

Fortalecimiento del Poder Legislativo: ¿Por dónde empezar?

Ingrid Sada
Heidi Sada

Bastante se ha hablado y escrito recientemente sobre la necesidad de modernizar y fortalecer el sistema de gobierno mexicano. Es evidente que las estructuras de incentivos en el intercambio político que consolidó el Partido Revolucionario Institucional por más de 70 años ahora se vuelven ineficientes e ineficaces tras la naciente democracia mexicana. A partir de la LIV Legislatura, cuando el PRI pierde por vez primera la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, los mecanismos de interacción política entre los Poderes de la Unión comienzan a cambiar; condición que se hace más evidente tras la alternancia del ejecutivo en el año 2000.

La actual situación exige un cambio institucional, dado de una evolución natural del proceso político que vaya más allá de lograr una certidumbre electoral. Es aquí, donde el Poder Legislativo juega un papel fundamental al ser éste uno de los principales actores que genera y aprueba las leyes o si se quiere decir, las reglas del juego, que regulan las relaciones entre éste y los distintos actores políticos.

Resulta una obvia cuestión que el Congreso, principal órgano reformador, debe comenzar por reformarse así mismo para poder legislar eficiente y eficazmente. Entiéndase como eficiencia legislativa, la creación de normas jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal que se aplican a una situación concreta; y a la eficacia, como la solución óptima que demanda un problema del orden social, lo que se traduce en la calidad de la legislación. En este contexto se considera que el rol del derecho procesal legislativo, entendiéndose éste como un conjunto de normas que precisan tanto los órganos, como los procedimientos y las formas para resolver un asunto, es fundamental para dar respuesta a los problemas específicos a los que se enfrenta el Poder Legislativo.¹ En el desarrollo de este artículo se considera al derecho procesal como eje central para comenzar la transformación y el fortalecimiento del propio Poder.

Ingrid Sada y Heidi Sada actualmente laboran en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en el desarrollo del Programa “Evaluación del Desempeño Legislativo”.

Heidi Sada. Actualmente estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad Iberoamericana y Presidenta del Centro de Vinculación Ciudadana A.C. Maestra en Administración de Empresas por la Universidad de Phoenix, Arizona e Ingeniera Mecánica Electricista por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México. Sus áreas de investigación son: métodos cuantitativos para las ciencias sociales, poder legislativo, sociedad civil y transparencia. email: heidi.sada@vinculacionciudadana.org

A partir de la instauración de la LVIII Legislatura, cuya principal característica fue la pluralidad y la ausencia de una mayoría parlamentaria, se hicieron palpables las deficiencias administrativas y funcionales del órgano que dieron como resultado que las mesas directivas de ambas Cámaras suscribieran nuevos acuerdos parlamentarios² para regular y favorecer la cooperación entre las diferentes fracciones de partido.³ Sin embargo, la relevancia de estos acuerdos se ha limitado al interior de las Cámaras, al ser estos facilitadores del trabajo legislativo. Estos acuerdos han sido el lubricante que ha mantenido en “vigor” el proceso parlamentario hasta la presente legislatura (LIX), por representar una pronta solución para la mejora del trabajo interno de las Cámaras. Sin embargo, éstos no proveen de una certidumbre procesal a un mayor plazo, ya que cada Legislatura suscribe sus propios acuerdos derivados de la composición de fuerzas políticas.

Si bien los acuerdos parlamentarios son institucionales por estar éstos considerados en el artículo 77 constitucional en su Fracción I, la cual faculta a cada una de las Cámaras para dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Resulta cuestionable su eficiencia, al no favorecer la continuidad procedimental de una legislatura a otra. Cada legislatura tiene la capacidad y facultad de suscribir sus propios acuerdos. Entendiéndose esto como algo natural al considerar los inminentes cambios contextuales, pero de igual forma existe la posibilidad de ignorar el trabajo anteriormente realizado por la pasada legislatura, olvidar la experiencia previamente acumulada y generar la pérdida de certidumbre institucional, al no prevalecer procedimientos estables independientemente del poder de fuerzas que arribe.

Hasta el momento se ha hecho énfasis sobre el derecho procesal legislativo y como derivado de éste sus procedimientos. Pero aún no se ha aclarado la importancia de por qué resulta relevante el poder tener una certidumbre procedimental. La respuesta a esta pregunta es que ésta proporciona la estructura que sustenta el proceso legislativo; es decir, da una serie de pasos ya probados que agilizan la creación de normas tanto de carácter constitucional, legal o procesal para la resolución de problemas específicos.

