
LA LVII LEGISLATURA Y LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

Francisco José Paoli Bolio*

Para ver en perspectiva la caracterización y el significado de la LVII Legislatura (1997-2000), sus realizaciones y los límites de su desempeño, es indispensable tener en cuenta el estado de la transición del régimen político mexicano. El tránsito no se ha consumado plenamente, pero hemos seguido avanzando hacia la meta del régimen democrático. En los últimos años del siglo hemos empezado a salir de un régimen presidencialista, en el cual el titular del Poder Ejecutivo ejercía la mayor influencia y tomaba las principales decisiones económicas, sociales y políticas del país. Poco tiempo atrás, los Poderes Legislativo y Judicial, de distinta manera y en diverso grado, estaban subordinados al Ejecutivo.

La modificación de la correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados, tuvo una serie de repercusiones democratizadoras. Ellas se perciben desde diversos ángulos. Una es que se producen actos que limitan al Poder que ha sido largamente hegemónico; y es que democracia es poder limitado. Otra es que se da paso a la pluralidad, reconociéndose los derechos de las minorías y aceptando reglas del conjunto que permiten la expresión libre y respetada de esa pluralidad de fuerzas. Una más es que se incrementa la legitimidad de las decisiones que se hacen por acuerdo de diversas fuerzas políticas que integran el Poder Legislativo. En realidad se trata de un mismo fenómeno que acota un Poder que tuvo una capacidad desmesurada de decisión, y que un buen número de las nuevas decisiones se toman tras lograr el consenso de las diversas fuerzas, dejando lugar a todas ellas.

En el Congreso hasta la LVI Legislatura (1994-1997), había predominado la mayoría absoluta del partido del Presidente en ambas cámaras. La pérdida relativa de terreno del partido oficial, se empieza a producir en legislaturas anteriores, desde la LIV (1988-1991), en las que perdió la posibilidad de reformar la Constitución por sí solo. Para tener tal capacidad se requiere una mayoría calificada de dos tercios en cada cámara. En la LVII el PRI perdió el predominio que le daba la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, sin que ningún partido la alcanzara. Esta situación condujo a que en esa asamblea legislativa entrara una nueva dinámica, que sólo podía impulsarse a base de negociaciones y acuerdos entre las diversas fuerzas políticas.

La LVII Legislatura está marcada, al principio, por la intensa batalla política para lograr su instalación y funcionamiento inicial. Hubo graves dificultades legales y políticas para lograr la instalación de la Cámara de Diputados y poner en marcha el Congreso. Estas vicisitudes pudieron resolverse en virtud de que los diputados de los grupos parlamentarios del

* Presidente de la Cámara de Diputados.

PAN, PRD, PT y PVEM mostraron que contaban con una mayoría absoluta de 261 integrantes, los cuales instalaron la Cámara de Diputados en los términos previstos por la ley, el 30 de agosto de 1997. Después de la instalación, el resto de los diputados del PRI aceptaron integrarse, rindieron su protesta y, tras acuerdos de todos los grupos sobre los órganos de gobierno y la concurrencia de los senadores, se dio principio a la actividad del Congreso, el 1 de septiembre de ese mismo año.

Para lograr esos acuerdos se invirtieron arduas jornadas de discusión jurídica y de acuerdos políticos en torno a la forma en que debía funcionar la LVII Legislatura en su etapa inicial, que fueron validados por el Pleno, con votaciones cercanas a la unanimidad. Fue posible así materializar el mandato de los electores, de continuar con la transición democrática del país con base en una nueva fase en la obtención de una auténtica división y equilibrio de poderes. Con este movimiento del Poder Legislativo, se plantea remontar el régimen presidencialista y establecer un gobierno compartido que recoja la pluralidad de la sociedad mexicana contemporánea.

