

## La reforma del Congreso mexicano como presupuesto fundamental para plantear la reelección legislativa consecutiva

Cecilia Mora-Donatto

### Introducción

En el presente artículo abordaremos algunas de las reformas que, estamos convencidos, debe experimentar el Congreso mexicano antes de que sea modificado el artículo 59 constitucional para autorizar la reelección consecutiva de legisladores. Nuestra oposición a una reforma de esta naturaleza encuentra sustento en diversas razones, en primer lugar creemos que en el ámbito de su regulación nuestro Poder Legislativo está escasamente regulado en franca desobediencia a la Constitución. Lo anterior ha provocado una muy mala práctica para intentar resolver las omisiones y las lagunas legales y es la de darle una fuerza inusitada a los acuerdos parlamentarios, normas inferiores en la escala que regula el actuar de nuestras asambleas, cuya ilegalidad e incluso inconstitucionalidad no en pocas ocasiones se presume.

Producto de tales omisiones podemos afirmar que las funciones de nuestro Congreso nunca han estado reguladas por una Ley como, dicho sea de paso, lo exige nuestra Constitución. Algunos procedimientos como la Declaración de Procedencia o el Juicio Político regulados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1986 encuentran fuertes contradicciones con la Ley Orgánica del Congreso de 1999.

Cecilia Mora-Donatto

Por otra parte, en el ejercicio de sus funciones nuestros legisladores carecen de normas claras que establezcan un régimen de disciplina parlamentaria. No están obligados a rendir cuentas de sus actuaciones por ningún medio jurídico. En suma, es preciso que el Congreso antes de solicitar la reelección ofrezca a la ciudadanía una reforma de amplio calado que tenga en el centro de la misma la eficacia de los procedimientos parlamentarios, la transparencia y la rendición de cuentas, así como un régimen de responsabilidades claro y mecanismos permanentes de vinculación con la ciudadanía, la que se debe.

No pensamos, como lo han puesto de manifiesto algunos autores, que el simple hecho de reformar el artículo 59 traiga consigo, en automático, la rendición de cuentas; antes, es preciso establecer tales mecanismos que constriñan a los legisladores a dar cuenta de sus trabajos en comisiones, de sus votaciones en el Pleno, de la justificación de sus viajes; en suma, de su actuar cotidiano como representantes ciudadanos.

Nuestras propuestas de reforma mínimas que debe experimentar el Congreso, las exponemos en las siguientes líneas y las podemos resumir de la siguiente manera: dar cumplimiento a los artículos 70, 72 y 77 para armonizar el régimen estructural y funcional del Congreso; modificar la forma de hacer normas jurídicas con rango de ley; convertir a las comisiones parlamentarias en los órganos más eficaces del trabajo parlamentario y rediseñar la función de control y sus instrumentos a fin de que el Congreso participe no sólo en la fiscalización del Ejecutivo, sino en un cogobierno responsable que permita consolidar un régimen político sólido que ofrezca los resultados que el pueblo de México exige.

Por lo anterior, tenemos claro que la reelección legislativa consecutiva no puede ni debe verse como un puerto de salida que sirva para proponer la gran reforma del Congreso de la Unión; todo lo contrario, la reelección legislativa debe de ser el estímulo que lleve a nuestros representantes a transformar, cuanto antes, a nuestras asambleas representativas, si quieren gozar del privilegio de la reelección inmediata.

#### 1. Delimitación del término legitimidad funcional

Abordaré algunas de las críticas y propuestas a la estructura orgánica de nuestro Congreso y a algunos de sus procedimientos desde un concepto que introduje hace algún tiempo en la doctrina del derecho parlamentario mexicano y que denominé: legitimidad funcional (Mora-Donnato 2006). Si bien el concepto de legitimidad representativa es más comprensible para todos los ciudadanos porque lo experimentamos con cierta regularidad cuando somos emplazados a conformar nuestras asambleas representativas, bien locales o federales, en virtud de que en los Estados democráticos existe un proceso de elección de nuestros representantes mediante el ejercicio del sufragio universal, secreto y libre para lo cual sólo se requiere haber sido electo mediante el procedimiento electoral previsto en la Norma Fundamental y en la legislación de la materia. En suma, la legitimidad representativa deriva directamente de las urnas, a través de las cuales los electores elegimos a nuestros representantes. En paralelo a dicha legitimidad encontramos a la legitimidad funcional, que tiene relación con la eficacia a través de la cual las instituciones democráticas, en este caso el Congreso, desarrollan todas y cada una de las funciones que constitucionalmente se les atribuyen y, por ser

Cecilia Mora-Donatto

eficaces, se legitiman a sí mismos. Es decir, los representantes cumplen adecuadamente sus funciones, ofrecen resultados a sus electores y esto, por sí mismo, genera el reconocimiento de sus representados.

El Parlamento es, ya lo dijo Kelsen, pieza central de la democracia parlamentaria como forma de Estado misma que se concreta, organizativamente, en cualquiera de las dos formas básicas de gobierno: presidencialismo o parlamentarismo, y es precisamente la piedra angular en estos dos sistemas porque en ambos es la única institución del Estado que representa a la totalidad de la Nación, pues en él se congregan y reúnen la pluralidad de intereses e ideas que en cada momento histórico existen y se manifiestan en la propia sociedad.

Todos los desaciertos, excesos y cambios producidos recientemente en la vida política y social de nuestro país no son suficientes para menoscabar la idea de que el Congreso es una institución necesaria para la construcción, consolidación y continuidad de nuestro incipiente sistema democrático. La capacidad con que cuenta nuestro Congreso de representar, siquiera sea de manera imperfecta, la pluralidad de tendencias, intereses y voluntades existentes en la totalidad de nuestra comunidad política no se encuentra en ningún otro organismo o institución. A las ventajas derivadas de su carácter plural se unen, sin duda, las consideraciones de legitimidad que devienen de estar integrado precisamente por representantes nacionales. Es éste, y no otro, el enorme capital político con el que cuenta el Congreso General. Sin embargo, la enorme legitimidad con que cuentan nuestros congresos, derivada de su integración plural, no es suficiente; hay que avanzar mucho más, la disyuntiva que ahora tienen frente así nuestras asambleas

representativas es la de la legitimidad funcional, es decir, la eficacia en sus funciones, esto es, la eficacia de sus procedimientos; nuestras asambleas representativas están urgidas de una refundación. Es decir, de una redefinición y adaptación en su estructura y funciones que le permitan atender los desafíos, exigencias y retos del cambio social y político que experimenta, en nuestros días, el conjunto de la sociedad mexicana.

