

DERECHO PARLAMENTARIO DE LAS ENTIDADES. EL GOBIERNO DE LOS CONGRESOS LOCALES

Francisco José PAOLI BOLIO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El gobierno de las asambleas*.
III. *Los coadyuvantes*. IV. *Consideraciones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Atendiendo a la necesidad de renovar y fortalecer el sistema federal mexicano y al Poder Legislativo, plantearé en este trabajo algunas reformas que me parecen cruciales, en el marco del derecho parlamentario, cuyos principios se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en las Constituciones locales de los estados federados. Me refiero al derecho parlamentario de las entidades federativas, para incluir al distrito federal, que cuenta con una Asamblea Legislativa y capacidad muy amplia otorgada por la CPEUM, para operar como un órgano legislativo de esa entidad, con algunas limitaciones respecto de las facultades que tienen los Congresos de los estados federados.¹

He escogido el tema del gobierno de las asambleas legislativas locales por permitirme, en el marco del derecho parlamentario, tratar uno de los asuntos fundamentales que están requiriendo desarrollarse y fundamentarse, a fin de fortalecer al Poder Legislativo.² Y claro está, lo haré sólo con el gobierno de las asambleas legislativas, porque sería imposible, en

* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

¹ Los principios conforme a los cuales se organiza el Legislativo en el D. F. están en la CPEUM, en el artículo 122.

² Desde luego, las propuestas que hago para el gobierno de los Congresos locales puede también pensarse como reformas del Congreso federal o nacional.

los límites de una conferencia, referirme a todos los elementos que conforman el derecho parlamentario de las entidades federativas.

Específicamente, el tratamiento del gobierno de las asambleas legislativas locales, y lo hago en forma de propuesta de reformas para transformar la organización y funcionamiento de tales asambleas. Me referiré a las siguientes instancias:

- Órganos de gobierno de las asambleas;
- Órganos de trabajo legislativo (comisiones);
- Órganos técnicos profesionales y de administración (sistemas de apoyo parlamentario), y
- Grupos parlamentarios.

II. EL GOBIERNO DE LAS ASAMBLEAS

Las asambleas legislativas necesitan una organización adecuada que les permita el mejor funcionamiento en orden a lograr sus fines, entendiéndose que las tareas de un parlamento van más allá del trabajo legislativo, porque son instituciones que configuran el régimen político. El órgano principal de conducción o gobierno de una asamblea o cámara legislativa es el primero que debe adecuarse a los requerimientos de un poder moderno y democrático, que recibe a una pluralidad de actores. Y esos cambios repercuten en los otros órganos parlamentarios que en términos generales son auxiliares del aparato de gobierno para conducir las actividades y propiciar la toma de decisiones que deben hacer para lograr el progreso de la sociedad y la gobernabilidad democrática.

En general, las asambleas locales en México fueron diseñadas para tener un partido nacional dominante y una oposición minoritaria o simbólica. Hoy en día, los Congresos de los estados miembros de la Federación y la Asamblea Legislativa del D. F. están constituidos por legisladores de varios partidos nacionales y locales, y las mayorías en ellos se forman con miembros de diversos partidos y, de manera cada vez más frecuente, en coaliciones de partidos, cuando ninguno de ellos alcanza mayoría absoluta. Mi primera afirmación es que en el órgano de gobierno debe recogerse y encauzarse esa pluralidad. Hay otros órganos coadyuvantes o auxiliares, en los que el principio de integración plural debe ser orientador: claramente la Junta de Coordinación Política y las Comisiones.

El órgano de gobierno en cada asamblea se condujo, en toda la etapa autoritaria del partido dominante, por la voluntad del líder, que era del mismo partido que el titular del Poder Ejecutivo,³ además de ser el jefe real del partido “casi único”, como lo llamara el presidente Carlos Salinas. Hoy en día, los Congresos están obligados a conducirse como conjuntos plurales que deben lograr acuerdos razonables, a fin de estar en la mejor capacidad para cumplir con las tareas que la Constitución general, las Constituciones locales y las leyes de cada entidad les otorgan. Los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las entidades tienen diversos nombres y han experimentado cambios en el proceso de transición que estamos viviendo.⁴

Los grupos parlamentarios son entonces un elemento que debe ser tomado en cuenta, en primer término para reconocer a sus dirigentes, y en segundo, para integrar a esos dirigentes de manera adecuada, según su peso político relativo, en el órgano de gobierno. Tanto para el órgano de gobierno como para los dirigentes de los grupos parlamentarios es indispensable que sean identificados y formalizados esos liderazgos por el pleno de la asamblea. Los derechos de las minorías y de los legisladores individuales deben ser claramente protegidos por la legislación parlamentaria.