Desde el primer día de sesiones, que se inicia con la solemne en la que el Presidente de la República presenta ante el Congreso su informe sobre el estado que guarda la administración pública, se pudo notar que se estaba dando un cambio. El formato mismo del informe y su respuesta que están relatados en este trabajo, fueron distintos, lo cual mostró una señal clara de que las cosas estaban cambiando, porque se percibió que el poder presidencial se transformaba dado que ya no lo decidía todo. La seguridad interna de la cámara fue vigilada por sus servicios propios y no por el Estado Mayor Presidencial como era la usanza anterior. Las invitaciones a los asistentes se hicieron de común acuerdo entre ambos poderes, otorgándose la mitad de los invitados a cada uno. El ceremonial desde la llegada sobria del Presidente, sin las vallas populares aclamatorias, y sin las guardias de los cadetes del Colegio Militar con uniforme de gala al pie del Palacio Legislativo, contrastaban con el boato de informes presidenciales anteriores. Ya no estuvo atrás del Presidente el guardia militar que lo custodiaba durante la presentación del Informe. Y finalmente, la respuesta republicana, hecha en términos breves y generales atendiendo a lo que señala la ley, por el Presidente de la primera Mesa Directiva, el diputado opositor Porfirio Muñoz Ledo. Todos estos elementos que contrastaron nítidamente con los ceremoniales anteriores, que eran una celebración del Presidente, transmitieron en un lenguaje simbólico que las cosas empezaban a cambiar.

Por otro lado, la LVII Legislatura se enfrentó a otro gran obstáculo: la difícil relación de la Cámara de Diputados con importantes medios de información y de informadores que, ante la posibilidad de perder prerrogativas concedidas por el “antiguo régimen”, se dieron a la tarea de crear una imagen negativa de la cámara que hizo más difícil el trabajo

legislativo. Sin embargo, gracias a la atención a este problema, fue posible disminuir el impacto que esta campaña negativa pudo haber producido en la labor parlamentaria. En ese sentido, uno de los logros más característicos de esta legislatura ha sido una relación más transparente y profesional con los medios informativos.

Considero que la caracterización más notable de esta LVII Legislatura, fue su capacidad para lograr acuerdos, que frecuentemente lo fueron de consuno, para los más diversos propósitos y relaciones: para el gobierno y organización interior de la cámara; para sus relaciones con la colegisladora senatorial en la que el PRI mantuvo mayoría absoluta; para sus relaciones con los poderes Ejecutivo y Judicial; para la difusión de sus trabajos con los medios informativos; para el establecimiento del Canal Legislativo y la *Gaceta parlamentaria*; para la formación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas; para el desarrollo de la diplomacia parlamentaria, para el procesamiento del trabajo legislativo y la organización de comisiones y comités, y para muchos otros objetivos.

Los acuerdos no fueron fáciles. Frecuentemente tomaron muchas horas, días, meses, y algunos, como el cambio de la Ley Orgánica del Congreso, casi dos años. Y es que había poca experiencia de negociación y malas condiciones para emprenderla, además de que los grupos políticos fundamentales estaban seriamente enfrentados en diversas materias, marcadamente las referentes a la política económica o a la social. Pero en todos los casos importantes se pudo lograr el acuerdo, desde el principio de la legislatura para instalarla e iniciar los trabajos, para la aprobación de las leyes anuales de ingresos y los presupuestos de egresos, los nombramientos de las mesas directivas y las de servidores públicos de la propia cámara que requerían de dos tercios de los votos para ser confirmados. En todos esos acuerdos se pusieron los intereses generales de la nación, por encima de los de los partidos.

Hubo algunos temas en los que no se pudo lograr un acuerdo de todos los grupos parlamentarios. Uno de ellos muy notable fue el que distribuye las presidencias de comisiones y comités de la Cámara de Diputados, a pesar de que se hicieron amplios intentos para dar a todos los grupos presidencias y secretarías de comisiones, en proporción a su número de diputados en el Pleno. El acuerdo sobre comisiones se pudo tomar, tras invertir el primer mes de la legislatura en negociaciones, por la votación favorable de todos los diputados de los partidos distintos del PRI.

Ciertamente no se pudieron lograr todos los consensos que se hubieran necesitado para realizar una reforma a fondo del Estado en diversos ámbitos. Por varias razones. La primera es que eran demasiados cambios los que se plantearon a esta LVII Legislatura, que no tenían posibilidad de ser abordados a profundidad. Algunos además de importantes eran urgentes o tenían plazos perentorios. Dentro de esta razón se advierte con claridad que es necesario que el Congreso

incremente sus períodos de sesiones ordinarias, que ahora son de cinco meses al año, cuando debieran ser por lo menos de siete meses. La frecuencia de los períodos extraordinarios tenidos en ésta y anteriores legislaturas, nos habla de esta necesidad. En esta Legislatura LVII, llegamos a tener un período extraordinario que duró más de tres meses: de mediados de mayo a fines de agosto de 1999.

