

◆ Los acuerdos y prácticas parlamentarias como instrumento de fortalecimiento del Poder Legislativo

Jaime Izmael Magaña Mata¹

Luis David Coaña Be²

Alfonso Díaz Herrera³

1. Introducción

¿Cómo pueden influir los acuerdos y prácticas parlamentarias en la construcción de mayorías, en la inclusión de minorías y en la generación de nuevas coaliciones? ¿Cómo mejoramos, mediante el uso de adecuadas prácticas parlamentarias, el proceso legislativo actual? Y finalmente ¿de qué manera los acuerdos y prácticas parlamentarias podrían abonar a la construcción del Estado Constitucional Democrático de Derecho que anhelamos en nuestro país?

Sin duda las interrogantes planteadas nos pueden orientar hacia una profunda reflexión respecto a los cambios que se viven actualmente en el contexto político mexicano. Sin embargo, el objeto del presente ensayo no pretende ahondar en la problemática actual que vive nuestro país, sino sólo la que se vive en el seno del Congreso de la Unión y de los Congresos locales y cómo un buen direccionamiento, ordenamiento y sistematización de las prácticas parlamentarias puede contribuir a una confección más adecuada del proceso legislativo, la consecución de mejores acuerdos parlamentarios así como una mayor inclusión de todos los grupos que conformen los Congresos, ello en aras de participar en la búsqueda de soluciones eficaces que contribuyan al mejoramiento del trabajo legislativo.

1 Licenciado en Derecho, Director del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Yucatán.

2 Licenciado en Derecho, Investigador del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Yucatán.

3 Licenciado en Derecho, Investigador del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Yucatán.

Para ello, consideramos prudente aterrizar en primer término qué entendemos por democracia y a qué tipo de democracia debería aspirar México como Estado, así como daremos una breve visión de la problemática que con respecto a ésta se vive en México; posteriormente definiremos cual es el proceso legislativo plasmado en los textos normativos de nuestro país, qué son los acuerdos y las prácticas parlamentarias que se dan al interior de los congresos y cuáles serían algunos ejemplos de éstas para posteriormente abordar la función de las Juntas de Coordinación Política en los Congresos en relación con la consecución de acuerdos; acto seguido describiremos la situación actual por la que atraviesa el Poder Legislativo; por último formularemos algunas propuestas tendentes, no sólo al mejoramiento del proceso legislativo mexicano, sino al trabajo que realizan los legisladores en general, ello mediante el uso de adecuadas practicas parlamentarias, de modo tal que contribuyan directamente en la consolidación del régimen democrático al que actualmente se transita en México.

2. México ¿Un Estado democrático?

2.1 La democracia como concepto

Constantemente podemos escuchar en los discursos políticos, en los medios de comunicación e incluso en las denominadas pláticas de café, que México, en los últimos tiempos, ha dado pasos importantes rumbo a la construcción y consolidación de una democracia. Y es aquí donde cabe preguntarnos ¿qué entendemos por democracia?

Debemos comenzar mencionando que la democracia, el día de hoy, es una cualidad reconocida como la más deseable en los regímenes políticos occidentales; sin embargo, también es un fenómeno difuso y de difícil comprensión, merced a que su concepto se transforma de acuerdo con las circunstancias de tiempo y espacio en cada sociedad.

Partiendo exclusivamente de un criterio etimológico, es posible definir la democracia como el poder del pueblo, entendiendo por éste al conjunto de ciudadanos libres.

Sin embargo, los adjetivos que suelen acompañar al término son los que le dan un significado más sustantivo. Así, la democracia directa es un sistema de gobierno bajo el cual todos los ciudadanos involucrados en determinado asunto público, tienen la obligación de participar en el proceso de toma de decisiones. Por el contrario, la democracia representativa es un régimen en el que la mayoría de los ciudadanos gobierna en forma indirecta y las decisiones de la política pública son tomadas por un pequeño grupo de personas designadas

por el electorado.⁴ Podemos decir que este es el tipo de democracia previsto en la Constitución Política de México.

