

FORTALECIMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN: AVANCE DE LA DEMOCRACIA

Francisco Loyo Ramos*

Introducción

La democracia moderna se entiende como un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad que tenga libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente.

La relación entre libertad y democracia, aunque multidimensional en sus alcances, se caracteriza por una creciente interdependencia y síntesis. Es decir, no se puede pensar en la libertad fuera de un contexto institucional de naturaleza democrática, o viceversa, tampoco se puede pensar en la democracia sin un contexto mínimo de libertades. Ambos conceptos son puntos de referencia para todo individuo y sociedad en la constitución y expresión de sus acciones más elementales.

La libertad se reivindica a sí misma como un derecho permanente a la diferencia, la innovación y el cambio, que cobra vida dentro de los individuos y sociedades. Por tanto, la libertad es el principio sustantivo de la convivencia, sin la cual la democracia no tendría cabida.

La concepción moderna de la libertad, consolidada con la Revolución Francesa, impuso valores esencialmente democráticos a dicho principio, con una percepción igualitaria y republicana que permitiera fijar un contexto social homogéneo para los individuos.

En las concepciones antigua y medieval de la libertad se sacrificaba el ideal colectivo de la sociedad en aras de una sumisión absoluta al poder monárquico, mientras que en la moderna se procura alentar el factor diversidad y la tolerancia mediante un entorno de igualdad electiva que haga de la libertad un verdadero bien común. Así, las nuevas ideas de libertad y democracia deben asumir la obligación de respetar todas aquellas diferencias que impidan la imposición arbitraria de voluntades y que vayan en contra de la integridad física o moral de las personas en los ámbitos público y privado.

La democracia moderna se construye, entonces, como una serie de mecanismos decisionales y deliberativos que transforman la voluntad

* Integrante del Grupo Parlamentario del PRI y Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados.

creadora que se encuentra dispersa dentro de los individuos y las sociedades.

La presencia de un régimen de libertades democráticas incrementa el pluralismo y las posibilidades de alternancia en el poder mediante los diversos partidos y demás asociaciones políticas. Sin la presencia de estas condiciones mínimas de libertad democrática, esto no podría darse. En consecuencia, estos principios subyacen al de Soberanía, pues en ella se plasma la asociación práctica existente entre libertad y democracia.

Los sistemas de gobierno son el punto neurálgico de todo sistema político, en él confluyen interacciones mutuamente determinantes entre los sistemas de partidos, electoral y cultural y el propio sistema de gobierno, haciendo que tanto el funcionamiento como las reformas en uno de estos componentes afecte a los demás. Un gobierno de tipo democrático es, y debe ser, sensible a los cambios y demandas del tejido social y, al mismo tiempo, debe moldear o incidir sobre éste en función del interés público.

Una de las características de la democracia moderna es la de ser representativa, a lo cual se ha agregado la de ser también participativa. Dentro de las instituciones políticas modernas la consolidación de gobiernos representativos y participativos sería imposible si no se contara con la interacción que generan, por una parte, las capacidades racionales de elección y decisión abiertas que definen al valor de la libertad; o por otra, si estuvieran ausentes las condiciones procedimentales que permiten garantizar el ejercicio de la voluntad humana en su cometido de satisfacer sus necesidades de una manera justa y sin afectar a las demás personas, tal y como se puede entender, en primera instancia, un concepto ético de la democracia.

La división de poderes es otro de los principios fundamentales de la democracia. Siendo esta división la forma de equilibrio de un Estado, que se acentúa más en las democracias pluripartidistas, y en la que se procura por una limitación al poder de los gobernantes. El equilibrio, y control, del poder gubernamental se efectúa a través de la concurrencia obligada de los órganos del poder, en el ejercicio de sus facultades. Esta es una característica también de los Estados democráticos modernos.

En nuestro país, con los recientes cambios a la estructura y proceso de toma de decisiones en el Poder Legislativo, se ha fortalecido significativamente este principio, dándose un gran paso en la consolidación de nuestra institución democrática por excelencia. Esto ha sido resultado de la interacción de las diversas fuerzas políticas, las que, actuando sobre la base de las libertades ya existentes, han buscado la consolidación de los principios de participación democrática. No podía ser de otra forma, cuando las demandas de la sociedad dibujan un nuevo entorno político en el que la diversidad, pluralidad, alternancia y

tolerancia, se apuntan como guías del actuar político en el México de nuestros días.

