

V. Propuestas para mejorar el funcionamiento del Congreso de la Unión . . . . .	50
1. Creación de un organismo de asesoría permanente a legisladores y dotación de los recursos suficientes para realizar sus tareas de representación popular, tales como la gestoría social . . . . .	50
2. Facultad de las comisiones de aprobar en lo particular los proyectos de decretos . . . . .	53
3. Permisos al presidente de la República por ausencias de más de un mes del territorio nacional . . . . .	57
4. Establecimiento de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria . . . . .	59
5. Nueva regla sobre <i>quorum</i> de asistencia . . . . .	61
VI. Propuestas para mejorar la vinculación de los miembros del Congreso de la Unión con sus representados . . . . .	63
1. Introducción de la iniciativa popular y el <i>referendum</i> . . . . .	63
2. Reducción del número de diputados elegibles por representación proporcional y supresión de la figura de los senadores elegidos por representación proporcional, a través de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional . . . . .	69
3. Reelección inmediata de diputados y senadores . . . . .	73
4. Trámite legislativo con consulta popular previa . . . . .	77
VII. Propuestas para impulsar la colaboración entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo federales . . . . .	77

1. Facultad del Poder Legislativo para ratificar el Plan de Desarrollo . . . . .	77
2. El formato del informe presidencial . . . . .	80
3. Establecimiento de un mecanismo alternativo en caso de que no se apruebe el Presupuesto de Egresos . . . . .	85
4. Preguntas dirigidas y comparecencias mensuales de secretarios de Estado . . . . .	86
VIII. Propuestas para vigorizar el papel del Congreso de la Unión como órgano de control de las acciones del Ejecutivo federal . . . . .	90
1. Facultad del Senado de ratificar nombramiento de algunos de los secretarios de Estado . . . . .	90
2. Comisiones de investigación . . . . .	93
IX. Epílogo . . . . .	97

## V. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

1. *Creación de un organismo de asesoría permanente a legisladores y dotación de los recursos suficientes para realizar sus tareas de representación popular, tales como la gestoría social*

Las condiciones del Poder Legislativo en México han sido abordadas en muchas ocasiones, ejemplo de ello fue el ya citado "Coloquio Política y Proceso Legislativo de 1984".<sup>32</sup> En él tuve la oportunidad de desarrollar algunas ideas sobre las razones de la debilidad de nuestras instituciones parlamentarias y las perspectivas para su fortalecimiento. Reconocía, que el parlamentarismo mexicano vive desde el siglo pasado, un declinamiento cuya causa fundamental ha sido más la ineficiencia, tanto técnica como política, que la supremacía del Ejecutivo.

En efecto, nuestro Congreso no ha tenido los medios ni técnicos ni financieros para lograr sus fines. No existe un aparato técnico que pueda evaluar, ya no digamos las acciones de gobierno, sino la situación nacional en la cual se inscriben sus facultades. El trabajo de asesoría jurídica, económico o política es discrecional, no corresponde a un ejercicio permanente y tampoco, quienes lo realizan, forman parte de una carrera civil.

Se puede constatar que ni la Cámara de Diputados, ni el Senado de la República, pueden crear su propia base de información y que, la investigación jurídica o sociológica, necesaria para el desarrollo legislativo es prácticamente inexistente.

La necesidad de una reorganización estructural y funcional y la revisión a fondo de sus fines y de la reorientación de sus políticas, para que pueda ejercer sus atribuciones constitucionales, parecía necesaria hace más de diez años y hoy es

<sup>32</sup> Me refiero al *Coloquio Política y Proceso Legislativo*, México, Senado-UNAM, LII Legislatura, 1985.

ineludible. La diferencia entre las atribuciones del Congreso y sus capacidades reales son un problema institucional que es necesario abordar.

Una de las causas principales de tal desequilibrio institucional, radica en la práctica inexistencia de un sistema integral de apoyo a los trabajos legislativos tanto de las Cámaras en general, como de los legisladores en particular. Ante la enorme cantidad de recursos, personal, expertos, sistemas de información y de consulta con que cuenta el Poder Ejecutivo federal, las Cámaras del Congreso de la Unión y los diputados y senadores considerados individualmente, no disponen del mínimo requerido, no digamos ya para generar sus propias fuentes de información, opinión y conocimientos técnicos, sino inclusive para procesar la información y las opiniones provenientes del Poder Ejecutivo federal.

Esta situación tiene dos orígenes. Uno organizacional y otro presupuestal. Desde el primer punto de vista, la legislación actual no ha sido efectiva en crear y sostener un sistema de apoyo al trabajo legislativo como el que se requiere para fortalecer a nuestro Poder Legislativo federal. El llamado “Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo” previsto en los artículos 22 y 68 de la Ley Orgánica del Congreso General, no ha pasado de ser una instancia que auxilia solamente a la Mesa Directiva de las Cámaras y para realizar labores más bien de carácter administrativo y de agilización en la conducción de las sesiones plenarias.

Lo que se necesita es un cuerpo de asesores, no tanto de la Mesa Directiva, sino de las Cámaras en general, que generen información propia que las Cámaras puedan utilizar para producir sus opiniones, así como para adoptar posiciones políticas en relación con las perspectivas provenientes del Poder Ejecutivo. No se trata de duplicar la estructura de expertos existente en el Poder Ejecutivo, pero ahora dentro del Poder Legislativo, sino de que este último tenga una instancia independiente del Poder Ejecutivo, profesional, imparcial y objetiva, a la que pueda recurrir para obtener información técnica adecuada, relativa a las distintas áreas de políticas gubernamentales.

Cabe aclarar que este tipo de cuerpo de asesores no es extraño en el derecho parlamentario comparado. Vale la pena mencionar, por ejemplo, a los “Letrados” de las Cortes españolas, mismos que cumplen, precisamente, las funciones que hemos descrito.

Por otra parte, también es preciso reconocer que los diputados y senadores en lo particular, requieren de personal de apoyo y de asesores que les auxilien en el desempeño de sus actividades. Sin ellos, los legisladores quedan completamente inermes ante la gran complejidad no nada más de las tareas estrictamente legislativas, sino de otras muchas más que el electorado mexicano exige de ellos.

La creación de un sistema integral de apoyo al trabajo legislativo, que organice un cuerpo de asesoría general para las Cámaras y uno particular para los diputados y senadores, es condición necesaria para el fortalecimiento del Congreso.

Pero también es la única manera de dar a la representación popular un espacio en la vida social. No basta hoy que los legisladores actúen en el Congreso, cada día más, se requiere una labor de gestoría, de participación con la comunidad que requiere un aparato profesional y recursos suficientes.

Desde el punto de vista presupuestal, es cierto que tanto la conformación de un organismo de asesoría permanente para los legisladores, como la dotación de recursos económicos suficientes para que éstos realicen sus tareas de representación popular (específicamente las de gestoría social), requeriría obtener los recursos de algún lado. Contra lo que algunos podrían temer, no creemos (ni deseamos) que dichos recursos se obtengan ni con cargo al público contribuyente, ni a la deuda pública. Se trata, al contrario, de dar prioridad a estas tareas realizadas por los legisladores, que son esenciales para el funcionamiento de nuestro régimen democrático y nuestro Estado de derecho, por encima de las tareas, frecuentemente empalmadas, de ciertos subórganos de la administración pública federal que bien podrían desaparecer, sin que ello implicase dejar de satisfacer una necesidad pública. En otras palabras, los recursos podrían venir no de un incremento del gasto público y por ende la carga contributiva o del endeu-

damiento público, sino de una racionalización del gasto público en sus montos actuales.

De esta manera, se propone la reforma del artículo 70 para quedar como sigue:

*Artículo 70. [...]*

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. *Cada Cámara deberá contar con un cuerpo profesional de asesores permanentes, regido por los principios de imparcialidad y objetividad. Los diputados y senadores deberán contar con un número mínimo de asesores y personal de apoyo para el cumplimiento de sus tareas legislativas y de representación popular, en los términos que disponga la ley. El Presupuesto anual de las Cámaras deberá garantizar los recursos necesarios para que el sistema integral de apoyo al trabajo de los legisladores previsto en este párrafo, funcione efectivamente.*

*2. Facultad de las comisiones de aprobar en lo particular los proyectos de decretos*

En mi trabajo: “Reformas al Poder Legislativo y la integración del Senado”, señalé las limitaciones que por su organización actual tiene nuestro Congreso para cumplir sus funciones. En efecto, sostuve que el Congreso federal mexicano debería utilizar más el trabajo de comisiones, estructurarla tanto en su aspecto formal como en su integración.<sup>33</sup>

En 1984, un legislador de oposición en aquel momento y estudioso de los procesos políticos mexicanos, Arnaldo Córdova, señalaba también:

que las comisiones deberían de ser los elementos operativos del trabajo y del debate parlamentario, y ello permitiría restituir a las plenarias su importancia al desarrollarse en ella el más alto nivel de debate, con posiciones partidarias bien fundadas y con decisiones legislativas que fueran fruto del estudio a fondo de la realidad.<sup>34</sup>

33 Que apareció publicado en *Política y proceso legislativo*, México, UNAM-Senado de la República, LII Legislatura, 1985, p. 325.

34 “La práctica y el proceso legislativo”, en *Política y proceso legislativo*, *cit.*, p. 173.

Yo he sostenido que fortalecer el trabajo e importancia de las comisiones, permitiría un análisis más profundo de cada una de las iniciativas y además, acentuarían la presencia del Congreso en la comunidad.

Al respecto el jurista español, Juan Luis Paniagua Soto, destaca las ventajas de trabajo en comisión:

- a) Que agilizan el procedimiento legislativo, y [...] que el debate producido en el seno de la misma se realiza entre conocedores del área en que la comisión es competente;
- b) Que la estancia de sus miembros en una comisión, lleva necesariamente a la especialización de sus miembros;
- c) Que la progresiva especialización de sus miembros ofrece a la Comisión —como órgano de la Cámara— mayores posibilidades para el control del Ejecutivo, de los ministros y de las Administraciones Públicas.<sup>35</sup>

Nadie puede negar que en estos momentos, la falta de dinamismo del Congreso es un elemento en contra de su capacidad para legislar e intervenir en la vida política de la unión.