Dahl⁵ señala que un gobierno democrático es aquel que se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos y para que esta aptitud sea posible todos los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades para:

1. Formular sus preferencias;
2. Manifiestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; y,
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato, independientemente del contenido u origen de dichas preferencias.⁶

Sin embargo, un tipo de democracia que cada día permea más y más en la cultura mundial, y por ende en la forma de gobernar, es la de tipo constitucional.

Esta democracia, según Ferrajoli⁷, es superior a la representativa o mayoritaria, ya que en ésta se sujeta a todos los poderes públicos, incluido el legislativo, a respetar ciertos derechos fundamentales de las personas previamente establecidos en la Carta Magna, los cuales no pueden ser suprimidos o modificados, aun y cuando se trate de una mayoría que así lo decidió. En este sentido tenemos entonces que los ciudadanos se encuentran “cobijados” por la Constitución Política y por ende sus derechos fundamentales no pueden ser vulnerados por los gobernantes.

Este tipo de democracia surgió a raíz de los hechos acaecidos durante la segunda guerra mundial en la cual, cobijados por leyes elaboradas por gobernantes que fueron elegidos por voluntad del pueblo, se cometieron crímenes atroces en contra de diversos sectores de las sociedades (como los judíos y los homosexuales), por ende, surgió la necesidad de que existan derechos que se encuentren en la “esfera de lo indecible” para los gobernantes; entre estos derechos tenemos el derecho a la vida, a la igualdad, a la no discriminación, al trabajo, a la salud, a la educación, entre otros no menos importantes.⁸

2.2 La democracia en México

Ahora bien, durante los últimos veinte años un gran número de países ha experimentado un proceso de transición hacia la democracia, sin lograr aún una plena consolidación de ésta; entre estos países se encuentra México, en donde

4 Garita, 2005.

5 1994.

6 Dahl, 1994.

7 2010.

8 Ferrajoli, 2010.

actualmente nos encontramos de cara a una realidad política caracterizada por la obsolescencia de las viejas reglas del juego (como por ejemplo la otrora subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo), pues todavía no acertamos como país a ordenarnos en función de un conjunto de principios acordes con las exigencias del presente. La modernización del entramado institucional ha sido incompleta, contradictoria y por ende, ineficiente.

Aunado a esto tenemos la parálisis política que ha caracterizado la vida nacional en los últimos años, el estancamiento económico y las condiciones de pobreza, hambre y desigualdad, y el temor que prevalece ante la inseguridad pública y el crimen organizado, que cada día va en aumento. Si algo faltara, la recesión global ha descubierto las vulnerabilidades del aparato productivo y las finanzas públicas, ante el descenso en el valor y monto de la producción petrolera.⁹

Lo anterior ha provocado un sentimiento ciudadano de desencanto frente a un gobierno que no ha dado los resultados esperados, lo que se ha traducido en un cuestionamiento a la idea misma de democracia, tal como lo ilustran con dramatismo algunas experiencias latinoamericanas, en sociedades cuya cultura política posee aún fuertes resabios autoritarios¹⁰ y con enormes necesidades por satisfacer. Se ha comprobado que la democracia, cuando no es capaz de responder con oportunidad a las demandas de la gente, suele provocar el desencanto.

Por ello, ante los riesgos de involución autoritaria, los desafíos enfrentados por la causa de la democratización cabal de nuestra vida política son diferentes a los del pasado reciente.¹¹ Así como hasta hace pocos años la prioridad de la transición democrática fue la construcción de un sistema electoral confiable, en estos momentos la atención debería dirigirse a la reforma integral del Estado y al establecimiento de aquellas condiciones institucionales capaces de favorecer la gobernabilidad del país, la cual se ha visto seriamente afectada en los últimos años.

Lo brevemente reseñado, nos permite darnos una idea del panorama actual que rodea la situación política que se vive en México.

9 Beltrones, 2010.

10 Para mayor abundamiento véase el comentario de Miguel Carbonell en *"Dilemas de la Democracia Constitucional"*, México, Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa, pp. 6 y 7.

11 Gonzalez, 2004.

3. El Proceso Legislativo, los acuerdos y las Prácticas Parlamentarias

3.1 El Derecho Parlamentario y su enseñanza en las Universidades

Si existe una rama del Derecho Constitucional cuyos contenidos han sido subdesarrollados en las Facultades de Derecho en el país, públicas o privadas, es sin duda la del Derecho Parlamentario.

