<sup>61</sup> Art. 62 de la LOCG de 1979.

<sup>62</sup> Kaare Strom, "Parliamentary Committees...", *op. cit.*

<sup>63</sup> Arts. 88 del RIC y 94 de la LOCG.

de la ley anterior, en la de 1999 no es necesario ya manifestar su intención en este sentido al líder del grupo parlamentario para que, de estimarlo conveniente, lo remita a la Mesa Directiva de la Cámara para que en ella se decida si se pone a consideración de la asamblea. Con ello, se elimina uno de los filtros puestos en manos de la dirigencia priista para desalentar posibles brotes de disidencia en sus filas.<sup>64</sup>

Ahora bien, el sistema de comisiones ordinarias de ambas cámaras del Congreso de la Unión está lejos de limitarse a la expedición de dictámenes legislativos. Cada una de sus unidades también está convocada a vigilar el desempeño gubernamental en la idea tanto de evitar abusos como de enmendar las fallas de la ley, una vez que ésta ha sido puesta a prueba. En efecto, desde 1999 éstas se encuentran en condiciones de hacer efectivo el control evaluatorio del Ejecutivo, aunque todavía subsisten algunas deficiencias de carácter normativo.<sup>65</sup> Este es el caso, por ejemplo, de la ausencia de sanción para aquellas dependencias o entidades gubernamentales renuentes a cumplir con su obligación de proporcionar los informes que sus miembros les requieran, herencia quizás del llamado “presidencialismo mexicano”.<sup>66</sup>

Sin negar los avances logrados hasta ahora en este aspecto, otras fallas en la estructura de incentivos del diseño institucional del Congreso todavía comprometen el grado de independencia de que deben disponer las comisiones de sus cámaras para contribuir a la elaboración de decisiones en el mejor interés de la ciudadanía.

<sup>64</sup> Art. 64 de la LOCG de 1979.

<sup>65</sup> Jerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, UNAM, México, 2001.

<sup>66</sup> Art. 45 de la LOCG.

Una de ellas es conferir a su presidente la exclusividad en el manejo de su agenda interna y en la obtención de la información requerida para el desempeño de sus labores. La oportunidad de sus integrantes de analizar, discutir y acordar los dictámenes de las propuestas presentadas a consideración del pleno, en consecuencia, puede verse recortada al tener que obtener su anuencia para dar curso a cualquier asunto de su interés.

De igual modo, la LOCG establece no sólo que los expedientes entregados a la comisión quedan bajo su encargo, sino que éste es responsable de citar y autorizar las ausencias de sus miembros.<sup>67</sup> Los legisladores que logran colocarse a la cabeza de una comisión cuentan con una ventaja táctica que puede ser usada en beneficio propio. Dicho en pocas palabras, las disposiciones normativas para ordenar internamente el trabajo de estos cuerpos impulsan un acceso inequitativo a la información e inhiben la oportunidad de que disponen los representantes para razonar sobre el sentido de las leyes que, en su opinión, mejor atienden el interés colectivo.

Desde esta perspectiva, el balance de las reformas incorporadas en el diseño institucional del Congreso de la Unión es negativo al privilegiar los intereses partidistas en detrimento de la especialización y la profesionalización en sus comisiones. La dificultad, sin embargo, no se agota ahí, también incluye aspectos de orden procedimental tendientes a concentrar de otras maneras muchas de las decisiones relativas a las mismas en los liderazgos de los grupos parlamentarios y, por tanto, a desalentar la deliberación entre sus miembros.

<sup>67</sup> Arts. 44, 83, 85, 89, 93 y 105 de la LOCG.

# Reflexiones acerca de la cooperación bicameral en el Congreso mexicano

*Víctor Manuel Alarcón Olguín*

## Introducción

La presencia de sistemas bicamarales en el mundo generalmente muestra problemas de coordinación de agendas, no sólo entre los órganos legislativos propiamente dichos, sino también se extiende hacia el interior de los grupos parlamentarios de un partido que está representado en ambas instancias, con lo cual se pierde una importante cuota de consensos dentro del quehacer parlamentario.

