

## RETOS DEL CONGRESO MEXICANO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LEGITIMIDAD FUNCIONAL

Cecilia MORA-DONATTO\*

*SUMARIO: I. Introducción. II. Una nueva visión de la función de representación. III. Principales fundamentos de nuestra teoría de la legislación. Por un modelo racional de creación de normas con rango de ley. IV. Las comisiones parlamentarias: órganos centrales del trabajo legislativo. V. El Congreso mexicano. Entre el control y el equilibrio. VI. Conclusiones: por dónde la tarea de organizar al Congreso desde el punto de vista de la reforma a las normas que lo rigen.*

### I. INTRODUCCIÓN

Resuenan todavía vigentes las palabras de Carl Schmitt en el sentido de que estamos frente a la “crisis del Parlamento”, y resulta actual dicha afirmación, porque el fundamento de la misma se encontraría en una crisis de mayor envergadura: la crisis de la democracia parlamentaria. Desde esta perspectiva, el Parlamento no sólo se habría separado de su modelo original, sino que además habría declinado su protagonismo político en beneficio no sólo del Poder Ejecutivo, sino de las directivas de los partidos políticos (partidocracia) y de los medios de comunicación (mediocracia). Lo anterior es consecuencia de la pérdida de legitimidad y de las graves deficiencias de funcionamiento inherentes a un órgano complejo, numeroso e incapaz de dar respuesta a las necesidades de las sociedades posmodernas, cuyas principales características son estar en permanente movimiento y en un proceso de desarrollo expansivo. Incluso el producto por excelencia del Parlamento, la ley, es fuertemente cuestio-

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

nado no sólo por las diversas deficiencias que se suscitan en su procedimiento, sino porque, además, ha ido cediendo su posición central en la cúspide del ordenamiento jurídico, frente a la normatividad administrativa mucho más expedita y fácil de emanar.

Si bien el anterior escenario, descrito en los años veinte del siglo pasado, parece estar palpitante, también es cierto que, como sostendría Kelsen, no hay más democracia posible que la democracia parlamentaria, de tal manera que de la suerte del Parlamento depende la suerte de la democracia. El Parlamento es, en suma, 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. De ahí la importancia del Parlamento en los Estados democráticos; sin aquél, éste no tiene continuidad.

Otra cosa muy distinta es reconocer que nuestras Asambleas representativas (y para ser más específicos el Congreso mexicano) están urgidas de una refundación. Esto es, de una redefinición y readaptación 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 coordinadas 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 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 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.

A nuestro juicio, todos estos retos y desafíos que enfrenta, hoy por hoy, el Congreso mexicano, y que lo ubican en una especie de encrucijada —que no son sino un cúmulo de asuntos pendientes que se han pospuesto por un sinfín de situaciones coyunturales— no tienen por qué considerarse como dificultades insalvables que ponen en tela de juicio la vocación que todo Parlamento está llamado a cumplir en un Estado democrático. Reiteramos: todos los desaciertos, excesos y cambios producidos recientemente en la vida política y social del 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 devie-

nen de estar integrado precisamente por representantes nacionales. Es éste, y no otro, el enorme capital político con el que cuenta el Congreso General.

El reto para mantener el papel del Congreso como elemento esencial en la conservación de nuestro sistema democrático radica en la conciencia de los desafíos enunciados más arriba, pero sobre todo en la necesidad de superarlos. La situación actual de nuestras asambleas son las de un Congreso que se ha convertido en prisionero de unos procedimientos inventados en el pasado, creados y recreados para funcionar en un entorno y circunstancias distintos a los actuales, de modo que ahora hay que hacer un grandísimo esfuerzo para adaptarlos a las nuevas necesidades a las que deben hacer frente. Las reformas y mejoras que requieren nuestras asambleas en su organización y funcionamiento no deben partir de posiciones ideológicas, sino de la constatación de las condiciones reales en que el Congreso debe desenvolverse, así como de la apreciación de las posibilidades de que esas propuestas sean viables y puedan llevarse a cabo. Este nuevo paradigma que el Congreso tiene frente a sí en el terreno de su juridificación, también es un nuevo reto científico en el estudio del incipiente derecho parlamentario mexicano, que debe iniciar por abandonar los lugares comunes y las propuestas que aparecen como inalcanzable y a modo de unos cuantos, para postular, en su lugar, conceptos que rescaten lo mucho de positivo que hay en estos órganos de representación y los derroteros a seguir para adaptarlos a las necesidades de los tiempos actuales. En suma, debemos todos: ciudadanos, políticos y académicos contribuir a la construcción de una nueva legitimidad funcional del Congreso mexicano que encuentre su fundamento en la eficacia en el cumplimiento de sus funciones legitimadora, legislativa y de control.