Cuestiones elementales como los principios parlamentarios, la técnica legislativa, las prácticas parlamentarias e incluso en ocasiones el mismo proceso legislativo son desconocidos, no digamos por el ciudadano común, sino por los profesionales del derecho.

Esto, debido a que los pocos trabajos que han examinado las tareas del Congreso lo han hecho más en relación con el producto final de dichas labores (estudiando las leyes que se dictaban), que sobre la “forma” en que se realizaban. En este contexto, es evidente que los estudios de técnica legislativa han estado prácticamente ausentes de las preocupaciones de la doctrina nacional, y por ende, de las facultades de Derecho.

Sin embargo, este panorama sombrío parece estar cambiando en los últimos años. Existen varios datos que permiten advertir un renacimiento de los estudios sobre derecho parlamentario y sobre las funciones legislativas. Este renacimiento ha ido de la mano con el mayor peso específico que tienen hoy en día las cámaras dentro de la división de poderes del Estado mexicano.¹²

En este sentido, las figuras propias del derecho parlamentario cuyo análisis pretendemos abordar, sin duda han contribuido, a lo largo de la historia, a la cohesión interna del Congreso mexicano, ya que los acuerdos y prácticas parlamentarias, en no pocas ocasiones han servido de complemento al proceso legislativo. Pero empecemos por lo primero. ¿Cuál es, grosso modo, el proceso legislativo actual en México?

3.2 Proceso legislativo, acuerdos y prácticas parlamentarias: su concepto

Existen dos clases de procesos legislativos: uno destinado a reformar la Constitución y otro para la confección de las leyes ordinarias.

El primero debe hacerse conforme a lo establecido por el artículo 135 constitucional, el cual reza: *“la presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”*

12 Carbonell Sanchez & Pedroza de la Llave, 2000.

Por lo que ve al denominado “proceso de confección de las leyes ordinarias”, éste se encuentra regulado en los artículos 71 y 72 de la propia Constitución. Distinguiremos en este proceso las siguientes fases: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.¹³

Por su parte, Ortiz Arana y Trejo Cerda señalan que el uso de la expresión “formación de leyes” no tiene ningún significado jurídico-formal, en sentido estricto, debido a que esto llevaría al extremo de entender por esta expresión, las etapas comprendidas, exclusivamente, entre el momento de su recepción en las Cámaras hasta la conclusión del acto formal de expedición de la ley por el propio órgano legislativo.¹⁴

En base a lo anterior, los mencionados autores señalan que el proceso legislativo comprende las siguientes etapas:

1. Preparación del Proyecto de Ley;
2. Iniciativa;
3. Dictaminación;
4. Discusión;
5. Aprobación;
6. Expedición de la Ley;
7. Promulgación;
8. Publicación; e
9. Iniciación de la Vigencia.

De igual forma mencionan que la Constitución federal en sus artículos 71 y 72 alude a casi todas esas etapas, con excepción de la primera, la tercera y la novena.

Ahora bien, en cuanto a las acciones que lleva a cabo el órgano legislativo, es importante establecer que no necesariamente todas se refieren a los procedimientos de creación de leyes, sino también involucran asuntos como comparecencias de funcionarios ante comisiones o ante el pleno de las Cámaras; control y vigilancia del presupuesto; juicio de procedencia a determinados funcionarios, entre otros.

Lo anterior deriva en que muchas de las funciones previamente mencionadas no se encuentran debidamente reguladas en la legislación vigente, por ende, ciertamente existe una deficiencia normativa, lo que ha llevado a que los Congresos creen los instrumentos legislativos denominados acuerdos parlamentarios, así como que recurran comúnmente a conductas denominadas prácticas parlamentarias.

En cuanto a los acuerdos parlamentarios, estos son definidos como la resolución tomada en el seno de un órgano parlamentario, ya sea el Pleno o bien

13 Villoro, 1988.

14 Ortiz Arana & Trejo Cerda, 2010.

por una de las comisiones¹⁵ y que tienen como base constitucional el artículo 77, fracción I, que señala la facultad de cada una de las cámaras para emitir resoluciones económicas y que se refieran a su régimen interior. Se trata de normas que se determinan conforme a las prácticas vigentes, con el objeto de unificar criterios, cuando no existe la normatividad expresa o ésta es ambigua. Estos acuerdos tienden a perfeccionar la normatividad interna de los Congresos.

