

El Poder Legislativo una propuesta para su transición a la democracia

Adolfo Riva Palacio Neri

Sumario: 1. Introducción / 2. División de poderes / 3. Integración de la Cámara de Diputados / 4. La desaparición del Senado / 5. Actividades de la Cámara de Diputados / 6. Infraestructura.

El Congreso de la Unión tiene un problema histórico: no ha cumplido sus atribuciones de conformidad con los fines constitucionales para los que fue creado, solamente ha funcionado para aprobar -con ligeras modificaciones- las iniciativas presidenciales.

1. Introducción

En estos momentos de inquietud y agitación en el país, en que se habla de la conveniencia de una transformación de las instituciones, esporádicamente, aparecen en los periódicos declaraciones de diputados y senadores que expresan la necesidad de actualizar las normas reglamentarias de ambas cámaras, pero al parecer no nos hemos percatado que el Congreso de la Unión requiere una reforma profunda, una transformación estructural; modificaciones que lo conviertan en un poder renovado. En México se debe de dar un debate público a nivel nacional, sobre la naturaleza y funciones del poder legislativo. El objetivo del presente trabajo consiste en intentar crear conciencia y estimular este debate. El Congreso de la Unión tiene un problema histórico: no ha cumplido sus atribuciones de conformidad con los fines constitucionales para los que fue creado, solamente ha funcionado para aprobar -con ligeras modificaciones- las iniciativas presidenciales. El órgano legislativo ha trabajado de acuerdo con los tiempos de los presidentes sin poder llevar a cabo un verdadero análisis de las iniciativas de ley. Es un órgano controlado por el titular del ejecutivo a quien le ha servido para, formalmente, legitimar y darle legalidad a sus actos, a través de la aprobación de las leyes, al seguirse un proceso establecido en la Carta Magna, sin que de hecho haya existido la posibilidad real de contraer o modificar

la voluntad de los presidentes. Ante esta situación tenemos que plantear soluciones singulares, tomando en cuenta que intentamos resolver no solamente un problema de la forma en que han actuado los senadores y diputados, sino que desde nuestro punto de vista, la estructura bicameral debilita y neutraliza el potencial de poder que existe en los órganos legislativos.

Muchos analistas sostienen que el país vive una transición, la mayoría desea que este cambio se dirija hacia la democracia en la que exista la división de poderes y el respeto a los derechos individuales.¹ En este contexto, el Congreso de la Unión puede llegar a ser un pilar de la democracia, si y sólo si, se transforma y adquiere no sólo autonomía, sino también poder. En México, la división de poderes ha sido un mito; existe un predominio indiscutible del Poder Ejecutivo, por lo que el objetivo de una reforma democrática consistirá en limitar las facultades constitucionales y metaconstitucionales del

1. El modelo mexicano sigue los lineamientos del modelo estadounidense en lo relativo a la separación de poderes y federalismo. Wilson sostiene "La versión norteamericana de la democracia representativa se basó en dos principios importantes, ambos sobre la distribución del poder, la separación de poderes y el federalismo. El poder político en los Estados Unidos había de ser compartido por tres ramas separadas del gobierno", James Q. WILSON, *el gobierno de los Estados Unidos*, Limusa, México, 1992,

Presidente, y al mismo tiempo se incrementará el poder de las otras dos ramas del gobierno. Se tiene que buscar un equilibrio de poderes en el que ninguno de ellos pueda llegar a ser arbitrario ni contar con la capacidad de manipular la ley. Se trata de llegar a tener un gobierno efectivo pero limitado.² Tampoco se debe llegar al extremo de crear entes tan poderosos que se neutralicen entre sí, con lo que se produciría un inmovilismo gubernamental que no resolvería los problemas que se generan en la sociedad.

La actitud del reformador tiene que ser abierta, creativa y sin dogmas teóricos; su punto de partida será el análisis del problema, y su objetivo, la búsqueda de soluciones; *a priori*, no tiene que copiar fórmulas del extranjero o seguir al pie de la letra teorías elaboradas por grandes juristas. Esto no quiere decir que no se tomen en cuenta las experiencias de otras sociedades y el avance doctrinal en alguna área, lo que se pretende es evitar que las experiencias de otros países o alguna doctrina inhiban la búsqueda de nuevas alternativas o la combinación de opciones que nos conduzcan a soluciones efectivas.