El fortalecimiento del Congreso de la Unión requiere, entre otras cosas, de la agilización de sus procedimientos. El enorme volumen de trabajo que año con año abrumba al Poder Legislativo federal ha llevado a una creciente imposibilidad de examinar, discutir y resolver eficazmente y de manera plenamente informada, sobre una multiplicidad de asuntos, muchos de los cuales llegan a tener un elevado grado de complejidad técnica. La alternativa no es reducir las materias y los ámbitos de los cuales el Congreso puede conocer, sino reformular los procedimientos a través de los cuales las Cámaras desempeñan sus funciones, a fin de optimizar tiempo y recursos. Lo anterior es especialmente cierto para el caso

35 “El sistema de comisiones en el parlamento español”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 10, marzo 1986, pp. 114-115.

del procedimiento legislativo, el cual está organizado por reglas que ya no responden a los acelerados ritmos de la vida política y económica del México actual.<sup>36</sup>

En efecto, como bien sabemos, los proyectos de decreto deben ser discutidos primero en lo general; es decir toda la iniciativa en conjunto, para inmediatamente después ser votados en ese sentido; y posteriormente deben ser discutidos en lo particular, artículo por artículo, para después votar sobre cada uno de ellos en lo particular, a fin de que se le tenga por aprobado o que se devuelva a la comisión dictaminadora correspondiente. Todo este procedimiento ocurre en el pleno de las Cámaras, según lo disponen los artículos del 95 al 125 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

Ahora bien, en la práctica, lo que sucede es que el debate en el pleno es conducido, guiado y orientado por aquellos legisladores que son miembros de la comisión en la cual se discutió y se preparó el dictamen legislativo relativo al proyecto de decreto discutido. Esto significa que, generalmente, en el pleno se da una repetición de los mismos argumentos, críticas, evidencias, comentarios positivos, objeciones y defensas que se dieron al nivel de la comisión de dictamen legislativo. Esto es así, máxime en virtud de que por ley los distintos grupos parlamentarios deben estar representados en dichas comisiones de una manera proporcional a su peso relativo en el pleno.

O bien, sucede algo más preocupante, en las comisiones se vota sin argumentar el sentido del voto.

36 Para una perspectiva en el derecho comparado, de la especialización y dinámica que han alcanzado los trabajos en comisión en Italia, véase Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel A. Porrúa, 1996, pp. 143-144. También, Juan Luis Paniagua Soto, quien se refiere que las dimensiones alcanzadas por las comisiones legislativas en los modernos parlamentos y la cantidad de trabajo que reciben ha dado lugar a la formación de órganos menores (en tamaño) en el seno de las comisiones. Estos órganos pueden ser subcomisiones o ponencias, en "El sistema de comisiones en el parlamento español", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, cit., p. 126.



Esta circunstancia, producto de lo que sucede en la realidad de la práctica parlamentaria, nos lleva a pensar que, en atención a esa necesidad de agilizar los procedimientos parlamentarios, bien podría plantearse la posibilidad de dividir el trabajo entre el pleno y las comisiones, de tal forma que el pleno estuviese en todo caso facultado para discutir y votar en lo general y en lo particular, los proyectos de ley; y que las comisiones estuviesen facultadas para discutir y votar en lo particular los proyectos de decreto.

Es preciso reconocer, sin embargo, que a pesar de la circunstancia derivada de la realidad parlamentaria arriba aludida, es el pleno y no las comisiones, la expresión más fiel del Poder Legislativo federal mexicano. Por ello es que, a pesar de que las comisiones sean generalmente las que marcan el paso dentro del proceso de discusión de los proyectos de decreto, no puede dejarse en ellas la facultad exclusiva de, en todo caso y de manera absoluta, discutir y votar en lo particular dichos proyectos.

En nuestra opinión, debe buscarse un equilibrio entre el principio de economía funcional y el principio de representatividad del pleno, a través de una reformulación de este aspecto de la vida del Congreso de la Unión que permita, en algunos casos, la delegación a las comisiones de la facultad de discutir y votar los proyectos de decreto. Dicho equilibrio podría alcanzarse, al delegar en las comisiones las facultades para aprobar ciertos decretos, tales como los permisos para trabajar en misiones diplomáticas extranjeras o para recibir condecoraciones de gobiernos extranjeros, trámites comúnmente denominados como “corcholatazos”, pero manteniendo a la vez el pleno la facultad de recuperar el trámite ordinario cuando así lo considere pertinente.

De esta manera, se propone la adición del artículo 72 para quedar como sigue:

*Artículo 72.* Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates

sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a) a j)

k) *Cada una de las Cámaras, podrá delegar en sus comisiones la discusión y votación de un proyecto de Decreto, si así lo decide la mayoría absoluta del número total de sus miembros. La Cámara que así lo hiciere, podrá dejar sin efectos la delegación, con igual número de votos, hasta antes de que la comisión hubiere aprobado el proyecto en cuestión.*

*La aprobación que en su caso hiciere la comisión requerirá del voto de la mayoría absoluta del número total de sus miembros. Aprobado el proyecto en comisión, la Mesa Directiva acordará el trámite constitucional correspondiente*

### **3. Permisos al presidente de la República por ausencias de más de un mes del territorio nacional**

Un ejemplo de la necesidad de agilizar el trabajo legislativo, son los permisos que para ausentarse del país tiene que pedir el presidente de la República y que ya no corresponden con la realidad.

En efecto, en plena era de la globalización, en que las relaciones entre los Estados se hacen cada día más intensas y estrechas, todos los actores sociales, políticos y económicos se ven empujados a encontrarse con los actores de otros países, a fin de aprovechar al máximo las ventajas derivadas del propio proceso globalizador. Con todo y que las telecomunicaciones han hecho posible el estrechamiento de las relaciones sin necesidad del encuentro físico de las partes, en muchos casos la presencia material de éstas en un lugar determinado sigue siendo necesaria, en aras de una mejor comunicación y de la suscripción de acuerdos de diverso tipo.

El presidente de la República, como jefe de Estado que es en nuestro país, se ve obligado con frecuencia a realizar viajes fuera del país, a efecto de cumplir con las atribuciones que la propia Constitución le da en el ámbito de las relaciones exteriores. El encuentro con otros jefes de Estado, con directivos de organismos internacionales, con dirigentes de organizaciones internacionales no gubernamentales o, simplemente, con líderes políticos de otros países, forma parte cotidiana

de la agenda presidencial, por razones plenamente justificadas, todas ellas relacionadas con el interés colectivo de la nación.

Sin embargo, el artículo 88 de la Constitución, tal y como está redactado en la actualidad, obliga al presidente de la República a obtener un permiso de parte del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente, para poder ausentarse, en cualquier caso, del territorio nacional.

En mi opinión, esta disposición, que en su momento original de adopción pretendía impedir que el gobierno federal mexicano se quedase de manera súbita sin su instancia máxima de decisión en la rama ejecutiva, así como evitar el alejamiento del titular del Ejecutivo del conocimiento de los problemas y necesidades nacionales, ha perdido ya su razón de ser.

En efecto, la ausencia del territorio nacional del presidente de la República, no implica que el Poder Ejecutivo federal quede sin la instancia que es capaz de adoptar decisiones para afrontar problemas imprevistos o repentinos. La ausencia del territorio nacional del presidente de la República por periodos cortos se ha convertido en una actividad rutinaria, que al realizarse no rompe los vínculos del titular del Ejecutivo con la administración pública federal ni con el conocimiento de lo que pasa en el país, debido al avance de las telecomunicaciones y tecnologías conexas.

En virtud de estas consideraciones, considero que el actual artículo 88 ha perdido su razón de ser original. Su vigencia simplemente viene a entorpecer una actividad rutinaria del titular del Poder Ejecutivo y a engrosar de manera adicional la de por sí ya saturada agenda de actividades del Poder Legislativo mexicano, mismo que de forma igualmente rutinaria otorga los permisos que el presidente solicita para ausentarse del territorio nacional por periodos cortos. Por lo tanto, sería más conveniente que para el efecto de que en ausencias cortas del territorio nacional, definidas como aquellas inferiores a los treinta días, el presidente de la República no necesite del permiso del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente, sino simplemente sea ne-

cesario que dé aviso a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, según sea el caso.

Debe señalarse que para ausencias del territorio que pasen de los treinta días, el presidente de la República deberá obtener el permiso de que habla el artículo 88 constitucional vigente. Esto es debido a que la razón original del artículo 88 subsiste para el caso de ausencias prolongadas, que sí podrían traducirse en fallas en la capacidad decisoria del Poder Ejecutivo federal, así como en desconocimiento de problemas y necesidades apremiantes de la sociedad mexicana.

De esta manera, se propone la reforma del artículo 88 para quedar como sigue:

*Artículo 88.* El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional *por más de un mes*, sin el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso. *En caso de que la ausencia sea menor a un mes, bastará que de aviso a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, según sea el caso.*

#### *4. Establecimiento de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria*

El Congreso es un foro y sin embargo es un órgano en el cual se deciden los principales cambios nacionales. Su funcionamiento no puede ser discrecional, por el contrario su disciplina interna es fundamental.

En México no existe un régimen legal de cortesía y disciplina parlamentaria. Los diputados y senadores tienen derechos, prerrogativas y privilegios, pero no están sujetos a un régimen de responsabilidades en relación con su comportamiento dentro de los trabajos de las Cámaras. Es bien sabido que existen actos que pueden llegar a impedir la buena marcha de las actividades camarales, que al presentarse redundan en perjuicio de la efectividad del trabajo del Poder Legislativo, así como de la calidad de sus deliberaciones y de sus resultados.

Debe existir en nuestro país un conjunto de normas claras y sistemáticas para aquellos legisladores que no conduzcan

su actuación dentro de la rectitud, madurez, civilidad y cortesía políticas. El debate político es extraordinariamente sensible, pues la confrontación ideológica y la lucha política pueden provocar el desbordamiento de las pasiones humanas. Por ello, en los parlamentos de las democracias más avanzadas, la utilización de fórmulas de cortesía política en el debate, incluso a veces exageradas, son precisamente para prevenir caer en la ofensa personal o en la injuria, lo que desvía el objetivo de la lucha política: el beneficio del pueblo.

Por estas razones, me parece indispensable crear la base constitucional de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria, que sea producto de un acuerdo entre los grupos parlamentarios. Por otro lado, es necesario sancionar con más rigidez a aquellos legisladores que no asisten a las sesiones. Por ello, se debe reducir de diez a cinco, el número de faltas injustificadas y consecutivas que sean permitidas en el texto constitucional.

También para ser más precisos y congruentes con el texto de la propia Constitución, debería precisarse que el presidente de la Cámara velará no por el “fuero constitucional”, sino “por las inmunidades parlamentarias de los legisladores”, pues la locución constitucional vigente es impropia, ya que da la idea de privilegio, lo que es inexacto en tratándose de la protección que otorga a los legisladores para cumplir sus funciones nuestro ordenamiento supremo.

De esta manera, se propone la reforma del artículo 61 para quedar como sigue:

*Artículo 61.* Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, *pero deben observar un código interno de cortesía y disciplina que asegure el adecuado funcionamiento de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión. Este código deberá ser producto de un acuerdo parlamentario aprobado por más de la mitad de los miembros presentes de la Cámara respectiva, al inicio de cada Legislatura.*

El presidente de cada Cámara velará por el respeto a las *inmunidades parlamentarias de los legisladores, por la aplicación de este código interno de cortesía y disciplina y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.*

## 5. Nueva regla sobre quorum de asistencia

El artículo 63 de la Constitución vigente exige un *quorum* de más de la mitad del número total de miembros de cada Cámara, para que éstas puedan sesionar válidamente. Sin embargo, si bien puede entenderse que esta disposición tuvo su razón de ser en épocas pasadas, caracterizadas por una menor complejidad de los asuntos públicos y por un menor volumen de trabajo legislativo, en la actualidad se ha convertido en un elemento que dificulta el trabajo eficiente de las Cámaras.