## II. UNA NUEVA VISIÓN DE LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN

No cabe duda de que, en los albores del nuevo siglo, el concepto de representación se ha distanciado considerablemente de los contenidos que solían atribuírsele en los inicios de los regímenes estamentales. La construcción pluralista y diversa de nuestras sociedades, muy especialmente de la mexicana, impiden admitir una idea única de “voluntad general”, y mucho menos que ésta se exprese por la vía del Congreso de la Unión. Lo que subsiste en las sociedades actuales es una diversidad (o pluralidad, si se prefiere) de intereses, creencias y voluntades que coinciden, se encuentran o concu-

rren en el Congreso y que mediante los mecanismos de integración que suponen los partidos políticos (en su expresión de grupos parlamentarios) y el procedimiento legislativo encuentran la vías idóneas de expresión y confrontación democráticas. Siguiendo a Kelsen, nuevamente, la representación actual se refiere más a la representación de posiciones colectivas, mediante los partidos que a una representación de diputados individualmente considerados. Pero es evidente que no sólo son posiciones partidistas las que tienen cabida en el Congreso, sino que, integrados en los partidos, podemos encontrar representación en las Cámaras de grupos de muy diversa índole: sociales, raciales, lingüísticos, económicos, etcétera. En suma, la actual representación parlamentaria es un reflejo del pluralismo partidario, pero también es algo más. Por ello conviene equilibrar en la legislación reglamentaria la posibilidad de que los representantes puedan actuar colectivamente, a través de su grupo parlamentario; o bien, atendiendo a sus propias motivaciones e intereses particulares en cuanto que representante de la nación o delegado de un grupo determinado.

No obstante lo anterior y a pesar de la enorme legitimidad que posee el Congreso en virtud de que sus miembros son electos mediante voto universal, directo y secreto, esto es, de ser un órgano que surge directamente de la voluntad popular no monopoliza, para sí, en nuestro sistema, esa expresión. Es decir, faltaríamos a la verdad si afirmáramos que el Congreso monopoliza la legitimidad democrática. Es evidente que el Ejecutivo tiene también una legitimidad de esa naturaleza en cuanto que también es electo mediante procedimientos democráticos; el Poder Judicial adquiere una naturaleza semejante por ser el aplicador de la ley elaborada democráticamente e, incluso, los órganos autónomos poseen esa legitimidad aunque derivada del propio Congreso. Ésta es, a nuestro juicio, la justa dimensión, el contexto apropiado en el que deben abordarse las reformas al Congreso mexicano. Por una parte, la justificación del Congreso la encontramos, como hemos dicho, en tanto que es el escenario, la arena, el foro en el que concurren las más variadas posiciones que subsisten en nuestra sociedad. Por otro lado, que dicha representatividad debe compaginarse con la legitimidad democrática propia del resto de los órganos del Estado, muy singularmente con la que posee el Ejecutivo. En el fondo de tales afirmaciones subsiste la idea del cogobierno como el mejor escenario para hacer frente a las necesidades de una sociedad que, como la mexicana, está urgida de un rumbo cierto. Si esa es la posición del Parlamento en un Estado constitucional y democrático, es más fácil entender, concebir y diseñar las funciones legislativas y de control.

Por lo que hace a la función legislativa, ésta recobra una dimensión diferente y se transforma, sin duda, el concepto de ley como manifestación parlamentaria de la voluntad general, expresada en normas generales y de amplio alcance, en un instrumento de gobierno, o si se prefiere de cogobierno (en la que participan el Ejecutivo y el Legislativo) y en la que encuentran cabida el mayor número de diferencia que existen en una sociedad. El papel que le corresponde jugar al Congreso puede fácilmente deducirse de lo expuesto, es el catalizador y componedor de los intereses de la sociedad mexicana. La iniciativa o propuesta del presidente de la República se ve complementada con la discusión y aprobación por parte del Congreso; mientras que el contenido efectivo de la ley se fija en el acto de aplicación concreto que lleva a cabo la administración y, también, por el Poder Judicial que es en última instancia el que define el contenido normativo práctico del ordenamiento. Desde esta amplia perspectiva, el Parlamento aparece como un eslabón más de la cadena de colaboradores, y no como el protagonista en la creación de las normas con rango de ley. Ahora bien, colaboración no puede ser la actitud pasiva del Congreso que apruebe intocadas las iniciativas que presenta el Ejecutivo; pero tampoco la colaboración puede ser obstrucción, esto es, no aprobar ninguna iniciativa presentada por el presidente de la República, dando la apariencia de que no se aprueba por el bien del país.