A nadie escapa hoy que las inercias del pasado hegemónico en nuestras cámaras y las reglas creadas para ese escenario de partido único, condicionan decisivamente la actuación parlamentaria y exigen no sólo reformas puntuales sino, incluso, motivan la adopción de nuevas perspectivas sobre el papel del Congreso de la Unión. En este contexto los retos y desafíos genéricos, que como coordenadas debe tener en cuenta la institución pasan, como mínimo, por: 1) redefinir la estructura orgánica y dimensión de las cámaras; 2) consolidar los cuerpos de apoyo técnico; 3) dejar atrás, de manera definitiva, el predominio del Ejecutivo en la planificación y el diseño de la acción legislativa del Congreso; 4) convertir a las comisiones en los escenarios propicios para el desahogo del trabajo parlamentario; 5) romper con la elaboración masiva de normas cuya abundancia repercute en la calidad de la producción parlamentaria y en la pérdida de calidad legislativa; 6) superar el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del Parlamento, a través de los grupos parlamentarios, y reforzar la, hasta ahora, posición secundaria del parlamentario individual; 7) hacer frente, mediante procedimientos innovadores, a la omnipresencia de los medios de comunicación que, por virtud del lento y abigarrado funcionamiento interno del Congreso, se han convertido, progresivamente, en el foro auténtico de

Cecilia Mora-Donatto

confrontación política y el lugar idóneo para la discusión entre las alternativas de gobierno.

Consecuencia de estas omisiones que han colocado al Congreso mexicano en una delicada situación, es entendible la erosión de su imagen frente a la sociedad que no es capaz de experimentar ningún sentimiento de aprecio e identificación popular con la institución que legítimamente le representa, como se refleja en los muy variados sondeos de opinión; en nuestro país es por todos conocido que el Congreso y sus integrantes se encuentran situados entre los políticos y las instituciones menos conocidas y estimadas por los mexicanos. No debemos, por otra parte, perder de vista que si ésta es la realidad a nivel nacional, no es muy distinta la situación que experimentan las asambleas de las entidades federativas.

2. La transformación del Congreso desde el punto de vista de las normas que regulan su actuación. Armonización de los artículos 70, 72 y 77 de la Constitución

La legitimidad funcional, en suma, no es otra cosa que hacer eficaz la labor del Poder Legislativo, para ello no sólo deben ponerse en el centro de la discusión las funciones del Congreso y la manera en la que éstas se ejerzan sino, al mismo tiempo, la estructura de los órganos que han de llevarlas a cabo, de tal manera que, desde esta perspectiva, organización y funcionamiento son dos aspectos íntimamente relacionados que exigen una amplia adecuación del marco jurídico del Congreso mexicano que, dando una interpretación armónica y sistemática de los artículos 70, 72 y 77 de nuestra Constitución, genere un marco normativo nuevo, claro y preciso que rijan la vida de nuestras asambleas.

Las reformas constitucionales y legales que de manera directa o indirecta han impactado al marco normativo del Congreso podemos agruparlas, sintéticamente, de la siguiente manera:

- a) En 1977, dentro del marco de la llamada “Reforma política”, se derogó la fracción XXIII del artículo 73 que reconocía la facultad del Congreso para expedir su Reglamento para el gobierno interior.
- b) A partir de ese momento el artículo 70 constitucional estableció: “el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”.
- c) Con base en dicho precepto se expidió en 1979 la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- d) A pesar de la aprobación de la anterior Ley, se sigue aplicando hoy en día el Reglamento para el gobierno interior que data de 1934 en todo lo que no se opone a la Ley Orgánica.
- e) Esa Ley Orgánica de 1979 sustituida en su momento hasta llegar a la Ley Orgánica actualmente en vigor, que data de 1999.
- f) Por último, conviene dejar constancia de la reforma <sup>1</sup> que modifica el artículo 3° de la Ley Orgánica que a la letra señala: “El Congreso y las Cámaras tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley, las reglas de funcionamiento del Congreso

---

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 2004.

General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra”. Esta reforma, según se afirma, tiene como finalidad que cada una de las cámaras pueda, sin intervención de la otra, expedir su reglamento interno; a nuestro juicio, la aplicación de dicha reforma podría provocar una previsible inconstitucionalidad.<sup>2</sup>

A grandes rasgos este es el escenario legal, esto es, después de la Constitución, que rige a nuestro Congreso, una Ley Orgánica que data de 1999; un Reglamento interior de 1934 que se aplica parcialmente y una norma que posibilita la expedición de un reglamento para cada una de las cámaras.<sup>3</sup>

No obstante lo anterior, el mandato o los imperativos constitucionales, a nuestro juicio, no están satisfechos, veamos por qué. El artículo 70 establece que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos; hasta ahora nuestras leyes orgánicas se han encargado de regular sólo la parte orgánica de las cámaras, es decir, los órganos y sus competencias. No así el funcionamiento o, si se me permite, los procedimientos que desarrolla nuestro Congreso, tales como: el procedimiento legislativo, el

---

<sup>2</sup> No desconocemos que el pasado 4 de junio el Senado de la República publicó en el Diario Oficial de la Federación su Reglamento que entrará en vigor, según lo señala el primero transitorio, el 1º de septiembre de 2010. No obstante lo anterior, seguimos teniendo nuestras dudas sobre la constitucionalidad del mismo. En virtud de que la Constitución mexicana nunca alude a que cada una de las cámaras apruebe y publique, por separado, reglamento alguno.

<sup>3</sup> Esto sin contar la diversidad de acuerdos que rigen hoy la vida interna de nuestras cámaras.



presupuesto, la declaración de procedencia, el juicio político, la aprobación de tratados internacionales, la designación de servidores públicos, sólo por mencionar algunos.

Por lo que hace al artículo 72 de nuestra Constitución éste indica que debe existir un Reglamento de Debates para normar las discusiones y votaciones que se presenten cuando se discute un proyecto de ley o decreto. Reglamento que nunca ha existido, pues los debates en nuestras cámaras frecuentemente se rigen por acuerdos parlamentarios y no por una norma de esta naturaleza.

Finalmente, la fracción III del artículo 77 señala que las cámaras, de manera individual, pueden “nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma”; con una visión tergiversada, a nuestro juicio, se ha sostenido que este precepto posibilita a las cámaras para expedir, cada una, su propio reglamento interior. Esto no es así, pues lo que dicha fracción permite es expedir el reglamento interior de la secretaría, no de la Cámara como, en ocasiones, se ha afirmado; y, en este caso, los estatutos de organización expedidos por ambas cámaras desarrollan esta norma.<sup>4</sup>

En ese orden de ideas y con pleno respeto a la Constitución, esto es que exista duda sobre las normas, la primera tarea que debe emprender el Congreso o, dicho de otra forma, la primera reforma pendiente de nuestro Parlamento es la de su marco jurídico. Dicha reforma integral debe tener como derrotero no sólo la armonización de los preceptos constitucionales antes aludidos sino, también que regule con precisión no sólo la estructura orgánica sino, y sobre todo, las

---

<sup>4</sup>El Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de mayo de 2000. Mientras que el del Senado de la República se publicó el 22 de noviembre de 2002.

Cecilia Mora-Donatto

funciones del Congreso que son muchas. Asimismo, debe tratarse de una normatividad moderna, clara y precisa que privilegie el principio de legalidad y evite, en la medida de lo posible, la discrecionalidad de los órganos internos de las cámaras y fomente el respeto al Estado constitucional y democrático de derecho.