Es oportuno recordar que en política todo es convencional, el hombre crea sus órganos de gobierno porque considera que van a resolver los problemas de mando y cooperación. Lógicamente hay que tener en cuenta que no existen instituciones obligatorias por sí mismas. Una institución no tiene que ser forzosamente de una manera específica; si se tiene determinada forma de gobierno es porque así lo convinieron quienes hicieron la Constitución, con ella buscaron ciertos resultados. Todas las instituciones políticas son medios e instrumentos para lograr ciertos fines y actualizar determinados valores.

Otro aspecto que no podemos perder de vista es la necesidad de conocer la naturaleza humana, por lo que se tiene que prever, y a partir del supuesto de que el interés propio conduce a quien tiene poder a imponer su voluntad, por lo que se tiene que limitar el mando.³

Hay dos medidas fundamentales para fortalecer al Poder Legislativo: Se tiene que desaparecer la Cámara de Senadores y eliminar el principio de

sentación proporcional. En el nuevo Poder Legislativo sólo existirá una Cámara de Diputados electa por el principio de mayoría absoluta. A continuación se desarrollan estas propuestas.

2. División de poderes

Uno de los principios para organizar el Estado mexicano ha sido la división de poderes. Con ello se ha intentado proteger la libertad de las personas y evitar el abuso de poder de los gobernantes. Esta es la esencia y justificación de la separación de funciones al crear los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Tena Ramírez nos dice: "... A partir de Locke, éste motivo para fraccionar el poder público, aunque no desaparece, pasa a ocupar un lugar secundario. Y entonces surge como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso. De este modo la división de poderes llegó a ser, y continúa siéndolo hasta la fecha, la principal limitación interna del poder público, que halla su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

Según Locke, «para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del estado». Montesquieu dice en frase que ha llegado hasta nuestros días como médula del sistema: «Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición de las cosas, el poder detenga al poder».

La limitación del poder público, mediante su división es en Locke, y sobre todo en Montesquieu, garantía de la libertad individual".⁴

En nuestra historia constitucional se ha reiterado este principio desde los elementos constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón en 1811, hasta nuestros días.

2. El reto al que se enfrentaron los constituyentes estadounidenses fue resultado de dificultades históricas, concretas, no teóricas, "El problema, de esta manera, resultó delicado: cómo formar un gobierno con efectividad, pero que no fuera tan fuerte que pudiera pasar sobre la libertad de sus ciudadanos", *op. cit.*, p. 30.
3. Es uno de los supuestos de los que partieron los constituyentes estadounidenses, *op. cit.*, pp. 37-38.

4. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 212.
5. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del Congreso 'a Unión, LH Legislatura, México, 1985, articulado, tomo VI, pp. 49-3 a 49-51.

Los fines que se persiguen con la división de poderes continúan siendo válidos independientemente de que no se hayan conseguido; las razones por las que se creó esta teoría no han desaparecido, el hombre continúa actuando de la misma forma. Si hacemos un juicio de valor, encontramos que es deseable que cualquier gobierno que tengamos respete la libertad de las personas y le establezcamos controles para evitar el abuso del poder. Si queremos transitar a la democracia tendremos que conservar la división de poderes.

Ya tomada esta decisión, consideramos deseable que el cambio nos conduzca a la práctica real de un sistema presidencial, ya que si optamos por un sistema parlamentario, la fusión de dos ramas del gobierno en el parlamento, dada nuestra experiencia histórica, sólo cambiaría el poder absoluto del Presidente al poder absoluto del Primer Ministro, y el control del poder de un solo órgano sería más difícil de alcanzar.

3. Integración de la Cámara de Diputados

De acuerdo con el Artículo 52 de la Constitución política, la Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos, según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

