

## LA LVII LEGISLATURA Y LAS NUEVAS RELACIONES ENTRE PODERES

César Jáuregui Robles\*

### Introducción

Es en los actuales tiempos cuando se empieza a observar un inusitado interés, sobre todo por académicos y analistas políticos, acerca de la relación que deben guardar los Poderes de la Unión.

No es fortuito que tal hecho acontezca precisamente después de que el Congreso federal observó una pluralidad cada vez más acentuada y el partido del Presidente dejó de tener el control de la Cámara de Diputados.

Esta circunstancia, por sí misma bastaría para explicarse porque, aún existiendo un ámbito competencial bastante desarrollado en la Constitución, no se tiene una relación armoniosa entre los titulares de los Poderes.

Por un lado, hay quienes sostienen que el Presidente conserva la suficiente fuerza política para hacer valer sus determinaciones, no obstante la mayoría opositora que ha marcado su administración durante la segunda mitad del mandato del Presidente Ernesto Zedillo. Basta observar para explicar lo anterior, la ferocidad con que algunos medios de comunicación destacan cualquier acto, que partiendo de la Cámara de Diputados, limita el accionar tradicional de la Presidencia de la República.

Ejemplos de ello, se pueden indicar varios, pero simplemente recordaremos la negativa, en una ocasión, de autorizar la salida al exterior del Dr. Zedillo por no aportarse la justificación documental necesaria. No existió en este caso el interés por conocer los motivos por los que por primera vez se hacía ejercicio pleno de la atribución consagrada en la Carta magna. Por el contrario se habló profusamente de la “ominosa” conducta de los parlamentarios, que en afanes revanchistas no permiten al titular del Ejecutivo cumplir compromisos en el extranjero.

Caso análogo, pero que obtuvo mayor difusión fue el relacionado con el informe presidencial del pasado primero de septiembre. Al respecto conviene primeramente hacer una retrospectiva; durante muchos años en el recinto legislativo se ha venido repitiendo un ritual distinto al que establece el art. 69 constitucional, que obliga a la presentación de un informe por escrito en el que se manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

En efecto, la ceremonia a la que anualmente acudía el Presidente en turno se convertía en un acto faraónico donde acudía la elite del sistema político, se enlazaban todos los medios electrónicos de comunicación, se

---

\* Integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y Vicepresidente de la Mesa Directiva.

suspendían clases y labores durante toda la transmisión y el posterior evento de salutación (besamanos), y prácticamente se paralizaba el país.

Cabe destacar que la respuesta que el Presidente del Congreso daba al informe, se olvidaba por completo de su carácter republicano pues era una contestación en términos por demás obsequiosos, sin importar lo impopular u oprobiosa que pudiera resultar una política pública.

Por igual se hacía alabanza de la nacionalización de la Banca y pocos años después se hacía apología de la privatización del sistema bancario; un día se resaltaba la protección al régimen de propiedad ejidal y otro se aplaudía la privatización en el campo; en ocasión diversa se exigía el “fraude patriótico” para evitar entregar plazas importantes a la oposición y en últimos años se destacan las virtudes de la convivencia democrática.

Como los anteriores existen muestras de incongruencia en prácticamente todos los actos de respuesta al informe presidencial durante cerca de setenta años de Legislaturas “revolucionarias”.

De todos fue sabido que en el último informe de este siglo, al ocupar la presidencia del Congreso un militante opositor, la respuesta objetiva y crítica resultó el común denominador.

Si analizamos el contenido del discurso del Diputado Carlos Medina Plascencia, no se podrá encontrar calumnia o injuria alguna, sino la expresión que en la calle se escucha de manera cotidiana, al observar el pueblo de México, que no obstante la publicidad oficial, el progreso y desarrollo personal de los mexicanos esta muy lejos de alcanzarse.

Ante tal posicionamiento la sesión oficial se convirtió en una verdadera romería donde legisladores oficialistas reclamaban airadamente la supuesta falta de respeto a su Presidente y exigían a voz en tono que se callara, quien un día antes habían aprobado como presidente de la mesa directiva. Por el contrario, los parlamentarios de la oposición se alzaron de sus curules y escaños para apoyar al contestador, al grito de “México, México”.

La comedia que se sucedió a este acontecimiento es pública y notoria: una especie de censura en los medios electrónicos para reproducir los términos de la contestación y sólo difundir el cuerpo del informe presidencial; la solicitud de destitución del Diputado Carlos Medina Plascencia como presidente de la Mesa directiva de la Cámara de Diputados; el señalamiento del presidente de la Junta de Coordinación política al Ingeniero Medina Plascencia de ser una “mariquita sin calzones”; el intenso debate público sobre el papel jugado por los legisladores ante la institución presidencial, etc.

Estos son sólo algunos de los hechos más conocidos recientemente, pero bien convendría reflexionar sobre la forma en que se desarrollaron

---

las relaciones Ejecutivo-Legislativo desde los inicios de nuestro País a la vida independiente.

### **Antecedentes**

El siglo pasado se caracterizó por la inestabilidad política y gubernamental debido a los constantes levantamientos, subversiones y golpes de estado, así como la permanente inclinación de los Presidentes para gobernar con facultades extraordinarias. Todo ello derivó en actitudes de defensa de la institución parlamentaria por quienes siguiendo la doctrina de división de poderes, consideraron que un menoscabo de atribuciones legislativas va en detrimento de la sana Representación pública.