### 3. Un nuevo diseño institucional para la creación de normas con rango de ley

No es la intención de este ensayo pasar revista a todos y cada uno de los procedimientos que desarrollan hoy en día nuestras cámaras de manera exclusiva o actuando como Congreso General, porque no es necesario hacerlo para darnos cuenta de que muchos de estos procedimientos son poco funcionales, escasamente regulados e incluso antiguos. Simplemente y para dejar muestra de lo anterior, en los apartados siguientes analizaremos brevemente dos de las competencias más importantes que desarrollan los modernos parlamentos: la función de hacer leyes y la capacidad de los órganos y mecanismos que se tienen para tal fin y la relevante función de control. Dos funciones fundamentales que toda asamblea representativa en cualquier Estado democrático debe desarrollar con diligencia y eficacia porque a través de dichos procedimientos no sólo se erigen en defensoras y protectoras de determinados derechos en un Estado de esa naturaleza sino porque, además, mediante los instrumentos de control parlamentario los congresos contribuyen considerablemente a la gobernanza.

a) Una nueva forma de entender y crear el ordenamiento jurídico

Empecemos con la función que dio nombre, durante el siglo XIX, a nuestras asambleas representativas, el procedimiento legislativo. En el ordenamiento jurídico mexicano seguimos creando las normas legales con fundamento en los artículos 71 y 72 constitucionales, escasamente reformados, desde 1917; y eso no sería extraño si esa manera de crear normas con rango de ley respondiera a las necesidades de una sociedad como la nuestra, que requiere de procedimientos rápidos y expeditos de creación de leyes que no coloque a la producción legislativa a la zaga de la producción administrativa.

En México es necesario abandonar la idea de procedimiento legislativo, para empezar a hablar de teoría de la legislación, esto es, de un diseño institucional para crear, de manera racional, normas con rango de ley o, si se prefiere, de proceso legislativo y de diversos procedimientos legislativos, que permitan que las leyes sean verdaderos actos de razón, o —si se prefiere— que se aprueben sólo aquellas leyes estrictamente necesarias y con ello contribuir a que los ciudadanos cumplan sus preceptos. En nuestro ámbito parlamentario, seguimos afirmando con absoluta contundencia y convicción que la mejor legislatura es la que aprueba más iniciativas de ley o, peor aún, que el mejor legislador es el que presenta el mayor número de iniciativas legislativas. Cuando es por todos conocidos que en un Estado corrupto la marea legislativa es mayor. La ley y el respeto a ésta son la vía de convivencia civilizada de las sociedades modernas. Pueden existir muchas leyes, tantas como el legislador apruebe, pero siempre serán menos los ciudadanos dispuestos a respetarlas; para que esto suceda, el legislador, en su sentido más amplio, debe coadyuvar para que las leyes sean claras, precisas y concisas, y con ello se

Cecilia Mora-Donatto

beneficie su cumplimiento. Hoy deberíamos de discutir sobre las diversas opciones que pueden tenerse para generar normas con rango de ley, como puede ser procedimientos de urgencia o de emergencia, comisiones con delegación plena, es decir, delimitar las materias sobre las cuales las comisiones desahoguen los asuntos desde el inicio y hasta el final, generen condiciones para que pueda presentarse la legislación delegada y el control de la misma, etcétera.

Una idea más que subyace en la inquietud de contar con un diseño institucional de creación de normas con rango de ley, es que las iniciativas sean efectivamente analizadas, dictaminas, discutidas y aprobadas con el tiempo suficiente para hacer de ese proyecto una ley exitosa, esto es, que en sí misma engendre las posibilidades de su aplicación y cumplimiento. La posición de colaboración del Congreso en cuanto participe en la creación de las normas con rango de ley debe de ser, sin la menor duda, decisiva, esto es, de notoria importancia para determinar el contenido efectivo de la norma. Para ello es preciso que el Congreso mexicano cuente con los insumos necesarios que le permitan hacer frente a este desideratum.

En este orden de ideas es en donde se inscribe la necesidad de estructurar una teoría de la legislación o, si se prefiere, un nuevo diseño institucional, cuyo objeto de estudio no sean sólo las leyes publicadas sin más, sino también analizar asimismo el tránsito de la decisión política al momento en que ésta se concreta en una norma con rango de ley o incluso en un conjunto normativo. No hay duda de que los juristas en gran medida se han formado bajo la idea de que su principal función será la de interpretar los textos normativos y no la producción de los mismos; labor que, por otro lado, se ha dejado casi en exclusiva a los técnicos legislativos o a los expertos en la elaboración y redacción de las normas. Si a lo anterior agregamos que

el positivismo ha provocado que el estudio de las leyes inicie a partir de su publicación en los Diarios Oficiales, dejando de lado todo el proceso anterior que llevó justamente a su publicación. Nos encontramos ante un escenario que evidencia, a nuestro juicio, la necesidad de una teoría de la legislación que aporte no sólo un mayor reforzamiento al principio democrático y a la seguridad jurídica de los ciudadanos, sino que además contextualice a la técnica legislativa como una disciplina auxiliar de ésta, que tendría como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de todos los textos jurídicos, entre ellos los de producción legislativa (Coderch, 1986a:2-27; 1989:11).<sup>5</sup>

Las leyes como productos de la razón requieren para su creación un conjunto de principios y fundamentos ordenados que sirvan de cauce racional para solucionar las discrepancias entre un estado de hecho (ser) y un estado que debe alcanzarse (deber ser). La teoría de la legislación tiene como objeto de estudio el amplio ámbito que abarca desde el momento de asumir la decisión política, hasta el instante en el que ésta se concreta mediante su incorporación e

---

<sup>5</sup> Entender así a la técnica legislativa es considerar que su aplicación se da también en la elaboración de documentos jurídicos que no son normas y disposiciones legislativas como por ejemplo las sentencias o los contratos. Por su parte, M. Martín Casals (1995:72) entiende que las directrices de la técnica legislativa son un conjunto de reglas sobre aspectos formales o conceptuales que se han de tener en cuenta en la elaboración de disposiciones normativas. Un aspecto también importante que hay que señalar es el carácter ajurídico de las reglas de técnica legislativa, como señala Salvador Coderch (1986b:15) “conforme a la orientación dominante en Alemania federal, Austria, Suiza o, reciente, en Italia que son países con experiencia sobre la cuestión, las directrices se construyen como un texto artículo, como un conjunto de reglas pero, normalmente, no son reglas jurídicas”. Para más detalle vid. Cazorla (1999:87-92).

impacto al ordenamiento jurídico en forma de ley. Los principios de la teoría de la legislación, comunes a todo el ordenamiento, no son creadores de normas, sino que pretenden, simplemente, coadyuvar a la transformación de un aspecto de la realidad jurídica en general y mexicana en particular.

