

INTRODUCCIÓN

En abril de 2014 se publicaron más de cuatro decenas de reformas a diferentes artículos de nuestra Constitución agrupadas bajo el título de reforma político-electoral. Dichas modificaciones impactarán no sólo a las instituciones electorales nacionales, sino también a diversos tipos de nombramientos y a los gobiernos de coalición, entre otras figuras jurídicas. Pero, sin duda, resultan especialmente relevantes para nuestro Congreso las reformas a los artículos 59 y 116 porque a partir de las elecciones federales de 2018 con fundamento en dichos preceptos se permitirá la reelección consecutiva de diputados federales y locales hasta por cuatro ocasiones y la de senadores hasta por dos, lo que posibilitará que nuestros representantes ocupen dichos cargos hasta por doce años.

Es, justamente, en dicha reforma político-electoral en donde encuentra su motivación este libro cuyo objetivo es contribuir a la apertura de un amplio debate sobre las necesarias reformas estructurales y procedimentales que requiere el Congreso mexicano para ejercer, en condiciones, el mecanismo de la reelección consecutiva y para que las modificaciones a dichos preceptos constitucionales no pasen desapercibidas. Para quienes aspiran a ser legisladores bajo esta nueva regla de la representación es necesario conocer cuál es el escenario al que llegarán a desarrollar sus funciones legislativas y para quienes hoy son legisladores este texto dará luces sobre los ámbitos en los que es necesario trabajar en los próximos cuatro años para poner en ritmo a nuestro Congreso.

Hemos sostenido que en un Estado democrático para valorar la actuación de los representantes no basta con apelar a la legitimidad representativa, que deriva ciertamente de las urnas, sino

que, cada vez, es más importante valorar la *legitimidad funcional* de quienes nos representan en sede parlamentaria.

Si bien el concepto de legitimidad representativa es más comprensible para todos los ciudadanos porque lo experimentamos con cierta regularidad cuando somos emplazados a las urnas y de dichos resultados electorales emerge la conformación de nuestras asambleas representativas, ya sea locales o federales. La legitimidad funcional tiene relación con la eficacia a través de la cual dichas instituciones democráticas, representativas por excelencia, desarrollan todas y cada una de las funciones que constitucionalmente se les atribuyen y, por ser eficaces, se legitiman a sí mismas. Es decir, los representantes cumplen en forma adecuada 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, de manera organizada, 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 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 por representantes nacionales. Es éste, y no otro, el enorme capital político

INTRODUCCIÓN

3

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 a sí nuestras asambleas representativas es la de la legitimidad funcional, es decir, la eficacia en sus funciones, 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; la reelección consecutiva debe convertirse en el gran motor de transformación del Congreso mexicano.

A nadie escapa hoy que las inercias del pasado hegemónico en nuestras cámaras y las reglas creadas para ese escenario de partido único así como la incipiente consolidación de un estatuto parlamentario en el que la oposición pueda actuar con decisión, condicionan decisivamente la actuación parlamentaria y exigen no sólo reformas puntuales, sino, incluso, motivan la adopción de una nueva visión 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:

- a)* redefinir la estructura orgánica y dimensión de las cámaras;
- b)* consolidar los cuerpos de apoyo técnico;
- c)* dejar atrás, de manera definitiva, el predominio del Ejecutivo en la planificación y el diseño de la acción legislativa del Congreso, así sea a través de un gran pacto político al margen del Legislativo;
- d)* convertir a las comisiones en los escenarios propicios para el desahogo del trabajo parlamentario;
- e)* romper con la elaboración masiva de normas cuya abundancia repercute en la calidad de la producción parlamentaria y en la pérdida de calidad legislativa;
- f)* superar el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del Parlamento, a través de los grupos parlamentarios, y reforzar la posición, hasta ahora, secundaria del parlamentario individual;
- g)* hacer frente, mediante procedimientos innovadores, a la om-

nipresencia 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 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 que también deberán hacer frente a la reelección legislativa consecutiva.

Por ello en este libro analizamos diversos procedimientos parlamentarios que, a nuestro juicio, exigen de una transformación precisa e inmediata, a saber, el legislador debe asumirse como el principal intérprete de la Constitución y hacerse cargo de un compromiso certero con sus representados para que las leyes que emanen del Congreso respeten mínimos que den seguridad y certeza al ciudadano y esto abone en su cumplimiento y en el fortalecimiento del Estado de derecho. Para esto, nuestras asambleas representativas, todas, las federales y las locales, requieren de un servicio de apoyo técnico que les suministre los estudios, análisis e información necesarios para poder negociar en igualdad de circunstancias frente al resto de los poderes. En suma, en el ámbito de la función legislativa el Congreso mexicano requiere de un considerable ajuste que lo convierta en el mejor escenario para la construcción de la voluntad colectiva.

Si bien, la manera en la que se legisla hoy en nuestros congresos no es la idónea y abre un amplio abanico de oportunidades,

INTRODUCCIÓN

5

ésta no es la excepción ya que también se encuentra debilitada otra de las facultades más significativa de los congresos en países con una mayor consolidación democrática que la nuestra, como es el control parlamentario.

Si el Congreso mexicano no se asume como el principal intérprete y desarrollador, en sede parlamentaria, de nuestra Constitución y tampoco se asume como un poder controlador y fiscalizador de la gestión gubernamental de los presidentes en turno, seguirá su debilitamiento institucional.

Las ideas de pesos y contrapesos, de fiscalización y rendición de cuentas deben convertirse en la moneda de curso legal entre nuestros legisladores. La oposición, en nuestras asambleas representativas, no ha comprendido el amplio campo de acción que tendría si tales mecanismos estuvieran mejor regulados; su actividad opositora sería más certera e inteligente y ofrecería mejores activos a nuestro sistema democrático. Por ello y porque las reformas recientes le siguen otorgando al Congreso amplias facultades de control es por lo que se hace necesario regularlas sin demora, para que nuestro Poder Legislativo sea un contrapeso verdadero al Ejecutivo.