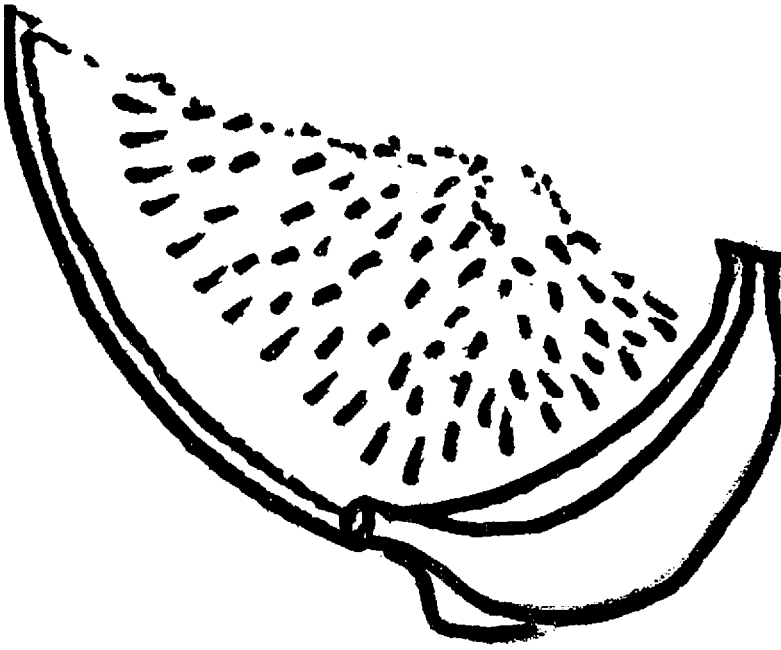
Como está organizada la Cámara, la gran mayoría de los diputados electos por ambos principios no tienen vinculación con el pueblo que los eligió, no cuentan con una base popular autónoma de poder, a lo que tenemos que agregar que tampoco ejercitan cabalmente su función legislativa. Para los diputados del PRI es un cargo más en su carrera burocrática y sindical, al que han llegado por el apoyo presidencial, o de algún secretario del estado, Fidel Velázquez u otro personaje cercano a los tomadores de decisiones del Ejecutivo; y para los diputados de los partidos de oposición es otro escalón en su lucha por alcanzar el poder, vinculados más a su partido que a sus votantes. Es mínimo el trabajo de los diputados de mayoría relativa que realizan en su distrito, y por lo que hace a los de representación proporcional, por la forma en que son electos, no tienen ninguna vinculación, en su carácter de diputados, con el grupo de ciudadanos que votó por ellos.

Se tiene que redefinir la función del diputado; dejar expresamente asentado en la Constitución su carácter de mandatario de sus votantes. Tendrán la obligación de conciliar en sus acciones el interés distrital, el interés estatal, con el interés nacional. Su función no consistirá sólo en legislar sino que también será gestor de los votantes de su distrito ante las autoridades federales, estatales y municipales; vigilante de las acciones de los poderes Ejecutivo y Judicial, y conciencia de México al debatir pública y abiertamente los problemas de interés nacional.

Para vincular a los diputados con los votantes, tenemos que delimitar quiénes votaron por determinado candidato, por lo tanto, en un distrito específico sólo se tiene que elegir a un diputado. La relación votante-representante popular no se puede tener si se cuenta con el principio de representación proporcional, porque estos son electos mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales que abarcan varios estados, por, lo que si eliminamos este principio sólo queda el de mayoría, pero como la mayoría relativa puede dar como resultado que quien gana es la minoría más grande, se tiene que establecer el principio de mayoría absoluta, es decir, ganará el diputado que obtenga más del 50% de los votos emitidos. Como se presentarán ocasiones en que nadie obtenga ese porcentaje, tenemos que establecer la segunda ronda. Esta se llevará a cabo quince días después de que el órgano electoral respectivo haga la declaratoria de que ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría absoluta, entonces los dos candidatos con mayor número de votos volverán a competir y ganará el que obtenga la mayoría relativa de esta segunda vuelta. Si llegará a darse un empate en la segunda elección, ambos candidatos se convertirán en diputados, toda vez que esto sólo se dará por excepción, y la misma proporción de votos obtenida por los contendientes nos indicará que la ciudadanía, con cierto grado de intensidad, está dividida en igual proporción en cuanto a sus preferencias, por lo que es mejor que todos estén representados, dado que con esta solución no se perjudicará el funcionamiento global de la cámara y el diputado sigue vinculado a su comunidad.