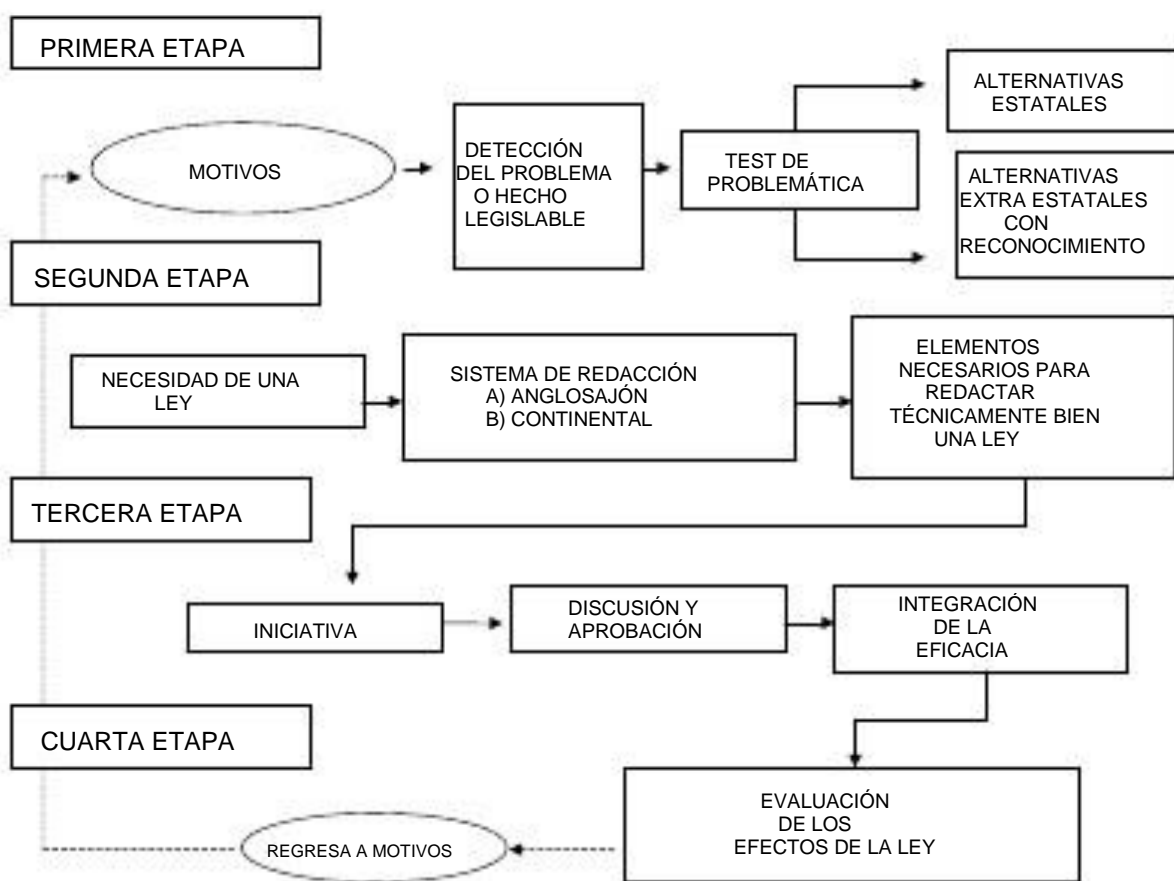
En suma, y sin pretensiones exhaustivas, podemos señalar que la teoría de la legislación <sup>6</sup> que se propone tiene como objeto de estudio no sólo la forma de producir, modificar o suprimir una norma con rango de ley o un conjunto normativo que se sustentan en una decisión política, sino también las leyes vigentes. Los destinatarios principales, aunque no únicos de esta teoría, son los creadores de normas con rango de ley. No nos referimos al “técnico” que indaga con métodos pretendidamente científicos la norma aplicable al caso concreto. El ámbito al que nos vamos a referir tiene que ver con el operador legislativo –sea jurista o no–, con el redactor de una norma

---

<sup>6</sup> No existe unanimidad en la doctrina para denominar a las distintas disciplinas que en los últimos años se han venido ocupando de los diversos aspectos del quehacer normativo; así, por ejemplo frente al término técnica legislativa podemos encontrar el de técnica normativa, ciencia de la legislación y teoría de la legislación. Respecto de las dos primeros se ha establecido que el carácter de la técnica normativa permite un enfoque más amplio para incluir aquellos supuestos de elaboración de normas que no tienen formalmente carácter legislativo, reconociendo que la expresión “técnica legislativa”, atribuida a Geny (Gómez, 1991:13), es la más usual y habitual. El trabajo de Geny es “La technique legislative dans la codification civile moderne”, *Le Code Civil 1804-1994*, vol. II. Por lo que hace a la diferencia entre ciencia y teoría de la legislación el primero término es atribuido a Filangieri, G., por su obra *Ciencia de la legislación 1780-1785*. Para lo demás véase Atienza (1995:15-25).

con rango de ley que tiene que trasladar al papel una determinada decisión política.<sup>7</sup>

De manera más sencilla podemos afirmar que dicha teoría servirá para conocer cuándo debe crearse una ley. Es evidente que no siempre para la solución de un problema se requiere de un texto legal. Por lo anterior, la propuesta que aquí se formula podríamos sintetizarla en un diagrama de flujo circular que se integra por cuatro etapas, a saber: dos fases prelegislativas, una legislativa y una poslegislativa en sede parlamentaria, en donde la última de éstas desembocaría en la primera con un ímpetu que puede ser –o no– permanente y constante.



<sup>7</sup> La teoría de la legislación viene a significar no sólo una racionalización de la producción normativa legal, sino incluso una profesionalización de quienes redactan el derecho, esto es, el draftsman o redactor de normas.

El esquema iniciaría con una serie de impulsos o motivos destinados a fijar lo que hemos denominado detección del problema o hecho legible que si una vez pasado por el tamiz de un diagnóstico (test o cuestionario de problemática) y ofrecida una diversa gama de alternativas, nos lleva a la conclusión de que es necesaria la creación de una norma con rango de ley, iniciaríamos, sólo así, la segunda etapa de tal diagrama que nos llevaría a optar, para la elaboración de dicha ley, por uno de los dos sistemas de redacción de las normas, a saber: 1) sistema anglosajón y 2) sistema continental. Los cuales nos auxiliarían para cumplir con los cinco elementos mínimos necesarios para redactar técnicamente bien una ley, éstos son: a) comprensión de los objetivos, b) análisis de los objetivos, c) diseño de la estructura de la norma, d) composición o redacción de la norma, y e) examen crítico de los resultados. A la anterior instancia le seguiría el procedimiento legislativo, propiamente dicho, integrado por tres etapas: 1) fase de iniciativa, 2) fase de discusión y aprobación, y 3) fase integradora de la eficacia. El diagrama en comento tendría como última etapa la que tiene como objetivo evaluar los impactos y efectos de la ley.