Tomando en cuenta la argumentación anterior, propongo que en nuestro sistema de organización legislativa se considere a la mesa directiva como el órgano fundamental de gobierno de cada asamblea, ya que es el que la representa como institución, y también hacia afuera para sus relaciones con otras entidades públicas, y ante la sociedad en general. Hasta ahora ha dominado la idea de que deben ser las juntas de coordinación política las que conducen el gobierno de los cuerpos legislativos. Ésta es una de las formas de gobierno de las asambleas que ha venido siendo

³ En realidad, los líderes de los Congresos locales eran escogidos por el gobernador de la entidad, de la misma manera que el presidente de la República escogía a los líderes de las cámaras federales. Era un esquema en el que la práctica política hacía dependientes a los dirigentes parlamentarios de la voluntad de los titulares del Poder Ejecutivo.

⁴ En los Congresos locales reciben diferentes nombres: Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias (Baja California), Junta de Coordinación Parlamentaria (Chihuahua), Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios (Colima), Junta de Gobierno y Coordinación Política (Guanajuato), Junta de Coordinación Legislativa (Hidalgo), Comisión de Coordinación y Régimen Interno (Nuevo León), Junta de Concertación Política (Querétaro), Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (Sonora, Zacatecas).

impuestas con un cierto impulso partidocrático, ya que se busca que la mayor influencia la tengan los partidos y no las autoridades que deben operar como unificadoras del mando y representar la unidad de los colegios legislativos.

Es cierto que la integración de la mesa directiva debe considerar a la pluralidad de los integrantes de cada asamblea, pero también debe tener cuidado especial en los momentos de tensión, que se dan sobre todo ante la toma de decisiones muy difíciles; entonces, debe prevalecer la representación unificada del órgano, y no la confrontación que naturalmente se da entre los grupos parlamentarios. Ésta es la razón por la cual la administración debe depender de la mesa directiva, y esa administración debe estar organizada conforme a los principios del servicio parlamentario de carrera.⁵

Las juntas de coordinación política, que se llaman de distinta manera en los diversos sistemas parlamentarios,⁶ tienen el propósito fundamental de llegar a acuerdos en cuanto a las decisiones de fondo sobre el contenido de las leyes, pero los procedimientos parlamentarios y administrativos deben ser decididos por las mesas directivas de acuerdo con lo que establezcan las normas de derecho parlamentario.

Las juntas de coordinación política deben ser coadyuvantes de los órganos de gobierno en las asambleas, deben proponer al pleno, proyectos de acuerdos, pero no gobernar ni administrar bienes y servicios del conjunto de los cuerpos legislativos.

Las instancias de comunicación social también deben depender de la mesa directiva, que representa la unidad de cada Cámara, y no de la junta de coordinación política. Esto, sin demérito de que cada grupo parlamentario pueda tener su propia instancia de comunicación social.

La mesa directiva es la que debe conducir el servicio parlamentario de carrera, los debates legislativos y los trabajos parlamentarios. Debe además planear la tarea legislativa, la agenda de los periodos legislativos, estimular el trabajo de las comisiones, acordar los órdenes del día, vigilar el cumplimiento del reglamento interior, proteger a las minorías, el fuero de los legisladores individuales, la integridad y seguridad del recinto legislativo, y asumir la representación de la institución parla-

⁵ Me refiero al servicio parlamentario de carrera, para distinguirlo del servicio civil, como se conoce al que se organiza en la administración del Poder Ejecutivo.