Por eso es de destacarse la visión que muchos que tuvieron muchos y notables mexicanos en su afán de establecer un modelo político acorde a las necesidades del país, incluso desde el momento en que éste todavía no se definía.

En agosto de 1812 ya se había expandido de manera irreversible, el movimiento independentista, por lo que se reunieron en San Juan Zitácuaro los principales jefes insurgentes con el propósito de establecer un gobierno central. En dicho encuentro no se contempló, dadas las circunstancias bélicas, la erección de un poder legislativo.

Después de que se desintegró la Suprema Junta Nacional Americana, Ignacio López Rayón elaboró un proyecto que se denominó: Los Elementos Constitucionales, por medio del cual se afirmó que la soberanía debía concentrarse en un Congreso Americano. Este documento no pudo entrar en vigor puesto que en 1812 se expidió en la península ibérica la Constitución de Cádiz.

Posteriormente José María Morelos y Pavón en el Congreso de Chilpancingo del 14 de septiembre de 1813, dio lectura a 23 puntos que fueron conocidos como Los Sentimientos de la Nación y donde atinadamente se asienta que el pueblo ejerce la soberanía a través de sus representantes, dividiendo los Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Este documento, considerado como la primera Constitución política elaborada en la lucha por lograr una nación libre, desconocía a Fernando VII y postulaba la emancipación plena, disponiendo que el poder ejecutivo estaría conformado por tres individuos nombrados por el supremo congreso mexicano. Es de notarse el énfasis con que se conformaban los órganos de gobierno partiendo de una decisión de Asamblea Legislativa, lo cual hace suponer la inclinación de los padres fundadores de la Nación mexicana por el régimen parlamentario.

Tal normatividad no se aplicó, pero existió un hecho que muestra los alcances del Poder parlamentario: el 22 de enero de 1814 los diputados

pidieron al Siervo de la Nación su renuncia, a lo cual Morelos accedió proponiéndose trabajar como Soldado de la Patria.

Dentro de las facultades cada órgano representó funciones distintas, así el Supremo Congreso debía ser quien legislara incluyendo la elaboración de reglamentos. Por su parte el órgano ejecutivo tendría la facultad de presentar al Congreso los planes y medidas que estimare convenientes.

Por lo tanto el Ejecutivo dependía casi en su totalidad de los lineamientos trazados por el Poder Legislativo quien nombraba y tomaba juramento de los integrantes del Tribunal de Residencia (que conocía de las causas donde se involucraba en actos ilegales o de inmoralidad a los agentes del gobierno); podía también aumentar o disminuir las tropas que tenía bajo su mando; controlaba y dirigía las relaciones internacionales nombrando embajadores y representantes diplomáticos.

Conociéndose este cúmulo de atribuciones no existe duda sobre la preponderancia del poder legislativo sobre el ejecutivo, llegándose a afirmar que éste último era “un siervo del Congreso”.

La Carta de Apatzingán careció de vigencia, a pesar de que fueron designados los titulares de los tres poderes que instituyó, sin embargo las circunstancias históricas impidieron su actuación.

Por otro lado, una vez que se hubo consumado la independencia, el Congreso constituyente de 1822 formó las bases que consignaban un sistema monárquico moderado, denominado Imperio Mexicano.

Agustín de Iturbide fue proclamado Emperador, pero su mandato fue efímero por sus constantes desavenencias con los legisladores, lo cual queda de relieve con el acontecimiento que paso a narrar: Ante Consejeros de Estado y generales del Imperio manifestó en la reunión realizada en su casa el 17 de octubre de 1822, lo siguiente: “Yo señores, no puedo dejar que la nación se precipite en la anarquía, en las manos de hombres que por falta de experiencia unos, otros con mala intención se han propuesto un sistema de oposición a la marcha que ha adoptado mi administración, privándome de los medios de hacer el bien. Cerca de ocho meses lleva el congreso de sesiones, y no solamente no ha dado un solo paso para formar la constitución del imperio, objeto primario de su convocación y de los votos nacionales, sino que hasta ahora no se ha dado una ley sobre hacienda, sobre el ejército; todo el tiempo lo ha ocupado en discusiones que tenían por objeto humillarme, desconceptuarme y presentarme ante la nación como un tirano. La nación está cansada de esta lucha y desea un remedio”.

Como tal declaración resultaba inadmisibles, el Congreso que había sido disuelto determinó la necesaria abdicación del Emperador, considerando como nula la coronación e invalidando la sucesión hereditaria.

Superada la aventura imperial, el Congreso en 1824 estableció una Constitución que olvidaba los acentos en el ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo al fincar un sistema presidencial que gozaba de gran autonomía olvidando el parlamentarismo que a juicio de Jorge Sayeg Helú garantiza un mayor apego a las fórmulas democráticas<sup>43</sup>.

A la citada Constitución le siguió en 1836 el documento centralista conocido como las Siete Leyes, estableciéndose un sistema de división tetrapartita del Poder público, ya que a la tradicional clasificación de Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se sumaba el Supremo Poder Conservador. Éste pretendía ser garante del equilibrio entre los otros tres Poderes, quizás recordando la nefasta experiencia vivida durante el régimen monárquico

En 1842 se expidió la convocatoria para el constituyente que tuvo la responsabilidad de dictar las Bases Orgánicas de la República mexicana. El Presidente Santa Ana al observar la conformación liberal y federalista del Congreso había afirmado que éste órgano contaría con tanta libertad como pudiera apetecerle, sin embargo en los hechos intentó por todas las formas conseguir la sumisión de los parlamentarios, ordenando que los diputados juraran la observancia de las Bases de Tacubaya, lo cual reñía con la reivindicación de la soberanía, que había logrado para sí la Asamblea.