Sin embargo, queda claro que para poder expedir o modificar las normas de manera más eficiente, eficaz y transparente, es necesario entonces, comenzar por la modificación al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se encuentra en vigencia desde 1934 y que gracias al progreso natural que ha tenido el propio sistema político mexicano y en específico el órgano legislativo se ha convertido en un reglamento en su mayoría obsoleto. Cabe señalar que el Reglamento Interior del Congreso es donde se

1 Mora-Donatto, Cecilia. *Temas de Derecho Público N.º 70: Teoría de la Legislación*. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. 2003

2 De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los acuerdos parlamentarios son resoluciones económicas relativas al régimen interior del Congreso de la Unión.

3 Estos acuerdos pueden ser consultados en la página Web del Senado de la República <http://www.senado.gob.mx> y la página Web de la Cámara de Diputados <http://www.cddhcu.gob.mx>.

establecen los procedimientos para la operación legislativa, es por esto que se menciona que se debe de comenzar por la modificación del mismo. Por ejemplo, una deficiencia bastante obvia y que quizá se ha subestimado su importancia, pero que en este artículo se considera fundamental, es que el Reglamento Interior no hace distinciones entre los procedimientos específicos de ambas Cámaras. Cada cámara posee facultades exclusivas⁴ y por lo tanto los asuntos que desahogan son de carácter diferente, lo que haría distinto, de igual forma su tratamiento en ciertos procedimientos legislativos. Posteriormente, o quizás a la par de la revisión y modificación del Reglamento Interior, La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tendría que tener de igual forma un profundo estudio, ya que ambas normatividades van de la mano.

Pero qué incentivos tienen los legisladores para comenzar a reformar el marco jurídico del Congreso General actual, cuáles son los criterios que se deben de utilizar para reformarlo. Estas preguntas no son originales de este artículo, ya que académicos, políticos, funcionarios del Congreso y de otros poderes y hasta la misma ciudadanía las han cuestionado con anterioridad. Sin embargo, es necesario destacar que debido a la pluralidad, la composición de las Cámaras, la apertura de la información que genera el poder hacia la ciudadanía y a los otros órganos de gobierno,⁵ ahora se puede conocer un poco más del proceso legislativo. Ciertamente el poder legislativo es el poder más transparente en el sentido que parte del proceso de toma de decisión abierto al público. Ningún otro poder tiene su propio canal de televisión donde se puede ver en vivo parte de la manera en que desempeña sus funciones.

Debido a la transparencia del Poder Legislativo, la información que genera el Poder se publica ahora vía Internet, donde se pueden consultar las Gacetas Parlamentarias y los Diarios de los Debates, entre otros documentos parlamentarios. Gracias a esta información es conocido que durante las LVIII y la LIX Legislatura se ha presentado un fenómeno de explosión de iniciativas o proyectos de leyes presentadas por los integrantes de los diversos grupos parlamentarios, los Congresos Locales y el Ejecutivo. Las Tablas 1 y 2 muestran la cantidad de iniciativas presentadas contra la cantidad de iniciativas pendientes, rechazadas y aprobadas en cada legislatura.⁶ Aún sin considerar el carácter ya sea procesal, constitucional o legal de estas iniciativas, y aún más, el objetivo y la calidad de la redacción de la modificación a la norma jurídica, es evidente que el sistema de comisiones a las cuales se les turnan por la mesa directiva las iniciativas para su estudio, representa un tipo de “cuello de botella”.

4 Sección III de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

5 A partir de la puesta en vigor del Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de ambas Cámaras, mismos que prevén a los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Tabla 1