Finalmente, los resultados de dicha evaluación se podrían convertir o no en lo que en la primera etapa denominamos motivos; situación que retroalimentaría el diagrama e iría, por sí mismo, no sólo, depurando al ordenamiento jurídico, sino también evidenciando los rezagos y lagunas de éste. Conviene señalar que la síntesis esquemática que aquí ofrecemos tiene como punto de referencia fundamental a las normas con rango de ley. Esto no significa, sin embargo, que los elementos legislativos abordados no sean predicables de otras disposiciones jurídicas de naturaleza distinta, lo son pero adaptadas a las circunstancias particulares de cada una de éstas.



La teoría de la legislación que se concentra en el diagrama anterior posee, desde luego, un carácter de generalidad que persigue eliminar el terrible rezago teórico y práctico en los procesos de formación de las normas con rango de ley; si la problemática apunta sobre cuestiones de muy diversa naturaleza y con consecuencias de distinta entidad: validez, coherencia, lógica y claridad del ordenamiento, es recurrente que, al menos, resulta necesario provocar en la doctrina mexicana un debate técnico que genere, entre quienes tienen la responsabilidad de elaborar normas legales, directrices comunes ajustadas a la estructura material y formal de nuestro ordenamiento, cuya aplicación contribuya a hacer lo más real posible el principio de seguridad jurídica. De lo contrario, seguiremos creando las normas secundarias de nuestro ordenamiento desde la óptica de cada “operador político”; criterio que, aunque se aplique con el mejor de los propósitos, ha resultado en muchos casos contrario a dicho principio.

Por tanto, en un sistema democrático la teoría de la legislación debe partir de un correcto entendimiento de la figura del Parlamento como órgano estatal que concentra la más amplia pluralidad y el órgano que por su propia vocación está obligado a conciliar los intereses de la sociedad.

Por otro lado, debe considerarse que en un Estado compuesto, o federal si se prefiere, como es el nuestro, es preciso tener presente que cuando se pretende mejorar la ley que aprueba el Congreso de la Unión, significa incidir, de manera notable, en las leyes aprobadas por los congresos locales. Las leyes federales son en cierta medida el parámetro técnico e, incluso, el paradigma que sirve de referencia a las asambleas de la entidades federativas. Sus virtudes y sus vicios se ven reflejados en la obra legislativa de los congresos locales. Por ello

Cecilia Mora-Donatto

y para no seguir comprometiendo la coherencia interna del ordenamiento jurídico mexicano es importante racionalizar el proceso de creación de las normas legales que implique una mayor precisión y claridad de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. Es imprescindible abandonar de una vez, y para siempre, el arcaísmo en la elaboración de las normas con rango de ley y empezar a transitar por senderos más acordes con la eficacia en la manera de crear las normas legales mexicanas.

Por último, es preciso señalar que a través de esta teoría de la legislación no pretendemos, ni mucho menos, un adoctrinamiento mitificador de la letra de la ley, sino recuperar el sentido de esta categoría normativa como actos de inteligencia, de justicia y de razón.

#### b. Las comisiones parlamentarias: órganos centrales del trabajo legislativo

En el contexto de construcción del ordenamiento jurídico secundario, recobran especial importancia las comisiones como los órganos parlamentarios idóneos para la ejecución del trabajo legislativo y los escenarios adecuados que permitan construir consensos, rescatando el concepto de Woodrow Wilson del gobierno congresional, como el gobierno por los comités.

La irrupción del sistema de comisiones en las asambleas constitucionales y la nueva racionalización del trabajo parlamentario dan un significado diverso a la división y especialización de las asambleas representativas, convirtiendo a las comisiones en los órganos naturales de las cámaras parlamentarias durante ya casi dos siglos y a través de los cuales las labores son asumidas por los legisladores como actores políticos y fortalecidas por quienes ejercen

los servicios técnicos de apoyo. Dicho sistema no ha sido sustituido por otro hasta nuestros días, su evolución ha consistido en perfeccionarlo y reforzar el ámbito competencial de las mismas. Por ello, convendría robustecer, en nuestro entorno, el diseño que trazó el legislador ordinario de 1999 para dar mayor certeza a las comisiones en el ejercicio de sus funciones, no sólo legislativas sino también de control evaluatorio. La práctica parlamentaria reciente se duele de diversas lagunas legislativas que impiden la consolidación de un verdadero sistema de comisiones que sea protagonista determinante no sólo en la toma de decisiones por vía legislativa, sino, sobre todo, en las funciones de fiscalización y control del Ejecutivo.

El trabajo de los legisladores en las comisiones parlamentarias es un requisito indispensable para el fortalecimiento del Congreso de la Unión, pero para ello es necesario que las comisiones de nuestras asambleas cuenten con apoyos técnicos suficientes que permitan un mejor desarrollo de sus funciones. Diversas circunstancias así lo exigen; baste simplemente hacer referencia a algunos aspectos que consideramos apremiantes. Uno de ellos tiene que ver con la necesidad de avanzar en el fortalecimiento técnico del Poder Legislativo. Reforzar al Congreso desde esta perspectiva implica acelerar el paso para la consolidación de un servicio civil de carrera, que permita la profesionalización de los cuerpos de apoyo en los que de manera recurrente recae la labor de análisis y dictamen de las iniciativas de ley. En este sentido un primer paso, muy importante, pero que parece haber quedado rezagado, fue la aprobación del Estatuto de Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Diputados, y su correlativo en el Senado; sin embargo, parece experimentarse un largo im passe y no sabemos cuándo terminará. El esfuerzo que hiciera la LVII Legislatura al momento de

Cecilia Mora-Donatto

promulgar la Ley Orgánica, e incorporar en ésta la figura del servicio civil de carrera, no se ha visto correspondido con un avance decisivo en la consolidación de un verdadero cuerpo de técnicos parlamentarios. Esta es para las cámaras del Congreso mexicano una asignatura pendiente. Conviene señalar que en la mayor parte de las asambleas democráticas este tipo de órganos técnicos existe (Mora-Donatto, 2008:174-209).

A nuestro juicio, el apoyo técnico debe darse desde dos perspectivas, o en dos ámbitos si se prefiere, el primero de extraordinaria urgencia e importancia y cuya finalidad es contribuir a que las decisiones se asuman y se discutan en las comisiones y en consecuencia se fortalezca su trabajo y con ello la función deliberativa del Congreso, tiene que ver con el apoyo directo a las mismas y que llamaríamos inmediato; un staff que les permita la elaboración de dictámenes, informes y opiniones profesionales y bien estructurados que favorezcan la negociación razonada entre los legisladores integrantes de las comisiones, que requeriría de un apoyo jurídico, de investigadores en diversas materias del quehacer parlamentario y especialistas preferentemente en la elaboración de dictámenes, opiniones e informes. Un segundo aspecto tiene que ver con el fortalecimiento del Congreso como institución del Estado que implica el reforzamiento de la investigación a largo plazo, esto es, del planteamiento de problemas a los que por la vía de la investigación se ofrezcan soluciones a los legisladores para la toma de decisiones.