De esta manera, la noción de un “bicameralismo funcional”,<sup>1</sup> que es uno de los temas de interés que anima este trabajo, intenta destacar las condiciones de cooperación e interdependencia que deben estar presentes en el proceso legislativo, a partir de la idea de que no importando la instancia que dé origen a una iniciativa

<sup>1</sup> Construyo la noción de *bicameralismo funcional* partiendo de las ideas expresadas por el ya clásico libro de George Tsebelis y Jeannette Money, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

(sea desde alguna de las dos cámaras, o a partir de una fuente externa, como lo puede ser en la medida en que proceda por parte del Poder Ejecutivo, o desde las legislaturas estatales, como lo contempla la Constitución mexicana), el resultado final será contar con las condiciones adecuadas de análisis y desahogo razonado de las mismas, tanto en el plano de las comisiones como en el espacio plenario de las cámaras.

En este sentido, la cooperación e interdependencia legislativa, en términos de eficacia terminal y procesal de las iniciativas en su manejo técnico, se convierte a su vez en un factor que abona en la construcción de un clima de confianza, consenso y gobernabilidad del propio quehacer parlamentario, en la medida en que el cumplimiento de tiempos y reglas genera una mecánica de reciprocidades que se extiende para normar el comportamiento de los legisladores en el plano individual, y dentro de su acción colectiva en tanto parte de los grupos partidarios que se encuentran representados en las cámaras.

De esta manera, el objetivo de tales reflexiones trata de moverse en el contexto de alentar las reformas necesarias que hagan posible elevar la eficiencia interna del trabajo legislativo, con miras a definir un sistema de reglas y prácticas parlamentarias que permitan procesos y tiempos más expeditos en la resolución de las iniciativas de ley, así como incrementar la imagen pública que el Congreso mexicano debería tener respecto a una mecánica de diálogo y cooperación con los demás poderes de la Unión y la sociedad en general. Desde luego, un estudio exhaustivo permitirá ver la importancia y el impacto que posee esta dimensión del trabajo parlamentario para arribar a mejores condiciones de calidad y eficiencia.

Hasta ahora, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso de la Unión contemplan, de manera muy difusa, generar instancias de trabajo parlamentario bicameral. Una búsqueda rápida en la Ley Orgánica del Congreso nos muestra la inexistencia de una denominación expresa de las mismas en la parte correspondiente a la Cámara de Diputados, mientras que en la sección de la Cámara de Senadores aparecen bajo el concepto difuso de *comisiones conjuntas*, mismas que se dirigen para “atender asuntos de interés común”.<sup>2</sup>

Lo anterior implica reflexionar acerca de legislar una reforma en el ordenamiento, a efecto de homologar de manera expresa la facultad de formación de este tipo de comisiones, en tanto una interpretación estricta diría que la misma sólo compete promoverlas de manera exclusiva al Senado de la República.

Una somera revisión del estado que guarda la cooperación bicameral en Iberoamérica nos permite encontrar la existencia de este tipo de figuras en Argentina (para ambas cámaras), Chile (definida en el ámbito de los diputados); Paraguay (ambas cámaras); República Dominicana (en el ámbito senatorial), o en España, cuya designación responde al concepto de *comisiones mixtas*.<sup>3</sup>

Como puede constatarse en términos históricos, la experiencia de las “comisiones conjuntas” bicamarales ha sido muy limitada, y sólo abarca espacios que conciernen al funcionamiento interno de alguna de las estructuras del Congreso, como la administración del sistema de bibliotecas (actualmente encabezada por el Partido

<sup>2</sup> Ley Orgánica del Congreso General, artículo 88.

<sup>3</sup> Véase Manuel Alcántara Sáez, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López (comps.), *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2005, pp. 399-404.

Acción Nacional) y de su canal de televisión (a cargo del Partido de la Revolución Democrática). De la misma forma, dentro de la LIX Legislatura está pendiente la asignación de la presidencia de la comisión bicameral relativa a la Evaluación y Control de las Acciones Vinculadas con la Seguridad Nacional.

Desde luego, deben considerarse las comisiones bicamerales de cortesía para acompañar al titular del Poder Ejecutivo en su traslado de ingreso y salida del recinto legislativo cuando rinde su informe anual de labores (contempladas en el Reglamento Orgánico). Pero más allá de su carácter protocolario y ceremonial, no se puede hablar de que existan actividades más específicas para las mismas.

Sin embargo, la comisión bicameral por excelencia es la Comisión Permanente, determinada en sus atribuciones por medio del artículo 78 constitucional. Su operación durante los recesos entre los periodos ordinarios la han convertido de facto en un foro que ofrece continuidad a los debates y posicionamientos políticos de los legisladores. Su división actual recae en tres subcomisiones de trabajo en las que se distribuyen sus 37 miembros (19 diputados y 18 senadores).

