
LA MODERNIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Luisa Béjar A.

1. Del "Paleolítico" a la "Modernidad"

El proyecto de "modernización" emprendido por el Estado mexicano se encuentra ya en marcha. Postergado un poco más que en otras latitudes, se inicia en los primeros años de la década de los ochentas con la restructuración de la planta productiva del país. Se trata de alcanzar para México una nueva posición en el mercado internacional, lo que demanda un incremento en la productividad y la eficiencia del aparato productivo del país.

"Productividad" y "eficiencia" se convierten en premisas incontrovertibles de "modernización" económica. Pero según se verá, también de "modernización" política. De este emplazamiento no escapará, por cierto, el Congreso de la Unión. Pero no únicamente para responder al desafío de "la modernidad", sino también por exigirlo así la realidad en forma enfática. Y más después de las mutaciones producidas en su seno por la jornada de elecciones federales de 1988.

Hasta antes de ese momento, el Poder Legislativo figura como una de las instituciones cuyo peso en la división de poderes y en la proyección frente a la sociedad es necesario impulsar. Así se consigna en la plataforma electoral del Partido Revolucionario Institucional de 1988, pero también en diversos discursos de su candidato.¹

¹ Durante su campaña en la ciudad de Puebla, por ejemplo, se compromete a cumplir con este propósito, para lo cual, afirma, habrá de reforzar su autonomía y darle mayores atribuciones con la promoción de un nuevo régimen interior que favorezca su vida interna. En este fin, agrega, se modificará el esquema de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados y la revisión del trabajo hecho por sus comisiones. *Unomásuno*, 23 de abril de 1988.

Los resultados de las elecciones federales, sin embargo, obligan a una rectificación de los planes para la “modernización” de este cuerpo. La nueva composición del Congreso de la Unión, especialmente de la Cámara de Diputados, permite suponer una difícil relación en el futuro con el Ejecutivo.

Esta previsión no tardará mucho en confirmarse. Desde sus primeras sesiones, la LIV Legislatura muestra la dificultad del reto de mantener el control del proceso parlamentario de acuerdo con su esquema anterior. El desconcierto de “la mayoría” se hace patente en más de una ocasión, denotando su apuro por los frecuentes desbordamientos de una oposición que desafía su autoridad tradicional.

Adicionalmente la situación se ve agravada por la imagen de indisciplina y desorden que se proyecta ante la sociedad, más sensible a los acontecimientos en la institución después de su reciente experiencia electoral.

Asimiladas las “tormentas” del primer año, se busca incorporar la experiencia anterior a fin de evitar situaciones similares con la modificación del cuerpo normativo del órgano. Antes demanda por excelencia de fracciones opositoras, ahora la solicitud corre a cargo de varios integrantes del partido “mayoritario”, con dos iniciativas para reformar la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y expedir un nuevo reglamento interior para la Cámara de Diputados.

En ambas se manifiesta la necesidad de contar con un ordenamiento acorde con las condiciones actuales de la institución. En una de ellas, sin embargo, se hace mayor énfasis en el proceso de cambio que vive el país y en la naturaleza de las transformaciones que el cuerpo legislativo deberá adoptar para tomar parte activa en el mismo.

El diputado que hará su presentación ante el pleno, más tarde comentará a la prensa el carácter “medieval” de las disposiciones reglamentarias actualmente vigentes en el órgano. Asimismo, se referirá al sentido de las modificaciones propuestas que harán posible que el parlamento mexicano salga del “paleolítico” para entrar en la “modernidad”.²

² *Universal*, 7 enero de 1990.

2. El origen del desfase

Por su larga estabilidad, el Derecho legislativo mexicano bien merece el título de “conservador”. Basta advertir que las actividades de la institución han estado regidas —desde 1934 y hasta 1979 en que se expide la Ley Orgánica del Congreso General— por el mismo código. Con el agravante de que sus órganos fundamentales datan de los inicios del México independiente.

Su extrema duración, sin embargo, es relativamente explicable. Para esa fecha, 1934, está ya por finalizar el periodo conocido como “Maximato” y próximo el que habrá de introducir en el Congreso de la Unión los últimos toques para adaptar el código a las pautas del régimen que arranca al término de la revolución.