En efecto, un *quorum* de asistencia para que las Cámaras puedan sesionar se justificaba en razón de la necesidad de que en las deliberaciones del pleno estuviesen representadas la mayor cantidad de opiniones posible. Al obligar la presencia de más de la mitad de los legisladores, se buscaba garantizar la riqueza y pluralidad del debate, la participación activa de los diputados y senadores en el trabajo camaral, mismo que se daba fundamentalmente a nivel del pleno.

No obstante lo anterior, la creciente complejidad de los asuntos públicos y el aumento espectacular en el volumen de trabajo de las Cámaras, no ha dejado de tener su impacto en la forma de funcionamiento del Congreso de la Unión. Las nuevas circunstancias del México moderno han obligado a las Cámaras a hacer un esfuerzo de especialización y de división del trabajo, de tal forma que el trabajo intenso se ha desplazado, cada vez más, del pleno a las comisiones.

Cada vez más, los diputados y senadores dedican la mayor parte de su tiempo en realizar estudios, a tener encuentros con grupos de interés, a realizar labores de consulta, a viajar a sus distritos o a sus estados para captar las inquietudes locales, todo con el objetivo de llegar a las reuniones de comisiones con elementos suficientes para aportar lo que sea necesario para integrar los dictámenes legislativos respectivos.

Ante esta situación, la exigencia de un *quorum* de asistencia de más de la mitad de los miembros del total de las Cámaras, viene a entorpecer la eficiencia global del trabajo le-

gislativo. Con objeto de cumplir con el mencionado *quorum*, el legislador debe desatender el frente de su actividad legislativa que en la práctica más frutos rinde y mejores resultados aporta.

Además y sobre todo atendiendo a la nueva correlación de fuerzas que habrá de existir en la Cámara de Diputados en los años por venir, la regla vigente del *quorum* de asistencia puede convertirse en un arma para paralizar las sesiones de la Cámara, riesgo que, en situaciones en que se requiriese de una acción urgente, podría llegar a representar un grave problema para el país.

Por estas razones, eliminar la exigencia del *quorum* de asistencia para que haya sesiones válidas de las Cámaras del Congreso de la Unión, se presenta como una necesidad para el mejor funcionamiento del Congreso. Si ya es plenamente evidente que el trabajo legislativo más significativo, que las deliberaciones de mayor sustancia y que las aportaciones más importantes se dan a nivel de las comisiones, no tiene caso que se mantenga la regla aludida. Asimismo, con la supresión de la misma, las Cámaras quedarían a salvo de una interrupción amañada de sus sesiones por falta de *quorum* para sesionar.

Cabe aclarar que el mismo razonamiento no puede aplicarse al caso del *quorum* para instalar las Cámaras, ni para el caso de las votaciones. La instalación es el acto solemne que marca el inicio de una legislatura. En dicho acto se toma la protesta de ley a los legisladores. Es el acto en el que estos últimos asumen el compromiso público de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan. La asistencia a esta reunión es lo menos que la nación podría esperar de sus representantes. El valor simbólico que el acto de instalación tiene justifica que se exija una asistencia de al menos la mitad del total de los miembros de cada Cámara.

Por otro lado, la votación para aprobar o desechar leyes, decretos o acuerdos, es el momento culminante de la actividad legislativa toda. Es el momento en que se define la voluntad de los órganos que tienen la representación nacional. Resulta perfectamente legítimo, entonces, que la Constitución exija

un *quorum* de votación elevado. Ello es garantía de que al momento de tomar decisiones, el órgano de la representación nacional, sea efectivamente lo más representativo posible.

De esta manera, se propone la reforma del artículo 63 para quedar como sigue:

*Artículo 63.* Las Cámaras no requieren de quorum alguno para sesionar, pero no pueden abrir sus sesiones ni tomar acuerdos por votación sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros. Los miembros presentes de una y otra Cámara deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende que los diputados o senadores que falten cinco sesiones consecutivas, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

*Si no hubiese quorum para instalar cualquiera de las Cámaras, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.*

## VI. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA VINCULACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN CON SUS REPRESENTADOS

### 1. *Introducción de la iniciativa popular y el referendium*

Los mecanismos de la democracia representativa tienen sus límites en las sociedades complejas del mundo moderno. Cada vez resulta más evidente que el logro cabal del principio democrático requiere de un complemento, mismo que se encuentra en las llamadas instituciones de democracia semidirecta, que permiten la participación de la ciudadanía en la toma de ciertas decisiones que afectan a la colectividad, al



lado de los partidos políticos y de los poderes públicos tradicionales.

Al respecto, el doctor Jorge Carpizo ha señalado:

El gobierno semidirecto aparece como una forma intermedia entre la noción del gobierno directo y del régimen representativo. De este último toma la idea de la existencia de asambleas legislativas y del gobierno directo la idea de que las cuestiones más importantes sean resueltas por el pueblo mismo. Hoy los países que aman la libertad se inclinan por este sistema.<sup>37</sup>

Dentro de estos mecanismos semidirectos de participación destacan la iniciativa popular y del *referendum*. A través de estas dos instituciones, la ciudadanía puede intervenir en el proceso de formación de las leyes, ya sea presentando la iniciativa respectiva, u otorgando o negando su aval popular respecto de determinado ordenamiento legal elaborado por el parlamento o la adopción o no de cierta medida política de gobierno.

No se trata, en ninguno de los dos casos, de sustituir los mecanismos de la democracia representativa por los de la democracia semidirecta. Se trata, eso sí, de complementar unos con otros, para el efecto de abrir en lo posible el abanico de posibilidades de participación democrática dentro del nuevo régimen político que la mayoría de los mexicanos aspiramos a crear en nuestro país.

Renan señaló, como es suficientemente conocido, que la esencia de una nación es la acción común y el plebiscito de todos los días de llevar a la práctica un ideal de vida colectivo. Para ello, es necesario que la participación de los individuos que integran un determinado grupo social sea efectiva.

La iniciativa popular es un instrumento delicado que conviene ordenar de manera puntual, a efecto de evitar su utilización de una manera desordenada. No hacerlo así conllevaría el riesgo de que la institución llegase a ser utilizada como un instrumento de ataque al propio régimen democrático. Por ello es que, teniendo en mente los ejemplos propo-

37 *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1980, p. 222.

cionados por el derecho comparado, me parece necesario acotar la iniciativa popular con base en los siguientes parámetros: a) establecer un porcentaje de electores requeridos para subscribirla que permita su viabilidad; b) señalar un criterio de distribución geográfica adecuada de los subscriptores y c) el Congreso de la Unión sería el encargado de expedir la ley que desarrollaría estos dos principios de manera coherente y sistemática.

Como es sabido, esta figura en el terreno del derecho comparado está consagrada en el derecho constitucional español, el artículo 87.3 de su ley suprema, en el capítulo relativo a la “Elaboración de las leyes”, señala:

Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500 000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.<sup>38</sup>

Podemos señalar que respecto al principio que determina que una ley orgánica regulará el ejercicio y requisitos de la iniciativa popular, en cuyo caso se exigirán no menos de 500,000 firmas acreditadas, desde la perspectiva de otras latitudes resulta sumamente elevado, si tomamos en consideración que Constituciones como la italiana sólo exige la décima parte de dicha cantidad.<sup>39</sup>

Por su parte, la ley orgánica de 26 de marzo de 1984 reglamenta la iniciativa popular; sin embargo, después de su lectura y análisis se desprende que ante el temor de que dicha institución pudiese ser objeto de manipulación y con ello entorpecer el funcionamiento del Estado, se estableció una regulación absolutamente deformadora de la misma y que creemos, como ha señalado algún sector de la doctrina, se contrapone con la filosofía de otros preceptos de la propia Constitución

38 *Constitución española 1978-1988*, Madrid, CEC, 1988, t. I, p. 617.

39 Véase Constitución italiana, a. 71, en Daranas Pelaéz, Mariano, *Las constituciones europeas*, vol. II, Madrid, Editora Nacional, p. 1238.

española, que indican “corresponde a los poderes públicos [...] facilitar la participación, de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.<sup>40</sup>

Si destacáramos las dificultades que de acuerdo a la normativa ibérica observamos para el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, serían abundantes, baste de ejemplo señalar que en este procedimiento destacan dos fases: una primera en donde una Comisión Promotora presenta una propuesta del texto de ley a la mesa del Congreso a fin de que dictamine sobre su admisibilidad, y una segunda, en caso de admisión, se iniciarían las tareas para la recaudación de las 500,000 firmas que exige el texto constitucional.

Cumplidos los anteriores requisitos se tendría propiamente la iniciativa legislativa, la que iniciaría el largo recorrido del procedimiento legislativo ordinario, en donde tendría que superar obstáculos, como la toma en consideración por el pleno parlamentario para poder continuar su marcha.

Vistas así las cosas, da la impresión más que aplicar una vía alternativa que contribuya a plasmar la expresión jurídica y política del pueblo, se estableció una “carrera de obstáculos” que impidan su realización. Experiencia y consideraciones que de alguna manera hemos vivido en el país, si recordamos que en la reforma política de diciembre de 1977, se introdujo a nivel constitucional en nuestro sistema político las instituciones de gobierno semidirecto —*referendum* e iniciativa popular— la reforma según se dijo persiguió fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema, el fortalecimiento del Poder Legislativo.<sup>41</sup>

40 Así lo señala Esteban Alonso, Jorge de, *Apuntes de derecho político II, derecho constitucional español*, Madrid, Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho, UCM, 1989, pp. 197-198.

41 Véase al respecto el conocido artículo de Jorge Carpizo, “La reforma política mexicana de 1917”, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 343-396.

Sin embargo, todo quedó en letra muerta al nunca expedirse la respectiva ley reglamentaria, y años más tarde decidirse la supresión del propio texto constitucional.

Por otra parte, también es necesario la introducción en nuestro sistema constitucional, de la figura del *referendum* legislativo, consistente en someter a la decisión del electorado una ley que hubiere sido aprobada por el Congreso de la Unión. Correspondería al propio Congreso de la Unión definir en una ley las características específicas que el *referendum* legislativo tendría en nuestro país.