Pero no todo fue falta de tiempo. También faltaron elementos para lograr el consenso en algunos temas centrales que están planteados, pero que no se pudieron abordar a fondo y menos se pudieron lograr las reformas que el país está necesitando. Habría que mencionar algunos que nos muestran, en cierta forma, lo que se ha caminado en este tránsito a la democracia, y lo que nos falta para lograrlo con mayor amplitud. No se llegó a la formulación de un proyecto de reforma fiscal integral, a pesar de que hay aceptación generalizada de que debe hacerse, y de que se desarrollaron muchos trabajos; no se logró el acuerdo para las reformas constitucionales que permitan un mejor procesamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación, y menos a la ley reglamentaria en esa materia; quedó pendiente la reforma a las relaciones de la sociedad y el Estado con los medios informativos, así como también la reglamentación del derecho a la información; no se llegó a discutir a fondo la iniciativa para la reelección inmediata de los legisladores y de los gobiernos municipales; no se pudieron encontrar los fundamentos para legislar ampliamente en materia de los derechos de los pueblos indígenas, ni para hacerlo en torno del sector eléctrico, o para dar autonomía al Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática.

Tampoco fue plenamente terminada la legislación para crear y poner en marcha la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, a pesar de que se aprobó la reforma constitucional que establece sus bases. La ley orgánica respectiva fue aprobada por los diputados, pero quedó sin ser dictaminada en la Cámara de Senadores. Esto último permite señalar que en diversas materias, el Senado todavía se mantiene como un obstáculo para impulsar reformas que el país requiere. Esto no sólo se atribuye a que el partido del Presidente conservó en esa cámara legislativa la mayoría absoluta, sino a que en el Senado se alojan algunos de los legisladores más conservadores reacios al cambio institucional que estamos requiriendo. Los diputados del PRI aprendieron a negociar y aceptaron entrar a la construcción de muchas fórmulas con los otros partidos, que permitieron acuerdos fundamentales en la Cámara de Diputados, pero que quedaron frenados por sus correligionarios en la colegisladora senatorial.

Estos apuntamientos marcan la necesidad de modificar todavía más intensamente la correlación de fuerzas en ámbitos mayores que la Cámara de Diputados. Porque aún los que se logran en ésta, quedan frenados si hay otros bloqueos que se pueden hacer desde posiciones de poder. Esto

se refleja en la modificación de la Ley Orgánica del Congreso, en la que cada cámara transformó el título en el que cada una se regula, sin tocar lo que corresponde a la otra. Los senadores no aceptaron una serie de reglas y formas de organización que se estipularon para la de diputados. Es cierto que las cámaras deben tener diferencias y mantener su propia fisonomía por varias razones: su tamaño, sus facultades exclusivas y las necesidades que traen aparejadas. Pero hay materias en las que debían existir normas iguales para ambas, como la existencia de una Secretaría General, un servicio profesional de carrera y la apertura de espacios y fórmulas en las que se acoja la pluralidad y no se hagan prevalecer relaciones hegemónicas.

También habría que decir que en algunos de los temas importantes sobre los que no se logró un acuerdo para legislar, sí se hizo un amplio esfuerzo y se apuntaron diversas alternativas que quedarán claramente señaladas en esta Legislatura LVII. Un ejemplo de esto es la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas, que se refieren a un problema mayor del país que debe resolverse para lograr una pacificación justa y con dignidad para las partes en el conflicto del estado de Chiapas. Tomando los llamados Acuerdos de San Andrés Larráinzar, a los que llegaron el Gobierno y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, se presentaron 3 iniciativas de reformas constitucionales, una del Presidente de la República, otra del Partido Acción Nacional (PAN) y una tercera del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Los debates sobre esa temática fueron muy amplios y se hicieron en ambas cámaras y en la Comisión Permanente del Congreso. Pero no se alcanzaron acuerdos en algunos temas centrales y no se logró hacer el dictamen respectivo, que requería garantizar la aprobación por dos tercios en ambas cámaras.