| ACTO FEN | Cámara de Senadores LVIII Legislatura | | | | | Cámara de Diputados LVIII Legislatura | | | | |
|-------------------------|---------------------------------------|------------|------------|-------------|---------------|---------------------------------------|------------|------------|-------------|---------------|
| | PREGUNTADAS | RESUELTAS | FECHASADAS | AFROBADAS | | PREGUNTADAS | RESUELTAS | FECHASADAS | AFROBADAS | |
| | | | | de la LVIII | DE ANTERIORES | | | | de la LVIII | DE ANTERIORES |
| IAF | 74 | 56 | 11 | 7 | 0 | 248 | 191 | 21 | 26 | 8 |
| IEI | 171 | 134 | 19 | 18 | 1 | 254 | 200 | 25 | 29 | 5 |
| IED | 62 | 53 | 8 | 1 | 0 | 274 | 222 | 24 | 28 | 6 |
| IVMI | 59 | 40 | 14 | 5 | 0 | 71 | 56 | 6 | 9 | 0 |
| OTROS* | | | | | | 70 | 63 | 3 | 4 | 1 |
| Red Ejecutive | 23 | 8 | 0 | 15 | 1 | 63 | 15 | 1 | 47 | 0 |
| Comisiones Legislativas | 3 | 1 | 0 | 2 | 0 | 23 | 14 | 0 | 9 | 2 |
| Congreso Local | 15 | 14 | 1 | 0 | 0 | 83 | 65 | 8 | 10 | 1 |
| Conjuntas | 24 | 27 | 4 | 3 | 0 | 120 | 93 | 6 | 21 | 4 |
| Total | 441 | 333 | 37 | 51 | 2 | 1206 | 919 | 64 | 193 | 27 |

* PT, PSN, PAS, CDDPN e Independientes

Tabla 2

| ACTO FEN | Cámara de Senadores LIX Legislatura (hasta el Primer Periodo del Segundo Año) | | | | | Cámara de Diputados LIX Legislatura (hasta el Primer Periodo del Segundo Año) | | | | |
|-------------------------|---|------------|------------|-----------|---------------|---|-------------|------------|------------|---------------|
| | PREGUNTADAS | RESUELTAS | FECHASADAS | AFROBADAS | | PREGUNTADAS | RESUELTAS | FECHASADAS | AFROBADAS | |
| | | | | de la LIX | DE ANTERIORES | | | | de la LIX | DE ANTERIORES |
| IAF | 110 | 96 | 11 | 3 | 7 | 286 | 265 | 7 | 14 | 15 |
| IEI | 177 | 163 | 4 | 10 | 14 | 555 | 490 | 13 | 43 | 15 |
| IED | 58 | 50 | 5 | 3 | 4 | 229 | 215 | 2 | 12 | 17 |
| IVMI | 67 | 57 | 6 | 4 | 2 | 215 | 195 | 10 | 10 | 2 |
| IT | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 34 | 30 | 2 | 2 | 1 |
| OTROS* | | | | | | 90 | 88 | 1 | 1 | 0 |
| Red Ejecutive | 23 | 17 | 0 | 6 | 0 | 30 | 9 | 4 | 17 | 8 |
| Comisiones Legislativas | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 | 19 | 13 | 1 | 5 | 2 |
| Congreso Local | 3 | 2 | 1 | 0 | 1 | 83 | 75 | 4 | 4 | 4 |
| Conjuntas | 15 | 12 | 0 | 3 | 3 | 72 | 72 | 2 | 8 | 10 |
| Total | 458 | 402 | 27 | 29 | 31 | 1573 | 1411 | 46 | 116 | 24 |