Para Jaime Cárdenas, en caso de incluirse en México estas figuras —advierte—, sería oportuno no dejarlas, en las manos exclusivas del Ejecutivo, pues se le estaría dando un poder enorme, y en caso de conflicto entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, el presidente llevaría las de ganar tan sólo con invocar al pueblo.<sup>42</sup>

Duverger señala que debe diferenciarse entre plebiscito, que se refiere a la manifestación popular sobre una persona, con relación al *referendum* que importa un pronunciamiento sobre las normas jurídicas.<sup>43</sup>

42 *Op. cit.*, *supra* nota 27, 1996, p. 144. El término *referendum* proviene del siglo XVI, y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de dos de los cantones actuales de Suiza: el *Graubünden* y el *Valis*. Para Rafael Bielsa, el *referendum* es el acto por el cual los electores, en un régimen de democracia representativa, opinan, aprueban o rechazan una decisión de los representantes constitucionales o legales. Esos cantones en esa época no formaban parte de la confederación sino que eran meramente distritos aliados. En su interior constituían federaciones de municipios, muy poco unidos. Los delegados que enviaban los municipios a la asamblea federal del distrito, debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores recabar instrucciones acerca del sentido en que debían votar. Se llamaba a esto estar comisionado *ad audiendum et referendum*.

43 *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 132. Burgoa dice que suele hablarse indiferencialmente de “*referendum* popular” y de “plebiscito” como si ambos vocablos fuesen sinónimos. El empleo indiscriminado de estos conceptos es indebido, afirma, aunque no deja de haber indiscutibles similitudes entre ellos. Históricamente el plebiscito era toda resolución adoptada votada por la clase plebeya durante la República romana, previa proposición que en las asambleas por tribus for-

De esta manera, se propone la adición de los artículos 71 y 73 para quedar como sigue:

*Artículo 71.* El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados;
- IV. A los ciudadanos, en los términos del último párrafo de este artículo.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

*El Congreso de la Unión deberá expedir una ley a través de la cual los ciudadanos puedan ejercer su derecho de iniciativa. La ley no podrá exigir más del dos por ciento del número de empadronados en el Registro Federal de Electores, distribuidos en al menos diez entidades federativas, con no menos de dos décimas por ciento de los empadronados en cada uno de ellos.*

*Artículo 73.* El Congreso tiene facultad:

- I. a XXIX-H. [...]

mulaban sus *tribunus*. Dichas resoluciones podrían tener incluso, el carácter de leyes, como la ley *Valeria* y *Horatia*, que estableció la obligatoriedad de los propios plebiscitos, la ley *Publia* que obligó al Senado a sancionar las determinaciones de los comicios tribales y la ley *Hortensia* que confirmó la citada obligatoriedad. Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron actos resolutivos de la *plebs*, es decir, de una clase social para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado romano que de ésta emanaba. En cambio, el *referendum*, es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento. Por consiguiente y prescindiendo de la impropiidad que denota llamar a dicha votación “plebiscito” como si emanara de una clase social —la *plebs*—, entre ésta y el *referendum* hay una palpable diferencia, pues el acto plebiscitario es, al menos por su antecedencia histórica, de carácter creativo y no confirmativo o suplente, en *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984, p. 572.

*XXIX-M. Para expedir la ley de referéndum, a efecto de someter a la decisión del electorado una ley aprobada por el propio Congreso de la Unión.*

*2. Reducción del número de diputados elegibles por representación proporcional y supresión de la figura de los senadores elegidos por representación proporcional, a través de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional*

La introducción del principio de representación proporcional en el sistema electoral mexicano para la elección de diputados al Congreso de la Unión, se dio bajo circunstancias caracterizadas por la existencia de un sistema de partido dominante, casi único, en el cual las opciones partidarias de oposición no tenían posibilidades de tener una presencia importante en el Congreso a través del principio de mayoría relativa. La fórmula antecesora, es decir, la de los llamados “diputados de partido”, no había sido suficiente para abrir los espacios congresionales a los partidos de oposición, en aquel entonces débiles y poco estructurados.

De esta manera, la reforma política de 1977-1979 configuró lo que se conoce como un “sistema electoral mixto con predominante mayoritario”, en virtud del cual conviven en un solo sistema electoral global, los principios de mayoría relativa y el de representación proporcional, para el caso de la Cámara de Diputados. Como se recordará, en aquel entonces se estableció que por representación proporcional serían elegidos 100 diputados, con lo que la Cámara de Diputados quedaría integrada por 400 diputados.

La reforma política de 1986 aumentó el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200. Se consideró conveniente que ante el aumento en la pluralidad política del país, se debían abrir aún más los cauces de canalización de las diversas fuerzas políticas dentro de la Cámara de Diputados, que al no ser lo suficientemente sólidas y fuertes, no podían acceder a la cámara baja por el principio de ma-

yoría relativa que, como se sabe, tiende a premiar a los partidos más grandes, en detrimento de los pequeños. Se buscó además que se integrara el sistema de mayoría relativa con el de representación proporcional, pues hasta antes de esta reforma funcionaban como dos realidades separadas: la de mayoría para el PRI, la de representación proporcional para las oposiciones.

Y por último, la reforma de 1996 modificó la estructura del Senado, siguiendo un tanto la inercia de las reformas respectivas a la Cámara colegisladora, introdujo los senadores de representación proporcional, elegidos a partir de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Aunque, es conveniente resaltarlo, ésta fue una de las condiciones del PRD para aprobar las reformas político-electorales de 1996 y como se buscaba una reforma aprobada por todos los partidos políticos con representación en las Cámaras, los priistas decidimos votarla favorablemente.

Sin embargo, es preciso reconocer que las circunstancias que vive México en la actualidad, difieren de manera sustancial de aquéllas que en su momento justificaron la introducción del principio de representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados y en la de Senadores. Si en aquellos años había un partido claramente dominante, ante el cual competían una serie de partidos minoritarios sumamente débiles, hoy existen tres opciones partidistas de fuerza electoral todavía desigual, pero no de manera desproporcionada. Si antes apenas podía hablarse de un “sistema de partidos” propiamente dicho, hoy día la realidad nos muestra un sistema de partidos cada vez más sólido y estructurado. La nueva correlación de fuerzas de la Cámara de Diputados, la existencia de gobernadores y presidentes municipales provenientes de las distintas opciones partidistas, son una manifestación clara de este cambio en las circunstancias políticas del país.<sup>44</sup>

44 Respecto a la influencia en el sistema de partidos que provoca el tipo de sistema electoral en una comunidad, Giovanni Sartori, recordando las reglas electorales de Duverger nos señala, que el sistema de mayoría

En virtud de estas observaciones y razonamientos, se justifica la propuesta de una reducción en el número de diputados de representación proporcional de 200 que son ahora, a 100, así como la supresión de ese mismo principio en la elección de parte del Senado. Los anteriormente débiles partidos políticos distintos al más grande y sólido, son hoy día opciones bien organizadas, electoralmente fuertes, que disputan en pie de igualdad posiciones político-electorales al partido mayoritario. Por lo tanto, el principio de mayoría relativa es ya un cauce suficiente para darles cabida en las Cámaras y el número de curules asignadas por el principio de representación proporcional puede ser legítimamente reducido en su importancia relativa, e incluso suprimido, como lo he dicho para el caso del Senado.

A este respecto el profesor Alonso Lujambio, había expresado la necesidad de la introducción de una fórmula más proporcional de reparto de escaños en un momento de cambio político y democratización, y que “una manera de intentar manufacturar un sistema de dos partidos sería eliminar los 200 escaños proporcionales y volver a la situación imperante antes de 1964, es decir, al sistema mayoritario puro”.<sup>45</sup>

Por otra parte, este cambio tendría también el beneficio adicional de reducir las dimensiones de la Cámara de Diputados de 500 a 400 legisladores. Esta situación haría más manejable un órgano que por razones diversas y en su momento justificadas, ha crecido de manera desproporcionada.<sup>46</sup>

de una sola ronda electoral tiende al bipartidismo; y que los sistemas de mayoría de doble ronda electoral y la representación proporcional tienden al multipartidismo, en *La ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1996, pp. 42-43.

45 *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, p. 97.

46 Esta situación de integración excesiva del Poder Legislativo no es una observación exclusiva para el caso mexicano, toda vez, que Andrea Manzella para el caso italiano se ha referido a esta cuestión, en los siguientes términos: “Primero que todo, el número de miembros: 315 en el Senado, el doble (630) en la Cámara de Diputados. Es un número enorme, la proporción entre habitantes y electos es la más alta del mundo. La única



Como consecuencia de este cambio y para mantener la misma proporción en relación con los topes a la sobrerrepresentación establecidos en el artículo 54 constitucional, se propone disminuir de 300 a 240 el número máximo de diputados que por ambos principios puede tener un partido político.

De esta manera, se propone la reforma de los artículos 52, 53, 54 y 56 para quedar como siguen:

*Artículo 52.* La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

*Artículo 53.* [...]

Para la elección de los 100 Diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

*Artículo 54.* La elección de los 100 Diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a III. [...]

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 240 Diputados por ambos principios;

V. a VI. [...]

*Artículo 56.* La Cámara de Senadores se integrará por 96 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos los partidos políticos deberán registrar una

justificación posible es nuestro policentrismo de decisiones parlamentarias, único también éste. Tenemos 26 comisiones parlamentarias que en todo momento pueden aprobar leyes, resoluciones [...] Existen, por eso, problemas de presencia, de profesionalismo parlamentario, de retribución; resolverlo a través de un gran número de miembros con bajo rendimiento puede ser la única manera italiana. Existe, sin embargo, la duda de que sea la mejor." *El parlamento*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, p. 74.

lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

### 3. *Reelección inmediata de diputados y senadores*

Uno de los factores que ha sido señalado como relevante para explicar la debilidad del Poder Legislativo mexicano ante el Poder Ejecutivo, es la ausencia de una verdadera carrera parlamentaria. A su vez, esta ausencia se ha relacionado con la imposibilidad que tienen los diputados federales y los senadores de reelegirse para el periodo inmediato.

En efecto, al no haber continuidad en la carrera parlamentaria se obstaculiza la elevación de la calidad del personal político que llega a las Cámaras y con ello se impide el fortalecimiento cualitativo del Congreso como un todo. Dicha obstaculización ocurre porque la no-reelección de los legisladores dificulta su especialización en el conocimiento de la dinámica interna y en el manejo de la materia propia de las comisiones legislativas de las que son miembros. Así, en cada nueva legislatura llegan al Congreso nuevos diputados y senadores que o bien jamás han tenido experiencia en las lides parlamentarias, o si la tienen, ha sido de una manera discontinua e interrumpida.

Sobre el particular el profesor Alonso Lujambio, ha señalado que:

La no reelección de ambos, presidente y legisladores junto con la continuidad del liderazgo del partido en manos del titular del Poder Ejecutivo en turno, generaron un efecto inhibitor de la iniciativa del Legislativo como poder, sin que se modificaran los aspectos centrales de sus atribuciones constitucionales.<sup>47</sup>

Además, el principio de la reelección inmediata de los legisladores federales tiene la ventaja de que acerca más al

<sup>47</sup> *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, p. 168.

legislador con su electorado. Al depender de éste la reelección de aquél, se obliga al diputado y al senador a no descuidar la relación con su distrito o estado. En este sentido, la introducción del principio de la reelección para diputados federales y senadores de la República, habrá de vigorizar el sistema representativo federal mexicano, al aumentar la responsabilidad del legislador con sus electores.