El propósito y contenido de este trabajo

El propósito de este trabajo es enunciar las grandes líneas del desarrollo de la función legislativa en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. Pero no pueden dejar de señalarse los cambios que quedan pendientes. Entre otras cosas porque tales transformaciones ya se perfilaron, aunque no se han establecido todos sus términos y sus mejores fórmulas.

También es importante destacar que en el proceso de esta Legislatura todos aprendimos. Muchos legisladores nos impusimos de lo que es el trabajo parlamentario en sus más diversas y complicadas formas: el debate político, los dictámenes legislativos, la realización de foros y formas de allegarse de opiniones de la sociedad, de los expertos en los distintos campos, las comparecencias de los servidores públicos del Ejecutivo y del Judicial, de las experiencias de derecho comparado, del análisis financiero y la elaboración presupuestal, en la relación con los medios informativos, con los crecientes y renovados grupos de la sociedad civil (ONG's), en la diplomacia parlamentaria. Los 185 foros y seminarios

que se hicieron en la Cámara de Diputados o por ella en diversas entidades de la República, nos hablan de ese intenso trabajo, estudio e intercambio con los representados. El número e intensidad de estos trabajos en la LVII Legislatura es mayor que la de legislaturas anteriores. En el caso del incremento de la diplomacia parlamentaria, no sólo se explica por la dinámica interna de la Cámara de Diputados, sino porque las relaciones internacionales se han incrementado en este proceso de globalización. El Congreso mexicano ha pasado a ser observador en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en el Parlamento Centroamericano y ha multiplicado sus relaciones con grupos de amistad con un buen número de países y de organismos internacionales.

El análisis que contiene este libro, comprende un período que va desde la instalación de la legislatura el 1 de septiembre de 1997, a veces refiriendo algunos antecedentes, hasta el último periodo ordinario, que concluyó el último día de abril de 2000. Se recogen también actividades que se realizaron hasta el mes de junio del 2000, como foros, la puesta en marcha del servicio profesional de carrera y actividades que los cinco grupos parlamentarios quisieron presentar en los apartados que preparó el representante de cada uno de ellos.

Para tal efecto, se presentan en este trabajo las principales vertientes de la labor legislativa. Se muestran en cuadros indicadores de la producción de iniciativas de reformas constitucionales y de leyes. Se presentan enseguida los cambios normativos en los que la Cámara de Diputados ha participado, mediante un cuadro que muestra los dictámenes aprobados por periodo de sesiones. Luego se pone especial atención en la forma e instrumentos a través de los cuales la Cámara de Diputados actúa como órgano de control del Poder Ejecutivo. En mayor detalle se presenta un estudio de la temática financiera que se procesa en la cámara, así como un comparativo de los cambios introducidos a los proyectos de presupuestos de egresos para 1998, 1999 y 2000. Los foros realizados en esta legislatura, como medio de comunicación con los ciudadanos, es el objeto de otro apartado. El tema de los acuerdos parlamentarios que sirvieron para actualizar formas de trabajo de la Cámara de Diputados, antes de que se pudiera lograr el cambio de la Ley Orgánica, o para agilizar normas reglamentarias obsoletas, se presenta como una faceta intensa del trabajo de ordenación de la cámara. Una síntesis sobre las relaciones del Congreso de la Unión, y en particular de la Cámara de Diputados, con otros Congresos y Parlamentos del mundo, informa un apartado más. Las relaciones con el Poder Judicial y sobre todo las controversias constitucionales, son presentadas de manera sinóptica. Las nuevas relaciones con el Ejecutivo entre las que se encuentran toda el área de fiscalización, comisiones de investigación y comisiones especiales también están presentes. Por último, se ha considerado conveniente hacer especial mención de uno de los más importantes avances de la LVII Legislatura: el proyecto de modernización

integral de la Cámara de Diputados, que es un paso trascendental en la construcción de un Congreso moderno, eficiente y capaz de hacer frente a la nueva realidad mexicana. Dentro de ese punto está la aprobación del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Sobre las iniciativas y los dictámenes legislativos de la LVII Legislatura vale la pena hacer algunas consideraciones apuntando los distintos significados:

La primera es comparativa con otras Legislaturas: se presentaron tres veces más iniciativas que en la pasada (LVI); 669 en ésta mientras en la anterior poco más de una tercera parte, 236. Es cierto que el número de iniciativas y dictámenes, no habla del contenido de ellas y menos de su pertinencia. Pero habla de un esfuerzo desarrollado por el cuerpo legislador. El número de iniciativas nos indica que se ponen en marcha más ideas, se promueven de una manera distinta las relaciones sociales en diversos campos. Se cumplen ofertas de campaña para promover sectores o grupos sociales de una manera legítima, a través de la ley, aunque no siempre se consiga el consenso para poner esas iniciativas en vigor. Pero puede decirse que el Poder Legislativo crece conforme aumenta el número de iniciativas, sobre todo cuando ocurre que las presentan sus legisladores en la mayor proporción, como ocurrió en la LVII Legislatura.