El fin que se busca al introducir el principio de mayoría absoluta y la segunda vuelta, es que quien obtenga el triunfo lo halla con el apoyo de más de la mitad de los votantes.⁶

6. Se puede consultar a Giovanni SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, 1994, en especial la primera parte denominada Sistemas Electorales.



una gran cantidad de gentes activas, preparadas, líderes naturales, etc., y que es necesario fomentar la preparación de cuadros y evitar el desperdicio social de talentos de hombres y mujeres valiosos, a los partidos que hayan obtenido el 5% de la votación nacional, tendrán derecho a quince diputados de partido (esta cantidad se basa en la experiencia de la Cámara de Diputados en la que siempre existe un grupo pequeño de cada partido que sobresale y nunca es mayor a ese número). Estos diputados tendrán el mismo nivel, derechos y obligaciones que los de la mayoría absoluta, con

excepción de la gestoría, porque no

Para que lo anterior funcione, es indispensable que existan elecciones libres y limpias en nuestro país y quien organice las elecciones no sea un poder sometido, dependiente política, legal ni financieramente de los otros tres poderes. Tenemos que establecer el cuarto poder, el encargado de organizar las elecciones.⁷

Para que la democracia funcione es imprescindible considerar a los votantes como adultos que saben discernir entre alternativas y que tienen la libertad y capacidad necesarias para elegir a quien ellos quieran cuantas veces lo deseen hacer, por lo tanto, y en virtud de que va a existir un vínculo entre diputados y ciertos grupos de votantes, se tiene que permitir la reelección de los representantes populares, ya que si no trabajaron bien durante su encargo, serán sancionados por el pueblo al no volver a votar por ellos. Asimismo, si el elector es el que decide, no es necesario exigir el haber nacido en determinado lugar o tener cierta residencia (esto, por razones históricas y de seguridad nacional no se puede aplicar para Presidente de la República).

Para no debilitar a los partidos políticos, se exigirá que sólo se podrán presentar candidatos postulados por partidos registrados. Por otro lado, en virtud de que en el interior de estas organizaciones se agrupa

tendrán vinculación alguna con un determinado distrito. A estos diputados se les prohibirá la permanencia seguida en dos legislaturas, excepto la posibilidad de una reelección discontinua para promover la circulación de las élites dentro de los partidos.

Se propone que se realice una evaluación de la conveniencia de una nueva redistribución de los distritos electorales y de su número, en un debate público en donde se den argumentos, tomando en cuenta el número de población y las características geográficas de cada lugar y se evite la práctica de *Gerrymandering*.^{*}

4. La desaparición del Senado

En México, en 1824, se estableció el bicameralismo al seguir el modelo estadounidense. Se suponía que el Senado de la República representaba a los estados.

Tena Ramírez resume las ventajas del sistema bicameral de la siguiente manera:

"la. Debilita, dividiéndolo, al Poder Legislativo que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece, pues, el equilibrio de los poderes dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del poder rival.

7. Un debate en proceso dentro del IFE, es precisamente sobre la construcción de un régimen electoral libre y competitivo. Diferentes autores y partidos políticos se han referido a este sistema.

8. SARTORI, Giovanni, *op. cit.*, p. 35.

2a. En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el congreso quien tiene la razón.

3a. La rapidez en las resoluciones, necesarias en el Poder Ejecutivo no es deseable en la formación de las leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio".⁹

Elisur Arteaga Nava, por su parte, afirma:

"El bicameralismo ha sido una constante en la historia constitucional de México; se ha buscado con la existencia de dos cámaras ponderación, equilibrio, serenidad, ecuanimidad, dar curso a diversos pareceres emitidos en diversos foros y contextos; todo ello aun a costa de restar velocidad al proceso legislativo y, cuando menos en teoría, de dar lugar a reiteraciones al momento del debate".¹⁰

En este asunto estamos obligados a contrastar el deber ser con el ser. Si analizamos el funcionamiento efectivo del congreso, si realizamos un juicio objetivo, obtendremos la conclusión de que en nuestro país durante la vigencia de la Constitución de 1917, la realidad del Congreso de la Unión ha caminado por un sendero totalmente opuesto a sus fines, las supuestas ventajas, en nuestro medio, han sido desventajas. Su deficiencia no sólo radica en los individuos o en los usos y costumbres de la política mexicana sino, sobre todo, en los aspectos estructurales del Senado, al ser una cámara que con su sola existencia hace que se diluya el poder de los legisladores y debilite su representación. El Senado no representa a los estados, ni ha sido el elemento que haya dado ponderación, serenidad, o evitado la precipitación.¹¹ La división del Poder Legislativo ha sido una herramienta más del ejecutivo para el debilitamiento del primero.