Sus funciones usualmente se desarrollan en condiciones de operación normal en la parte correspondiente a la recepción y turno de iniciativas de ley hacia las comisiones legislativas respectivas, junto con el trámite de las promociones militares y diplomáticas, u ocasionalmente con la convocatoria de algún periodo extraordinario de una o ambas cámaras. En pocas ocasiones se han tenido circunstancias extraordinarias para emplear sus facultades de nombramiento de funcionarios de alto nivel (incluido el presidente de la República) o de con-

vocatoria al uso de la guardia nacional, o la suspensión de garantías.<sup>4</sup>

El trabajo bicamaral, en términos plenarios, formalmente se sitúa en sesiones conjuntas para abrir el periodo de sesiones, y para las previstas en el artículo 5 de la Ley Orgánica en relación con los asuntos contemplados en los artículos constitucionales 69, 84, 85, 86 y 87. Sin embargo, una de las cuestiones lógicas que resalta de esta circunstancia es por qué la clausura de los trabajos parlamentarios no puede ser conjunta para efectos incluso de la instalación inmediata y solemne de la Comisión Permanente en un acto consecutivo que mantenga la presencia de los integrantes de las dos cámaras dentro del mismo recinto parlamentario.

Por otra parte, conviene aclarar que las comisiones conjuntas no deben confundirse con el trabajo en “comisiones unidas”, que expresan la concurrencia de más de una comisión en el tratamiento de una iniciativa, pero dentro de una misma cámara.

Extender la actividad de dichas comisiones a la modalidad bicamaral implicaría una posibilidad de generar mayor cooperación y consistencia en el desahogo de las agendas legislativas, pero sus aparentes ventajas se diluyen por lo general a que los legisladores aducen imposibilidad de asistir debido a sus cargas de trabajo, con lo que usualmente las iniciativas que requieren una mayor cobertura en su análisis, terminan postergándose en el orden de prioridades de la agenda, cuando deberían resaltar por el principio contrario.

El reducido ámbito de la cooperación bicamaral en México se encuentra apenas expresado en las condicio-

<sup>4</sup> Véase Jorge Fernández Ruiz, *Poder Legislativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, México, 2003, pp. 402-403.

nes de comunicación que guardan las cámaras entre sí en relación con el desarrollo de los trabajos dentro de sus esferas respectivas. Paradójicamente, las modalidades y condiciones existentes dentro de la Comisión Permanente nos permiten ubicar las bondades que dicho tipo de estructura bicamaral tendría para el trabajo parlamentario.

En la actual administración federal, una de las propuestas desarrolladas desde el ámbito del Poder Ejecutivo ha llamado a la posibilidad de asumir figuras como la iniciativa legislativa preferente, aunque sólo circunscrita a la condición de tramitar las propuestas de la presidencia. En este aspecto, más bien cabría considerar que la condición de preferencia o de urgencia que pudieran tener las iniciativas fuera evaluada por una comisión bicamaral de programación de los trabajos legislativos, o bien que la aprobación de una iniciativa preferente implicara la reunión plenaria del Congreso en sus dos cámaras, para un trámite expedito de la misma.

Entre las iniciativas con mayor evidencia que tendrían los trámites preferentes a partir de un marco bicamaral estarían las reformas de tipo constitucional, mismas que de hecho ya requieren del trabajo bicamaral, el cual hasta ahora se realiza por separado y con un consecuente desgaste en tiempo y recursos de procesamiento.

Por ello, la discusión de este tipo de iniciativas mediante una conferencia o comisión de trabajo permanente bicamaral, integrada por los líderes de ambas cámaras y de los grupos parlamentarios, implicaría la creación de un calendario de actividades que sería establecido con la anticipación de un periodo previo para intercambiar información al respecto, además de que permitiría preparar la agenda legislativa general del periodo ordinario o de la Comisión Permanente siguiente.

En particular, el foco de atención de dicha comisión bicameral de alto nivel se centraría en las iniciativas que requieren aprobación urgente por alguna de las colegisladoras y de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo.

