

**LA LEY ORGANICA DEL
CONGRESO GENERAL Y SU
REGLAMENTO INTERIOR:
UN IMPEDIMENTO PARA LA
DEMOCRATIZACION DEL
CUERPO LEGISLATIVO**

La experiencia electoral de 1988 abrió la oportunidad de inaugurar un nuevo modo de legitimar el poder político del país: la oportunidad de no hacerlo descansar de manera exclusiva en la voluntad unilateral del Ejecutivo, la oportunidad de corregir el tremendo desequilibrio existente en México entre las diferentes ramas de gobierno. La oportunidad, en fin, de reevaluar el trabajo parlamentario y de frenar la proyección de una falsa imagen descalificadora de su importancia en los procesos de gobierno.

Esta experiencia significó, en parte, la culminación de un propósito iniciado hace veinticinco años: ampliar la representación popular en el Congreso de la Unión para adecuarlo al desarrollo plural de la sociedad mexicana. La presencia de diferentes corrientes de opinión en su seno no ha bastado, sin embargo, para modificar su desarrollo anterior.

La representación proporcional se abrió camino en el proceso de constitución de la Cámara de Diputados, pero no se hizo extensiva a la composición de sus órganos de dirección interna. En consecuencia se logró modificar su conformación física, pero no su dinámica tradicional ni el sentido de sus actividades.

La revisión del sistema electoral mexicano comenzó en 1963. Un año antes se había iniciado la discusión sobre el proceso de modificación de lo que hasta entonces había sido una práctica cerrada y excluyente. La rigidez del sistema vigente había conseguido no sólo dificultar la expresión de las corrientes políticas minoritarias sino también propiciar la existencia de una abrumadora mayoría de diputados y senadores del Partido Revolucionario Institucional.

Con la casi total homogeneidad de ambas cámaras se hizo inevitable el letargo en el trabajo parlamentario y el papel conferido constitucionalmente al Poder Legislativo se vio seriamente alterado. Su desequilibrio frente al Ejecutivo se agudizó y la institución se colocó en uno de los lugares más bajos en la estima de la sociedad.

Las reformas de 1963 otorgaron personalidad constitucional a los partidos políticos y los designó como "organismos necesarios para el ejercicio de la función democrática". Asimismo, se reconoció a la oposición su papel como instancia requerida para contar con un mosaico más completo de las diferentes corrientes de opinión existentes en la sociedad, con miras a ensanchar la visión del gobierno.

En ese entonces todavía no se consideraba adecuada la introducción de la representación proporcional en el sistema electoral y se crearon los "diputados de partido". A la sazón, se argumentaba que la primera fórmula correspondía a países integrados por minorías que no constituyen una nacionalidad. Y se concluía: "[...] al no ser este el caso de México, no hay necesidad de enfrentar las complicaciones e inconvenientes del modelo".

Se trataba, según discurría Jesús Reyes Heróles, miembro de la Cuadragésima Sexta Legislatura, de adoptar "una solución mexicana para un problema mexicano". Sin embargo, reconoció también, el entonces diputado, que "la verdadera plenitud del poder político demanda, casi por igual, la existencia de quienes lo apoyen y de quienes responsablemente se le opongan".

En 1977 el panorama político era otro. La representación proporcional gozaba ahora de mejor suerte y fue aceptada en el sistema electoral, aunque subordinada a un dominante mayoritario. Entonces se buscó que "el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías", aunque quedase siempre a éstas últimas el decidir. Las primeras, no obstante, deberían tener garantizado el derecho de que sus opiniones fueran sopesadas en la Cámara de Diputados.

Bajo los auspicios de la reforma política de ese año de 1977 se modificó también el artículo 70 Constitucional. El propósito de tal reforma fue facultar al Legislativo para expedir su propia reglamentación y dotarlo, así, de una mayor autonomía. En el dictamen aprobado por la asamblea se agregó un nuevo párrafo a la iniciativa del Ejecutivo. En él se precisaba que aquélla debería prever "las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su filiación partidaria, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes representadas en la Cámara de Diputados".

El primer paso concreto para cumplir con este mandato lo efectuó, en julio de 1978, la diputación veracruzana con la presentación de un proyecto de Ley Orgánica. La pluralidad que promovía el recién reformado artí-

culo 70 y el principio de representación proporcional que se aplicaría en los próximos comicios le sirvieron de inspiración general.

El esquema de organización de la Cámara de Diputados, se dice en su texto introductorio, obedece a la condición casi monopartidista que este órgano ha mostrado en el pasado. En adelante, su reglamentación deberá tener en cuenta los cambios experimentados en su composición. No será ya posible que "un reglamento pensado para una Cámara esencialmente monopartidista continúe aplicándose en otra de carácter plural".

En el proyecto se proponía modificar la estructura de sus órganos internos, de acuerdo con las nuevas reglas. Con el criterio de asegurar la pluralidad en la vida interna se suprimía la Gran Comisión de la Cámara de Diputados; la sustituía una Comisión Política de nueva creación. En ésta, el liderazgo quedaba a cargo de la mayoría, pero los voceros de los otros grupos parlamentarios debían estar también presentes. Se intentaba superar, según se dice, el anacronismo de una organización federativa establecida según los requerimientos de 1824, pero sin justificación alguna en la actualidad.

De igual modo, las comisiones de trabajo eran objeto de una restructuración a efecto de ampliar los espacios de expresión plural en el recinto. Su integración quedaba a propuesta de los líderes de los grupos parlamentarios, "en proporción a la importancia numérica de estos". El respeto a la mayoría dejaba a criterio de su líder, que también lo sería de la Cámara, la designación de sus presidentes.