Por estas presiones fue que la Constitución del 43 le otorgó mayores facultades al Presidente de la República. Santa Ana contaba con excesivas concesiones de autoridad, quedando en sus manos el gobierno centralizado. El Congreso quedaba casi anulado por el extraordinario veto presidencial, al igual que el Poder Judicial que es sometido en cuanto se otorgan atribuciones presidenciales sobre los tribunales supremos.

Esta Constitución resintió una transformación con el Acta constitutiva y de Reformas de 1847 ampliándose las facultades del Presidente, ya que se suprime la vicepresidencia, que como institución había contribuido a la anarquía reinante, pues por saberse sustitutos legales, los vicepresidentes promovieron levantamientos y rebeliones en contra del titular en turno.

Fue este documento donde Mariano Otero estableció su famoso voto particular que definía con mayor precisión la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, reconociendo el soporte primario de su propuesta en la Constitución de 1824, la que a su parecer era pródiga en aciertos.

El Plan de Ayutla proclamado el primero de marzo de 1854, cesaba del ejercicio del poder público de Antonio López de Santa Ana, llamaba a elegir un presidente interino de la República por representantes de cada Estado y territorio, y se convocaba a un congreso extraordinario, el cual se

---

<sup>43</sup> Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo mexicano*, Trillas, México, 1991.

ocuparía exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos de presidente interino. Este Plan fue reformado en Acapulco aprovechando la presencia del Coronel Ignacio Comonfort, y se determinó que la elección del Presidente interino se llevaría a cabo por los Representantes de Departamentos y territorios, lo que significaba una implicación centralista.

Estos fueron eventos previos al desarrollo del proyecto que culminó con la publicación de la Constitución de 1857 y que en términos vinculados con el tema que planteamos se proponía entre otras cosas lo siguiente: a) la soberanía nacional retoma la tesis de José María Morelos, por lo que se identifica con la Representación nacional; b) se adopta un sistema unicameral, suprimiéndose el Senado de la República para crear una sola asamblea denominada Congreso de la Unión; c) se contempla el sistema presidencial pero se le da preeminencia al órgano legislativo; d) se derogó el veto presidencial suspensivo y solo se contempló la opinión presidencial dentro del proceso legislativo; e) se estableció un segundo periodo de sesiones ordinarias, el primero de los cuales podía prorrogarse, abarcando cuando menos cinco meses de trabajo de asamblea; f) se facultó a la diputación permanente para convocar de manera oficiosa o a petición del Presidente a sesiones extraordinarias; g) se conservó la obligación de los secretarios de despacho de informar con periodicidad al Congreso sobre los rubros de la Administración; h) se restringió el otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo para los casos de emergencia y suspensión de garantías; etc.

Por la trascendencia hasta nuestros días de algunas de estas atribuciones, conviene realizar al menos un breve pronunciamiento.

La Soberanía, nos indica el artículo 39 de la actual Carta Magna, reside en el pueblo, sin embargo no se expresa con claridad la forma en que se manifiesta, por lo que la disposición decimonónica parece mas precisa al considerar que los depositarios de este poder son precisamente los representantes populares.

Sin lugar a dudas el signo distintivo de esta importante Constitución del 57, es la supresión de la llamada Cámara Alta o Senado de la República por estimar que era un cuerpo aristocrático que no acreditaba de ninguna manera el carácter de ser parte de la Representación Nacional. Se dijo que: “por su carácter elitista era campo propicio de intenciones insanas que conculca el Ejecutivo y en consecuencia nada justificaba su existencia”<sup>44</sup>.

En igual sentido que la disposición anterior se encontraban redactadas una gran cantidad de normas para privilegiar a un Poder, el Legislativo, dentro de la división de poderes.

---

<sup>44</sup> *Enciclopedia Parlamentaria. Historia sumaria del Poder Legislativo en México*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Fue tan clara la tendencia anterior, que en el caso del veto suspensivo del proceso de creación de la ley, se consideró que no tenía razón de ser, limitándose la intervención presidencial a una simple opinión; pero ésta podía prescindirse en casos de verdadera urgencia.

Uno de los puntos que dentro del derecho parlamentario y la ciencia política ha sido considerado, es el relativo a la extensión de los periodos de sesiones. La posición gubernamental siempre ha insistido en la inconveniencia de contar con periodos de sesiones demasiado largos, ya que éstos representan ineluctablemente, afanes de control de los legisladores, lo cual no permite la buena marcha de la Administración pública que se encuentra maniatada para realizar las obras y servicios que le son propios, ya que permanentemente se encuentra rindiendo informes a los congresistas.

A diferencia del anterior punto de vista, el constituyente del 57, no vaciló en ampliar la duración de los periodos de sesiones, al evaluar la gran discrecionalidad como habían conducido sus actos los gobernantes mexicanos en la génesis del país. Al discutirse el punto, prevaleció la idea de jerarquizar lo verdaderamente importante, que es el control parlamentario, por encima de las explicaciones académicas o teóricas, que en el pasado habían demostrado su ineficacia.