Durante esos años se registran algunos hechos con importantes consecuencias para el Poder Legislativo. En 1933, por ejemplo, se restablece el principio de “no reelección” que involucraba también a los parlamentarios; paso importante para reforzar su lealtad al Partido al depender de ella y no del electorado la posibilidad de volver a ocupar un cargo de elección popular.³

Por otra parte, la consolidación de esos mecanismos de vigilancia del Partido sobre sus parlamentarios, y de su compromiso de apoyar sus posturas en las Cámaras del Congreso, hará de la “disciplina de voto” un axioma.

La transformación del Partido Nacional Revolucionario en Partido de la Revolución Mexicana, y su conversión en una organización de “masas”, dará los últimos toques al desarrollo de la práctica parlamentaria en México. La ampliación del aparato burocrático, producto de su estructura sectorial, traerá aparejada la constitución de una jerarquía de militantes que terminará por bloquear toda oportunidad a los legisladores de expresar su opinión individual. En adelante, ésta se hará cargo de fijar las políticas a ser impulsadas en ambas Cámaras.

Por último, sujeto ya al predominio de un solo partido, el Poder Legislativo se ajustará a la dinámica propia del “parlamentarismo mayoritario”. Desde ese momento, limitada por sus propias contradicciones y por el peso del sistema

³ Es en 1944 cuando su control se formaliza con la creación de una Secretaría para mantener la vigilancia sobre los legisladores.

político, la oposición, en calidad de minoría, apenas tendrá margen para resistir los dictados del partido en el poder.⁴

Con nueve reformas hasta la expedición en 1979 de la Ley Orgánica, el Congreso de la Unión mantendrá una línea de continuidad apenas perturbada. Sin tener que enfrentar ninguna amenaza seria en la estabilidad de sus Cámaras, no desligada ciertamente de la estabilidad del propio régimen, las modificaciones que se introduzcan serán más de forma que de fondo.

El desfase entre el quehacer parlamentario y el ordenamiento para regular su régimen interno se acentúa con las innovaciones electorales introducidas a partir de 1963. Un año antes comienza la discusión de lo que hasta entonces había sido una práctica cerrada y excluyente.

La rigidez del sistema electoral había conseguido no sólo dificultar la expresión de las corrientes políticas minoritarias, sino también sumir el órgano legislativo en un profundo letargo por la abrumadora mayoría de un solo partido. La introducción de "diputados de partido" en la escena parlamentaria, empero, resulta insuficiente para enaltecer su imagen frente a la sociedad o para inyectarle mayor energía en su quehacer.⁵

Bajo los auspicios de la reforma política de 1977 se modifica el Artículo 70 Constitucional. Ahora se busca dotar al Legislativo con una mayor autonomía al facultarlo para la expedición de su propio reglamento. Con este propósito, la diputación del Estado de Veracruz presenta en julio de 1978 un proyecto de Ley Orgánica, en el cual se menciona la estructura monopartidista con la que ha operado la institución y se formula la necesidad de reconocer sus cambios mediante la supresión de la Gran Comisión, a la que califica como "caduca".

La Comisión Política que tomará su lugar a fin de asegurar la pluralidad de la institución asignará el liderazgo a la mayoría, pero integrará también a los

⁴ Entre otros M. Duverger destaca la estrecha relación que existe entre el modo de operación del parlamento y el sistema de partidos. Ver del autor *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1980, y *Los partidos políticos*, México, FCE, 1984.

⁵ Sobre los antecedentes para la aprobación de la Ley Orgánica del Congreso General, ver *Memoria del Foro de Consulta de la Cámara de Diputados sobre la reforma electoral de 1989*, intervención de la autora.

voceros de los otros grupos parlamentarios. Se trata de superar, según se afirma, el anacronismo de una organización federativa establecida según los requerimientos de 1824, pero sin ninguna justificación en el presente.

Un tanto sorpresivamente, y cuando aun se discute esta iniciativa se presenta otra con el mismo tema en abril de 1979. Su referencia a la Gran Comisión, sin embargo, difiere diametralmente de la anterior, ya que se le presenta como una institución cuya eficacia, probada en la historia, conviene conservar.

Bajo el supuesto de la conveniencia de iniciar la LI Legislatura con un ordenamiento adecuado se convoca a un periodo extraordinario para su discusión. No obstante las objeciones de los partidos de oposición, que alegan su exclusión de los órganos de dirección interna y de su corresponsabilidad en la conducción de este cuerpo, la nueva ley es aprobada.