Así, con los cambios que impulsó la LVII Legislatura se ha fortalecido el principio de la división de poderes y se ha colocado a México entre los punteros de los procesos de consolidación democrática mundial.

El fortalecimiento del Poder Legislativo en México

Hoy nuestro sistema político se ha vigorizado con la composición de todas las expresiones políticas que el pueblo eligió y esto solo es posible en un régimen de libertad en donde es ya una realidad la significativa participación de la ciudadanía.

La voluntad de los mexicanos en las pasadas elecciones federales dio como resultado que la actual Cámara de Diputados se integrara inicialmente de la siguiente manera:

- 239 diputados del Partido Revolucionario Institucional,
- 125 diputados del Partido de la Revolución Democrática,
- 121 diputados del Partido Acción Nacional,
- 8 diputados del Partido Verde Ecologista Mexicano,
- 7 diputados del Partido del Trabajo.

Por primera vez en el Congreso General, no existió una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un solo Partido Político Nacional. Esta nueva composición generó que, el órgano legislativo denominado Gran Comisión, que ejercía funciones de Gobierno Interno de esta Cámara en todas las Legislaturas anteriores, no pudiera conformarse, por no cumplir ningún partido con la mayoría absoluta de miembros, como lo señalaba el artículo 38 de la anterior Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así como surgió la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que asumió el papel de ser el máximo Órgano de Gobierno de esta H. Cámara de Diputados.

Sin embargo, dadas las características especiales de este momento histórico, la CRICP, se conformó de manera distinta a como venía haciéndolo en Legislaturas anteriores. Esto se explica con base en la siguiente lógica: La CRICP se encuentra integrada por los coordinadores parlamentarios de los diferentes partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados.

En este sentido el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el acuerdo que propuso que la Presidencia de la CRICP, fuera rotatoria de manera semestral, y que sus decisiones se tomarán por consenso o por el voto ponderado de los coordinadores, donde cada uno votara por el

número de legisladores que estaban incorporados en su grupo parlamentario.

Ante esto, existe una nueva correlación de fuerzas - que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional reconoce como fruto del esfuerzo democrático de la Sociedad -, apoyadas en la conciencia y voluntad de los partidos políticos representados en esta Cámara de Diputados. Dentro de este contexto, los integrantes de la LVII Legislatura al Congreso de la Unión, hemos llevado una convivencia cotidiana con diversos intereses partidistas, con sus formas de analizar la problemática para sacar adelante al país, sin negar las diferencias, sino por el contrario, aprovechándolas para que a través del dialogo y la conciliación de intereses, impulsar el bienestar y engrandecimiento de la República.

En estos tiempos, nadie puede negar que en México la función del Poder Legislativo es trascendente en la vida del país. Por ello todas las corrientes políticas representadas en la Cámara hemos convivido en términos democráticos, aceptando la pluralidad de pensamiento, la diversidad ideológica, la diferencia de enfoques, la contraposición de intereses, entendiendo que el debate no es combate y que el adversario no es un enemigo a suprimir. La convivencia democrática implica dejar de pensar a la política como un juego de suma cero, con ganadores o perdedores absolutos; las negociaciones han demandado defender pero también conceder, exigir pero también transigir.

Debemos reconocer con honestidad, las enormes dificultades a las que se ha enfrentado la Cámara de Diputados para estar a la altura de las necesidades nacionales, sin embargo, hemos demostrado que la diversidad no esta reñida con la eficacia y la gobernabilidad.

Por ello, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política trabajó en la integración y distribución de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados bajo los principios democráticos de equidad y proporcionalidad apegados a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera se propuso al Pleno un proyecto de acuerdo, respecto de los integrantes de las Comisiones y Comités asignados a cada Grupo Parlamentario, conteniendo la distribución de las Presidencias y Secretarías de las Comisiones y Comités, y el número de integrantes que corresponden a cada fracción, tomando en consideración su importancia cuantitativa.