¿Por qué se propone desaparecer la Cámara de Senadores? Por cuatro razones:

1. Uno de los problemas estructurales del Congreso de la Unión es que no tiene poder, no limita a nadie,

no influye en la construcción del país, por lo que si suprimimos el elemento debilitante de ser constituido por dos cámaras que se restan poder una a otra y eliminamos la duplicación de funciones que han producido ineficiencias, automáticamente lo vamos a fortalecer, con lo que evitamos la dispersión, y unificamos su fuerza.

2. El Senado no ha representado los intereses de los estados, ha estado sometido por el titular del Ejecutivo. Su función ha sido cumplir los deseos del Presidente en turno, protegerlo y combatir algún peligro potencial que pudiera surgir de la Cámara de Diputados.

En la historia de México, la Cámara de Senadores ha existido con regímenes federalistas y centralistas. Al principio del régimen federal establecido por la Constitución de 1857 los liberales lo desaparecieron y no fue sino hasta 1874 que se restableció con la finalidad de debilitar al congreso unicameral.¹²

En México, la división de poderes ha sido un mito; existe un predominio indiscutible del Poder Ejecutivo, por lo que el objetivo de una reforma democrática consistirá en limitar las facultades constitucionales y metaconstitucionales del Presidente, y al mismo tiempo se incrementará el poder de las otras dos ramas del gobierno.

Ha sido un mito el que la Cámara de Senadores constituya el elemento federativo. México no ha vivido un auténtico federalismo de acuerdo con el texto de las leyes supremas. En teoría han existido los regímenes federales, pero de hecho hemos vivido un régimen centralista; no hay casos de senadores que se hayan opuesto a una iniciativa de la ley argumentando públicamente defender a su estado.

3. Se supone que el Senado evitaría la precipitación, ya que si las leyes se tenían que aprobar en dos cámaras, habría tiempo para su estudio y meditación; con el bicameralismo existiría ponderación, equilibrio y serenidad. Los hechos desmienten este supuesto: lo cotidiano es la legislación al vapor, nunca se ha detenido una iniciativa presidencial, y sus modificaciones tampoco han sido sustanciales. Ha habido casos en que una minuta de reformas a la Constitución enviada por la Cámara de Diputados, en el Senado se le da entrada y turno por la mañana, se cita a una sesión ves-

9. TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 270.

10. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional. Instituciones federales, estatales y municipales*, UNAM, México, 1994, tomo I, p. 150.

11. TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 273. "Desde entonces nadie ha discutido la necesidad de que exista el Senado; pero hay que reconocer que en México esa institución no ha llenado sino escasamente sus fines. En el Senado nunca han hallado los Estados representación de tales... Debemos concluir, por lo tanto, que el bicameralismo ha sido entre nosotros una de tantas

12. ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.*, pp. 155-175; y ROMERO VARGAS YTURBIDE, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la república mexicana*, Ediciones del Senado de la República, México, 1967, pp.

perlina, y en ésta, se le da primera lectura al dictamen, se dispensa la segunda lectura y se somete a discusión y votación.¹³ Con el procedimiento que se propone adelante, sin necesidad del Senado, se evita la rapidez y se cumple con un análisis serio.

4. Teóricamente, de acuerdo con el Artículo 72 constitucional, las iniciativas de ley son discutidas sucesivamente por ambas cámaras y existen las reglas para cuando un proyecto es modificado o rechazado por la cámara revisora. Sin embargo, en la práctica este mecanismo no ha funcionado de conformidad a su texto. Ha sido rarísimo que la cámara revisora modifique o rechace la minuta que le envía la cámara de origen. Generalmente, en conferencia de comisiones de ambas cámaras, antes de que se elabore el dictamen en la cámara de origen, se discuten las opiniones de los integrantes de la comisión que le corresponderá en la cámara revisora*, o en un intercambio en forma privada o económica, entre Presidentes de Comisiones, se conocen las opiniones de los legisladores. Con esta práctica se desvirtúa el proceso legislativo creado por el artículo 72 constitucional.¹⁴ De aplicarse el texto legal, la duplicación de funciones creadas por la Constitución produciría un mecanismo lento, engorroso, ocioso y reiterador de argumentos; las cámaras son órganos muy grandes y complejos. A la discusión de una comisión, por decir un número, integrada por 30 miembros y por 500 en pleno, es difícil que se le escape algún argumento que hiciere valer el Senado. Por supuesto que estamos hablando de casos en que realmente son analizadas las iniciativas.