De igual manera, una de las tareas para dicha conferencia general de programación bicameral de los trabajos del Congreso de la Unión sería la preparación y discusión de un informe anual de la actividad total de las cámaras y, de ser posible, establecer las bases generales del posicionamiento político que pronuncie el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados durante la respuesta al Informe de Gobierno entregado por el titular del Poder Ejecutivo. De la misma forma se alentaría para que la discusión y glosa de dicho informe se maneje mediante una comisión bicameral similar a la Permanente en su composición, en donde concurren diputados y senadores interesados en la materia bajo debate, con lo cual el Congreso podrá allegarse información que le permita incluso establecer opiniones de aprobación y observaciones que alienten una certificación específica de la actividad del titular de la dependencia que haya comparecido ante dicha comisión.

Por otra parte, tal comisión bicameral tendría la responsabilidad de coordinar y conocer los trabajos de las comisiones de investigación y jurisdiccionales que impliquen designar, fiscalizar o incluso promover la remoción de los funcionarios públicos. Desde luego que una reforma importante sería la de ampliar las facultades que poseen las cámaras en materia de ratificación de las propuestas del Ejecutivo en materia de los funcionarios de su gabinete de primer nivel (secretarios y titulares de organismos y empresas estratégicas como Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad), lo cual

implica aprobarlas en un contexto similar al que ya opera en el ámbito de la Comisión Permanente.

Otra tarea plausible que puede abarcar una conferencia o comisión conjunta bicameral de este tipo sería justamente la de poder integrar la información relativa al terreno de las acciones y controversias que en materia de interpretación de la constitucionalidad de las leyes y la propia Carta Magna se promuevan frente al Poder Judicial, a efecto de asumir una postura integral como Congreso de la Unión y no sólo desde la óptica del segmento partidario de los legisladores que hayan propuesto dicho punto.

Con base en este principio, el Congreso tendría la oportunidad de convertirse en un órgano que permita organizar de mejor manera las sesiones plenarias, cuya naturaleza implique la necesidad de tomar decisiones cruciales para el interés de la nación (por ejemplo en temas que afecten la seguridad nacional, el daño patrimonial sustantivo al erario, los casos de desafuero a funcionarios o legisladores, o especialmente en el caso de juicio político al presidente de la República).

La exigencia de mayores contextos de cooperación bicameral implica la necesidad de concretar las condiciones de interpretación que deberán regir en la aplicación de la Ley Orgánica y de los reglamentos respectivos con los cuales podrán operar cada una de las dos cámaras. De esta manera, es necesario considerar que la segmentación y particularización de las comisiones debe ser limitada, a efecto de que las posibilidades de trabajo conjunto no se diluyan.

Por otra parte, es importante establecer las condiciones de trabajo a partir de las cuales también se puedan crear criterios básicos de racionalidad y consistencia en el trabajo técnico de las comisiones bicamarales, a efec-

to de que sus resultados sean perfectamente compatibles tanto en contenidos como en lenguaje, al espíritu político y legal con el que se promueven las iniciativas en el ámbito particular de una cámara en específico.

El impacto para el desarrollo de una mayor presencia de los trabajos de coordinación entre las cámaras también implica tocar las partes relacionadas con el intercambio de información acerca del estado que guardan los avances de las comisiones ordinarias con materias similares.

El avance de la transparencia que se obtenga en este ámbito también podría coadyuvar a una mayor integración de las cámaras federales con las de los estados de la federación, e incluso con los poderes Judicial y Ejecutivo, sin excluir por ello las posibilidades que implica hacia el futuro inmediato abrir el espacio a la introducción de iniciativas ciudadanas.<sup>5</sup>

Resulta evidente que muchos de los puntos aquí planteados podrían interpretarse como una fuerte apelación hacia el unicameralismo. Sin embargo, proponer una nueva división funcional de labores donde la legislación constitucional sea preferentemente la que esté sujeta a la revisión y aprobación por ambas cámaras, mientras que la legislación secundaria se avale con base en las competencias exclusivas de cada cámara, donde pudiera incluso ahorrarse el paso de la ratificación por la otra instancia colegisladora, podría ser una posibilidad que permitiría ganar eficiencia y especificidad en el trabajo de las cámaras.

<sup>5</sup> Aquí retomo algunas de las preocupaciones que sobre la materia nos ofrece el volumen coordinado por Kaare Strom, Wolfand C. Müller y Torbjörn Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2003. Véase especialmente su capítulo de conclusiones “Challenges to Parliamentary Democracy”, pp. 707-750.

Los puntos expresados hacen posible un primer acercamiento a las condiciones que mejorarían el desempeño general del Congreso mexicano, tarea que sin duda resulta imperativa para asumir que el Poder Legislativo es parte de la solución y no del problema en la gobernabilidad y en la búsqueda de consensos democráticos.