La segunda se refiere a los dictámenes y empieza a ser cualitativa, porque implica que se analizaron las iniciativas, se hicieron estudios, se realizaron negociaciones y se lograron acuerdos que condujeron a un dictamen positivo en comisiones, después convalidado por el Pleno de la Cámara. En la LVII se dictaminaron 212 iniciativas, es decir, casi una tercera parte de las presentadas (32%). Si esto se compara con la LVI Legislatura, en ella se dictaminaron 110 (46%), o sea, casi la mitad de las presentadas. La eficacia de la LVI Legislatura aparece como mayor, por dos razones; porque había un partido con mayoría absoluta, que tenía la posibilidad de aprobarlas solo, sin acuerdos con los otros; y porque, al ser menos iniciativas pudieron atenderlas con mayor tiempo.

La tercera consideración se refiere al origen de las iniciativas: sólo un 6% de ellas las presentó el Presidente de la República; lo que contrasta mucho con lo que ocurría antes. Por varias décadas el Presidente de la República presentó cerca del 90% de las iniciativas. Si vemos este tema en perspectiva, con antecedentes más remotos, en los años sesentas cuando la decisión presidencial era casi omnímoda en esta materia, encontramos que el titular del Ejecutivo presentaba el 95% de las iniciativas. Pero algo todavía más contrastante, eran las aprobaciones o dictámenes aprobatorios de esas iniciativas: durante los gobiernos de Cárdenas y Avila Camacho (1935 a 1940) el 100% de las iniciativas del Ejecutivo fueron aprobadas por unanimidad y sin cambios. A partir de 1943 son aprobados

por unanimidad el 93% y en 1961, el 82%.¹ En las últimas Legislaturas y especialmente en la LVII, todas las iniciativas del Presidente que fueron dictaminadas tuvieron cambios notables y ninguna fue aprobada por unanimidad. Además del total de iniciativas recibidas en la cámara, el Presidente sólo presentó el 6% y se amplió la presentación de iniciativas provenientes de los congresos de los estados federativos y la que generan varios grupos parlamentarios conjuntamente.

También se exponen en este trabajo las perspectivas que los cinco grupos parlamentarios tuvieron de la legislatura, así como la visión de un historiador, el doctor Ilán Semo, quien apunta desde un ángulo académico la caracterización de la LVII Legislatura.

Reflexiones finales

Una enseñanza notable que se deriva naturalmente de esta legislatura, es que la democracia es un sistema que se construye de manera específica en cada realidad nacional, aún más, en cada institución, atendiendo a las circunstancias propias, si bien todos los sistemas democráticos desarrollan principios comunes. Se hace patente la afirmación del gran filósofo político Giovanni Sartori, cuando dice que a diferencia de lo que ocurrió en la Grecia clásica, en la que se fundó la democracia, a partir de la edad de la Reforma fue la diferenciación y no la unidad, la levadura para construir un sistema democrático:

Es sobre ese cambio revolucionario de perspectivas que se ha ido construyendo a pedazos y a bocados la civilización liberal; y es a través de ese procedimiento que se llega a las democracias actuales. La autocracia, los despotismos, las viejas y nuevas dictaduras – nos dice este pensador italiano –, hacen al mundo de un solo color. La democracia es un mundo multicolor.²

También puede concluirse en un primer balance general de la legislatura que pese a todas las vicisitudes a las que se enfrentaron los diputados, ésta ha salido adelante en su compromiso de fortalecer la vida democrática de la sociedad mexicana, aportando creativamente consensos para hacer más digno y funcional al Poder Legislativo. Las realizaciones y logros dejan la convicción de que la LVII Legislatura será una de las más importantes de la historia moderna de México, por impulsar un proceso que conduce a un auténtico equilibrio de poderes y una mayor transparencia de la acción pública. Esto último sobre todo cuando se alcanzan cambios que permiten instituir en nuestro país una nueva entidad federal de fiscalización, la autonomización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la reforma de la Ley Orgánica del Congreso.