En los albores de la institución parlamentaria, era el Rey el único que podía convocar a reunión de la asamblea, para discutir fundamentalmente los impuestos que debían imponerse para la manutención de la institución monárquica. Por ello se apreció de gran avance el que fuera la diputación permanente el órgano encargado de convocar a sesiones extraordinarias, aunque pudiera ser por petición del titular del Ejecutivo.

El Congreso a la hora de adoptar sus resoluciones, llámense leyes o decretos, requiere de información valiosa, que solo puede aportarse por los funcionarios a los que toca operar la compleja maraña de atribuciones inherentes a la responsabilidad gubernamental. En esta virtud se conservó la facultad de llamar a comparecer a los funcionarios para que expliquen los métodos y acciones seguidos en su función.

El comentario final sobre el constituyente de la segunda mitad del siglo pasado, se refiere a la restricción en el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar o reglamentar, pues tal atribución solo procedía tratándose de casos de emergencia o de suspensión de garantías.

Cabe señalar que las bondades normativas que hemos recopilado no tuvieron aplicación, sino hasta 1867, cuando se restableció la República, después de la guerra de reforma y la invasión extranjera.

En dicha fecha el Presidente Juárez convocó a elecciones en todos los estados, con la finalidad de que los votantes expresaran su conformidad para reformar la Constitución federal, que a decir del

Ejecutivo había quebrantado el equilibrio entre los Poderes y a fin de restablecerlo era menester que el pueblo se pronunciara.

Como era de esperarse la acción fructificó y en noviembre de 1874 el constituyente permanente aprobó diversas reformas que en términos generales trastocaban la relación impuesta en 1857.

En efecto, los cambios primordiales tuvieron que ver con la supresión de los alcances que en materia de control había alcanzado el Congreso de la Unión. Prueba de ello es el restablecimiento del sistema bicamaral, para que el Senado sirviera de contrapeso a las resoluciones que tomaran los diputados; nuevamente se le otorga la facultad de veto al Presidente de la República, con la finalidad de que pueda hacer observaciones sobre los productos legislativos que generan las Cámaras; de igual forma se le restituyó al presidente la facultad de opinar cuando la comisión permanente deseara convocar a sesiones extraordinarias.

Es de observarse que los cambios mencionados lograron el propósito de disminuir las facultades del Congreso, con lo que se inaugura una etapa de la historia caracterizada por el constante reforzamiento del Poder Ejecutivo. Para algunos, estas reformas sentaron las bases para instalar un gobierno dictatorial ya que a partir de allí se vio con naturalidad reformas como la que posteriormente promovió Porfirio Díaz para lograr su reelección.

El poder legislativo se convertía así: “en el fiel seguidor de las políticas presidenciales desnaturalizándose al casi perder su razón de ser, en la medida en que el único representante de la voluntad colectiva con capacidad real era el Presidente de la República.”<sup>45</sup>

No obstante la nociva experiencia tenida con la administración del general Díaz, que como se sabe culminó en una revolución, el constituyente de 1917, al redactar la Carta Magna y desarrollar el capítulo de los tres Poderes, optó por un nuevo reforzamiento de las atribuciones del Ejecutivo en detrimento del Congreso federal.

Una de las graves decisiones consistió en restringir las causales del juicio de responsabilidad al Presidente de la República, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la Patria. Con esta modificación se quedaron fuera actos de violación expresa a la Constitución y los ataques a la libertad electoral que preveía el Ordenamiento del 57.

Es oportuno mencionar que los periodos de sesiones de la legislatura, nuevamente fueron limitados a uno solo, para que el

---

<sup>45</sup> Gil Villegas, Francisco, *El Congreso mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1994.

Presidente en turno, no estuviera en permanente asechanza de los congresistas.

Lo que era una facultad plena de la comisión permanente para convocar a sesiones extraordinarias, que después se restringió con la opinión presidencial, se pasaba en definitiva a ésta última autoridad, lo que equivale a un retroceso de cerca de 700 años, pues hay que recordar que cuando primera vez se dio una convocación fue en 1215 cuando el Rey Juan, conocido como el que no tenía tierra fue obligado por los barones del reino de Inglaterra a firmar la Carta Magna.

Por lo que hace al veto del Presidente, se elevó a dos tercios la mayoría necesaria de congresistas para poder superarlo, siguiendo el modelo norteamericano.<sup>46</sup>

Con estos antecedentes se puso en práctica el modelo de Parlamento híbrido, que por un lado reconoce la necesidad de establecer contrapesos al poder del Presidente de la República, y por otro lado pretende amalgamarse con esta última institución para dar la imagen de unidad de gobierno, que tanto ha perjudicado al País.

### **El Congreso y su perspectiva reciente**

Para muchos estudiosos de la vida política nacional, es indudable que la característica fundamental del modelo mexicano es su acentuado presidencialismo. No se puede concebir ni observar la historia reciente, sino a través de la óptica de un Poder que todo lo alcanza, que todo lo decide, que todo controla y que todo lo puede.

Para el mexicano que nació con la Revolución no existe la idea de la pluralidad política, cuando ha visto reflejada la unidad de mando, durante todos los años de su existencia.