# Reforma del Congreso, adecuación de las prácticas parlamentarias y participación ciudadana

*Adrián Víctor Hugo Islas Hernández*

Nuestro país vive un proceso de cambio de sus instituciones políticas, que llevará a la reformulación de sus prácticas institucionales y de su sistema democrático. El proceso mexicano de evolución política es singular. Obedece a la dinámica de los hechos, a partir del ajuste casuístico entre las fuerzas políticas. No se vislumbra una reforma política, mucho menos una reforma de Estado, a partir de acuerdos sociales producto del diálogo, la negociación entre posiciones naturalmente diferentes y pactos para regular su alcance, tiempos y orientaciones, impulsados por el gobierno.

A diferencia de las transiciones políticas de otras latitudes, como la de España, a partir de los pactos de La Moncloa, de la revolución de terciopelo que encabezara Vaclav Havel en Checoslovaquia, la de Lech Walesa en Polonia, las reformas pactadas por Gorbachev en Rusia, entre otras, la de México es accidentada. Por ello, se advierten frecuentemente visos de la lógica de «un paso adelante y dos atrás», representando el riesgo de regresiones en algunas de sus partes.

Por eso, aún es discutible si nos encontramos en una transición política, que según Adam Przeworsky requeriría de acuerdos claros entre las fuerzas políticas. De acuerdo con este autor, especialista precisamente en transiciones democráticas, nos encontraríamos en un proceso de consolidación política.

La primera regla de una transición es que se evolucione de un régimen autoritario, propiamente dictatorial o militar, a uno de instituciones democráticas. Éste podría ser el supuesto de las transiciones por ejemplo de Guatemala, Paraguay, Uruguay, Brasil, Chile y Argentina. En México la etapa anterior no evidenció estas características. A pesar de la rigidez de las instituciones políticas y de los grupos dominantes, durante varias décadas se dio paso a reformas importantes, que hubieran sido impensables en regímenes autoritarios. Me refiero a cuestiones como el voto a la mujer, la disminución de la edad para votar y ser electo, la apertura a las minorías de prácticamente todas las instituciones políticas y reformas importantes, reconocidas a escala mundial para el perfeccionamiento de las instituciones electorales, como sería el caso de la reforma electoral de 1996.

Ningún régimen autoritario hubiera consentido en entregar su sistema electoral a representantes ciudadanos, tampoco a regular las fuentes de financiamiento electoral ni a legitimar a los observadores extranjeros y nacionales o a perfeccionar procedimientos jurisdiccionales para impugnaciones y controversias de carácter electoral, mucho menos a colocar al Tribunal Electoral fuera de la órbita del Poder Ejecutivo como es nuestro caso, que se situó bajo la competencia del Poder Judicial Federal.

En esos términos, la alternancia que vivimos desde el 2000, pese a ser un hecho muy relevante, representa un

fenómeno eslabonado a una cadena de transformaciones ocurridas durante por lo menos las dos últimas décadas; por tanto, la hipótesis del autor mencionado encajaría más en que vivimos una consolidación política.

En cualquier caso, es lamentable que la evolución política sostenida que vivíamos se haya estancado, dando paso a una pérdida de fuerza del Estado de Derecho; a un conjunto de hechos reveladores de impunidad en la malversación de recursos público; en la confrontación permanente entre los poderes, que tienen como consecuencia una baja productividad de las instituciones públicas para alcanzar los satisfactores que las mayorías sociales requieren.

En términos prácticos, frente a la incertidumbre, en lugar de disminuir e incrementarse la certeza legal, institucional y ciudadana, ha devenido una mayor incertidumbre, cargada de conflictos, inoperancia política y profundización de los rezagos económicos y sociales.

Frente a este caos de la vida pública, aparece como aspecto esperanzador y determinante el logro de una mejor y mayor actuación del Poder Legislativo. La actualización de las normas que regulan la vida de las cámaras legislativas, la institucionalización o modificación de algunas prácticas parlamentarias y el establecimiento de vínculos más claros y productivos con la ciudadanía, tendrán un efecto dual.

Por un lado, revitalizarán la institución más representativa de cualquier sistema democrático, que es la parlamentaria, por otro, cambiarán la relación entre los tres poderes y reconocerán el carácter emergente de poderes sociales que requieren espacios definidos para la gestión de sus posiciones e intereses.