* CDDPN e Independientes

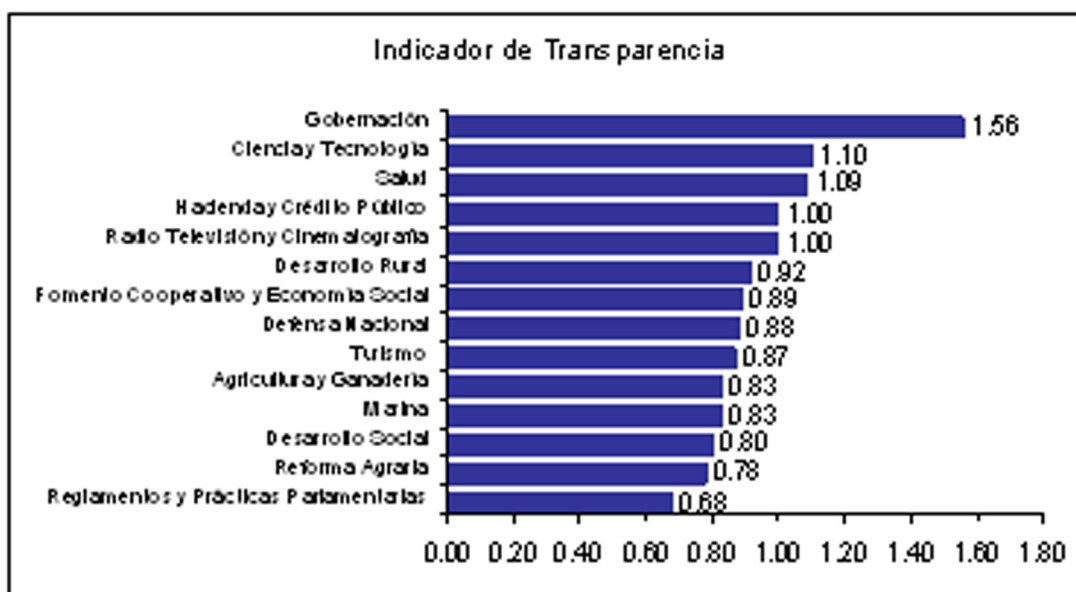
Por desgracia, la transparencia del Congreso no ha llegado a la transparencia del trabajo que se realiza dentro de las comisiones. De hecho, la información que publican ambos poderes respecto al trabajo en comisiones es muy diversa y poco estandarizada. A este respecto podemos decir que la Cámara de Diputados se encuentra un paso delante de la Cámara de Senadores. La cámara baja, publica en la Gaceta Parlamentaria las convocatorias a reunión, algunas de las actas que dan constancia de los asuntos que se tratan en las reuniones y también se publican algunos Planes de Trabajo anuales e Informes semestrales con los reportes de resultados. Con esta información se generó un indicador de transparencia para medirla en cada una de las comisiones. Esto con el objetivo de impulsar la transparencia y poder evaluar el tipo de procedimientos que se emplean para

6 Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación en: <http://www.gobernacion.gob.mx>; Programa de Evaluación del Desempeño Legislativo del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. en <http://edl.cide.edu>.

realizar el diagnóstico técnico (estudio y despacho) de los asuntos que deben de ser considerados a discusión por el pleno en la forma de dictámenes. Los resultados que se han generado hasta el momento con la información recabada en lo que va de la LIX Legislatura⁷ se muestran en la Gráfica 1.

La máxima calificación que puede obtener una comisión es de dos y ésta corresponde a la publicación de la totalidad de las actas de las reuniones convocadas y llevadas a cabo, así como todos los Planes de Trabajo y los Informes semestrales. Se puede observar de los resultados obtenidos que de las 42 comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, sólo cinco de ellas alcanzan al menos la mitad de la calificación.

Gráfica 1



La transparencia es el primer paso para poder evaluar el procedimiento que se emplea para realizar el diagnóstico técnico que se debe de llevar a cabo dentro de las comisiones. Para conocer, desde la asistencia de sus miembros a sus reuniones, las decisiones que toman en la forma de votación de un proyecto de dictamen, el criterio que se emplea para estudiar o dejar como pendiente un iniciativa, hasta el “expertise”⁸ del legislador y del personal técnico administrativo que labora con él. Entre más información sepamos de las comisiones más fácil se podrá determinar si el “cuello de botella” es un fenómeno natural del proceso legislativo dado por el estudio a detalle de los asuntos que se llevan a cabo dentro de ellas; o si en realidad existen, a parte de este fenómeno, otros factores de diversa naturaleza que hacen que el trabajo se rezague.

7 Hasta el Primer Periodo del Segundo Año.

8 El grado de experiencia que tiene el legislador y su cuerpo de asesores en la materia que le compete a la comisión a la que pertenece.

El papel que juega la ciudadanía como conocedor y evaluador del Congreso es esencial para fomentar la apertura de información acerca de las labores de sus representantes y los resultados de su trabajo. Este puede ser un contrapeso que obligue a los legisladores para modificar su marco normativo. No quiere decir que los propios legisladores no tengan conocimiento o la intención propia de cambiar el marco normativo que los rige y afecta su desempeño día a día; pero lo que si es una realidad bajo el esquema de no reelección no consecutiva es que éstos le deben más a su partido quien es el que determina su futuro y la prioridad de los temas que lo ayudan a mantener o aumentar su fuerza en el Congreso.⁹ Situación que genera que las reformas de tipo procedimental queden rezagadas y que únicamente se instrumenten en los acuerdos parlamentarios, aunque los legisladores expresen que lo consideran como un tema fundamental.

9 Schlesinger, Joseph. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Randy Mc Nally and Co. Chicago. 1966.