¹ Cfr. Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Editorial ERA, México, 1965, p. 31.

² Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Tribunal Federal Electoral - Instituto Federal Electoral de México, 1993, p. 148.

La pluralidad al interior de la cámara permitió a la vez que promovió una dinámica de diálogo y negociación. En casi todos los acuerdos relevantes, a partir la instalación de la legislatura, concurrieron los cinco grupos parlamentarios. Además, las reglas y prácticas parlamentarias que habían prevalecido durante la larga historia en la que una sola fuerza política tuvo el control de la asamblea, probaron ser ineficientes ante esta nueva correlación de fuerzas. Y se plantearon las nuevas, primero a nivel de Acuerdos Parlamentarios aprobados por el Pleno de la Cámara de Diputados y después en la nueva Ley Orgánica del Congreso.

Una circunstancia que hizo patente que la realidad había superado las normas parlamentarias existentes, fue la que surgió con motivo de la integración del órgano de gobierno al inicio de la legislatura. En las pasadas legislaturas, el órgano denominado Gran Comisión, integrado por diputados del PRI, partido que tenía la mayoría absoluta, ejerció las funciones de gobierno interior en la cámara. Sin embargo, en la presente legislatura este cuerpo no pudo integrarse puesto que ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta. Por otro lado, la ley contemplaba la integración de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, como órgano de gobierno, con los coordinadores de los grupos parlamentarios más otros tantos diputados del partido mayoritario designados por la Gran Comisión. Así, ante la falta del órgano encargado de designar al resto de los miembros de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, su instalación se hizo mediante un Acuerdo Parlamentario aprobado por el Pleno, con una composición distinta a aquella prescrita por la ley: se integró por los coordinadores de los grupos parlamentarios y construyó sus acuerdos a través del consenso. Ante la imposibilidad de éstos, se estableció que las decisiones del órgano de gobierno se hicieran a través del voto ponderado, en donde cada coordinador representa los asientos que tiene en el Pleno.

La obsolescencia del marco jurídico llevó a esta legislatura a adoptar diversos acuerdos parlamentarios referentes al gobierno y funcionamiento interno de la cámara, que después de su aprobación por el Pleno, se convirtieron en la fuente principal de derecho parlamentario. Esto fue un signo inequívoco de que el marco regulatorio era inadecuado para el pluralismo político presente en la cámara, de manera que todos los grupos parlamentarios coincidieron en la necesidad de su reforma. Esto fue logrado en forma más amplia al reformarse la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos el 30 de agosto de 1999, que entró en vigor el 4 de septiembre de ese mismo año.

La idea de la improductividad legislativa, del caos y la desorganización de la cámara, de la irresponsabilidad como característica principal de sus integrantes, promovida por diversos medios informativos, se ha venido revirtiendo. En este trabajo que tiene el propósito de presentar elementos para un balance de la Legislatura LVII pueden

encontrarse amplias realizaciones.

El proceso legislativo tuvo logros importantes: se aprobaron en la cámara catorce cambios constitucionales, que requirieron el voto afirmativo de dos tercios de los diputados presentes. Diez de ellos completaron (a junio de 2000) todos los requisitos para ser reformas constitucionales en vigor. Algunas de ellas son de la mayor trascendencia. Se encuentran detalladamente presentadas, incluyendo la forma en que fueron votadas por los grupos parlamentarios. Ahora sólo las refiero: reformas al artículo 4° para impulsar los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes; las que buscan reforzar la seguridad pública y modificaron los artículos 16, 19, 22 y 123 con ese propósito; la reforma al artículo 73 que da las bases para una mejor regulación del deporte y su promoción; la creación de la nueva entidad de fiscalización superior de la federación (artículos 74, 75, 78 y 79); las modificaciones para mejorar el medio ambiente (artículos 4 y 25); la ampliación de los márgenes de autonomía y capacidad de los organismos protectores de los derechos humanos (apartado B del 102); la independencia del Consejo Nacional de la Judicatura (artículos 94, 97, 100 y 107); el fortalecimiento municipal (reformas al 115); y las reformas para hacer más justo el reparto de utilidades a los trabajadores (artículo 123).