⁶ En España se llaman junta de portavoces.

mentaria ante otros poderes de la entidad y ante las organizaciones de la sociedad civil.⁷

La duración de la mesa directiva debe ser de plazos relativamente amplios, tendiendo a que dure todo el plazo de la legislatura. Su responsabilidad no debiera ser menor a la de un año, con la posibilidad de reelección de sus integrantes. En un buen número de asambleas legislativas locales el plazo de las directivas es de uno o varios meses, y esto deja al gobierno de ellas en condición de una extrema debilidad, ubicándose en las juntas de coordinación política las funciones auténticas de gobierno.

Las funciones de la mesa directiva, o como se prefiera llamar al órgano de gobierno, son las de asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones, desde la convocatoria a ellas, la formulación y publicación del orden del día, la conducción del debate y el desahogo de los asuntos, las votaciones, la aprobación y firma de las resoluciones del Congreso, así como el trámite correspondiente en el procedimiento legislativo. También debe preparar, en consulta con la junta de coordinación política, el proyecto de presupuesto anual de la Cámara o asamblea.

El presidente de la mesa directiva es al mismo tiempo presidente de la Cámara y su representante legal. El presidente de la mesa es la figura principal de cada cámara o asamblea, representa al órgano colegiado, y es el principal responsable del cumplimiento de las funciones de la institución.

El presidente de la mesa directiva es la persona que en las legislaciones sajonas se conoce como *speaker*, y debe tener diferentes facultades, entre las que desatacan: dirección de los debates y, en general, del proceso legislativo; aplicación de las sanciones disciplinarias a los legisladores; interpretación y ejecución de las normas parlamentarias; garantía de la inviolabilidad del recinto parlamentario y del respeto a la investidura de los legisladores; representación legal de la Cámara y del Poder Legislativo ante los otros poderes y otros entes; realización de labores parlamentario-administrativas en la Cámara, que deben ser encabezadas por un secretario general.

La figura del secretario general y sus funciones está implantada en la mayoría de los congresos y parlamentos del mundo. Debe ser una per-

⁷ En el Congreso nacional tiene además la tarea de conducir la diplomacia parlamentaria y las relaciones con la colegisladora, con otros órganos de poder y con las organizaciones de la sociedad civil.

sona, confirmada por el pleno de la asamblea. Tiene a su cargo el servicio parlamentario de carrera y, en términos generales, la conducción de la administración del parlamento. Debe ser un experto en el proceso legislativo y poner el sistema administrativo al servicio de la tarea parlamentaria, dotando a ésta de todos los apoyos para que se puedan realizar eficazmente los trabajos de la asamblea en general.

El secretario general debe acordar con el presidente de la mesa directiva y recibir las instrucciones de éste para la conducción de los trabajos parlamentarios y administrativos en los que participa. El secretario general debe contar con dos apoyos: el de servicios parlamentarios y el de servicios administrativos, coordinados entre ellos y bajo su mando.

En México, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) poseía la mayoría absoluta de los integrantes de las cámaras federales, existía la Gran Comisión como órgano supremo de gobierno; el ámbito federal se integraba por legisladores representantes de cada una de las 32 entidades federativas y algunos otros parlamentarios. Sin embargo, con la nueva Ley Orgánica del Congreso que se logra aprobar en 1999, desaparece la Gran Comisión, y muchas de las facultades que anteriormente ejercía son asumidas por la Junta de Coordinación Política. Éste es a mi juicio un error que debe ser enmendado. Como ya argumenté, el órgano de gobierno debe ser la mesa directiva y, por su parte, la junta de coordinación política, que se integra con los líderes de los grupos parlamentarios, debe ser un órgano coadyuvante y de propuesta.

La autoridad máxima del colegio legislativo debe residir en el pleno de la asamblea, y la mesa directiva debe cumplir con todos los acuerdos que se tomen en él.

Algunos Congresos estatales han seguido también esta dinámica de cambio al sustituir a la gran comisión por la junta de coordinación política; sin embargo, algunos todavía mantienen la figura de gran comisión; entre ellos se encuentran los de Baja California Sur, Durango, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán.

Como parte de la organización política cameral debe seguir estando prevista una comisión permanente, que es el órgano encargado de realizar las funciones político-administrativas de éste, cuando se encuentra en periodo de receso.