La creciente complejidad de los problemas de una sociedad como la nuestra ha generado una enorme dificultad al momento de asumir decisiones políticas, ello no sólo por el clima de evidente falta de visión de Estado en un país en donde la transición democrática no termina de asentarse, sino incluso por el amplio desconocimiento de la

compleja realidad mexicana y, fundamentalmente, por la ardua labor que conlleva la elaboración de una regulación concreta, frente a la pluralidad de posibilidades que permitan el desarrollo de México. La legislación en nuestro país es en suma todavía decisiva para dar rumbo y certeza a la población de hacia dónde se dirige nuestra economía, nuestra cultura e, incluso, nuestra ciencia; pero aquélla no puede seguir elaborándose como hasta ahora, sin un apoyo técnico que coadyuve con el decisor político para que éste adopte la mejor opción legal. La decisión, todos sabemos, siempre será de él. Los cuerpos técnicos no secuestran para sí tal responsabilidad política, sino que simplemente contribuyen a que tal decisión sea asumida con información y fundamento. No podemos dejar de desconocer que una decisión de gobierno, en su sentido más amplio, es una solución técnica políticamente conducida que requiere, imprescindiblemente, de la asesoría de expertos que contribuyen con su imparcialidad y conocimientos específicos a la implementación práctica de dicha solución.

#### 4. La función de control parlamentario. Entre la fiscalización y el equilibrio

En otra vertiente de la legitimidad funcional se encuentra precisamente el reto que tiene el Congreso de controlar y servir de equilibrio entre el resto de los poderes. Esta disyuntiva competencial sitúa a nuestras cámaras en los órganos del Estado mexicano que están llamados, por vocación, a propiciar y mantener espacios de colaboración con los demás poderes. El concepto moderno de control parlamentario debe entenderse como la suma de instrumentos y mecanismos que posee el Congreso para desarrollar un amplio control

Cecilia Mora-Donatto

y fiscalización de la actuación de las actividades del gobierno, en donde las minorías parlamentarias juegan un papel muy principal. El concepto de equilibrio constriñe al Legislativo a cooperar en la integración de otros órganos igualmente relevantes para la conducción del Estado (como lo es el nombramiento del presidente y los consejeros del IFE, el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental) y exigen de éste procedimientos idóneos y uniformes no sólo para realizar dichos nombramientos sino igualmente y en virtud de haber compartido su legitimidad democrática, para exigir eficacia en las funciones que constitucionalmente se asignan a tales instituciones. En síntesis: la responsabilidad del Congreso no se agota en un simple nombramiento sino que subsiste al mismo y obliga a las cámaras a dar continuidad, mediante el ejercicio del control parlamentario, a los actos u omisiones de los órganos a los que ha dado su confianza.

Por otra parte, hoy podemos decir que contamos con unas cámaras en gran medida plurales que discuten, deciden, convocan, pero muchas veces no resuelven con la celeridad y la intensidad que demanda un país en transición. Por tanto, es preciso construir con delicadeza y responsabilidad los espacios de colaboración entre poderes, superando las desconfianzas mutuas, que generen acuerdos de Estado que trasciendan legislaturas —y aún gobiernos— y contribuyan al bienestar de la sociedad en su conjunto. Un Legislativo capaz de gobernar (o co-gobernar, si se prefiere) junto con el Ejecutivo y ofrecer un rumbo cierto al país. Evidenciar, sí, las debilidades de las políticas públicas, las decisiones del Ejecutivo, la malversación de recursos públicos, pero, al mismo tiempo, un Congreso constructivo, competente para ser el escenario propicio para

la edificación y consolidación de los proyectos que haga de nuestra incipiente democracia un sistema de más y mejores relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Ante este panorama hoy más que nunca es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano y adecuarlo a la realidad y las circunstancias que imponen los nuevos tiempos, dentro del sentido que Harold Laski otorga a las instituciones como seres vivos, que cambian con las modificaciones producidas en el medio en que operan y que difieren de un momento a otro en función de los hombres que las manejan.

Con la finalidad de contar con un Congreso controlador efectivo, es indispensable una regulación que permita fortalecer a través de disposiciones legales y reglamentarias instrumentos indispensables para un ejercicio eficaz de dicho tipo de control como, por ejemplo, son: las comisiones de investigación, las comparecencias de servidores públicos la figura de la glosa del informe presidencial, las preguntas parlamentarias, el control del gasto público, por mencionar sólo algunos.

5. El tema de la reelección legislativa consecutiva. Una inquietud reiterada desde su prohibición

En líneas anteriores hemos expuesto solamente algunos temas de la agenda pendiente de la refundación del Congreso federal. Sin una respuesta, por lo menos, a los anteriores retos es, a nuestro juicio, impensable proponer la reelección consecutiva de nuestros representantes. Un tema que ha estado presente de manera constante a partir de su supresión en 1933. Desde la Constitución de 1824 y hasta

la de 1917 se permitió la reelección inmediata de legisladores.<sup>8</sup> De 1917 a 1924 en la Cámara de Diputados de 2,414 diputados federales, propietarios y suplentes, se reeligieron 316, es decir, el 13.09% (Valenzuela, 2007:413-422).

Después de la Revolución Mexicana y del proceso constituyente de Querétaro, el Congreso era un espacio de disputa entre las diversas fracciones políticas en 1931, después de la muerte de Álvaro Obregón y de la conformación del Partido Nacional Revolucionario (en adelante PNR) el Presidente Plutarco Elías Calles propuso la reforma al artículo 59 constitucional para prohibir la reelección inmediata. El tema se trató en el Congreso Nacional de Legislaturas en 1932 y ante la falta de un consenso se propuso una Convención Nacional del PNR dedicada únicamente a discutir dicha reforma en la que finalmente se aprobó la propuesta.

El Congreso confirmó la decisión en 1933 y prohibió la reelección inmediata de diputados federales, senadores, legisladores locales y presidentes municipales. También se extendió el mandato de los diputados de dos a tres años y de los senadores de cuatro a seis

---

<sup>8</sup> El tema de la prohibición de la reelección inmediata de legisladores forma parte de la historia política y jurídica del Congreso mexicano, es un tema simbólico para los actores políticos. Martínez Báez (1994:397-400) rastrea los antecedentes de la reelección inmediata de legisladores y de sus prohibiciones, en primer lugar en la Constitución francesa de 1791 que estableció en el artículo 38 que: “los miembros del Poder Legislativo podrán ser reelegidos para la legislatura siguiente, y no podrán serlo después sino mediante el intervalo de una legislatura”. La influencia francesa permeó en el texto de la Constitución de Cádiz que en el artículo 110 señalaba: “Los diputados no podrán volver a ser reelegidos, sino mediando otra diputación” y en el Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, expedido en Apatzingán en 1814, se precisa: “Tampoco serán reelegidos los diputados, sino es que medie el tiempo de una diputación”.



años. De esta forma, la renovación de la Cámara de Senadores sería cada seis años y no por mitad, como se realizaba (Garrido, 2003:141-145).