Cabe aclarar que con esta propuesta se regresaría al espíritu del sistema original que aprobó el Constituyente de 1917, ya que, en efecto, el principio de la no-reelección de diputados y senadores se introdujo a través de la reforma constitucional de 1933. Es decir, el Congreso Constituyente de 1916-1917 no consideró el principio de la no-reelección de los legisladores federales como un elemento relevante de nuestra estructura constitucional, sino que al contrario, consideró importante conservar la posibilidad de que dichos servidores públicos de elección popular pudiesen reelegirse en ocasiones sucesivas e inmediatas, para así darles la oportunidad de especializarse en los trabajos correspondientes al Poder Legislativo. Esto permitía forjar verdaderas carreras parlamentarias lo cual, como ya se explicó, redundaba en beneficio del peso político específico del Congreso como un todo.

Sin embargo, reconozco los riesgos que van implícitos en la admisión del principio de la reelección de diputados y senadores. El riesgo puede significar el enquistamiento en el Congreso, por muchos años de individuos que de buena o mala manera controlen las maquinarias partidistas que en los distritos o estados respectivos son capaces de ganar las elecciones. Por ello y en consideración de que la movilidad política periódica es sana para la vida pública nacional, establezco tres acotaciones al principio de la reelección de los legisladores federales. La primera consiste en fijar un límite de una al número de reelecciones al que podría aspirar un senador y de dos para el caso de los diputados federales. Se trata, entonces, de encontrar un equilibrio entre la necesidad de crear las condiciones de carreras parlamentarias sólidas y la consideración de que un cierto grado de movilidad del personal que integra las Cámaras del Congreso, es convenient-

te porque las actualiza, e introduce en ellas nuevas perspectivas y renovados ánimos.<sup>48</sup>

La segunda acotación consiste en prohibir a los partidos políticos registrar para ser reelegidos, a más del cincuenta por ciento de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal para diputados y senadores, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional. Esta disposición se incluye, reiteramos, debido a que se reconocen las distorsiones que puede llegar a tener el principio de la reelección de legisladores federales si se le asignara un valor absoluto. Por ello, se ha establecido un límite al número de diputados y senadores que en cada proceso electoral pueden ser postulados para ser reelegidos, en aras de propiciar un equilibrio con el principio también positivo de la circulación de cuadros y movilidad política de los legisladores.

Por último, considero pertinente vincular el principio de la reelección de los legisladores federales, con el de la eficiencia y empeño en la realización de las tareas que la Constitución y la ley asignan a los representantes populares. A efecto de establecer dicha vinculación, estimo necesario establecer la regla de que para poder aspirar a la reelección, los senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la lista de dos fórmulas de candidatos que los partidos políticos registren en la elección respectiva. De otra manera, cualquiera que tenga el control de las estructuras partidarias en su Estado, aunque no ganara la elección, si se le propone en primer lugar de la fórmula de senadores, podría estar doce años en el Senado, sin haber ganado nunca una elección. Se

48 Criterio que también ha señalado Jaime Cárdenas, cuando afirma que “la reelección se pide en el caso de la Cámara de Diputados por lo menos para dos periodos legislativos, y en cuanto a la de Senadores, se demanda para un periodo adicional, es evidente que tal sistema propiciará la profesionalización de los miembros del Poder Legislativo [...] y una mayor independencia respecto a los condicionamientos del presidente de la República o de los propios partidos en tanto que los legisladores deberían más su voto a sus electores que a las decisiones cupulares del partido o del presidente en turno”, *op. cit.*, *supra* nota 27, 1996, p. 116.

trata, así, de estimular el trabajo político-legislativo, como condición de la reelección a un cargo senatorial. De manera análoga, se propone que los diputados solamente puedan ser reelegidos cuando participen en la elección respectiva como candidatos postulados bajo el principio de mayoría relativa, en distritos uninominales. De esta forma se pretende que sea el trabajo en las Cámaras, reconocido directamente por el electorado, lo que lleve a un legislador federal a ser reelegido, en su caso.

De esta manera, se propone la reforma del artículo 59 para quedar como sigue:

*Artículo 59.* Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el mismo cargo y para el periodo inmediato, bajo las bases siguientes:

I. Los senadores podrán ser reelectos en una ocasión y los diputados hasta en dos.

II. En los términos de la fracción anterior, quienes hayan ocupado el cargo de diputado o senador únicamente podrán volver a presentarse como candidatos a los mismos, después de haber mediado por lo menos un periodo del cargo respectivo.

III. Los partidos políticos no podrán registrar para ser reelegidos, a más del cincuenta por ciento de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal.

IV. Para poder ser reelectos, los senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la lista de dos fórmulas de candidatos que los partidos políticos registren para la elección respectiva.

V. Los diputados elegidos, ya sea por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, no podrán ser reelectos por el de representación proporcional.

VI. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio por más de dos periodos consecutivos los primeros y por más de tres periodos consecutivos los segundos; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser reelectos por una tercera o cuarta ocasión consecutiva, respectivamente, con el carácter de suplentes.

#### 4. *Trámite legislativo con consulta popular previa*

En el desempeño de sus tareas de carácter legislativo, siempre es posible que las Cámaras puedan llegar a identificar determinados asuntos, materias o momentos políticos que requieren de un análisis más reposado, más cuidadoso, basado primordialmente en una amplia consulta a la población.

El procedimiento legislativo ordinario, tal y como está previsto en el artículo 72 constitucional vigente, no contempla esta posibilidad; como tampoco lo hace el artículo 77 de la Constitución, el cual establece las facultades que cada una de las Cámaras puede ejercitar sin intervención de la otra.

Es por ello que propongo permitir esta posibilidad, adicionando una fracción V al artículo 77 constitucional, en virtud de la cual cada Cámara, por el voto de más de la mitad del número total de sus miembros, podría decidir la realización de una consulta popular previa a la discusión y votación de un proyecto de ley o decreto.

*Artículo 77.* Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. a IV. [...]

V. *Decidir, por el voto de más de la mitad del número total de sus miembros, la realización de una consulta popular previa a la discusión y votación de un proyecto de ley o decreto.*

### VII. PROPUESTAS PARA IMPULSAR LA COLABORACIÓN ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO FEDERALES

#### 1. *Facultad del Poder Legislativo para ratificar el Plan de Desarrollo*

La diversidad política de la nación se manifiesta en el Congreso. Esta realidad debe tener consecuencias en la forma en que se diseñan las políticas generales y a largo plazo de la nación. El Plan Nacional de Desarrollo es, constitucionalmen-

te, el instrumento para crear acciones públicas a largo plazo y hasta el momento, este instrumento y su proceso de organización ha estado en forma casi exclusiva en manos del Poder Ejecutivo.

La necesidad de que el Congreso intervenga en este Plan de Desarrollo es fundamental, porque ello permite de una parte, que los diversos grupos políticos puedan intervenir, y de otra, genera una mejor colaboración entre el Poder Legislativo y Ejecutivo.

Al respecto, el investigador Jaime Cárdenas ha señalado que las facultades:

del Congreso son mínimas sobre las materias previstas en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, en materia de planeación, coordinación y orientación de la actividad económica [...] La Constitución necesita determinar con claridad cuales son las atribuciones del Legislativo en esas materias, pues no lo hace y la ley secundaria tampoco.<sup>49</sup>

La necesidad de un plan a largo plazo se ha dado en muchos países. En Francia a partir de la posguerra se diseñó un Plan el cual fue encargado Jean Monnet, quien dio el diseño filosófico y administrativo. A partir de 1959 en Francia el artículo 34 apartado V establece que el parlamento vota las leyes que determinan los objetivos de la acción económica y social del Estado.

En la Constitución española de 1978 y la Ley Fundamental de Bonn son ejemplos también de la existencia de planes generales en cuya elaboración participa el Poder Legislativo.

A pesar de haber sido práctica continua de los gobiernos de la República al menos desde la década de los años treinta, el proceso de planeación del desarrollo no se elevó a rango constitucional sino hasta 1983. Las reformas constitucionales de este año establecieron lo que ahora conocemos como el “Sistema Nacional de Planeación Democrática”, a través del cual se dieron al Estado facultades para planear el desarrollo

49 *Idem*, p. 141.

nacional y se señalaron formas de participación social en el proceso de planeación.

Debemos señalar, sin embargo, que una de las características de este sistema de planeación consistió en concentrar todo el proceso en torno al titular del Poder Ejecutivo federal, en tanto que al Congreso de la Unión le tocó desempeñar un papel más bien marginal.

En efecto, el párrafo tercero del artículo 26 constitucional señala en su última parte, que “En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.” Por su parte, el artículo 50. de la Ley General de Planeación dispone que, en cuanto a la elaboración del plan, su ejecución y revisión, el presidente de la República deberá remitir el Plan al Congreso para su examen y opinión. Asimismo, prevé este artículo que el Poder Legislativo podrá formular observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan. La participación del Congreso de la Unión en la elaboración, ejecución, revisión y adecuación del Plan Nacional de Desarrollo, es superficial ya que puede hacer observaciones, pero estas en nada obligan al presidente de la República.

Considero conveniente que en un instrumento de gobierno tan relevante como es la planeación del desarrollo, se defina con precisión una mayor injerencia del Congreso de la Unión. Por esta razón es conveniente fortalecer la participación del Poder Legislativo sobre el proceso de planeación del desarrollo nacional. En este sentido, el Congreso de la Unión debe tener la facultad de ratificar el Plan Nacional de Desarrollo, mediante un sistema similar para la aprobación de ciertos tratados internacionales y en el que a una intensa participación del Congreso de la Unión en su diseño, sigue la facultad de ratificar o rechazar la propuesta.

De esta manera, el plan se convierte en un instrumento del Estado mexicano y no exclusivamente del gobierno, que tiene un impacto mayúsculo en el desarrollo nacional, no solamente en cuanto a la atención de las necesidades inmediatas del país, sino en el mediano y largo plazos. No creo que sea conveniente que este instrumento permanezca de manera



casí exclusiva en las manos del titular del Poder Ejecutivo. Es sano para el desarrollo nacional, que el plan cuente con el aval de la representación nacional. Esto obligará a quienes elaboren el plan a abrirse en cuanto a la selección de objetivos y metas del desarrollo.