Para llevar a cabo los acuerdos parlamentarios, los legisladores deberán llevar a cabo un diálogo que se encuentre a la altura de las circunstancias, así como respetar el debido consenso político entre los grupos partidistas, pues cada uno de los asuntos aprobados debe generar un impacto en la sociedad.

De igual forma es importante someter y aprobar por el Pleno del Congreso dichos acuerdos, con lo cual se busca hacer más eficaces los procesos en el ámbito legislativo a través de los órganos facultados para ello y darle una mayor publicidad a estas acciones, a efecto de que sean adoptados por la colectividad en su respectivo caso.

Ahora bien, para lograr dichos acuerdos, los legisladores generalmente recurren a las prácticas parlamentarias, las cuales son definidas como aquellos usos y costumbres en que se sustentan los procedimientos y formalidades aplicables al régimen interno de las actividades político-legislativas del Congreso y, por ende, constituyen una fuente del derecho parlamentario o legislativo.¹⁶ Estas prácticas pueden ser formales (acuerdos parlamentarios) o informales, y tienen la finalidad de establecer puntos de concordancia entre los legisladores y fuerzas políticas sobre problemas o soluciones nacionales, garantizar el orden, lograr consensos, eliminar lagunas legales y, en general, hacer más eficiente el trabajo legislativo.

Ha cobrado tal importancia la realización de estas prácticas dentro de los Congresos, que incluso dentro de la estructura interna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, existe una Comisión denominada de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la cual se encarga de analizar el conjunto de normas que regulan las actividades internas de la Cámara con el fin de asesorar jurídicamente a otras áreas, además de ser intérprete máximo en materia de derecho parlamentario.¹⁷

Algunos ejemplos negativos de estas prácticas parlamentarias podrían ser lo sucedido con las denominadas "Diputadas Juanitas", quienes inmediatamente después de haber rendido protesta en el cargo, solicitaron licencia para dar paso a sus respectivos suplentes, esto por no existir reglamentación al respecto; otro ejemplo podría ser cuando los opositores a un proyecto de ley prolongan indefinidamente sus argumentos para evitar que la discusión se clausure y se llegara a la instancia de la votación de la ley en cuestión. Asimismo y con idéntico fin, abandonan la sala para impedir el *quórum* legislativo o

15 Vega Vera, 1997.

16 Madero Estrada, 2000.

17 Jurídicas, 2004.

bien devuelven los proyectos a comisiones en forma indefinida para evitar el avance legislativo, entrampándolo en eternas negociaciones hasta conseguir sus objetivos de modificar o rechazar una determinada ley.

3.3 Las Juntas de Coordinación Política

Por otra parte, en los últimos años, merced a la importancia que ha cobrado el Poder Legislativo como auténtico contrapeso del Poder Ejecutivo y como máximo representante de la pluralidad de ideologías políticas, se ha hecho necesario reformar la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, a efecto de dar paso a la creación un órgano que refleja esta pluralidad: Estamos hablando de la Junta de Coordinación Política.

Esta Junta, denominada en algunos congresos estatales como “Gran Comisión”, refleja, como mencionamos, la pluralidad que actualmente vive el Poder Legislativo; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden. Se integra por los coordinadores de cada una de las fracciones parlamentarias que se encuentren representadas en el Congreso.

Uno de sus principales fines es el de ser un enlace entre las distintas fuerzas políticas que integren el Poder Legislativo, a fin de establecer las condiciones propicias y más idóneas para llevar a cabo acuerdos, consensos y acciones político-legislativas a favor del Estado.

Con este marco, abordaremos fugazmente la problemática que actualmente se vive en el seno del Congreso de la Unión, a efecto de poder encontrarnos en posición de formular algunas propuestas.