Todas las facultades que tiene el Senado podrían ser ejercidas por una sola cámara.

13. Véase el *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, del 28 de noviembre de 1986, en el que se asienta que en la sesión matutina del Senado de esa fecha, se recibió la minuta proyecto de decreto que reformaba los artículos 52;53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60 y 77, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aprobado el mismo día 28 de noviembre de 1986 por la Cámara de Diputados; se turnó a las comisiones unidas Primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales, y se citó a sesión vespertina a las 16:00 horas de ese mismo día, en esa sesión se dio primera lectura al dictamen, posteriormente se consultó a la asamblea, en los términos del artículo 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, si se consideraba ese asunto de obvia y urgente resolución y en ese caso si se le dispensaba la segunda lectura. La asamblea asintió, se le dispensó la segunda lectura y se puso a discusión en lo general, haciendo uso de la palabra cinco senadores para apoyar el dictamen; como ningún legislador lo discutió en lo particular se procedió a recoger la votación y se aprobó por 48 votos en esa sesión.

14. Se puede consultar el dictamen de la Cámara de Diputados sobre la iniciativa de reformas constitucionales relativas al Poder Judicial que envió el presidente Ernesto Zedillo. El Senado la aprobó el 17 de diciembre de 1994, y tres días después, el 20 de diciembre, estaba listo el dictamen en la Cámara de Diputados. En este documento, en los puntos 2 y 3 de los antecedentes, expresamente se habla de una reunión de conferencia de comisiones llevada a cabo el 9 de diciembre de 1994, en la que se intercambiaron opiniones y posturas.

La participación de los partidos políticos y la movilización social obligó al gobierno a transformar el Senado, por lo que se crearon los senadores de la primera minoría. Con la reforma se trató de imitar la integración de la Cámara de Diputados sin romper el dogma de que la Cámara de Senadores representa a los estados.

S. Actividades de la Cámara de Diputados

a) Una falla importante en el funcionamiento del congreso ha sido la rapidez con la que se ha legislado. Se ha trabajado de conformidad con los tiempos del Presidente de la República, y no se ha tenido tiempo para un verdadero análisis de las iniciativas, con lo que, de hecho, se ha nulificado la función legislativa de las cámaras. Para evitar esta disfunción se propone que el nuevo congreso unicameral sesione durante dos periodos cada año; el primero comenzará a partir del primero de septiembre y terminará el 15 de diciembre, y el segundo del 15 de marzo al 15 de julio. Todas las iniciativas, incluyendo las relativas a la materia fiscal, se van a presentar en cualquiera de los dos periodos, pero solamente podrán ser aprobadas, cuando menos, al siguiente periodo de sesiones. Para que una iniciativa pueda ser aprobada en el mismo periodo de sesiones en que se presentó, en virtud de la urgencia para su entrada en vigor, la cámara en pleno aprobará, por las dos terceras partes de sus miembros, si se le da un trámite especial. Al autorizar el procedimiento rápido, los miembros de la comisión que elaboran el dictamen, estarán obligados a exponer las razones por las que se estima urgente su aprobación.

Toda iniciativa tendrá que ser turnada a una comisión y la ley establecerá el siguiente procedimiento para su análisis:

- 1) La iniciativa se reparte a los miembros de la comisión para que se enteren del contenido de la misma.
- 2) Pasado un tiempo prudente, cuyos plazos serán fijados en función de cada iniciativa, para que los legisladores tengan conocimiento del contenido de la misma, el Presidente de la Comisión convocará a una reunión en donde se fijará cómo y cuándo se consultará a expertos, miembros del Ejecutivo que elaboraron la iniciativa, grupos de personas interesadas o potencialmente afectadas por la iniciativa o cualquier otro grupo relacionado con la misma. Se pretende que estas consultas sean amplias y profundas.
- 3) Después de realizadas las consultas, el dictamen será aprobado o rechazado por la mayoría de los miembros de la comisión, no los presentes en la sesión.

La actitud del reformador tiene que ser abierta, creativa y sin dogmas teóricos; su punto de partida será el análisis del problema, y su objetivo, la búsqueda de soluciones; a priori, no tiene que copiar fórmulas del extranjero o seguir al pie de la letra teorías elaboradas por grandes juristas.