De esta manera, se propone la reforma de los artículos 26 y 73 para quedar como siguen:

*Artículo 26. [...]*

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo, *que será propuesto por el Poder Ejecutivo y ratificado por el Congreso de la Unión, mediante el procedimiento previsto en el segundo párrafo de la fracción primera del artículo 76 de este ordenamiento. A este Plan Nacional de Desarrollo se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.*

*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*XXIX-I. Para ratificar el Plan Nacional de Desarrollo que presente el titular del Poder Ejecutivo Federal.*

## *2. El formato del informe presidencial*

Desde principios de la década de los noventa se hizo evidente que el formato del informe presidencial, tal y como está consagrado en el artículo 69 constitucional y como se realizaba en la práctica guiada por la costumbre, no respondía ya a la nueva realidad de mayor pluralidad política que vive el país. Por esta razón y con el ánimo de responder a estas nuevas circunstancias, en 1994 se reformó el artículo 8 de la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG), en los términos que hoy conocemos y en virtud del cual cada uno de los partidos políticos que tengan representación en el Congreso tendrán derecho, a través del legislador que para el efecto designen, a dirigir un mensaje —cuya duración no podrá exceder los 15 minutos— al Congreso general antes de la rendición del informe presidencial.

Sin embargo, aun este nuevo esquema ha resultado insuficiente para colmar las expectativas legítimas de todos los partidos políticos con representación en el Congreso de tener una intervención más activa y significativa en un acto de tanta trascendencia nacional, así como para satisfacer la necesidad de información de una opinión pública cada vez más viva y participativa.

El informe presidencial es quizás la mejor ocasión para propiciar el intercambio de puntos de vista entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. No obstante esta potencialidad, con el formato actual se establecen una serie de limitaciones que impiden que tal intercambio se verifique de la forma más útil y significativa a los ojos de la nación entera.

Situación que resulta paradójica, pues como se desprende del desarrollo histórico de los informes presidenciales, la presencia del Ejecutivo en la sede de la representación nacional, por su importancia y protocolo como se han desarrollado, constituye el espacio ideal para que dentro del respeto y nuevas reglas se realice el intercambio ideológico y político del estado que guarda la administración.

De tal manera, el investigador universitario González Oropeza,<sup>50</sup> nos recuerda como desde el constitucionalismo gaditano y en nuestros primeros textos constitucionales como país independiente, se mantuvo el carácter protocolario de la presencia del Ejecutivo al iniciar los trabajos del Congreso de la Unión; la oralidad de la comparecencia; la transformación de dicha obligación —al menos en el terreno formal— según el texto constitucional de Querétaro, de presentarlo por escrito, aunque el peso de la misma tradición histórica la haya convertido en letra muerta.<sup>51</sup>

En efecto, el artículo 69 constitucional no obliga al presidente de la República a dirigir un mensaje público y verbal al Congreso. Es decir, el titular del Ejecutivo cumpliría con

50 “Comentario al artículo 69 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, México, UNAM-PGR, 1994, pp. 306-310.

51 *Idem*, p. 308.

su obligación de rendir el informe simplemente con entregar el informe al presidente en turno del Congreso. Es cierto que, en la práctica, el informe presidencial no ha sido rendido de esta manera, pero nada impide que en el futuro sí se haga, sin por ello violar ningún precepto constitucional. Lo que se vería afectado, dado este caso, sería la oportunidad de ver al titular del Ejecutivo, de frente al Congreso general, intercambiando puntos de vista, lo cual consideramos como una práctica sana para la vida política y cívica del país.

En segundo lugar, el mecanismo establecido en el mencionado artículo 8 de la LOCG consagra la participación a los partidos políticos antes de que conozcan el contenido del informe, lo cual desvincula su participación de la sustancia misma de todo este acto que la práctica ha revestido de gran solemnidad y relevancia nacional. El formato actual no corresponde a la idea de tener un intercambio de puntos de vista en relación con el informe, sino que propicia la expresión de opiniones sueltas que pueden vincularse con cualquier tema de carácter político o administrativo, pero no con el contenido del informe.

En atención a estas consideraciones, es que planteo la modificación del formato del informe presidencial. La finalidad de la modificación planteada consiste en elevar a rango constitucional la hasta ahora práctica política de que el presidente de la República se dirija personal y verbalmente al Congreso general; además, se propone hacer una distinción entre el informe que el presidente de la República debe presentar por escrito y el mensaje que en relación con el informe dirigiría el titular del Ejecutivo al Congreso de la Unión.

Por otra parte, me parece indispensable permitir a los grupos parlamentarios de los diversos partidos políticos, que manifiesten su posición en relación con el mensaje dirigido por el presidente de la República con motivo de la presentación de su informe. Además, se propone que la intervención que corresponda a los grupos parlamentarios a través de alguno de sus legisladores, deberá versar exclusivamente sobre el informe y el mensaje presidencial, puesto de lo que se trata es que la nación pueda advertir las diferentes posturas del Eje-

cutivo y de los partidos con presencia en el Legislativo, en relación con las políticas del primero aplicadas durante el año anterior. Esto implicaría necesariamente que el texto del informe que será leído sea enviado a estos grupos parlamentarios con la antelación debida para que preparen sus intervenciones.

Es importante aclarar que con este formato lo que se busca es crear un marco para el intercambio de puntos de vista sobre el informe presidencial, realizado de manera pública y de cara a la nación. No se pretende diseñar un entorno en el que se propicie el debate entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.<sup>52</sup> En otras palabras, con el nuevo formato propuesto para el informe presidencial no se quiere crear una instancia deliberativa entre poderes, sino más bien informativa y enunciativa de posiciones políticas distintas.

Se busca diseñar las bases de un nuevo diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, pero de ninguna manera se intenta polemizar con la figura del presidente de la República, ni exponerlo a algún tipo de vejación pública. Por este motivo y ante la evidente situación de desigualdad de *status* jurídico-constitucional, entre el titular del órgano que informa y los integrantes del órgano que es informado, considero que se debe ser muy cuidadoso al incluir reglas que tengan por objeto proteger la investidura que le corresponde al presidente de la República como jefe que es del Estado mexicano.

La propuesta concreta consiste en sustituir la segunda parte del párrafo único que tiene el artículo 69 constitucional vigente, con otra frase en la que se establezca la obligación de dirigir un mensaje al Congreso haciendo referencia general tanto al informe presentado, como al programa legislativo del año próximo. Asimismo, se añadiría un segundo párrafo

52 En sentido contrario se ha expresado Jaime Cárdenas Gracia, al señalar que “la debilidad del Congreso estriba en la imposibilidad para los miembros del Congreso de interpelar y propiciar un debate con el presidente [...] que ello exige una reforma de la norma constitucional para hacer del informe un espacio para el debate sobre los grandes temas de la nación”, *op. cit.*, nota 27, p. 145.

en el que se establece, por un lado, el nuevo mecanismo de intervención de los grupos parlamentarios en la contestación al informe y mensaje presidenciales; y por otro lado, se señale la obligación de los legisladores de guardar el debido respeto a la investidura del presidente de la República, en su calidad de jefe de Estado, facultándose además al presidente del Congreso vigile el cumplimiento de tal principio.

Finalmente, también se propone que en el informe el presidente presente su programa legislativo anual, de tal manera que el Congreso pueda hacer una mejor planeación de su trabajo legislativo.

De esta manera, se propone la reforma del artículo 69 para quedar como sigue:

*Artículo 69.* A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. *En dicha ocasión, también deberá el Presidente de la República dirigir un mensaje en el que haga referencia general al contenido del informe que presenta, así como a su programa legislativo para el siguiente año.*

*Cada uno de los grupos parlamentarios que tengan representación en el Congreso podrá designar a un diputado o senador para que fije la posición de su grupo exclusivamente respecto del informe y el mensaje presidencial. La ley señalará los términos en que habrá de darse la intervención mencionada. Los legisladores están obligados a guardar el debido respeto a la investidura del jefe de Estado, por lo que la intervención no podrá incluir alusiones personales al titular del Ejecutivo federal. El presidente del Congreso estará facultado para retirar la palabra a quien así no lo haga.*

*En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.*

### *3. Establecimiento de un mecanismo alternativo en caso de que no se apruebe el Presupuesto de Egresos*

La regulación constitucional actual en materia de aprobación del presupuesto de egresos de la federación y de la ley de ingresos correspondiente, puede llevar a conflictos irresolubles que a su vez podrían poner en serio peligro la estabilidad financiera y económica, si no es que también política, del país.

En efecto, según los mecanismos constitucionales vigentes, si no se aprueba el presupuesto de egresos de la federación propuesto por el Poder Ejecutivo, únicamente estarían garantizadas las remuneraciones de los servidores públicos federales, en los términos que hubiesen sido aprobadas en el presupuesto anterior o según lo hubiese fijado la ley que estableció el empleo respectivo. Esta es la solución que da el artículo 75 constitucional vigente.

Sin embargo, la redacción de dicho artículo implica que todos aquellos rubros de gasto público federal que no entren en el concepto de “remuneraciones”, tal y como es empleado en el propio artículo 75, no seguirían recibiendo recursos públicos para el año correspondiente, lo que significaría la paralización de todos los programas de la administración pública federal y, por lo tanto, la paralización del país, sobre todo si tomamos en cuenta la enorme importancia que en México sigue teniendo la presencia y acción del sector público como rector y regulador de la economía nacional.

La manera en que proponemos solucionar este problema, derivado del candado irresoluble al que nos podría llevar la regulación vigente, consiste en permitir que, al no aprobarse el presupuesto y la ley de ingresos presentado por el Ejecutivo al Legislativo, continúe vigente el presupuesto y la ley de ingresos del año anterior. Esto evitaría la paralización económica del país y por lo tanto, la crisis política y de convivencia social, derivadas de una falta de acuerdo entre dos poderes de la unión.

Asimismo y tomando en cuenta que a pesar de los esfuerzos realizados, la inflación es un fenómeno persistente en nuestra realidad económica, considero pertinente que al ocurrir la hipótesis arriba señalada, debiera ajustarse tanto el presupuesto de egresos como la ley de ingresos, al incremento de los precios ocurrido durante el año anterior. Esta medida se propone para el efecto de mantener en niveles reales los montos de gastos e ingresos del gobierno federal. La propuesta no es una novedad en el derecho constitucional mexicano, ya que algunos estados de la República, como Chihuahua, han establecido en sus constituciones una disposición similar.

De esta manera, se propone la adición del artículo 75 para quedar como sigue:

*Artículo 75.* Llegado el caso de que el Congreso de la Unión no aprobase el presupuesto de egresos de la federación o la ley de ingresos, en los tiempos previstos en esta Constitución, seguirán vigentes el presupuesto y la ley aprobados para el año anterior, ajustados al índice inflacionario de ese mismo año, hasta que se apruebe el ejercicio fiscal correspondiente.