La transformación del Estado recibirá un empuje considerable si logramos una reforma del Congreso. Hay

varias propuestas planteadas por todas las fuerzas políticas que se encuentran actualmente en el seno de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Esta Comisión tiene 140 proyectos de iniciativas recibidos tan sólo en esta legislatura. Abarcan diferentes aspectos constitucionales relacionados con la Ley Orgánica, con el Reglamento Interior y con el Estatuto que se hizo para regular la organización técnica y administrativa de la Cámara de Diputados, que es un aspecto pocas veces abordado políticamente, pero que dota al Congreso de capacidades básicas para procesar su trabajo.

Para darnos una idea del reto funcional que tiene enfrente el Congreso y que por sí mismo motivaría su reforma, mencionemos algunos datos: a diferencia de hace menos de una década, la presentación de reformas de ley y proposiciones subió más de 10 veces. Anteriormente, una legislatura recibía dos o tres centenas de proyectos y ahora se rebasan los tres mil.

En esa época, de cada 10 iniciativas, nueve eran del Ejecutivo y una de los legisladores. Ahora por lo menos una, cuando hablamos de las reformas aprobadas, es del Ejecutivo y las demás del Legislativo. En la LIX Legislatura el Ejecutivo ha presentado 33 iniciativas, incluidos los proyectos de Presupuesto de Egresos y las reformas a las leyes fiscales a que está obligado cada año.

Otro aspecto es el creciente activismo de las comisiones. La costumbre era que la carga de trabajo se centraba en unas cuantas comisiones y en los órganos superiores de la Cámara. Ha habido un empoderamiento horizontal y vertical de arriba hacia abajo. Esto significa que se ha multiplicado exponencialmente el número de contactos entre las comisiones y los sectores sociales y económicos. Ahora se realizan múltiples foros, audiencias, seminarios, etcétera, además de que hay una plé-

yade de enlaces de todo tipo, que cotidianamente se encuentran ante las comisiones.

El procesamiento de estos insumos y demandas requiere una revisión de las capacidades del cuerpo colegiado, de sus comisiones y de su estructura.

En este sentido, el coordinador del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el diputado Emilio Chuayffet, presentó dos reformas importantes en octubre de 2004, que modernizarían la institución legislativa. La primera de ellas permitiría el reconocimiento constitucional de las comisiones, que sería el primer paso para transmitirles facultades como la aprobación de permisos para trabajar en embajadas, la aceptación de condecoraciones e incluso la mayoría de proposiciones con puntos de acuerdo, que consumen más de 50% de la atención del Pleno y que muchas veces podrían desahogarse con mayor rapidez en las comisiones.

En este empeño de fortalecer a las comisiones, la iniciativa prevé sancionar también las inasistencias de los diputados, como se hace ahora en las sesiones del Pleno, para evitar la suspensión de trabajos por falta de quórum. La idea principal es generar mayor responsabilidad y un régimen disciplinario a favor de que las comisiones tengan mayor capacidad de actuación.

En materia de plazos de dictamen, la iniciativa propone que sea hasta de 30 días naturales y un mecanismo para que de una legislatura a otra no se traspase el rezaigo legislativo, de manera que si hubiera dictámenes, queden como meros proyectos. El plazo actual de dictamen es de cinco días naturales, que resulta difícil de cumplir. Por ello, la propuesta es más realista y podría hacer más exigible también que las comisiones cumplan con el dictamen que les corresponde.

Como se sabe, el fortalecimiento del Congreso lleva a consolidar una serie de funciones complementarias a la legislativa. Hablamos de la función de control, la de evaluación, la de debate o la de fiscalización. En los últimos años ha asumido mayor importancia la facultad de investigación que establece el art. 92 constitucional, que se ejercita creando comisiones especiales de investigación para conocer si hubiera desvío en la función y en los recursos públicos.

Sin embargo, esta facultad resulta relativa, por varias razones. En primer lugar, porque sus resoluciones no son vinculantes, sino que concluyen con el envío de un informe al titular del Poder Ejecutivo. En segundo lugar, con frecuencia estas irregularidades abarcan a empresas debidamente constituidas, empresas fantasma o particulares, sin que existan facultades para citar a particulares para que presenten su testimonio y provean información sobre los hechos investigados.