Ni siquiera los esporádicos esfuerzos que han realizado algunos grupos opositores como Vasconcelistas o Almazanistas, han podido minar la fuerza y el control de la institución mas añeja: el presidencialismo.

En efecto, el poder constitucional o metaconstitucional con que aún cuenta el Presidente de la República no solo no ha menguado, sino que se ha visto reforzado por una cultura de la complacencia y de la complicidad que han mostrado ciudadanos, académicos y medios de comunicación.

Lamentable resulta escuchar al marginado que muestra una gran simpatía por el presidente en turno, no obstante ser éste el causante en buena parte, de su indignancia. Transcurren generaciones y generaciones de mexicanos que no logran salir del subdesarrollo y alcanzar mejores condiciones de vida y sin embargo continúan mostrando siempre un gran

---

<sup>46</sup> Estrada, María Teresa y Laura Lira, *Estudio sobre el Poder Legislativo a través de los textos constitucionales*.

apego a la figura presidencial, que se observa dentro de un gran paternalismo.

Que decir de los profesionales del derecho, que son proclives a profundizar y acertar a la hora de exponer los conceptos jurídicos que rigen la vida nacional, alcanzando el título de “doctrinarios”, pero que al referirse en sus obras escritas a las relaciones Ejecutivo-Legislativo, invariablemente terminan por inclinar su disertación bajo el ángulo presidencial, desconociendo por completo la actividad parlamentaria.

En descargo de lo anterior habría que señalar, como lo hiciera anteriormente el ilustre jurista y político Adolfo Christlieb Ibarrola<sup>47</sup>, que no se habla de la vida del Congreso y de las Legislaturas locales, no por falta de interés, sino simplemente porque no hay materia.

Por lo que hace a los medios de comunicación, no hay que olvidar que las concesiones de radio y teletransmisión son otorgadas por el Estado y éste en cualquier momento puede retirar discrecional o arbitrariamente las mismas.

En estas circunstancias no es de extrañar que la Cámara de la Industria de la Radio, Televisión y Cinematografía, participe activamente en el rumbo que define la institución presidencial de manera sexenal, cuidando que la posición de este supremo poder, no sufra desdoro, e incluso soslayando los yerros que se pudieran cometer por el Presidente en turno.

Del escenario en que intervienen los actores políticos, es sin lugar a dudas el de los Congresistas el más peculiar. Si el poder parlamentario nació para limitar y censurar los abusos que cometía el Soberano a la hora de gobernar, no se explica la abyección con que se conducen todavía en nuestros días, la mayoría de los legisladores identificados con la figura del Presidente de la República.

No existe el menor asomo de recato a la hora de rendir pleitesía o sumisión si se trata de las relaciones con el verdadero Poder; no el de los ciudadanos que emitieron los sufragios suficientes para tener un representante mayoritario, sino el del Presidente que aprobó su inclusión en las candidaturas del partido oficial.

Este hecho fundamentalmente es el que ha producido legisladores, dispuestos a acatar todo tipo de consignas, en lugar de atender el llamado de sus representantes y los propios de su conciencia. Es el mismo que ha propiciado una cultura que aún cuesta mucho trabajo desterrar, pues ha colocado los alcances del poder presidencial con características de supremacía, por la propia conducta ovejuna de algunos congresistas.

Nada se hacía en las Cámaras, que no estuviera aprobado por el secretario de gobernación; desde el simple nombramiento del presidente de

---

<sup>47</sup> Christlieb Ibarrola, Adolfo, *Escritos periodísticos*, Epeesa.

---

la gran comisión, hasta la autorización del presupuesto a ejercer por dichos órganos, que dentro del colmo de absurdos corresponde aprobar a la Cámara de Diputados en exclusividad.

Cuando algún miembro de la mayoría se atrevía a disentir de los designios presidenciales, expresados por el “pastor” o “líder” de cada Cámara, era señalado, vituperado y perseguido por todos los medios con que cuenta el Estado.

Así fuera prominente y reputada figura pública, siempre quedaba claro que nadie podía estar por encima de la voluntad presidencial, y las formas de invalidación del sujeto atípico, eran múltiples y variadas: el aislamiento, la práctica de auditorías a empresa o establecimientos del legislador rebelde o de sus familiares, la invención de ilícitos, o la pérdida de apoyos gubernamentales si se tenían nexos comerciales con la Autoridad.

Todas estas acciones siempre fueron conocidas por la oposición, y más que eso fueron sufridas, por lo que es fácil comprender porque pocos se atreven a dar el salto de la participación cívica a la participación dentro de un partido político.

Luego entonces, el papel de los poquísimos legisladores auténticos y verdaderamente comprometidos con el cambio estructural en las formas de gobierno, resultaba francamente disminuido, pues en muchos casos eran vistos como locos o intransigentes por quienes detentan el poder en nuestro país.

Por otro lado, en la actualidad se presenta un hecho por demás sorprendente; los legisladores, sean senadores o diputados, han creído que su sola participación en actos trascendentales como la aprobación de leyes o decretos, los exime del cumplimiento permanente en los trabajos del pleno, donde se producen múltiples situaciones y debates que tienen que ver con las relaciones entre los Poderes. Ejemplo de ello es el ausentismo que se produce en el Recinto legislativo de San Lázaro, a pesar de estarse discutiendo y votando asuntos que toda la vida han importado a la oposición.