3. Nuevas pistas del rezago

Después de la expedición, en 1979, de la Ley Orgánica del Congreso General, los proyectos para evitar el rezago normativo que logran avanzar son notoriamente escasos. No así las críticas y los intentos para lograr su actualización.

Las cuestiones que concentran el mayor número de estos esfuerzos tienden, en buena medida, a buscar una mayor racionalidad en la práctica parlamentaria, como a ampliar las oportunidades de las fracciones minoritarias de participar en la misma. Entre ellas, quizás vale la pena destacar algunas cuya importancia parece indudable en el logro de un mejor desempeño de las tareas encomendadas por el mandato constitucional al Poder Legislativo.

Una de las preocupaciones, recurrentemente expresada por algunos de sus miembros, es la necesidad de crear las condiciones para garantizar la calidad de su labor. En respuesta a esta inquietud, el Partido Acción Nacional (PAN) suscribe dos iniciativas. La primera, con el propósito de fijar fecha máxima para la presentación de iniciativas por parte del Ejecutivo (28 de diciembre de 1979). La segunda, para retirar de las competencias del Congreso la aprobación de los permisos de aceptación y uso de condecoraciones, así como de servicios a gobiernos extranjeros (29 de octubre de 1981).

En un proyecto de reforma firmado por uno de los miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se propone la asignación de facultades legislativas a las comisiones de trabajo, bajo ciertas restricciones señaladas por la asamblea, a fin de aliviar el recargo y la premura con los que se discuten los proyectos de ley (3 de diciembre de 1980).

La irregularidad con la que se tratan algunas iniciativas es igualmente objeto de incertidumbre entre las fracciones minoritarias. Su preocupación se centra en la omisión de dictamen para un buen número de las signadas dichas fracciones, en tanto esta actitud no sólo impide su participación indiscriminada como verdaderos actores del proceso legislativo, sino suprime también la oportunidad de sopesar las bondades de cualquier proyecto.

Para tratar de superar este obstáculo, el PAN someterá a consideración de la asamblea una iniciativa para disponer que, ante la falta de dictamen, después de tres excitativas y pasados cinco días, éste se tenga por favorable, poniéndolo a discusión el presidente de la Cámara en la sesión inmediata (3 de diciembre de 1980). La persistencia del problema, empero, induce al Partido Demócrata Mexicano (PDM) a proponer la aplicación de multas a los presidentes de las comisiones que se nieguen a emitir este documento después de 30 días, y su destitución ante el incumplimiento de esta obligación (5 de diciembre de 1985).

Conforme se perciben las dificultades del orden normativo vigente para adaptarse a la nueva composición de la Cámara de Diputados se busca dinamizar el desarrollo de las sesiones. En este sentido, y con el propósito de evitar el demérito en la fecundidad del debate, Acción Nacional (PAN) propone un nuevo formato para el debate en sesiones ordinarias (10 de octubre de 1985) y durante las sesiones de comparecencia de funcionarios públicos, en las que se demanda, además, el derecho de interpelación (24 de septiembre de 1987).

El asunto del control financiero de las Cámaras es, por último, uno de los temas que acapara la atención de los distintos partidos. Al respecto, Acción Nacional retomará una propuesta del Popular Socialista (PPS) hecha en 1979, para exigir la aprobación de su presupuesto de administración por parte de la asamblea (10 de octubre de 1985). Una vez más, la cuestión volverá a ser expuesta por el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el que demandará, además, su sujeción al mismo trámite de revisión de la cuenta de la Hacienda Pública Federal (21 de octubre de 1986).

Estas ideas no agotan, desde luego, el conjunto de iniciativas presentadas por diputados de diferentes fracciones. Diferentes en el origen pero no en el objetivo de vencer las restricciones impuestas al desempeño de su cargo por las limitaciones reglamentarias en que se ha desarrollado su labor.

4. En la era de la “olla express”

Lo que hasta aquí se ha expuesto ilustra apenas algunos de los problemas que arroja la actividad parlamentaria en nuestro país. La cuestión, sin embargo, no se circunscribe únicamente a la ineficiencia de las disposiciones del marco jurídico vigente, ya que éste en ningún caso está desligado de la concepción que se tenga sobre el papel que juega o debiera jugar el Poder Legislativo en la vida política. Y los criterios a este respecto están muy lejos de ser uniformes.