4. El papel actual de los acuerdos y prácticas parlamentarias en el Poder Legislativo

Las instituciones políticas de un Estado democrático resultan fundamentales, ya que de su funcionamiento depende la calidad de la democracia. En México, la transición política ha generado que el papel del Poder Legislativo cambie a un grado tal que no es exagerado pensar que este órgano ha pasado a constituirse en el nuevo centro de gravedad de la política mexicana.

En este sentido, Garita¹⁸ señala que a partir de una situación de absoluta preponderancia por parte del Ejecutivo sobre el Legislativo, se ha pasado a otra, caracterizada por un equilibrio de fuerzas entre ambos poderes, en la

18 2005.

cual, el Poder Legislativo ha adquirido un peso específico en la vida política del México del siglo XXI.

Lo anterior pone de relieve la importancia que posee el ejercicio real de las atribuciones específicas que marca la Constitución Política mexicana al Poder Legislativo, por ende, su adecuado funcionamiento es crucial, pues de él surgen las leyes que regirán la vida en sociedad de los mexicanos; pero además, debemos recordar que ahí se encuentra representada la ciudadanía, cuyo bienestar y convivencia armónica deben ser el fin último de todo régimen de gobierno que se precie de ser democrático.

De ahí la importancia de que en el Congreso mexicano se implementen acuerdos y prácticas parlamentarias que resulten eficaces para el logro de los fines propuestos, que impacten en una mayor celeridad en el proceso legislativo y que contribuyan a la construcción de consensos entre las distintas fracciones parlamentarias, a fin de que den respuesta oportuna a las demandas que día a día exige la sociedad.

Partiendo de lo anterior, nos permitimos hacer las siguientes propuestas:

1) Si bien es cierto que las prácticas parlamentarias y los acuerdos garantizan cierto orden y favorecen los consensos, pueden eliminar lagunas legales y hacer más eficiente el trabajo legislativo, también lo es que un reglamento puede ser el medio más idóneo para controlar el trabajo legislativo. Este tema no es nuevo, e incluso en el Congreso de la Unión se han aprobado en fechas recientes sendos Reglamentos que regulan el trabajo interno de cada una de las Cámaras, en los cuales, se incluyeron diversos acuerdos parlamentarios tomados desde legislaturas anteriores y que eran utilizados como normas de trabajo internas de los legisladores y que ahora han sido plasmadas en dichos reglamentos.

A nuestro parecer, con esto se contribuye a eliminar la opacidad y, a contrario *sensu*, favorece la transparencia, tanto al interior como al exterior de las cámaras. Pero además fortalece al Poder Legislativo como institución democrática, ya que de este modo, todos y cada uno de los legisladores que lo integren, conocerán de antemano cuáles son las reglas a las que deberán ajustar su trabajo, así como los diversos procedimientos a seguir en determinados casos.

Por ello, abogamos porque en el futuro inmediato los Congresos estatales imiten a sus homólogos federales y reformen o bien emitan nuevos reglamentos internos de trabajo en los cuales incluyan los acuerdos parlamentarios que consideren adecuados para su funcionamiento interno, siempre y cuando estos no rebasen la esfera de atribuciones que les otorga la Constitución Política. Con esto, sin duda estarán contribuyendo firmemente al avance de México como un Estado constitucional y democrático.

2) Conscientes de que el Poder Legislativo cambia y evoluciona constantemente, por lo que necesita reglas lo suficientemente flexibles para hacer po-

sible su trabajo, pero también que sean claras, para evitar actos discrecionales que puedan perjudicar a la población, nuestra segunda proposición va en el sentido de que las Juntas de Coordinación Política deberán jugar un papel preponderante en el alcance de los acuerdos necesarios que eviten la parálisis política que actualmente se vive, no solamente en el seno del Congreso, sino incluso hacia el exterior, es decir, en su relación con el Poder Ejecutivo.

Para ello, nuestra propuesta radica totalmente en que al inicio de los períodos de cada legislatura, las Juntas de Coordinación Política acuerden un “manual de prácticas parlamentarias”, el cual contenga ciertos principios a los que deberán sujetarse los legisladores para llevar a cabo éstas. En pocas palabras, una especie de manual de principios parlamentarios a los que deberán sujetar su conducta.