En este contexto, hemos contribuido al análisis de las iniciativas legislativas, las políticas y proyectos presentados por el Ejecutivo Federal y por integrantes de nuestro partido y de otras fuerzas políticas, expresando sus conciencias pero también haciendo explícitas sus diferencias en un marco de respeto, tolerancia, colaboración corresponsabilidad.

En los periodos de sesiones hemos tenido jornadas de intenso trabajo, caracterizadas por discusiones fuertes, con una gran tensión hasta el último momento; sin embargo, también hubo voluntad de diálogo y de edificación de consensos para la toma de decisiones parlamentarias, sosteniendo los Priístas siempre una actitud responsable con el país y con la democracia, convencidos que la Cámara de Diputados constituye el escenario principal en el que se manifiesta la pluralidad ideológica de la nación.

Como resultado de estas circunstancias cambiantes del entorno político mexicano y de la voluntad para la construcción de acuerdos, contamos ahora con una nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en cuyo artículo séptimo transitorio se ordena la abrogación de la anterior ley, incorporando significativas variantes que representan avances substanciales en el marco jurídico regulador de la actividad parlamentaria en México. La inclusión de figuras tales como la Mesa de Decanos, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados y el Servicio Parlamentario de Carrera para la organización técnica y administrativa de ambas Cámaras, así como la reducción del número de comisiones y el régimen de las respectivas Mesas Directivas, cambios todos que arrojan un saldo positivo en el fortalecimiento del Poder Legislativo en México y la profesionalización del quehacer parlamentario.

La nueva Ley Orgánica prevé cambios fundamentales en cuanto a la estructura de toma de decisiones políticas y administrativas dentro del Congreso, redefiniendo a los órganos de gobierno parlamentarios y a su estructura administrativa, fundamentalmente caracterizándolos como órganos imparciales y profesionales que actúan bajo el imperio de la ley.

La Mesa de Decanos sustituye a la antigua Comisión Instaladora y estará integrada por los legisladores de mayor experiencia. La Mesa Directiva recobra el peso que debe tener como órgano tutelar del imperio de la Constitución, del orden jurídico y las libertades de los legisladores, al tiempo que se caracteriza como un órgano de servicio a las cámaras, cuya función descansa sobre la base de una actuación suprapartidista. Los grupos parlamentarios se definen, en concordancia con la libertad de asociación política que establece la Carta Fundamental, como el ámbito de acción política en el que se proporciona información, se otorga asesoría y se preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario. La Junta de Coordinación Política es el órgano al que compete alentar los entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que sean necesarios a fin de alcanzar los acuerdos, para que el Pleno esté en condiciones de tomar las decisiones que constitucionalmente le corresponden. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, es el órgano, integrado por el presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de

Coordinación Política, al que, por primera vez, se encarga formalmente la planeación de las funciones legislativa, deliberativa, de control y evaluatoria, en relación con las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los periodos de sesiones ordinarias.

En las comisiones se privilegiará la inclusión de legisladores afines en sus carreras e interés a los trabajos políticos; esto será posible ya que se reduce su número a 27 comisiones, haciéndolas coincidir en lo conducente, con las secretarías del Poder Ejecutivo.

En el ámbito de la estructura administrativa se prevé su recomposición a partir de la integración de un cuerpo imparcial de profesionales y técnicos, cuya admisión, actividad y permanencia será regulada por los principios del servicio de carrera. Destacan en esta nueva organización la creación de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, tres centros de estudios sobre finanzas públicas, derecho y sociales, así como diversas unidades de investigación parlamentaria.

Otro de los avances notables se da en el ámbito del derecho a la información. El principio de información está relacionado directamente con una democracia real del sistema político-institucional. Es difícil imaginar una democracia real donde los representantes de la sociedad no tengan una participación efectiva en la determinación de las políticas que gobernarán a la nación. La llave para lograr una legislatura efectiva en el complejo mundo actual es el conocimiento y la información, ambos con el fin de tomar decisiones inteligentes sobre temas complicados de las políticas públicas y en aras de buscar el equilibrio entre los poderes.

En esta Legislatura se crea el Canal de Televisión del Congreso y la Gaceta Parlamentaria, así como también se instala el sistema electrónico de votación, instrumentos técnicos que permiten hacer efectivo el principio de información que tienen los legisladores, y que permiten a su vez, una mayor difusión de las actividades del Congreso a la sociedad.