El 25 de abril de 1979, un tanto sorpresivamente y cuando aún se discutía el proyecto veracruzano, se presentó ante el pleno de la

Comisión Permanente otra iniciativa de Ley Orgánica para el Congreso General. Esta vez su elaboración estuvo a cargo de cinco diputados y cinco senadores, todos pertenecientes al partido mayoritario.

Su referencia a la reforma política, empero, dio lugar a otra interpretación. En su exposición de motivos, el énfasis recaía sobre la necesidad de encontrar un correcto equilibrio entre el espíritu de renovación y la evolución constitucional y parlamentaria del país. Es preciso reconocer, se señalaba, que toda innovación y reforma no se dan en un vacío histórico. Es necesario rescatar aquellas formas y sistemas que han sido eficaces en el pasado; y tal es el caso de la Gran Comisión, confirmada como uno de esos valores que conviene preservar. Si en el proyecto veracruzano se le estima caduca, en éste se le exalta como un órgano persistente, "debido a su eficacia y su funcionalidad en la tradición parlamentaria".

Las comisiones de trabajo tampoco se apartaban mucho del reglamento que se intentaba reformar. Su composición quedaba, como antes, a juicio de la Gran Comisión, única instancia facultada para proponer sus miembros a la asamblea, sin obligación de consulta con los líderes de los grupos parlamentarios. A estos, por otra parte, se les reconocía exclusivamente la misión de coordinar a sus asociados con los órganos internos de la Cámara, pero apenas se apuntaban las normas con que tal función habría de ejecutarse.

Para discutir esta iniciativa se convocó un período extraordinario de sesiones. Se buscó que la reglamentación con que tendría que operar la LI Legislatura, primera que exhibió la pluralidad de la reforma política de 1977,

quedase aprobada antes de iniciar actividades. El 9 de mayo de 1979 se hizo su presentación formal ante el pleno y seis días después se conoció y discutió el dictamen respectivo.

Durante el debate, dos de los tres partidos que constituyeran la oposición objetaron el documento. A lo largo de su argumentación se destaca su intención de cancelar la pluralidad impulsada por el proyecto veracruzano, y el reforzamiento de la exclusión de los grupos minoritarios de los órganos de dirección internos de la Cámara. En síntesis, se concluye, la nueva reglamentación esquivaba la corresponsabilidad que deben tener todas las corrientes políticas en la conducción de este cuerpo parlamentario.

El problema formal persiste, no desligado de la falta de voluntad política para un cambio efectivo en el curso tradicional de la institución. Si por un lado se crean los grupos parlamentarios, por el otro se insiste en conservar el concepto tradicional de diputados federales, agrupados por entidades, cuando lo verdaderamente relevante es el partido en el que militan.

El reforzamiento de la representación de las minorías políticas impulsado desde 1963, pasando por la reforma política de 1977 y por la reforma electoral de 1986, tiene correspondencia con la estructura orgánica y funcional de la Cámara de Diputados, único cuerpo emplazado para este fin. Los propósitos que llevaron a la aprobación de la representación proporcional en el sistema electoral no hallaron eco en la formulación del ordenamiento jurídico necesario para adaptar la institución a su nueva vida. Desde su instauración apenas han cesado las discusiones y los intentos por modificar sus preceptos. Como es fácil suponer, muchos de estos

esfuerzos han corrido a cargo de las fracciones minoritarias, que no se sienten actoras de un auténtico debate parlamentario.

A partir de los comicios de 1988, el respaldo que el proceso electoral dio a estos grupos establece un nuevo equilibrio en la Cámara de Diputados. La antes abrumadora distancia entre los representantes de la oposición y el partido de la mayoría casi se ha desvanecido. Si desde hace años el control monopartidista de los órganos internos de la Cámara, no obstante su constitución plural, ha significado un anacronismo con altos costos en legitimidad y eficiencia, hoy su mantenimiento resulta aún más absurdo.

La lógica parece indicar que ha llegado el momento de contar con un ordenamiento jurídico, consecuente con la influencia probada en las urnas por cada una de las corrientes de opinión presentes en el Congreso de la Unión.

Más allá de la eficacia reconocida a la representación proporcional en el sistema electoral para fortalecer la pluralidad de opiniones en la Cámara de Diputados, ésta debería incluirse como uno de los ejes básicos para orientar su reglamentación. Esto no vio-

lenta el predominio de la decisión de la mayoría, base fundamental de la democracia, puesto que será ella la que finalmente impere.

Con la representación proporcional como base de organización de sus órganos internos, sería posible resolver una serie de anomalías hasta ahora no solucionadas. La Gran Comisión, cuerpo de la mayor trascendencia en el manejo de la institución, sería un fiel reflejo de las diversas fuerzas políticas existentes en la sociedad mexicana. Asimismo, las comisiones de trabajo lograrían introducir una nueva energía en su actuación, una vez garantizada su composición plural y equilibrada.

Entonces, añejos vicios como la llamada "congeladora" o la proscripción de los grupos minoritarios de algunas comisiones decisivas, encontrarían finalmente su justa solución. Con la presencia de todas las corrientes políticas de acuerdo con su respaldo electoral en el órgano legislativo podría cumplirse mejor con el papel que, conforme al orden constitucional, la sociedad espera de su asamblea de representantes.

Luisa Béjar A.