4) Aprobado por la comisión el dictamen, inmediatamente se reparte a los integrantes de la cámara para que lo estudien, y la comisión que establece la agenda fijará la fecha para su discusión y aprobación en el pleno. Con esto también eliminaremos el procedimiento caduco de dar primera y segunda lecturas a los dictámenes.

El trabajo en comisiones será arduo y sumamente importante.

b) La ley orgánica tiene que facultar a los diputados para poder citar a cualquier persona (expertos, funcionarios, ciudadanos) a comparecer ante las comisiones legislativas, investigadoras, jurisdiccionales o de vigilancia. Las personas estarán obligadas a comparecer y de no hacerlo, a los particulares se les aplicará los arrestos que fueran necesarios y a los funcionarios, en un primer momento, un arresto, y si persisten en su negativa a presentarse, se les destituirá de su cargo.

El objetivo de esta medida es que los representantes populares tengan las herramientas necesarias para allegarse la mayor cantidad de información posible.

Se tendrá que especificar en la ley que los funcionarios y particulares tienen la obligación de entregar toda la información que tengan, con la única excepción de la garantía consagrada en la fracción II del artículo 20 constitucional, cuando se le relacione con algún delito.

c) Existirán cuatro tipos de comisiones:

- 1) Las de dictamen legislativo para analizar las leyes.
- 2) Las jurisdiccionales como existen ahora.
- 3) Las de vigilancia de las acciones del Ejecutivo y Judicial. Existirían dos comisiones con las secciones que fueran necesarias para analizar cualquier asunto relacionado con el funcionamiento de los otros dos poderes. Para poder iniciar cualquier investigación y análisis de esta naturaleza, tiene que aprobarlo el pleno de la cámara por las dos terceras partes de los miembros presentes. Después de que la comisión realice su trabajo, emitirá una recomendación en la que se incluya un diagnóstico y las posibles soluciones, la que será aprobada por las dos terceras partes de los miembros del pleno que estén presentes en la sesión, se enviará al titular del poder correspondiente y se publicará completa en el *Diario Oficial de la Federación*. La aplicación de las soluciones propuestas no

serán obligatorias a los otros dos poderes. No pueden ser vinculatorias porque sojuzgaríamos al Ejecutivo y Judicial, pero las recomendaciones servirán como presión moral para que se solucionen los problemas o se apliquen acciones correctivas. Se propone que estas comisiones vayan mucho más allá del actual artículo 93 constitucional.

4) Las investigadoras, que podrán referirse a cualquier problema de interés nacional como, por ejemplo, contaminación, delincuencia, desempleo, etc. Para que se creen, se necesitará la aprobación de la mayoría de los miembros presentes de la sesión de pleno. Sus conclusiones se harán saber a las autoridades competentes a través de una recomendación que se publicará completa en el *Diario Oficial de la Federación*. Tampoco serán obligatorias. Esto último no les resta fuerza moral, además de que como legisladores pueden crear la ley que estimen pertinente de acuerdo a sus atribuciones.

d) Para apoyar a los representantes populares en su función de gestoría, a nivel constitucional, se tiene que establecer la obligación de las autoridades federales, estatales y municipales de responder por escrito en breve término a las gestiones de los diputados, y de no hacerlo, en una primera instancia, en un procedimiento sumarisimo, la autoridad judicial federal amonestará al funcionario público y, si continúa con su actitud de silencio se le destituirá.

e) Se crearán dos comisiones especiales, la primera para vigilar la actuación de la Procuraduría General de la República, y la segunda con la misma función sobre el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), para que las acciones de ambas dependencias estén dentro de la ley. Ambos órganos del Ejecutivo estarán obligados a informar periódicamente a las comisiones de sus actividades y a entregar la información sobre un asunto particular que le sea requerido. En este tipo de asuntos, en virtud del contenido de la información, los diputados estarán obligados por la ley a no dar información a la prensa o a sus compañeros. En caso de que existiera alguna irregularidad, después de que el pleno en sesión secreta aprobara por las dos terceras partes de los miembros de la cámara una recomendación, se enviará al titular del Ejecutivo y se publicará completa en el *Diario Oficial de la Federación*.