Ha resultado un triste espectáculo darse cuenta que se pierden votaciones sobre temas como la Ley Orgánica del Congreso en 1998, o la Comisión investigadora de la aplicación de recursos públicos con fines electorales en el Estado de México en 1999, solo porque un considerable número de parlamentarios de oposición tuvo mejores cosas que hacer, en lugar de cumplir su obligación primaria.

Esta circunstancia ha dado pauta para que en buena medida los medios de comunicación reproduzcan el escenario de ausentismo que cotidianamente resienten las sesiones de Cámara.

El desprestigio que se genera, no solo para unos cuantos, sino incluso se extiende a aquellos legisladores que si cumplen, ha sido estimulado desde la presidencia de la República, pues encuentra en la opinión pública, caldo de cultivo para el ocultamiento de deficiencias propias. Como olvidar aquellas exhortaciones que a mediados del año pasado formulaba el Presidente Zedillo conminando a las Cámaras a que se pusieran a legislar.

Nada incomodo tendría el señalamiento, si efectivamente nos encontráramos ante un órgano que incumpliera con sus obligaciones constitucionales como antaño acaecía. Mas tomando en cuenta que ha sido esta legislatura la más productiva en cuanto a presentación y aprobación de iniciativas de las señoras y señores diputados, el comentario sale totalmente sobrando.

La realidad de las cosas, es que la presidencia de la República ha sido totalmente incapaz a la hora de generar consenso para varios de sus productos legislativos.

Allí encontramos iniciativas como la relativa al reconocimiento de los derechos y cultura de los pueblos indígenas, o la relativa a la participación de la iniciativa privada en la generación y distribución de energía eléctrica, el traslado de los recursos del FOBAPROA a deuda pública, etc., por citar solo algunas de ellas.

El recuerdo de estos importantes temas nos lleva de manera natural a destacar la posición del Dr. Zedillo cuando al inicio de su gestión en 1994, prometió ante integrantes de la LVI Legislatura, un trato respetuoso y una sana y permanente comunicación, para encontrar ambos poderes los puntos de convergencia y prioridad dentro de la agenda nacional.

El cambio de posición en tan corto tiempo, han hecho olvidar esa promesa al propio titular del Ejecutivo, ya que no obstante mediar solicitud de todos los coordinadores de los grupos parlamentarios para entrevistarse con él, ha optado a lo largo de los últimos dos años, por guardar silencio y trasladar el medio de interlocución a la secretaría de gobernación.

Es indudable que el órgano indicado es por demás adecuado, pero en el marco de la pluralidad existente, nada justifica el ostracismo de Presidentes del ayer, para generar un ambiente de cordialidad y respeto entre líderes de instituciones públicas.

Tomando en cuenta la escenografía descrita, en la Cámara de diputados se presentaron sendas iniciativas de reforma al marco jurídico interior del Congreso con el fin de transparentar las relaciones entre poderes, determinando los alcances de las atribuciones constitucionales conferidas a los parlamentarios.

## **La nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión**

En líneas anteriores mencionamos como en diciembre de 1998, la ausencia de un considerable número de diputados de oposición, dio al traste con la posibilidad de actualizar la norma que rige la vida interna de la Cámara de diputados.

Sobra decir que la representación del Partido Revolucionario Institucional, acompañado en su voto con el Partido del Trabajo, votó por el sostenimiento de muchas figuras que incluso en la realidad estaban totalmente superadas, como el ejercicio de gobierno que detentaba la gran comisión, y que constituían una gran vergüenza para quienes tienen la obligación de mantener permanentemente actualizado, no solo ésta, sino todas las leyes federales.

A pesar de tal circunstancia los grupos parlamentarios siguieron pugnando por una reforma de fondo a la legislación interna, pasando la etapa de eliminación de anacronismos y obsolescencia, para dar paso a una norma que definiera con precisión los alcances de la labor parlamentaria.

Así los esfuerzos concretaron el pasado 31 de agosto con la abrogación de la ley orgánica que había cumplido dos décadas de vigencia y el establecimiento de una legislación, que habiendo logrado el voto aprobatorio de los tres grupos políticos mayoritarios, bien puede ser considerada como el objeto central de estudio de una disciplina jurídica, antes poco socorrida, el derecho parlamentario.

Fueron múltiples los cambios referidos al Congreso de la Unión y a cada una de las Cámaras, aunque no hubo uniformidad a la hora de establecer los órganos y las atribuciones que estaban llamados a desempeñar.

En ambas Cámaras se cuenta con una mesa directiva más profesional, con un período de duración anual y no mensual, y con facultades más amplias como órgano de gobierno interior. Sin embargo su composición difiere en la Cámara de Diputados respecto de la de senadores, fundamentalmente por el hecho de que en esta última se cuenta con la Junta de Coordinación como órgano de expresión de la pluralidad política, y en la Cámara de Diputados, además de la mesa directiva y la Junta de coordinación existe la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La importancia de estos órganos, que eliminan a la Gran Comisión como órgano de gobierno interior, estriba en la fortaleza que resienten quienes hoy ocupan un cargo de éstos, anteriormente devaluados por la rotatividad y la corta periodicidad con que se ejercían.