El proyecto a este respecto que por ahora se ha mostrado más acabado es el del Partido Revolucionario Institucional. Autor de dos iniciativas presentadas en diciembre de 1989, en una de ellas por lo menos manifiesta su preocupación por llevar a cabo un reajuste integral de la dinámica parlamentaria para adaptarla a la realidad actual.

Firmada por los diputados Lanz Cárdenas y Armendariz, en ella se alude al proceso de “modernización” por el que atraviesa la vida nacional y en el que el órgano legislativo debe tomar parte activa mediante la adecuación de su marco jurídico. No aclara, sin embargo, cuál es el criterio que inspira y justifica la forma en que ésta modificación ha de tomar cuerpo.

La dificultad de esta omisión no sería tan grave de tratarse simplemente de reformas para actualizar aquellos artículos desajustados por modificaciones constitucionales; pero también se consideran cambios de fondo, sobre todo en el proyecto del nuevo reglamento interior impulsado para la “modernización” del órgano.

En la Ley Orgánica para el Congreso General destaca la reforma al artículo 3o., por el que cada Cámara o la Comisión Permanente expedirá su reglamento interno, formalizando su separación y su independencia, pero también el aislamiento de cada una de las partes de un mismo cuerpo.

El artículo 8o. en su nuevo texto precisa que en su sesión inaugural, en la que habrá de acudir el Presidente de la República a rendir su informe, sólo hará uso

de la palabra el presidente del Congreso. Con ello se legaliza un hábito posible por la coincidencia entre el partido que sustenta la mayoría en sus Cámaras y el Jefe del Ejecutivo, en condiciones donde la oposición no ha alternado en el poder durante el tiempo necesario para hacer de esta práctica una costumbre.

La reforma propuesta para el artículo 28 de esta ley proporciona algunas claves para esclarecer el concepto de “modernización” que se desea aplicar sobre la institución. No introduce modificación alguna en los criterios de composición de la mesa directiva de cada Cámara, pero agiliza su procedimiento de elección mediante la introducción de sistemas electrónicos para abreviar el tiempo de conteo.

De igual forma, el artículo 29 añade nuevos elementos al proyecto con la extensión del cargo de presidente y vicepresidente de la mesa directiva como en otras latitudes a un período completo. La medida, por otra parte, tiene un doble efecto: fortalece a los ocupantes de estos puestos frente a otras instancias del grupo que los controla. Y más aun al no preverse ninguna disposición que garantice la neutralidad en su ejercicio.

Aunque sólo propone una nueva redacción de su texto, el artículo 46 tiene particular relevancia al ratificar la integración de la Gran Comisión de manera exclusiva con miembros del partido con mayoría absoluta de diputados en la generalidad de las entidades federativas. De esta forma se confirma la estructura orgánica de 1979 y se elude el reconocimiento de las diversas corrientes de opinión presentes en su seno.

Las innovaciones incluidas en el nuevo reglamento interior y de debates son muy vastas. Por lo mismo, el comentario es general y tiene como base su capitulado. Antes que nada hay que destacar la ausencia de criterios para definir el carácter de sus disposiciones, lo que induce en ocasiones a repeticiones inútiles de temas ya tratados en la Ley Orgánica.

En primer lugar llama la atención su tendencia a ampliar las facultades de la mesa directiva, y en especial las de su presidente, hasta hacerlas a veces discrecionales, en detrimento de ámbitos de decisión antes asignados a la asamblea.⁶

⁶ Artículos 27, 28, 29, 30, 31, 32, 41, 86, 87, 88, 99, 115, 116, 117, 131, 133, 159, 163, 164, 165 y otros.