A partir de entonces el tema de la reelección inmediata de legisladores aparecerá con cierta regularidad en la historia mexicana reciente. El 30 de diciembre de 1964 en la Cámara de Diputados fue aprobada una reforma al artículo 59 constitucional para permitir sólo la reelección inmediata de diputados por dos periodos consecutivos. En la exposición de motivos se precisaba que el fin era profesionalizar las labores y acercar a los representantes con sus bases electorales.<sup>9</sup> La minuta se turnó al Senado de la República y el 24 de septiembre, después de que las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales presentaron un dictamen se impulsó un Punto de Acuerdo para no aprobar la iniciativa y regresarla a la colegisladora sin discusión.<sup>10</sup> El Senado rechazó la iniciativa de la Cámara de Diputados para restablecer la reelección inmediata de los diputados (Careaga, 2003:55-97).

Otra propuesta más sobre la reelección legislativa consecutiva se presentó durante la presidencia de Vicente Fox, una vez derrotado el partido de Estado. En la Cámara de Senadores, el 10 de febrero de 2005, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos presentaron un proyecto de decreto para

---

<sup>9</sup> El dictamen se aprobó con 162 votos a favor y 28 en contra. Es curioso, pero dicha iniciativa fue presentada por el Partido Popular Socialista, en concreto, por Vicente Lombardo Toledano y por Jorge Cruickshank García, este último logró acumular, desde luego sin reelección consecutiva, la nada despreciable cifra de 18 años como legislador.

<sup>10</sup>El Punto de Acuerdo se aprobó con 47 votos a favor.

reformular los artículos 59 y 116 de la Constitución mexicana,<sup>11</sup> con la finalidad de que los senadores se reeligieran una sola vez y que los diputados pudieran hacerlo en tres ocasiones.

La reforma, como es evidente, no fue aprobada.<sup>12</sup> El PRI no la respaldó porque, según esgrimió en tribuna, detrás de ese debate venía la reelección del Ejecutivo; los intereses económicos locales estarían detrás de la reelección de diputados y senadores; los diputados y senadores poseen experiencia fuera de los recintos parlamentarios y la rendición de cuentas se da por medio de los informes de actividades.

Recientemente, y con motivo de la llamada reforma política que presentara el Presidente de la República, Felipe Calderón, en diciembre de 2009, el tema ha vuelto a discutirse, dicha propuesta se inclina por permitir: “la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales...”. La iniciativa de reforma al artículo 59 señala: “Los senadores podrán ser electos por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos”.

Por su parte el PRI, a través de su grupo parlamentario en el Senado de la República, considera en su iniciativa para reformar

---

<sup>11</sup> La exposición de motivos daba cuenta de las siguientes iniciativas, a saber: una propuesta de Acción Nacional en la LVI Legislatura en la Cámara de Diputados; en 1998 una iniciativa en Cámara de Diputados y otra en el Senado; en 2002 con una iniciativa de senadores del PVEM y en 2003 otra iniciativa de senadores del PRD. Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, del Segundo Periodo Ordinario, 10 de febrero de 2005.

<sup>12</sup>Se emitieron 51 votos a favor, contra 50 en contra y una abstención.

diversos artículos de la Constitución, presentada el 23 de febrero de 2010, que el artículo 59 debe quedar de la siguiente manera:

Los senadores podrán ser reelectos para el periodo inmediato una sola vez.

Los diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos de forma consecutiva hasta en dos ocasiones.

En el caso de que un senador o un diputado se presente para ser reelecto, no se permitirá el uso, con fines electorales, de recursos públicos, humanos o cualquier otro beneficio del que goce por razón de su cargo, y que puedan impedir que la elección se lleve a cabo según los principios de equidad, imparcialidad y legalidad establecidos en el artículo 41 de esta Constitución. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

Ni la iniciativa de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia,<sup>13</sup> ni la propuesta de reforma que en su día presentó el grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados abordó la reforma al artículo 59 constitucional.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> El 18 de febrero de 2010.

<sup>14</sup> Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Francisco Rojas Gutiérrez, Emilio Chuayffet Chemor y César Augusto Santiago Ramírez, del grupo parlamentario del PRI. Gaceta Parlamentaria, 25 de marzo de 2010.

Cecilia Mora-Donatto

6. La reelección legislativa consecutiva. Un puerto de llegada,  
no de salida

Si bien, como hemos tenido ocasión de constatar, el tema de la reelección legislativa consecutiva es un tema recurrente desde su prohibición en nuestra Constitución desde 1933; tanto, que en ocasiones se aviva con más fuerza que en otras; la realidad es que hasta hoy tal prohibición persiste. A nuestro juicio, tal situación debe continuar hasta en tanto no se emprenda una verdadera reforma, de amplio calado, cuando menos en los temas que hemos referido con anterioridad.

Exigir al Congreso mexicano su legitimidad funcional plena, es urgirle para que recobre la importancia y centralidad que en toda democracia contemporánea tiene el Parlamento, no sólo como creador eficaz de normas con rango de ley precisas, claras y concisas y como controlador, fiscalizador y evaluador de las actividades del Ejecutivo, sino como defensor de los derechos fundamentales de los mexicanos, como garante del sistema democrático y, en consecuencia, como responsable del respeto pleno a las minorías.

A nuestro Poder Legislativo y a todos sus integrantes debe preocuparles y ocuparles la imagen negativa que se proyecta de ellos hacia la sociedad; ataques que no sólo viene de sus adversarios políticos, sino de poderes fácticos a los que no conviene un Congreso profesional, eficaz, estable y fuerte. En la medida en que el Congreso sea cada vez más experto, competitivo, responsable, transparente y eficaz los ciudadanos se sentirán más cerca de él, convirtiéndose en una institución absolutamente necesaria para el desarrollo económico, científico y social de nuestro país.

Si bien la democracia nunca es un fin, sino una travesía; la reelección legislativa consecutiva no debe verse como un puerto de salida, sino más bien como un puerto de llegada, esto es, una vez realizadas las grandes reformas que requiere nuestro Congreso, entonces y sólo entonces, puede plantearse a la ciudadanía tal posibilidad.

La reelección legislativa consecutiva implica también actualizar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. No puede haber reelección consecutiva de ninguno representante sin régimen de rendición de cuentas, de transparencia y de responsabilidad política, administrativa y penal. Reección y régimen de responsabilidades deben convertirse en México en un binomio indisoluble. El Congreso de la Unión debe necesariamente expedir una verdadera Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas que permita a los mexicanos conocer cómo y en qué se gastan sus impuestos. Racionalizar el gasto público es una demanda permanente de los ciudadanos desde hace décadas en nuestro país.