Pero además de la tarea legislativa puede apuntarse un gran avance de esta legislatura en la tarea de control del gobierno, porque los instrumentos fundamentales para ello se encuentran en la Cámara de Diputados. En este campo a mi juicio se dan los mayores avances que logra la legislatura. La Cámara de Diputados es el eje de este cambio, por las facultades propias que ella tiene y que vale la pena relevar. Ella tiene la facultad exclusiva para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación; de ella depende la Contaduría Mayor de Hacienda que es hasta ahora el órgano principal de fiscalización que se ha puesto en movimiento de manera mucho más eficaz; en ella se inician los juicios políticos a los servidores públicos del más alto nivel; y en esta Cámara también se realiza un juicio completo, llamado Declaración de Procedencia, por el cual se retira el fuero o protección a servidores públicos de los tres poderes, que incurran en responsabilidades penales.

El control del gobierno se ha hecho también a través de dos tipos de comisiones que han estado especialmente activas en la LVII Legislatura: las llamadas comisiones de investigación, fundadas en el artículo 93 de la Constitución, que se han formado para investigar el funcionamiento de corporaciones públicas de gran importancia como el Instituto Mexicano del Seguro Social; la CONASUPO; y las comisiones llamadas especiales, que se reivindican en la nueva Ley Orgánica del Congreso y que han servido fundamentalmente para que la Cámara de Diputados vigile que los recursos públicos federales no se utilicen para apoyar candidatos y partidos en campañas electorales de diversos estados de la República y en

las elecciones nacionales.

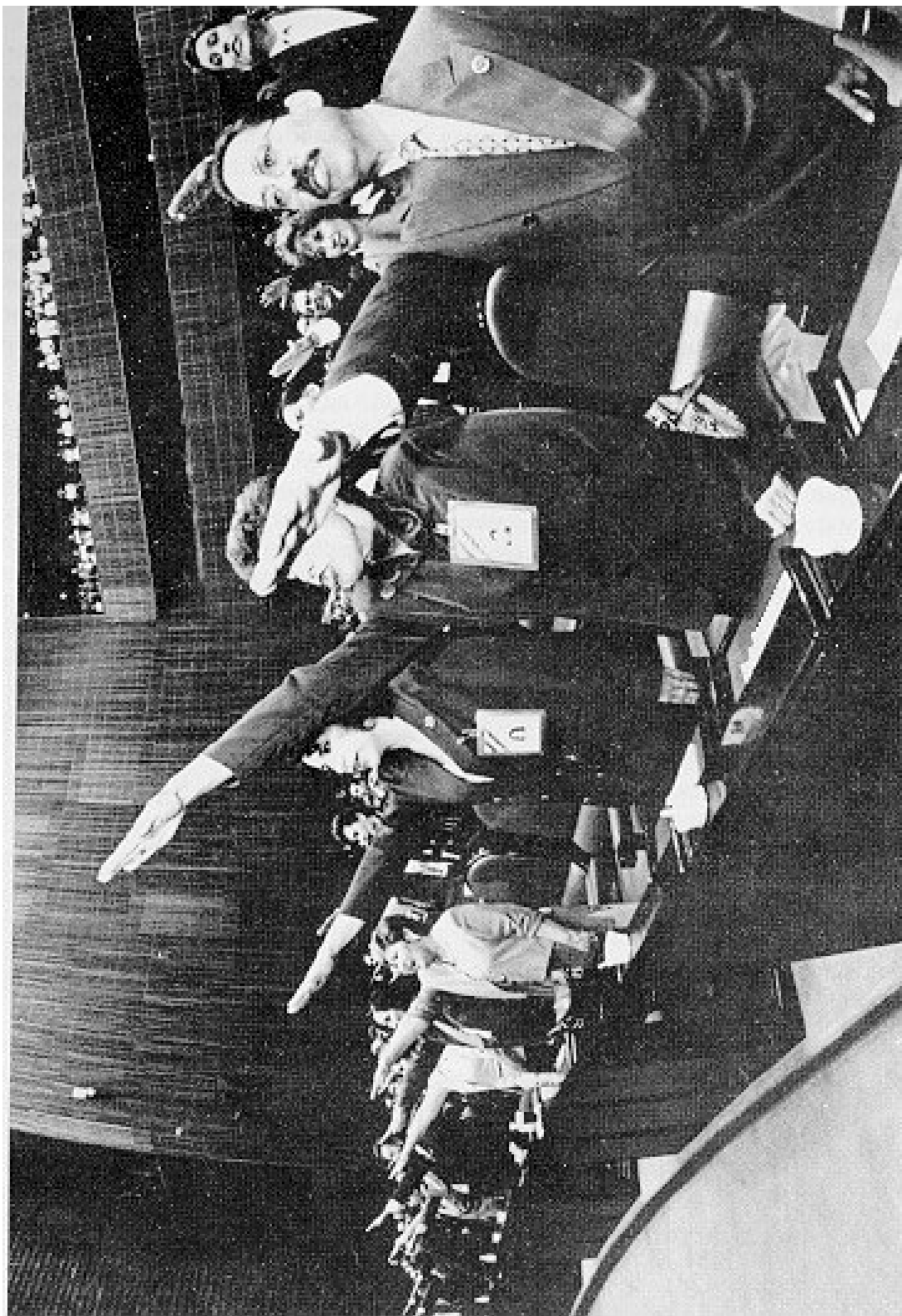
Otras formas de vigilancia del gobierno, se han aplicado en esta legislatura en la aprobación de diversos nombramientos de funcionarios, autorización de viajes presidenciales al extranjero y en el debate parlamentario en el que, frecuentemente, se señalaron acciones que emprendían o realizaban dependencias o agentes del Poder Ejecutivo, sin apearse a la ley o a las disposiciones presupuestales. A veces, ese sólo señalamiento en la tribuna y su difusión en los medios informativos condujo a la modificación de actitudes y a la rectificación de programas gubernamentales. Este que es un trabajo parlamentario crucial, y tal como lo fue fundante hace siglos en Inglaterra, lo fue en cierta forma fundante del Poder Legislativo en México al registrar en la LVII Legislatura algunos de sus más notables avances. El equilibrio de poderes empezó a ser realidad en diversas áreas, si bien hay otras en las que está pendiente la asignatura.