La organización de los grupos parlamentarios se sujeta a mayores restricciones, introduciendo limitaciones antes inexistentes para su asociación. A esta lógica responde la creación de la Junta de Coordinadores, que si bien no incrementa su capacidad decisoria, obliga a sus integrantes a respetar los acuerdos tomados por sus líderes. La introducción del "voto ponderado", por otra parte, no hace sino refrendar el dominio de la "mayoría" con que se ha controlado la Cámara hasta ahora.⁷

Con el nuevo Reglamento se formaliza la prohibición a los miembros de partidos minoritarios de participar en la Gran Comisión. Se le suman facultades antes asumidas más de facto que de derecho, reafirmando su predominio sobre las demás instancias organizativas, e incluyendo en ocasiones a la misma asamblea.⁸

Las comisiones y los comités son objeto de mayor acotamiento en su integración, misma que sigue dependiendo del criterio del presidente de la Gran Comisión. Este, además, asume ahora la última palabra en buena parte de las decisiones requeridas en el desempeño de sus tareas.

En oposición al espíritu de mayor "eficiencia" que se pudiera aducir en torno a algunas de las medidas expuestas, el plazo para la emisión de dictamen se extiende a dos meses, sin preverse sanciones en caso de incumplimiento de esta disposición.⁹

Este proyecto introduce un nuevo capítulo bajo el título "Del Régimen Interior" para llenar los vacíos por la falta de asignación formal de responsabilidades en el manejo de la Cámara. En éste, como en otros previamente comentados, tampoco se pone límite a la discrecionalidad con que el presidente de la Gran Comisión puede ejercer sus facultades.¹⁰

El carácter de la "modernización" que se busca para la Cámara de Diputados se expresa nítidamente en los apartados de Sesiones y Debate. La lógica que

⁷ Artículos 34, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 45.

⁸ Artículos 46, 47, 49, 50, 51, 99, 100.

⁹ Artículos 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77 y 78.

¹⁰ Artículos 79, 80, 81.

opera aquí es la del cálculo para alcanzar mayor productividad en el trabajo legislativo. Con esta intención se incluyen prevenciones para el estricto control de la asamblea, con medidas tales como la fijación previa de la orden del día, acortamiento de los tiempos destinados a la lista de asistencia, *quorum* y votaciones, distribución previa de documentos, y restricción del número de intervenciones en algunos casos.¹¹

Por último, el proyecto de reglamento para la Cámara de Diputados introduce una última novedad: el control disciplinario de sus miembros. Tema agotado en únicamente cuatro artículos en el código en vigor (47, 48, 49 y 50), ahora se crea un capítulo especial para este propósito. Su ejercicio supone correctivos como la expulsión, la suspensión temporal y la privación de derechos para cualquier diputado que hubiere incurrido en falta. Su calificación, empero, parece obscura y queda casi siempre a reserva del presidente de la Cámara. Esta situación se hace más ardua al alejarla de la opinión pública por el carácter "secreto" de las sesiones donde se ha de conocer y deliberar sobre el particular.¹²

La otra iniciativa de reglamento suscrita por miembros de la diputación del Estado de México, integrantes todos de la fracción priísta, no declara que la "modernización" sea su objetivo expreso. Su propósito únicamente es "acceder a unas mejores organización y claridad en las formas y procedimientos", que rigen el órgano parlamentario. En su exposición de motivos, sin embargo, hace un llamado a modificar la dinámica parlamentaria mediante la mejor repartición de sus puestos y tareas. De ahí que las modificaciones que sugiere sean relativamente pocas.

Una preocupación comparte, no obstante, con la primera iniciativa comentada: su interés en vigilar el uso del tiempo signado para cada actividad de la institución. Pero se aleja de ella en cuanto no coincide con su tendencia a suplir la participación de la asamblea con la ampliación de facultades asignadas al presidente de la mesa directiva.

¹¹ Artículos 88, 89, 90, 98, 99, 101, 104, 105, 106, 109, 111, 113, 114, 119, 120, 121, 122 y otros.

¹² Artículos 88, 89, 163, 164, 165, 166, 169.

5. El significado de la “modernidad” en el Legislativo

La “modernización” que se contempla en el proyecto de la fracción mayoritaria de la Cámara de Diputados se funde con los objetivos de la “modernización” económica para el país. Su lógica, en esencia, parece ser el acortamiento de tiempos: reducir el tiempo invertido en el proceso productivo y reducir el tiempo en el proceso de producción de leyes. Abstracción de los costos en ambos casos. En el primero, de la caída de los salarios y del incremento del desempleo entre otros efectos contrarios al bienestar de la población. En el segundo, del avance de la “legislación al vapor”, de la abstracción que opera sobre la calidad y la correspondencia de la misma con sus necesidades.