Quizá no sea un buen ejemplo, pero en años recientes se ha sabido de beneficios a particulares por medio de fideicomisos o bien se encuentra el caso de la empresa Construcciones Prácticas y su relación con la familia del presidente de la República.

De ahí que la iniciativa establezca la obligatoriedad de que los particulares acudan a citaciones de las comisiones, para que aporten elementos que profundicen las indagaciones parlamentarias. Quedan a salvo los derechos que reconoce la Constitución y, en especial, los que determinan el artículo 16 constitucional, toda vez que por su carácter no forman parte de un proceso jurisdiccional, sino que enriquecen la información recabada por la Cámara.

En segundo término y para complementar esta reforma constitucional, el propio diputado Chuayffet presen-

tó en nombre del grupo parlamentario del PRI una reforma a la Ley Orgánica del Congreso, mediante la cual se reglamenta la cuestión de las inasistencias. Además, se establece que los legisladores deben incorporarse cuando menos a dos comisiones.

En este último caso, se superaría el problema actual de que los diputados sólo pueden pertenecer a tres comisiones como máximo, dándose el hecho de que por el tamaño de algunos grupos parlamentarios, con menos de 20 diputados, enfrentan el riesgo de quedar fuera de varias comisiones de su interés. La pérdida de pluralidad que esto implica se subsanaría poniendo un piso mínimo y no un techo máximo a la pertenencia de los representantes populares a las comisiones.

Esta iniciativa establece también una figura relevante, que sería la negativa *ficta*. En aras de la eficiencia del trabajo legislativo, que obedece a la complejidad política de desahogar los dictámenes, cuyo desconocimiento por parte de la ciudadanía lleva a otorgar una mala calificación a la Cámara, esta medida permitiría dar por concluidos los expedientes de iniciativas ya no señaladas como prioritarias por los grupos parlamentarios. En economía de tiempo, recursos y eficacia, se darían pasos firmes para resolver lo que hoy se denomina *rezago legislativo*.

De manera simple, mencionaré otros puntos pendientes. Son aspectos que reflejan la complejidad de la reforma del Congreso: ninguno de ellos es menos importante que los demás. Desbordan evidentemente esta mesa de trabajo, ya que necesitaríamos abrir recesos por la noche y regresar aquí quizá los próximos 30 días de manera interrumpida para analizar todos los aspectos.

Sin embargo, se tiene que empezar en algún momento y por alguna parte. Si avanzamos en los puntos plan-

teados, habremos avanzado el camino para una vida democrática más eficaz, transparente y responsiva ante la ciudadanía. Esto será determinante para elevar la credibilidad y el logro de resultados más cercanos a la sociedad.

Entre los puntos que señalo se encuentran:

1. Un nuevo reglamento interior que modernice el formato de las discusiones, además de aspectos de protocolo que ya son anacrónicos, como la obligación de presentarse en traje de calle a las sesiones, que ya ni siquiera se entiende. Tomemos en cuenta que el reglamento actual viene de 1934.
2. Es necesario un nuevo Estatuto de la Organización Administrativa y Profesional. Sin recursos mejor administrados y orientados hacia las necesidades parlamentarias, la modernización legislativa quedaría sólo en un buen deseo.
3. El servicio civil. La movilidad del personal técnico puede ser mayor del 80% cada tres años. Con ello se pierde memoria, experiencia y capacidad. La convocatoria del servicio civil se emitió una sola vez en el 2000 y el proceso no ha podido concluirse. Llama la atención una nota del Centro de Finanzas Públicas, que menciona inconsistencias, números descuadrados y errores en la elaboración del presupuesto. Concluye que el problema está en la falta de tiempos y de soporte técnico para atender un asunto tan complejo como es el presupuesto que sostiene el desarrollo del país. Es clara la urgencia de avanzar en el servicio civil.
4. En materia de fiscalización, es indudable que se requiere mayor fuerza del Congreso para transparentar el gasto público. Sólo 2% del dinero públi-

co es viable en términos de fiscalización. Mientras no se avance, subsistirán las dudas, la opacidad y la discrecionalidad. En principio, está pendiente la reforma constitucional que reconocería la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría Superior de la Federación, así como la inclusión del Auditor Superior entre las personas con inmunidad constitucional, para dar mayor certeza y protección a su importante trabajo.