La Cámara de Diputados cumplió con sus responsabilidades constitucionales oportunamente. Se aprobaron en tiempo los Presupuestos de la Federación y se pusieron en vigor nuevas leyes y reformas en los más variados temas. Vale la pena comentar que algunos tuvieron significación especial, por la materia que regulan y también por el grado de consenso que alcanzaron, como la Ley de Cinematografía que fue aprobada por unanimidad, lo mismo que la Ley del Deporte, la Ley General de Salud por lo que hace a la donación de órganos, leyes fundamentales para regular el sector financiero y crediticio, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de Fomento a la Lectura y el Libro, la Ley General de Sociedades Cooperativas, la Ley de Turismo (ecoturismo), la Ley del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, La Ley de Pesca, las leyes de los Institutos de la Juventud y de la Senectud, para impulsar y proteger a esos sectores de la población, la Ley de Organizaciones Ganaderas, la Ley de Armas de Fuego, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Hubo otras que no fueron aprobadas por un consenso tan amplio, pero que tienen una significación especial, como la Ley de Protección al Ahorro Bancario, que se formula para contribuir a la tarea de salvamento del sistema nacional de pagos que había caído en una crisis sistémica; la Ley de Concursos Mercantiles, y la Ley de la Policía Federal Preventiva, cuya organización era urgente.

Se ha dicho que la transición mexicana ha sido larga y lenta. En los tres años de la LVII Legislatura ciertamente no se hicieron todos los cambios que se plantearon. Pero se lograron algunos de la mayor trascendencia. Entre estos últimos está la asunción de atribuciones y responsabilidades que la Constitución encarga al Legislativo y que no eran ejercidas o cumplidas. Otro es que con los controles al gobierno se ha hecho más transparente y más legítima la operación de las instituciones

públicas. Estas dos conquistas del Legislativo han aportado elementos relevantes para el arribo a estadios democráticos, en un largo proceso de construcción que sigue en curso y que en los últimos años obtuvo algunos de sus principales impulsos en la Cámara de Diputados.



*Instalación de la Cámara de Diputados.
31 de agosto de 1997.*