En cuanto a la actividad legislativa, esta Legislatura sentó un nuevo precedente en la historia del proceso legislativo de nuestro país. Por primera vez las iniciativas aprobadas provenientes de legisladores fueron más del doble de las que envió el Ejecutivo: 108 de Diputados contra 52 del Ejecutivo. Los Senadores también hicieron aprobar 7, la Asamblea Legislativa 3 y los Congresos Estatales, una.

En las Legislaturas LV y LVI el porcentaje de iniciativas aprobadas provenientes del Ejecutivo fue de 75 y 78 % respectivamente, en tanto que en la LVII fue de solo el 30%. En las dos Legislaturas anteriores los Senadores no presentaron ninguna iniciativa, la Asamblea Legislativa presentó 2 y 3 respectivamente, habiendo logrado la aprobación de una en cada caso. Los Diputados integrantes de esta Legislatura mostraron una acentuada inquietud por legislar, ya que presentaron 553 iniciativas, en comparación con las 162 y 144 que fueron introducidas en las legislaturas

LV y LVI. Esta disparidad se refleja en los porcentajes respectivos de las iniciativas aprobadas: Legislatura LVII: 63%, Legislatura LV: 24%, Legislatura LVI: 21%.

En el ámbito del Desarrollo Agropecuario se aprobó la Ley de Asociaciones Ganaderas.

Para fortalecer el marco de la Seguridad y Procuración de Justicia se aprobaron: reformas constitucionales de los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se aprobaron también Reformas al Código Penal en materia de fuero común para el Distrito Federal y para toda la República en materia de fuero federal: para castigar con más severidad el delito de asociación delictuosa; se penalizan por vez primera, no sólo la falsificación, sino la utilización indebida de instrumentos de crédito; se tipifica particularmente asaltos en caminos y carreteras.

Como protección a los menores y como un reclamo de la sociedad se tipifica la prostitución y pornografía infantiles (derivado de obligaciones internacionales).

Se modificó también la Ley de Amparo para evitar que sus bondades beneficien a los responsables de delitos que pretendan sustraerse a la acción de la Justicia.

Para combatir a la delincuencia llevamos a cabo una revisión de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, para definir con puntualidad el delito de acopio de cartuchos y se precisen los conceptos de posesión y portación de armas.

A su vez, se aprobó la Ley para crear la Policía Federal Preventiva, Institución que no constituye ni una policía nacional ni menos es política, ni represiva, ya que sólo se tiene como propósito unificar mandos de instituciones ya existentes y cuya competencia está descrita en un preciso y acotado margen de Derecho.

Contra la corrupción y la impunidad aprobamos, entre otras, las siguientes modificaciones:

- Reforma Constitucional al artículo 123, apartado B, fracción XII
- Modificaciones al marco financiero y bancario para tipificar con mayor severidad los delitos de “cuello blanco”, y la
- Creación del Órgano Superior de Fiscalización

También hemos atendido otros reclamos sociales. Por ejemplo, se aprobó la Ley Federal de Cinematografía.

Punto de inflexión nacional fue el tema financiero; y con el fin de evitar futuras crisis, aprobamos la Ley de Protección al Ahorro Bancario; la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; así

mismo, realizamos reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Banco de México, Ley del Mercado de Valores y para regular la agrupaciones financieras, la Ley Aduanera, y la Ley Federal de Derechos, entre otras.

Para algunas expresiones políticas estos avances son insuficientes, pero ello no descalifica el progreso evidente que hemos tenido en estas materias.

Estamos plenamente convencidos en haber hecho nuestro máximo esfuerzo por dotar al País de instrumentos sólidos. Hemos construido nuestras propuestas con responsabilidad y sin objetivos ilegítimos. Logrando con ello, concitar voluntades que privilegian el legítimo interés de México por sobre el de los grupos e individuos; a despecho de alianzas por la crisis, construimos alianzas con la sociedad y por el progreso. Con responsabilidad, con patriotismo, con el profundo respeto por el pueblo que sabe diferenciar lo trascendente de la coyuntura, sabremos responderle con certeza y con seguridad.



Conferencia de los Grupos Parlamentarios sobre la LVII Legislatura, 29 de agosto de 1997.