#### *4. Preguntas dirigidas y comparecencias mensuales de secretarios de Estado*

Las preguntas parlamentarias son mecanismos para obtener información de los órganos de la administración pública sobre cuestiones específicas y concretas. Son un instrumento ágil, de fácil utilización por parte de cualquier legislador, sin más requisitos que tener que versar sobre asuntos precisos y concretos. Las preguntas se diferencian de las interpelaciones en razón de que estas últimas son interrogaciones al gobierno sobre asuntos de carácter general o de marcado interés político, que abren un debate en el seno de la Cámara de la que surgió, después del cual la Cámara fija su posición en relación con el tema, a través de una votación.<sup>53</sup>

53 Según Ma. Josefa Ridaura Martínez, la práctica de formular preguntas tiene su origen en el parlamento británico. Se remonta a 1721, aunque hasta 1783 no se reconoce como un derecho propio de los parlamentarios. Este

En un régimen parlamentario las preguntas pueden ser orales o escritas. El carácter oral de las mismas se facilita en función de las características mismas del parlamentarismo, en el que los ministros son generalmente miembros del parlamento, e interactúan y dialogan de manera constante, *in personam*, con sus colegas legisladores que no forman parte del gabinete. Pero también pueden darse en la forma de gobierno parlamentaria las preguntas escritas. En este último caso, tanto la pregunta como la contestación suelen imprimirse en alguna publicación oficial de la Cámara correspondiente.

Por estas razones, considero necesario que los legisladores federales pudiesen formular preguntas escritas a los servidores públicos del Ejecutivo federal, dirigidas, a través de la Cámara, a alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo 93 constitucional, sin que estos últimos se encuentren presentes en sesión de las Cámaras. Por su parte, dichos servidores públicos estarían obligados a dar respuesta por escrito a la pregunta formulada, dentro de un plazo cuya magnitud habría que definir en la ley. Tanto la pregunta como la respuesta se inscribirían en una publicación oficial que para tal efecto editarían las Cámaras.

Las preguntas escritas son perfectamente compatibles con la forma de gobierno presidencial. Con este instrumento se daría a los legisladores en lo individual el poder que nunca han tenido en la práctica: pedir información o explicaciones directamente a los órganos de la administración pública federal, con la obligación correlativa de estos últimos de responder dentro del plazo fijado.

Además, se propone que mes con mes, las Cámaras citen a servidores públicos del gobierno federal para que respondan de manera directa a preguntas orales específicas que les dirijan los legisladores federales. Este ejercicio permitirá forta-

nuevo mecanismo va extendiéndose paulatinamente al resto de los parlamentos, y es ya en 1847 cuando se incorporan al ordenamiento español “Las preguntas parlamentarias en los parlamentos autónomos”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 15, 1989, p. 1689.



lecer los esquemas de colaboración de poderes actualmente previstos en nuestra Constitución. Se trataría, entonces, de analizar conjuntamente problemas nacionales, para que también, juntos, se encuentren soluciones a los mismos. Cabe indicar, además, que en la propuesta se pretende que la facultad de las Cámaras para citar a los servidores públicos mencionados en el segundo párrafo del artículo 93 constitucional a reuniones de preguntas orales, deberá ser ejercida mes con mes, no de manera potestativa, sino obligatoria, por parte de ambas Cámaras. Asimismo, se establece una base general que deberán seguir la ley y el reglamento de las Cámaras, en el sentido de que la mecánica de las reuniones de preguntas orales se sujeten a los principios de agilidad y diligencia, en aras de una mayor fluidez y economía funcional en las nuevas relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo que se pretenden construir.

Bajo un régimen de tipo presidencial es posible introducir la figura de las preguntas orales. Es verdad que existen ya las comparecencias de los secretarios de Estado ante las Cámaras, previstas en el artículo 93 constitucional, en las cuales los legisladores pueden formular preguntas a los servidores públicos mencionados. Sin embargo, las comparecencias han adquirido el carácter de ocasionales, en lugar de periódicas; y además están limitadas a la presentación de un informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente al ramo o actividades del servidor público en cuestión, tal y como lo indica la disposición constitucional aludida.

Debo señalar, sin embargo, que este espacio parlamentario no se puede entender como una licencia para la crítica sin sentido o la censura sistemática, sino como una instancia de diálogo y colaboración, como un momento para reflexionar seriamente, intercambiar puntos de vista, encontrar consensos y acordar medidas conjuntas, cuyo fin último sea el bienestar de la población. Se debe recalcar que no se busca, bajo ningún concepto, someter a un poder frente a otro, el propósito es involucrar, aún más, al Congreso de la Unión en el análisis y solución de los problemas nacionales.

En todos los países en donde los parlamentos cuentan con el instrumento de las preguntas escritas y orales, existen ciertas reglas a las que éstas deben sujetarse. Entre esas reglas encontramos las siguientes:

- a) La pregunta debe versar sobre un asunto (y sólo uno) específico y concreto.
- b) No debe versar sobre algún asunto de exclusivo interés personal del formulante.
- c) No deben tener el carácter de consulta estrictamente jurídica.
- d) No deben contener alusiones nominales a persona alguna.
- e) La materia de la pregunta debe caer en el ámbito de responsabilidad del servidor público a quien va dirigida.
- f) La pregunta escrita se presenta ante la Mesa Directiva, para que ésta la admita y la notifique al secretario de Estado correspondiente.

Por ello propongo establecer la base constitucional de las preguntas escritas y orales, como instrumentos nuevos de información en manos de los legisladores federales, que les permitirá una mejor colaboración con el Poder Ejecutivo.

De esta manera, se propone la adición del artículo 93 para quedar como sigue:

*Artículo 93. [...]*

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

*Los diputados y senadores podrán formular preguntas escritas dirigidas a los servidores públicos mencionados en el párrafo anterior, quienes deberán contestarlas, también por escrito, en los términos que indique el reglamento de gobierno interior de las Cámaras*

*La ley y el reglamento preverán la forma en que los servidores públicos mencionados deberán responder a las preguntas*

que se les formulen en las reuniones que para tal efecto se *deberán celebrar* una vez cada mes en cada Cámara, *mismas que deberán organizarse bajo los principios de agilidad y diligencia en lo relativo a la formulación de las preguntas y respuestas*

*Tanto las preguntas escritas como las orales deberán versar sobre un sólo asunto, específico y concreto; no deberán contener alusiones nominales a persona alguna; no deben tener el carácter de una consulta estrictamente jurídica; no deben versar sobre algún asunto de exclusivo interés personal del formulante; y deberán estar relacionadas con el ámbito de responsabilidad del servidor público a quien vayan dirigidas.*

## VIII. PROPUESTAS PARA VIGORIZAR EL PAPEL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO ÓRGANO DE CONTROL DE LAS ACCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL

### 1. *Facultad del Senado de ratificar nombramiento de algunos de los secretarios de Estado*

La facultad de ratificación por parte del Senado de la República de nombramientos hechos por el presidente de la República es bien conocida en la tradición constitucional mexicana. En la actualidad este mecanismo de nombramiento existe para el caso del nombramiento de procurador general de la República, de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Todas las constituciones hispanoamericanas establecen diversos controles y límites a la facultad presidencial de nombramiento, especialmente al requerir la ratificación del órgano Legislativo o de alguna de sus Cámaras en el caso de nombramiento de funcionarios judiciales y militares de mayor jerarquía, así como de funcionarios diplomáticos y, en ocasiones hacendarios, así lo señala Orozco Henríquez, José de Jesús, en "Modernas tendencias del órgano Legislativo en América Latina y España", *Estudios en Homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, 1988, pp. 1163-1165.

La razón de ser de la ratificación senatorial, en estos casos de nombramiento que corresponden al presidente de la República, radica en lo siguiente: se trata de que el Senado ejerza un control sobre la selección que el presidente haga de las personas que habrán de ocupar cargos de tan elevada importancia y responsabilidad. Al requerirse la ratificación, el presidente habrá de cuidar con mayor detalle el perfil de las personas a quienes desee nombrar en el cargo; deberá sopesar sus ventajas y desventajas, sus defectos y virtudes, para no exponerse a un rechazo público de su propuesta de nombramiento.

Por otra parte y visto desde la perspectiva de la persona designada a través de este mecanismo, el individuo así nombrado llega a ocupar el cargo con el apoyo no nada más del presidente de la República, sino con el aval de una de las Cámaras del Congreso de la Unión, lo cual se traduce en un fortalecimiento de su posición política a los ojos del resto de los actores políticos nacionales.

Ahora bien, existen ciertos servidores públicos cuya actividad es de la mayor relevancia para el país, que sin embargo no están incluidos en este procedimiento que combina el nombramiento por el presidente de la República con la ratificación del Senado: se trata de los secretarios de Estado, quienes según lo establece el artículo 89 constitucional, son nombrados y removidos libremente por el titular del Poder Ejecutivo federal.

La tradición jurídica mexicana ha llevado a la Cámara de Senadores ha intervenir directamente en la aprobación de los nombramientos de empleados superiores de Hacienda, así como los del servicio exterior mexicano. Por ello resulta lógico que en esta siguiente etapa, la facultad del Senado de la República para ratificar nombramientos, se extienda a los titulares de estas áreas prioritarias de la administración pública federal, es decir respecto de los secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores.

En mi opinión, la importancia nacional que tienen las personas que ocupan estas posiciones es tal, que se justifica plenamente el que se les sujete en cuanto a su nombramiento

al procedimiento que, como vimos, busca garantizar en ellos un perfil adecuado, que reúna las cualidades personales, políticas y profesionales más convenientes para desempeñar la alta responsabilidad que se les encomienda. Por esta razón, propongo que se reformen los artículos 89 y 76 de la Constitución, para disponer que los secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores, sean nombrados por el presidente de la República con la ratificación del Senado.

Para ser congruentes con la redacción de todo el artículo, se propone cambiar en la fracción IX del artículo 89, el infinitivo del verbo “designar” por el de “nombrar”, que se utiliza en las demás fracciones del mismo artículo.

De esta manera, se propone la reforma de los artículos 76 y 89 para quedar como sigue:

*Artículo 76.* Son facultades exclusivas del Senado:

I. [...]

II. *Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los siguientes servidores públicos: secretarios del despacho encargados de los asuntos relativos a las relaciones exteriores y hacienda pública; Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.*

III. a IX. [...]

*Artículo 89.* Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. [...]

II. *Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho no previstos en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.*

III. a IV. [...]

IX. *Nombrar, con ratificación del Senado, a los secretarios del despacho encargados de los asuntos relativos a las relaciones exteriores y la hacienda pública, así como al procurador general de la República, quienes podrán ser removidos libremente por el presidente de la República.*

## 2. Comisiones de investigación

Es ampliamente conocida la opinión de la doctrina en el derecho constitucional y parlamentario, que identifica a las funciones de control, vigilancia e investigación sobre el Poder Ejecutivo, como las funciones más relevantes de las asambleas legislativas modernas. El instrumento principal para el ejercicio de esas funciones es el conformado por las “comisiones de investigación” creadas *ex profeso* para desempeñar tales tareas y previstas por la mayor parte de las leyes y reglamentos que regulan la materia parlamentaria en los diversos países.<sup>55</sup>

En México, la base constitucional que prevé la posibilidad de crear este tipo de comisiones se encuentra en el artículo 93 de nuestra norma fundamental. En 1977, dicho artículo fue adicionado con el que ahora figura como su párrafo tercero, en el cual se establece la facultad de las Cámaras para que, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los senadores, el pleno acuerde integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados de la administración pública federal y empresas de participación estatal mayoritaria. Asimismo, con dicha adición se estableció que los resultados de las investigaciones se harían del conocimiento del Ejecutivo federal.