7. Reflexiones finales. <sup>15</sup> Sólo unas cifras en defensa del artículo 59 constitucional vigente

Si bien, como hemos tenido ocasión de señalar, nuestro sistema parlamentario no permite la reelección consecutiva o inmediata, esto no quiere decir que no haya existido, de facto, la repetición del cargo de diputado, senador, diputado local y, más recientemente, representantes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Lo que

---

<sup>15</sup> Los datos utilizados en este apartado fueron extraídos de la reveladora investigación de David Rodríguez Esteban (2004).

Cecilia Mora-Donatto

ha sucede en realidad es que se ha ejercido lo que coloquialmente se conoce como “reelección columpio o chapulín”, esto es, se ha ido brincando de una diputación local a una federal o a la inversa, o de la Cámara de Diputados al Senado o a la inversa. No existiendo en sentido estricto reelección legislativa inmediata o consecutiva en nuestra historia parlamentaria, hemos tenido legisladores federales, en cambio, que lo han sido hasta por 30 años como es el caso de los legisladores Blas Chumacero y Emilio González Parra del PRI, o Juan de Dios Castro Lozano del PAN, e Ignacio Castillo Mena del PRD, y por el Partido Popular Socialista (PPS) Jorge Cruickshank García (el mismo que propusiera la reforma al artículo 59 constitucional para permitir la reelección de diputados hasta por dos ocasiones) quienes acumularon 18 años como representantes populares. El caso de Fernando Ortiz Arana (PRI) es un ejemplo distinto porque fue legislador federal 18 años pero también representante en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal acumulando un total de 21 años en distintos cargos de elección popular. Otro ejemplo de legislador, pero con distintos partidos, bien puede ser Bernardo Bátiz, quien primero con la siglas del PAN fue diputado federal en cuatro ocasiones, esto es, por 12 años, y por el PRD en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados con un total de 15 años de carrera legislativa. No obstante estas largas trayectorias, no existía, ni existe, una norma que obligue a nuestros legisladores a rendir cuentas o a informar a sus electores de sus quehaceres parlamentarios.

Los legisladores en nuestro sistema, todavía hoy, atienden más a intereses corporativos y de grupo porque más que representantes ciudadanos, se sienten representantes de los partidos políticos quienes son, en definitiva, los que los postulan. Incluso, los lazos de sangre han servido y sirven para llegar a nuestras asambleas

tal es el caso de los parientes de Cándido Aguilar (oriundos de Veracruz), quienes entre 1943 y 1988 mantuvieron 35 años a un miembro de su familia como diputado o senador del PRI. Otro ejemplo en el PAN es la familia Vicencio, que entre 1979 y 2000 mantuvo 48 años a algún miembro de su familia como representante popular. En el PRD el matrimonio integrado por Jesús Ortega y Angélica de la Peña acumulan entre ambos 21 años desempeñándose como miembros de alguna de las cámaras.

Otro ejemplo, de los 128 senadores de las LVIII y LIX legislaturas (2000-2006), 60 eran o habían sido miembros de los consejos de administración de empresas de diversa naturaleza o pertenecían o habían pertenecido a las organizaciones de la cúpula empresarial, como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Cámara Nacional del Comercio (CANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y otras cámaras de ramas industriales, ganaderas y de monopolios agropecuarios.

Como hemos afirmado, la reelección inmediata o consecutiva, sin más, esto es, una reforma ligera al texto del artículo 59 constitucional que permitiera la reelección por dos o tres ocasiones, sin mayores reformas a nuestro Congreso, no traería ipso facto legisladores profesionales y ejemplos de esta situación hay muchos; recientemente y con motivo de la discusión de la iniciativa de Ley de Radio y Televisión, el coordinador del grupo parlamentario del PRD con una experiencia de doce años como diputado federal, hoy senador de la República, confesaba abiertamente no haber leído el dictamen de dicha iniciativa que se discutió y aprobó por unanimidad en la Cámara de Diputados. Otro ejemplo más, que quedará para la historia de la

Cecilia Mora-Donatto

LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, fue la discusión del dictamen de la Ley Federal Agraria cuyo dictamen se discutió en lo general en diciembre 2005 y el debate en lo particular no se dio sino hasta febrero de 2006, en abierta vulneración a lo que prescribe la normatividad del Congreso.

No queremos dejar, en el ánimo del lector, la impresión de que nos oponemos sin razones a la reelección inmediata o consecutiva, nada más alejado de nuestra intención; la vemos posible, a futuro, una vez que la profesionalización (política y técnica) se constituya como una constante en la normalidad de nuestras cámaras; éstas requieren, como hemos sostenido, de una redefinición y adaptación en su estructura y funciones que le permitan atender los desafíos, exigencias y retos del cambio social y político que experimenta en nuestros días el conjunto de la sociedad mexicana, no es conveniente por el momento ponerle la cereza (reelección inmediata) al pastel (Congreso mexicano), sino elaborar un muy buen pastel al que, llegado su momento, pueda ponérsele la cereza.

## BIBLIOGRAFÍA

- Atienza, Manuel (1995). Contribuciones a la teoría de la legislación, Madrid, Civitas.
- Báez Martínez, Antonio (1994). “Un debate en pie. Historia del reeleccionismo”, Obras Político-constitucionales, Vol. I, UNAM.
- Careaga, Maité, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en Dworak, Fernando (coordinador), El Legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México, México, FCE-Cámara de Diputados, 2003, pp. 55-97.



- Casals M. Martín (1995). “La fixació de models lingüístics en las directrius de técnica legislativa”, La redacción de les lleis, GRETEL, Barcelona, Escuela de Administración Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya.
- Cazorla Prieto, Luis María (1999). Codificación contemporánea y técnica legislativa, Madrid, Aranzandi.
- Coderch, Pablo Salvador (1986a). “Introducción”, La forma de las leyes. 10 estudios sobre técnica legislativa, GRETEL, Barcelona, Bosch.
- Coderch, Pablo Salvador (1986b). “El título de las leyes”, La forma de las leyes. 10 estudios sobre técnica legislativa, GRETEL, Bosch, Barcelona.
- Coderch, Pablo Salvador (1989). “Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa”, Curso de técnica legislativa, GRETEL, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates, núm. 14.
- Garrido Luis Javier (2003). El Partido de la Revolución Institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928-1945), México, Siglo XXI.
- Gómez Orfanel, Germán (1991). “Significado y alcance de la técnica normativa”, Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas, Madrid, Comunidad de Madrid.
- José Valenzuela, Gorgette (2007). “Reelección en la Cámara de Diputados Federal de 1916 a 1924”, en Espinosa, Toledo Ricardo y Weldon Jeffrey (coordinadores), Para qué sirve el Poder Legislativo, México, UAM-Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa.
- Mora-Donatto Cecilia (2006). Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada. México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados.

Cecilia Mora-Donatto

- Mora-Donatto Cecilia (2008). “Urge rediseñar el servicio de carrera del Congreso mexicano”, Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, julio-diciembre, núm. 19, México.
- Rodríguez Esteban David (2004). Los dueños del Congreso. El Poder Legislativo secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero. México, Grijalbo.