J) Crear la comisión de ética de la Cámara de Diputados para analizar su comportamiento como representantes populares. Para que pueda funcionar se tiene que elaborar un código de ética, y las sanciones irán desde la amonestación hasta la expulsión. A los diputados se les tiene que reiterar de manera expresa que durante el tiempo de su encargo deberán actuar con responsabilidad, en beneficio del pueblo y guiados por acciones razonables.

En el caso de que los miembros de las comisiones que vigilan la actuación de la Procuraduría General de la República y del CISEN, dieran a conocer información de su trabajo, la comisión de ética después de escuchar sus razones los podría expulsar de la Cámara.

g) Las funciones en cuanto a vigilancia del ejercicio del presupuesto y del cumplimiento de programas del Ejecutivo las llevará a cabo el Poder Legislativo, por lo que continuará existiendo la Contaduría Mayor de Hacienda, y las funciones de fiscalización que actualmente tiene la Secretaría de la Contraloría pasarán al congreso unicameral.

h) La comisión de régimen interno y concertación política mantendrá sus atribuciones que le confiere el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Se agregará que la orden del día se elaborará y hará del conocimiento de todos los diputados una semana antes del día de la sesión.¹⁵

i) Las actividades del Poder Legislativo tienen que ser públicas, a sus trabajos y documentos deben tener acceso todos los ciudadanos. La única excepción serán los documentos e información de trabajo de las comisiones de vigilancia de la Procuraduría General de la República y del CISEN, de los que sólo se darán a conocer las recomendaciones.

En la ley se establecerá expresamente que la Cámara de Diputados tiene la obligación de expedir copias fotostáticas a costa de los interesados de iniciativas de ley, versiones estenográficas de sesiones de comisiones, comparecencias, recomendaciones, diario de los debates, etcétera.

j) Es necesario crear una estación de radio o televisión, de acuerdo a las posibilidades económicas del país, que transmita en vivo las sesiones del pleno, comisiones, comparecencias, etc., y haga programas de información sobre las actividades del Poder Legislativo.

k) Se tiene que cambiar la forma en que se llevan a cabo las comparecencias de los secretarios de Esta-

do. Con el formato actual no se da un verdadero debate, no se permite el diálogo. Se tiene que establecer un mecanismo por medio del cual el diputado pregunte, conteste el funcionario y si no fue claro, faltó mayor información o fue evasivo, volverle a preguntar, así hasta que quede claro y se haya dado un intercambio de argumentos. Las comparecencias, salvo excepciones, no tienen que ser ante el pleno, ni desahogarse en un solo día, pueden llevarse a cabo en las comisiones, con lo que se hará más ágil el intercambio de ideas, y no necesariamente el compareciente tiene que ser el Secretario del Estado, también deben comparecer los funcionarios que manejan y conocen el asunto; en ocasiones es más provechoso escuchar al funcionario que en mayor medida conoce el tema.

6 Infraestructura

Hay que establecer un mecanismo electrónico para la votación, que tenga memoria del sentido del voto que emitió cada diputado, con lo que se ahorrará tiempo y los ciudadanos de cada distrito podrán saber si se ha defendido su interés o no.

Para cumplir adecuadamente con sus funciones, todos los diputados tienen que contar con recursos humanos, financieros y materiales adecuados, entre los que se incluyan un buen salario, oficinas dignas para él y su equipo, viajes a su distrito durante el desempeño de su encargo, envío gratuito de documentos, etc. Estos recursos serán para cumplir sus tareas oficiales como representantes populares, no pueden ser utilizados para fines privados.

Cada diputado contará con 20 asistentes (profesionales y personal secretarial) que le ayudarán a cumplir sus diversas funciones. Si no se da un apoyo adecuado el representante popular no podrá realizar sus tareas con eficiencia.

La cámara tiene que incrementar su servicio de biblioteca e informática y crear un cuerpo institucional de asesores para el congreso, que prestará su servicio profesional a todos los diputados. Estos serán funcionarios apartidistas, se contará con especialistas en diversas áreas del conocimiento como Tecnología, Economía, Derecho, Desarrollo Industrial, Política Internacional, Medio Ambiente, Problemas de Pobreza, etcétera.

Todas las comisiones contarán con presupuesto para cumplir sus funciones, tendrán un número adecuado de asistentes, asesores y personal secretarial. Asimismo se les dotará de lugares para trabajar.

15. ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.*, pp. 197.