5. Otro aspecto es el *lobbying*. El aumento de las redes de contacto con los legisladores puede favorecer la corrupción y el soborno. Requerimos una mayor relación con la sociedad, pero que sea limpia y transparente, apegada a la ley y que no maniate a los legisladores y a las leyes a los deseos de los particulares. Estas reglas proveerán modernización con prevalencia del interés general, sin correr el riesgo de pervertir los ámbitos de lo público y lo privado.
6. En materia de federalismo, el centralismo no sólo es administrativo, sino sobre todo es legislativo. El catálogo de competencias legislativas del artículo 73 constitucional es inmenso y abarca todo. El sistema de competencias residuales es una de las anacronías de la Constitución que proviene del siglo antepasado. Se requiere fortalecer desde ahí a las regiones, los estados y los municipios, que están prácticamente incapacitados para legislar en sus asuntos internos, porque comprometen el destino, el empleo, el desarrollo, el medio ambiente o los impuestos de varios millones de personas.
7. En materia presupuestal, el llamado *proceso de reconducción* está inconcluso. Se avanzó en la

reforma del artículo 74 fracción III, el cual permite que el Congreso haga observaciones al proyecto, pero aún falta una nueva ley y la participación del Congreso y de las comisiones en la evaluación, revisión y autorizaciones, para que se incremente el control sobre la administración pública, de manera que el gasto público sea más democrático y transparente.

Estos son sólo algunos aspectos de las reformas que tendrían que abordarse para actualizar el trabajo legislativo a los nuevos tiempos. Son la base mínima para transformar al Estado mexicano. Son la condición para que el siglo XXI apunte a una sociedad con instituciones renovadas, eficaces y que garanticen los derechos individuales y sociales para una mejor calidad de vida, para quienes habitamos en esta prometedora nación.

## Acerca de los autores

*Iván García Solís.* Con una larga trayectoria en la izquierda política, ha ocupado cargos en diversas directivas nacionales partidistas. Cuenta además con una amplia experiencia sindical en el ámbito de la educación, en el cual ha sido pionero y representante. Fue diputado federal en la LII Legislatura (1982-1985) y representante en la Asamblea del Distrito Federal en el periodo 1994-1997. Actualmente es diputado federal en la LIX Legislatura (2003-2006), en la cual preside la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

*Jaime Cárdenas Gracia.* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, se desempeñó como consejero electoral del Instituto Federal Electoral. La Constitución mexicana, la transición a la democracia, los partidos políticos y los organismos electorales, son los temas de los libros que ha publicado. Actualmente es profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM.

*Cecilia Mora-Donatto.* Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Se desempeña como investigadora titular de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la principal línea de investigación en la que trabaja es derecho constitucional y parlamentario.

*Ricardo Espinoza Toledo.* Maestro en Historia Política por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París y doctor en Ciencia Política por la Universidad de París. Forma parte de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios para la Transición Democrática y es vicepresidente de la Asociación Mexicana de Estudios Electorales. Profesor en la Universidad Autónoma Metropolitana, ha publicado diversos ensayos sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y sobre la reforma del Estado.

*Luisa Béjar Algazi.* Licenciada, maestra y doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Pionera en el estudio sobre el Poder Legislativo contemporáneo en México, ha publicado varios libros en relación con el tema. Es profesora en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM y socia fundadora de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

*Víctor Manuel Alarcón Olguín.* Maestro en Estudios de Gobierno por la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos, cursó el doctorado en Estudios

Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana y autor de varios libros y artículos sobre el Poder Legislativo en México.

*Adrián Víctor Hugo Islas Hernández.* Licenciado en Derecho por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, ha ocupado en esta entidad federativa la Secretaría General y la Presidencia del Partido Revolucionario Institucional y ha sido diputado local, federal y senador. Diputado federal en la LIX Legislatura, es secretario de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias e integrante de las comisiones de Desarrollo Metropolitano y de Fortalecimiento del Federalismo.



## Colección Legislando la agenda social

1. Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: las reformas pendientes
2. Pensar en los jóvenes: propuestas para hoy, ideas para el futuro
3. La ciencia y la tecnología como ejes de la competitividad de México
4. La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas
5. Seguridad social: a una década de la reforma de pensiones
6. Desarrollo social: balance y desafíos de las políticas gubernamentales
7. Avances y pendientes para fortalecer el federalismo
8. Los retos del desarrollo metropolitano en México

*Gobernabilidad y consenso en el Poder  
Legislativo: las reformas pendientes*  
se terminó de imprimir en la  
Cámara de Diputados en junio de 2006.  
El tiraje consta de mil ejemplares.