Entre estos principios podrían incluirse el principio de deliberación, el principio de quórum, el principio de deliberación, el principio de representación popular, el principio de argumentación y fundamentación de sus actos, entre otros,¹⁹ los cuales no podríamos abordar debidamente en este espacio, pero que son importantes para regir la conducta interna de los legisladores. Esto sin duda también es propio de los Estados constitucionales y democráticos, pues de este modo se sujeta la actuación de los legisladores a ciertos principios conductuales los cuales deberán respetar, en aras de un trabajo más eficaz y transparente para con la sociedad que los eligió.

5. Conclusión

Como hemos visto a lo largo del presente trabajo, el Poder Legislativo es una institución que refleja la realidad política, económica y social por la cual atraviesa el país. El Congreso es un poder que cambia y evoluciona rápidamente, por lo que necesita reglas lo suficientemente flexibles, para hacer posible su trabajo, y claras, para evitar actos discrecionales que puedan perjudicar a la población.

En este sentido, el Poder Legislativo mexicano (de la Unión y el de cada una de las entidades federativas) enfrenta diversos retos hoy en día, los cuales tienen un impacto directo con la propia sociedad, que reclama mayor participación en el ámbito gubernamental, acciones responsables a favor de ésta y el cumplimiento cabal de las normas que emite y debe hacer cumplir el Estado.

La figura del Poder Legislativo en México, debe promover la pluralidad de ideas, opiniones así como el debate político de las distintas fuerzas políticas que lo integran, por lo que es necesario que las reglas que lo rigen sean lo suficientemente claras y transparentes, pero que además sean incluyentes de

¹⁹ Para un mayor abundamiento sobre el tema, existe una interesante obra coordinada por Miguel Eraña Sánchez intitulada “Los principios parlamentarios” coeditada por Editorial Porrúa y por la Universidad Olmeca, cuya lectura en estos tiempos consideramos es imprescindible tanto para los legisladores como para el personal que labora en los Poderes Legislativos.

todos los grupos, a efecto de seguir evitando la polarización de ideas que el día de hoy tiene entrampado al país políticamente hablando.

El Congreso puede lograr, por conducto de adecuadas prácticas parlamentarias, acuerdos internos que contribuyan a evitar la ingobernabilidad o la parálisis gubernamental que actualmente atraviesa el país. Sin embargo, es deseable que, como dijimos, estos acuerdos, si se convierten en uso y costumbre del Congreso, sean reflejados en el Reglamento, a efecto de que tanto los legisladores como la sociedad puedan conocer su contenido y aplicación. Con esto se evitaría la discrecionalidad y la arbitrariedad en el uso de las prácticas, así como el uso de éstas para cuestiones nefastas como las descritas previamente en este ensayo.

En una época en que la transparencia, más que una necesidad, es una exigencia por parte de la sociedad hacia sus gobernantes, se hace necesario que aquélla conozca cómo trabajan internamente sus representantes, con lo cual se evitarían los malos entendidos tales como que los legisladores siempre llegan a acuerdos “en lo oscurito” o bien que prácticas parlamentarias comunes como la del cabildeo, sean necesariamente consideradas como prácticas corruptas, como el común denominador que la gente piensa;²⁰ en pocas palabras, que la sociedad conozca cómo se toman las decisiones y por qué se toman.

Aquí valdría recalcar que nuestra propuesta no es en el sentido de que se dejen de utilizar las prácticas parlamentarias para llegar a acuerdos, ya que como hemos visto, éstas influyen directamente en la solución de situaciones no previstas en ley o reglamento alguno y han sido un pilar fundamental en el funcionamiento histórico del Poder Legislativo; nuestra propuesta más bien va en el sentido de que las prácticas parlamentarias sólo se utilicen para enfrentar situaciones especiales, que no puedan ser previstas en la ley con anterioridad o que respondan a alguna necesidad inmediata y por ende, sea necesario el uso de estas prácticas para llegar a algún acuerdo o consenso, pero siempre respetando ciertas reglas que previamente hayan acordado los distintos grupos parlamentarios.

Es preciso robustecer que las prácticas parlamentarias adoptadas por los Congresos, deberán tomar una postura de comunicación clara y precisa con el objetivo de establecer canales de opinión, los cuales generen una perspectiva similar entre los grupos parlamentarios.