La comisión permanente continuará realizando algunas funciones, como recibir las iniciativas de ley y propuestas dirigidas a las cámaras, acordar la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones, ratificar

nombramientos de funcionarios que el Ejecutivo someta a su consideración, conceder licencias temporales a los titulares del Ejecutivo, conocer y resolver las solicitudes de licencia de los legisladores estatales, entre otras. En la mayoría de los estados de la República se cuenta también con esta institución, aunque en otros ha desaparecido, porque el Congreso tiene sesiones todo el año, como es el caso de Michoacán.

III. LOS COADYUVANTES

Las atribuciones de la junta de coordinación política deben tener en cuenta la mejor forma de promover en los grupos parlamentarios los acuerdos sobre las iniciativas, propuestas, pronunciamientos, minutas, etcétera, que requieren de votación en el pleno; plantear la organización plural de las comisiones en general y proponer al pleno la integración de comisiones de investigación.

Además de la junta de coordinación política, en algunos Congresos la función de gobierno es desempeñada por comisiones ordinarias, denominadas “comisión de gobierno” o “comisión de administración”, o sus equivalentes (“gobierno interior”, “administración económica”, u otras denominaciones), quienes se encargan de las tareas administrativas de la institución representativa. Éstas deben ser sustituidas por la secretaría general y sus apoyos parlamentarios y administrativos.

También los grupos parlamentarios deben ser definidos como órganos coadyuvantes en el gobierno de la asamblea legislativa. Ellos son el conjunto de legisladores vinculados entre sí por su afiliación de partido, organizados para realizar tareas específicas en el Congreso y auxiliar al buen desempeño del Congreso o asamblea.

Los grupos parlamentarios constituyen órganos importantes para la organización y funcionamiento del parlamento. En México, a nivel de la Cámara de Diputados federal, su naturaleza jurídica está definida por el artículo 70 constitucional, que en su párrafo tercero dice que es “una agrupación de diputados según su afiliación de partido”; asimismo, los artículos 26 y 71 de la Ley Orgánica del Congreso General los contemplan como “conjunto de diputados según su afiliación de partido”, y como “formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido”, respectivamente.

En el Congreso federal se exige como mínimo la concurrencia de cinco parlamentarios para formar un grupo, pudiendo haber uno solo por

cada partido político y debiéndose constituir al inicio del periodo legislativo.

En los Congresos locales también se observan estas reglas, aunque en algunos casos se han implementado nuevas fórmulas para su constitución, funcionamiento o disolución. Por ejemplo, en Aguascalientes, Coahuila y Baja California se exigen únicamente dos diputados para constituir un grupo parlamentario; en Puebla y Jalisco no se exige un número mínimo para constituir un grupo parlamentario, sino que será un grupo por cada partido político representado en el Congreso; además, en Aguascalientes se contempla la figura de los “grupos mixtos”, compuestos por diputados de diversos partidos políticos que sólo alcanzaron un representante (artículo 57 de la Ley Orgánica del Congreso).

En la Cámara de Diputados del Congreso federal se estableció también la “Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos”, órgano encargado de la orientación y ordenación de las iniciativas y asuntos que integrarán la agenda legislativa. Se integra por el presidente de la mesa directiva y los coordinadores de los grupos parlamentarios; participarán también el secretario general de la Cámara, y podrán ser convocados los presidentes de las comisiones (artículo 37 de la Ley Orgánica del Congreso). Su función es realizar el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario, orden del día, así como impulsar el trabajo en comisiones para la elaboración y cumplimiento de los programas legislativos. El establecimiento de la Conferencia fue una forma de negociar el gobierno de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura federal (1997-2000), en la que no se pudo establecer a la mesa directiva como órgano de gobierno, y a la Junta de Coordinación Política, como coadyuvante de ésta para alcanzar acuerdos y hacer propuestas al Pleno. La Conferencia de la Cámara federal de Diputados es en realidad la Junta de Coordinación Política, aunque sólo modificada, porque la encabeza el presidente de la mesa directiva. Esta presidencia resultó ser solamente para convocar a la Conferencia y dirigir sus debates, por lo que debe desaparecer. Además, el término de “conferencia” es también el que se usa en el Reglamento del Congreso para aludir a los trabajos conjuntos de la Cámara de Diputados y el Senado, lo cual abona confusiones y es otra razón para plantear su desaparición.