Otros cambios importantes, tienen que ver con la certidumbre en la instalación de los medios de conducción de las Asambleas deliberativas,

como lo es la Mesa de Decanos, exclusivamente diseñada para la instalación de la Legislatura y que tiene por objeto evitar la zozobra generada por la irrupción en el Congreso de fuerzas políticas de oposición en mayoría, respecto de las que controla el Poder Ejecutivo. Quien no recuerda los difíciles momentos que vivió el país en agosto de 1997, cuando se habló incluso de la no instalación de la Cámara de Diputados y la consecuente crisis constitucional.

El establecimiento de un canal legislativo para difundir las discusiones y debates que se dan a la hora de iniciarse el proceso legislativo, lo que permite a la ciudadanía conocer de primera fuente, las motivaciones y posiciones que guardan cada uno de los grupos parlamentarios sobre un tópico en particular.

La creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, que tiene el propósito de analizar con profundidad los documentos económicos que entrega a la Cámara de Diputados, el Secretario de Hacienda. Cabe mencionar que en años anteriores solamente unos cuantos legisladores que participan en las comisiones de hacienda y crédito público, así como la de programación y presupuesto, tenían el conocimiento suficiente para involucrarse en la discusión y aprobación de la cuenta pública y la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y la miscelánea fiscal. Es fácil imaginarse que dado lo reducido de la participación de los congresistas y la afinidad de la mayoría con las políticas del Presidente en turno, daban como resultado la aprobación en pocos días del paquete financiero.

Hoy las circunstancias son distintas y la negociación que los grupos de oposición realizan, tiene que venir acompañada del sustento y viabilidad que aportan los profesionistas que ocupan la Unidad de Finanzas Públicas.

Sin lugar a dudas los cambios más importantes resentidos por las Cámaras, vía la ley orgánica, son los que buscan vigorizar sus facultades para convertirlas en verdadero Poder.

En este marco se inscribe la reducción de comisiones de las Cámaras, para equipararlas en primer lugar a las distintas secretarías con que opera el gobierno federal, aunque subsistan otras de igual manera importantes, pero relativas al régimen interior; tal es el caso de la comisión de justicia, la jurisdiccional o la de reglamento y práctica parlamentaria.

Todas las comisiones tienen una atribución fundamental: dar seguimiento al presupuesto asignado a cada una de las ramas de la administración que les compete velar, y lo que es más importante dar seguimiento a los distintos programas que operan, para determinar cuales son importantes, como se cumplen los objetivos, y si es conveniente modificar alguno de ellos.

Pareciera una disposición más dentro de las posibilidades que actualmente se asignan a las comisiones, sin embargo constituye la parte

medular de la reforma, porque establece el involucramiento en todos los aspectos operativos de la Administración Pública.

Existen otras facultades de control como lo son la solicitud de información a las distintas dependencias o el requerimiento de comparecencia de los altos servidores públicos para exponer sobre un tema en particular, pero los alcances del nuevo dispositivo se ubican en los parámetros de los Parlamentos modernos, donde no es el aspecto legislativo la carga principal, sino la vigilancia del gobierno.

### **La modernidad parlamentaria**

Con este ampuloso título se ha iniciado en el país una corriente que busca el establecimiento y la consolidación de un derecho parlamentario mexicano, superando el viejo debate acerca de imponer un modelo de gobierno inspirado en los antiguos parlamentos o bien continuar con un sistema presidencial evitando los excesos incurridos en el pasado reciente.

Es notorio que el análisis sigue partiendo del presidencialismo, y continuará en la medida que se continúen las prácticas que conceden un ilimitado poder a un solo hombre.

Sin embargo la limitación o moderación del Poder presidencial no puede iniciar desde el titular del Ejecutivo; debe y puede ser controlado en la medida en que se fortalezca el papel de los legisladores en el ejercicio de facultades de control constitucional que tienen sustento en el derecho comparado y en la racionalidad.

Entre las necesarias modificaciones a realizar se debe reducir el número de integrantes de ambas Cámaras. Es bien sabido que el aumento de miembros en cuerpos colegiados no trae como consecuencia un fortalecimiento del órgano, pues en muchos casos el aumento ha obedecido a coyunturas políticas mas que a la conveniencia para la vida de una nación.

Parece razonable que la Cámara de diputados resienta una disminución de 100 legisladores, para quedar en 400. La reducción se haría en las listas de representación proporcional para que quedaran vigentes los 300 distritos electorales en que esta distribuido el país.

Por lo que hace a la Cámara de Senadores se eliminarían los legisladores de lista para dejar subsistente las dos fórmulas por entidad electoral, así como las senadurías asignadas a la primera minoría.

Esta disminución debe redundar en una mayor calidad y representatividad de quienes tienen la enorme responsabilidad de abanderar las causas de la sociedad y desde luego podrá llevar a cabo una mejor y más digna representación entre los poderes del Estado.

En igual marco se inscribe la posibilidad de reelección de diputados y senadores hasta en dos ocasiones en el caso de los primeros y en una

sola oportunidad mas tratándose de los senadores. No hay que olvidar que el reclamo revolucionario de Madero acerca de la no reelección, jamás se penso en relación con los miembros del Poder legislativo, pues estaba referido exclusivamente al titular del Ejecutivo.

Tan es así que los legisladores, concluido el proceso revolucionario, seguían teniendo la oportunidad de reelegirse, hasta que a principios de los años treinta, una absurda reforma, cercenó tal posibilidad.