Ahora bien, si bien en su momento la mencionada adición constituyó un avance en cuanto al fortalecimiento del Poder Legislativo en nuestro país, hoy día la norma en aquel tiempo

55 Al respecto véase Tosi Silvano, quien hace una interesante tipología del distinto tipo de comisiones parlamentarias que actualmente existen, entre las que sobresalen, las “comisiones de investigación”, “comisiones de encuesta”, “comisiones de vigilancia”, que para nuestro estudio serían las que nos interesan al referirlas a aquellas instituidas por ley, generalmente en vista de un especial control parlamentario sobre algunas ramas de la administración pública sobre actividades, que de cualquier manera, sean de gran relevancia pública..., en *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 146 y 147.

establecida ha quedado rezagada frente a la mayor pluralidad política existente en México, la nueva correlación de fuerzas existente en las Cámaras del Congreso, el grado de madurez de la opinión pública y las exigencias de todos los mexicanos por fijar límites e imponer controles al ejercicio del poder político.

Son tres las principales limitaciones que acusa el sistema vigente relativo a las comisiones de investigación de las Cámaras del Congreso. En primer lugar, el ámbito sobre el cual puede recaer su actividad es sumamente restringido. ¿Por qué seguir limitando las tareas de investigación de este tipo de comisiones a los organismos descentralizados y a las empresas de participación mayoritaria? ¿Qué en los ámbitos de la administración pública centralizada no existen hechos susceptibles de ser investigados o situaciones que aclarar? Incluso, ¿por qué no ir más allá y dar a los representantes de la nación facultades para investigar cualquier asunto que despierte el interés público?

Debemos llevar hasta sus últimas consecuencias el alcance de las facultades de investigación que tiene el Congreso de la Unión a través de las comisiones que para tales efectos integren sus Cámaras. Sin perjuicio de las facultades análogas que correspondan a otras autoridades, hemos creído que la representación política nacional debe estar en posibilidad de investigar cualquier asunto de interés público, para sacar a la luz las responsabilidades de cualquier índole que correspondan a los sujetos que de alguna manera obren de manera ilícita.

Este criterio es compartido por Jaime Cárdenas cuando señala que resulta sumamente grave que no se permitan formar comisiones respecto a la administración pública centralizada y sobre cuestiones que afecten a la sociedad, aunque diferimos en el apartado que establece: “También es criticable que se exija tan alto número de legisladores para integrarlas y que además las Cámaras aprueben su constitución, lo que evidentemente dificulta su existencia”.<sup>56</sup>

56 Así lo señala en *Una Constitución para la democracia (propuesta para un nuevo orden constitucional)*, op. cit., nota 27, p. 147.

Por nuestra parte pensamos, que las reglas vigentes relativas a las comisiones de investigación dejan en manos de un grupo minoritario muy pequeño de la Cámara de Diputados la posibilidad de solicitar al pleno la constitución de una comisión de este tipo. Cabe aclarar que la facultad que el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución da a una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y a la mitad, si se trata de los senadores, se refiere a “solicitar”, mas no a “decidir” sobre la integración de una comisión de investigación. Es decir, ante el supuesto de una “solicitud” de este tipo, tocaría a la Cámara respectiva decidir, en pleno, si la atiende o no. Sin embargo, la disposición constitucional, tal y como está en el texto vigente, abre la puerta para que grupos pequeños, con escasa representatividad, pongan un mecanismo de tan graves consecuencias como las que pueden tener las investigaciones parlamentarias.

Considero que estas reglas para conformar las comisiones de investigación deben ser modificadas y por ello se propone elevar el requisito de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados (o sea 125 diputados), a 200 diputados.

Una tercera limitación del sistema vigente de las comisiones de investigación, radica en los efectos que tienen sus resultados. Según la parte final del párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución, dichos resultados se hacen del conocimiento del Ejecutivo federal. Esta disposición deja trunco todo el proceso investigador, puesto que el presidente de la República bien podría tomar conocimiento de los resultados y archivarlos, sin que produjesen ningún efecto. Por este motivo consideramos que el artículo 93 debe adicionarse para mencionar de manera expresa los efectos específicos que habrán de tener los resultados a los que lleguen las comisiones de investigación.

Este tipo de remociones legislativas que son una práctica común en países de nuestro entorno, generalmente exigen para su procedencia una mayoría calificada del Congreso, y con lo cual se faculta al órgano Legislativo para sancionar políticamente con la destitución a los colaboradores directos



del presidente. La importancia política de este procedimiento constitucional —se ha dicho— en países latinoamericanos se ha demostrado sobradamente que obliga a los colaboradores del presidente y al presidente a actuar de manera más escrupulosa, respetuosa con la ley y la Constitución, y los impele a buscar salidas negociadas con el Legislativo para prevenir posibles conflictos sobre diferencias de criterios en las políticas públicas.<sup>57</sup> De esta suerte, debe darse a conocer a la mesa directiva de la Cámara respectiva los resultados de la investigación, las autoridades correspondientes estarán obligadas a iniciar los trámites para exigir el tipo de responsabilidad que corresponda, sea penal, administrativa o política.

Además y para evitar el manejo político de información parcial que vaya apareciendo en el transcurso de las investigaciones por parte de los legisladores, se propone la obligación de guardar secreto en relación con los hechos que aquéllos conozcan durante la investigación. Asimismo, se propone que quien no cumpla con esta disposición incurrirá en responsabilidad de tipo político, dando lugar al juicio previsto en el artículo 110 constitucional.

Por último y para hacer expedito y eficaz el ejercicio de las funciones de las comisiones de investigación, se propone establecer la obligación de todo ciudadano mexicano de comparecer a requerimiento de las Cámaras; y se remite a la Ley Orgánica del Congreso General para lograr el cumplimiento de esta obligación contra aquéllos que se nieguen a respetarla.

De esta manera, se propone la adición del artículo 93 para quedar como sigue:

*Artículo 93. [...]*

Las Cámaras, a solicitud de doscientos diputados o de la mitad de los senadores de la República, podrán integrar comisiones para investigar cualquier asunto de interés público. En estas comisiones deberán estar representados todos los grupos parlamentarios, de manera proporcional a su importancia cuantitativa. Será obligatorio comparecer ante las comisiones de investigación cuando éstas así lo requieran. El incumpli-

57 *Idem*, p. 143.

miento de esta obligación dará lugar a la aplicación de las sanciones que establezca la ley, mismas que podrán consistir únicamente en multa o arresto hasta por 36 horas. Las autoridades administrativas y judiciales estarán obligadas a auxiliar a las Cámaras del Congreso de la Unión para hacer efectivas estas sanciones.

Los diputados y senadores tienen el deber de guardar confidencialidad en relación con los hechos que conozcan en el transcurso de una investigación parlamentaria. No hacerlo así será considerado como causal de juicio político. Los resultados de las investigaciones serán dadas a conocer por la mesa directiva de la Cámara correspondiente a las autoridades competentes, quienes estarán obligadas a iniciar el trámite para determinar si ha lugar o no a exigir algún tipo de responsabilidad.

## IX. EPÍLOGO

La reforma del Estado representa un paso inaplazable en la construcción del México del siglo XXI y la modernización del Poder Legislativo es parte esencial de esta reforma.

La construcción de una nueva arquitectura institucional para la toma de decisiones públicas y el establecimiento de mecanismos más eficientes para que el aparato estatal transforme esas decisiones públicas en acciones de gobierno se han vuelto una demanda reiterada de la ciudadanía.

Debemos consolidar nuestro esquema de colaboración de poderes, fortalecer los mecanismos de controles y contrapesos que eviten los excesos del presidencialismo y transformar al Congreso de la Unión en el órgano de discusión política y generación de consensos por excelencia.

Las propuestas que pongo para su discusión nacional, se desprenden también de una condición *sine qua non* en la vida pública de México: sin que haya un nuevo equilibrio en los poderes de la unión, fundamentalmente entre los órganos Legislativo y Ejecutivo federales, no existirá la posibilidad real de una mejor democracia. En otras palabras, sin que el Poder Legislativo se convierta en un verdadero contrapeso y limite los posibles excesos de un poder presidencial, prácticamente

sin frenos, sin límites, difícilmente habrá avances democráticos reales.

La única posibilidad real de cambio político está precisamente en que el Poder Legislativo, tanto nacional como estatal, se transforme en lo que el profesor alemán Karl Loewenstein denominó “un detentador real de poder político”. Porque en México, el poder presidencial concreta, según lo ha estudiado de manera magistral Jorge Carpizo, en su libro el *Presidencialismo mexicano*, las más importantes facultades constitucionales, legales y metaconstitucionales.

Para algunos analistas políticos existe otra vía para el cambio democrático en México, que un partido político distinto al PRI acceda al poder presidencial. Para mí esta solución no generaría una transformación estructural del poder político.

Desde esta perspectiva la alternancia en el poder presidencial, de un partido político, diferente al PRI; si bien es cierto, que necesariamente produciría cambios, en el estilo de gobernar, por la llegada de nuevos actores políticos y por muchas otras razones, que rebasan los propósitos de este libro, no existirá un cambio de fondo. Porque quien llegara a la presidencia de la República, de darse el caso, indiscutiblemente ejercería, casi en los mismos términos las facultades de la institución presidencial.

De ahí que el problema no sea de hombres, de partidos o de ideologías, sino de reformas a las instituciones, en el caso muy particular, en fortalecer al Poder Legislativo, para que se convierta en un verdadero representante, poderoso representante de los mexicanos y realice con eficacia todas sus facultades, sobre todo las de control político.

Un Congreso federal fuerte, que refleje fielmente el sentir ciudadano es condición necesaria para permitir el desarrollo político, económico y social de la nación. Necesitamos conformar un Congreso que evite el debate político sin sentido y que transforme los reclamos y discusiones populares en acciones de gobierno, que vean más allá de los intereses particulares y de los partidos políticos, que vean el interés de la nación.

Este es el propósito de este trabajo, contribuir con algunas ideas al perfeccionamiento de la representación popular en México. Estamos conscientes de que el camino no termina aquí, sino que falta mucho por conseguir el México por el que todos luchamos, pero también estamos seguros que se ganarán más batallas en la medida que contemos con un Poder Legislativo a la altura de las demandas de este México que estamos construyendo.