Algunos Congresos locales han incorporado esta figura de la Conferencia en su organización. Tal es el caso de Michoacán y Morelos, así como Veracruz, que la denomina Junta de Trabajos Legislativos. En rea-

lidad, esa tarea debiera tenerla —como ya propuse— la mesa directiva, aunque desde luego, dialogando con la Junta de Coordinación Política.

Las comisiones legislativas son formas de organización que adoptan las cámaras para la realización de las actividades técnico-legislativas y de fiscalización; constituyen la esencia del trabajo legislativo y colaboran con el pleno mediante el análisis y dictamen de las iniciativas de ley, decreto o acuerdo, que son sometidos a su consideración, así como con la elaboración de informes, opiniones o resoluciones.

La constitución y el funcionamiento de las comisiones deben estar determinados por las reglas que la propia cámara establezca en su ley orgánica y en su reglamento. En cuanto a su clasificación, las leyes contemplan diversos tipos. Por su duración, se podrían clasificar en permanentes, que duran toda la legislatura, y temporales, que son creadas para un fin específico, que al cumplirse origina la desaparición de las mismas, o por un tiempo determinado, menor al de la duración de la legislatura.

Por la naturaleza de sus funciones, tienen las siguientes denominaciones: de dictamen, para análisis de las iniciativas de ley y presentación al pleno; administrativas, que realizan funciones de esa naturaleza; de mejora regulatoria, frecuentemente llamadas de reglamentos y prácticas parlamentarias; de investigación, creadas para conocer sobre el funcionamiento de entes públicos; de fiscalización del ejercicio de la cuenta pública, y jurisdiccionales, para realizar procedimientos que en esta materia sean facultad de la asamblea: el juicio político y declaración de procedencia a nivel federal.

Respecto a la organización y funcionamiento de las comisiones, se han hecho diversas propuestas para fortalecer su trabajo. Se prescribe en términos generales su reglamentación a profundidad, pues existen grandes deficiencias que deben ser resueltas por el ordenamiento normativo, cómo proceder ante la falta de integración de ellas o ante la falta de *quórum* para celebrar reuniones válidas, determinar el procedimiento de discusión en situaciones específicas, como cuando se trata de sesiones conjuntas con otras comisiones; asimismo, establecer claramente las obligaciones y atribuciones de los miembros y las sanciones en caso de incumplimiento para atenuar el ausentismo; fijar plazos para dictaminar las iniciativas; compatibilizar la jurisdicción de las comisiones con la estructura de gobierno para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas de cada una de las ramas de la administración; eliminar la duplicidad de funciones de las comisiones, ya sea mediante la fusión de co-

misiones o creando subcomisiones; limitar el número de comisiones a las que puede pertenecer un legislador (dos o tres, dependiendo el número de miembros de la legislatura).

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La forma de gobierno de las asambleas legislativas se vería reforzada si también se aprueba la reelección consecutiva de legisladores y se mejoran los servicios parlamentarios de asesoría, investigación, bibliotecas y bancos de datos legislativos.

Con la propuesta de reformas a los órganos legislativos locales que les he presentado pretendo establecer cuerpos más ágiles y eficaces, con simplificación y clarificación de funciones, responsabilidades y procedimientos. Se pueden propiciar también los acuerdos entre legisladores y entre grupos parlamentarios.

Asimismo, considero que se puede producir de mejor manera la gobernanza parlamentaria, con la clara delimitación de las funciones y las tareas. También se mejorarían las relaciones de los colegios legislativos con los medios informativos y con las organizaciones sociales.

Las asambleas legislativas deben tener sus órganos de difusión. Así como en tiempos anteriores los congresos y parlamentos tenían su propia imprenta, que era el medio de información masiva, ahora, además de ese medio, deben tener medios electrónicos o disposición de tiempos y espacios en ellos para divulgar sus tareas, debates y promover la transparencia. Esto último mejoraría el espacio público, que a su vez es condición para la ampliación de la ciudadanía, y con ello de la democracia.