Lo que ha acontecido durante casi setenta años, es muestra de lo inconveniente de una medida que logró el propósito de no estimular el éxito de los parlamentarios en el desempeño de su trabajo, para evitar que le hicieran sombra al único poder existente en México: el del Presidente de la República.

Es el profesionalismo y la posibilidad de hacer carrera parlamentaria, lo que justifica el establecimiento de la reelección legislativa, para contar con congresistas que no deban su cargo a un solo hombre u organización, como actualmente acontece, donde en el partido mayoritario, al igual que hace 20, 50, o mas años, aún se siguen repartiendo cuotas de Poder y “palomeando” listas que hacen imposible la auténtica representación de la sociedad y dificultan la independencia respecto de los intereses del Ejecutivo.

Por otro lado, es urgente ampliar la duración de los actuales periodos de sesiones, habida cuenta que lo reducido de los mismos hacen imposible el desahogo de la cargada agenda legislativa, dándose el incumplimiento de atribuciones y el desprestigio del Congreso. Cuantas ocasiones no hemos visto la convocatoria a periodos de sesiones extraordinarias para dar cabida a los múltiples asuntos pendientes; lo que genera una imagen de ineficiencia apuntalada desde el marco de la Ley que solo contempla cinco meses de trabajo en sesiones y siete meses de receso.

La propuesta sería invertir los plazos, para ir consolidando gradualmente el trabajo en el pleno y acreditar el trabajo de las comisiones. En este sentido hay quienes consideran que se podría incluso tener sesiones durante todo el año, dejando solo una parte del tiempo para el periodo vacacional o los procesos electorales. La argumentación mas socorrida de este argumento es la comparación que se hace con otros congresos, que como el norteamericano funcionan de esta manera.

A pesar de la eficacia con que se verifican los procesos legislativos en el vecino país del norte, estimo que trasladar formas y modalidades no garantiza la repetición de resultados en el nuestro. Por ello resulta razonable que se amplíen los periodos de sesiones, mas dejando el prudente espacio para que el Ejecutivo aplique las políticas que otro poder le marca, sin que permanentemente este sujeto a la vigilancia de sus actos y a la rendición de cuentas por parte del Congreso.

El control parlamentario, implica precisamente eso, al considerar que las atribuciones tienen tiempos y momentos predeterminados, que pueden ser eficaces si se llevan a cabo con la oportunidad que la Constitución le marca.

Por otro lado, la puesta en práctica de comisiones de investigación sobre aspectos que involucran al Ejecutivo, viene siendo una práctica recurrente, por la desconfianza que se tiene sobre la correcta aplicación de la Ley, por parte de los funcionarios públicos. Tal es el caso de las comisiones de investigación sobre la CONASUPO, o las comisiones investigadoras sobre los homicidios del Cardenal Posadas, Luis D. Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, la comisión de verdad sobre los sucesos violentos de 1968, la comisión encargada de vigilar que no se apliquen recursos federales en las campañas políticas del año 2000, etc.

En todos estos casos la facultad de investigación y corrección de conductas desviadas corresponde a las Autoridades públicas, más como señalamos la falta de credibilidad propicia el involucramiento de los representantes populares en tareas que no son de su competencia.

Estos escenarios se seguirán presentando al menos en el corto tiempo, pero para que el ejercicio de puesta en marcha de comisiones investigadoras resulte eficaz, se debe ampliar el espectro y las posibilidades de investigación.

No es posible que el acceso a la información se regatee por funcionarios de dependencias que sienten amenazada su estabilidad laboral, en caso de comprobarse ilícitos que deben ser castigados.

Por ello es conveniente dotar a las comisiones de investigación de mayores elementos de denuncia, y no la simple queja ante el Presidente de la República, para que puedan cumplir con el mandato que las asambleas legislativas les entregaron.

Éstas son sólo algunas ideas que se pueden llevar a cabo dentro de la reforma del Estado para lograr un mayor equilibrio en la relación entre los Poderes de la Unión.

Sin embargo todas ellas parten de la idea de transformación de la legalidad para que puedan ponerse en práctica, y me parece que el problema mayúsculo se encuentra en la legitimidad o actitud que adopten los gobernantes para tener un mejor trato con los titulares de los otros poderes y desde luego una relación más institucional.

El Dr. Zedillo en los inicios de su mandato mostró esta buena disposición al acudir, sin tener obligación para ello, al Palacio legislativo de San Lázaro y dialogar de manera directa con los legisladores. Desafortunadamente tal acto fue flor de un día y jamás volvió a repetirse, quedando en entredicho la supuesta buena fe con que pretendía mejorar las relaciones entre los poderes.

Avanzar en esa dirección, conlleva formar la conciencia entre gobernantes y gobernados sobre la tolerancia en el ejercicio del poder evitando los exclusivismos o cerrazones monopólicas como las que actualmente observamos.

El país nos pertenece a todos y no puede estar sujeto a caprichos personales o de grupo, que aún se lamentan los vividos durante las últimas crisis sexenales.

En la medida que se impulse una cultura de la convivencia y el respeto, será de manera inmediata censurada toda actitud que atente contra la pluralidad y el desconcierto entre los Poderes de la Unión.

Logrado este punto el país podrá encaminarse a la verdadera modernidad: la que permite la satisfacción plena de las necesidades de una sociedad.



*Encuentro entre los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, 1o. de abril de 1998.*