Algunos teóricos del parlamentarismo afirman que para el correcto funcionamiento de los órganos legislativos, las relaciones entre sus miembros deben ser por naturaleza armónica en su totalidad. Esta afirmación es discutible, pues es considerado que toda sociedad, y mucho más los Congresos, fundan su estabilidad en la existencia de un consenso básico que es el cimiento sobre el cual resulte posible y viable la discrepancia.²¹

20 Sobre el tema del Cabildeo existe dentro del marco de la colección denominada “Cuadernos de Trabajo” del Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República, el estudio realizado por Fernando Dworak denominado “Cabildeo” y que es cuaderno número 1 de la colección antes mencionada.

21 Alfaro García, 2005.

De igual forma es importante mencionar que es necesario erradicar la práctica común de los legisladores de anteponer intereses partidistas y mucho menos subordinarse ante un poder del Estado. Hoy en día una de las principales críticas de la sociedad respecto a la actuación de los legisladores va en este sentido; sin embargo, una vez más, el previo acuerdo y la debida regulación de todos y cada uno de los actos, prácticas y acuerdos parlamentarios que se realicen sería una solución eficaz para todas las dudas que en la sociedad pudiera generar su actuar, precisamente por existir el día de hoy un derecho fundamental de todo ciudadano al acceso a la información gubernamental.

Por último, queremos dejar claro que con un funcionamiento claro y transparente del Poder Legislativo, sin duda se estarían dando pasos enormes rumbo a la consecución de un Estado constitucional y democrático, respetuoso de los derechos fundamentales de los gobernados y digno de los países más avanzados en este sentido. Sabemos que para ello hace falta mucho trabajo pero por algo se empieza. En este sentido, no podemos dejar de citar a Jean Jacques Rousseau, autor de la magna obra *El contrato social* en la que reflejó meridianamente cuál era el papel del Poder Legislativo en un Estado, al decir *“El Poder Legislativo es el corazón del Estado; el Ejecutivo el cerebro, que lleva el movimiento a todas las partes. El cerebro puede paralizarse y la vida continuar, pero tan pronto como el corazón cesa en sus funciones, aquella se extingue.”*²²

Bibliografía

- ALFARO García, L. d. (2005). *VII Congreso Nacional de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas*. Guanajuato: Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Guanajuato.
- BELTRONES, M. F. (2010). Una nueva gobernabilidad para el presente y el futuro ¿Cómo poner a México de pie? ¿Cómo ponernos de acuerdo y hacia dónde? En P. Peñaloza, *Norcotráfico, Crisis social, Derechos Humanos y Gobernabilidad* (págs. 377-387). México, Distrito Federal, Porrúa.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (07 de 29 de 2010). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 12 de 04 de 2011, de Cámara de Diputados: www.diputados.gob.mx
- CARBONELL Sánchez, M., & Pedroza de la Llave, S. T. (2000). *Elementos de Técnica Legislativa*. Mexico, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México.
- DAHL, R. A. (1994). *La poliarquía. Participación y oposición*. México, Distrito Federal, Red Editorial Iberoamericana.
- FERRAJOLI, L. (2010). *Democracia y garantismo*. Madrid, Trotta.
- GARITA, A. (2005). *Los servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano*. México, Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa.
- GONZÁLEZ, P. J. (2004). Apuntes sobre la reforma del Congreso. *Este País*, 27-33.
- Jurídicas, I. d. (2004). *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. México, Distrito Federal, UNAM-Porrúa.
- MADERO Estrada, J. M. (2000). *Diccionario Legislativo*. Tepic: Universidad Autónoma de Nayarit.
- ORTIZ Arana, F., & Trejo Cerda, O. (2010). *El Procedimiento Legislativo Federal Mexicano*. México, Distrito Federal, Porrúa.
- ROUSSEAU, J. J. (2009). *El Contrato Social*. Ediciones Leyenda S.A. de C.V.
- VEGA Vera, D. (1997). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México, Distrito Federal, Porrúa.
- VILLORO, T. M. (1988). *Introducción al Estudio del Derecho*. México D.F., Editorial Porrúa S.A. .

22 Rousseau, 2009.