### III. PRINCIPALES FUNDAMENTOS DE NUESTRA TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN. POR UN MODELO RACIONAL DE CREACIÓN DE NORMAS CON RANGO DE LEY

La posición de colaboración del Congreso, en cuanto partícipe 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 México es ineludible abandonar la idea de procedimiento legislativo, para empezar a hablar de teoría de la legislación,<sup>1</sup> 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. En nuestro

<sup>1</sup> Para profundizar sobre el tema véase nuestro libro *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados-Porrúa, 2006.

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 beneficie su cumplimiento.

En el anterior contexto es donde se inscribe la necesidad de estructurar una teoría de la legislación, cuyo objeto de estudio no sean sólo las leyes publicadas, sin más, sino analizar asimismo el tránsito de la decisión política al momento en que ésta se concretiza 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.<sup>2</sup>

<sup>2</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 sentencias o contratos. Sobre el particular Coderch, Pablo Salvador, “Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa”, *Curso de técnica legislativa*, Madrid, GRETEL, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 11. Del mismo autor “Introducción”, *La forma de las leyes. 10 estudios sobre técnica legislativa*, Barcelona, GRETEL, Bosch, 1986, pp. 2-27. Por su parte, M. Martín Casals 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. “La fixació de models lingüístics en las directrius de técnica legislativa”, *La redacció de les lleis*, Barcelona, GRETEL, Escuela de Administración Pública de Catalunya,

Las leyes, como producto 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 y hasta el instante en el que ésta se concretiza mediante su incorporación e 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>3</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, pues, al “técnico” que indaga con métodos pretendidamente científicos la

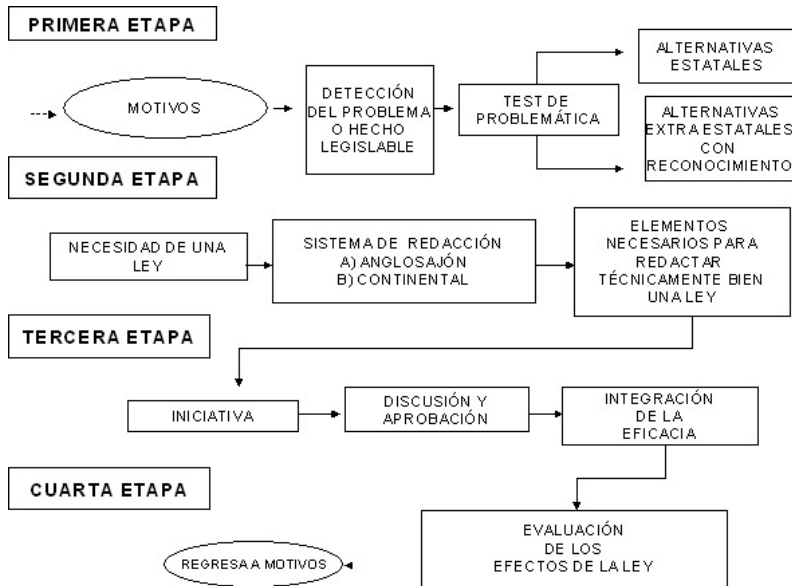
Generalitat de Catalunya, 1995, p. 172. Un aspecto también importante que hay que señalar es el carácter ajurídico de las reglas de técnica legislativa, como señala Salvador Coderch “conforme a la orientación dominante en Alemania federal, Austria, Suiza o, reciente, en Italia que son países con experiencia sobre la cuestión, las directrices se construyen como un texto artículo, como un conjunto de reglas pero, normalmente, no son reglas jurídicas”, “El título de las leyes”, *La forma de las leyes. 10 estudios sobre técnica legislativa*, Barcelona, GRETEL, Bosch, 1986, p. 15. Para más detalle véase Cazorla Prieto, Luis María, *Codificación contemporánea y técnica legislativa*, Madrid, Aranzandi, pp. 87-92.

<sup>3</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 primeras, 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, es la más usual y habitual. *Cfr.* Gómez Orfanel, Germán, “Significado y alcance de la técnica normativa”, *Técnica normativa de las comunidades autónomas*, Madrid, Comunidad de Madrid, 1991, p. 13. El trabajo de Geny es “La technique législative 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 primer término es atribuido a Filangieri, G., por su obra *Ciencia de la legislación (1780-1785)*. Para lo demás véase Atienza, Manuel, *Contribuciones a la teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 15-25.



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 con rango de ley que tiene que trasladar al papel una determinada decisión política.<sup>4</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 o no ser permanente y constante.



El esquema iniciaría con una serie de impulsos o motivos destinados a fijar lo que hemos denominado detección del problema o *hecho legislable*, 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 con-

4 La teoría de la legislación viene a significar no sólo una racionalización de la producción normativa legal, sino una profesionalización de quienes redactan el derecho, esto es, el *draftsman* o redactor de normas.

clusión 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 en 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 propio 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, como es el nuestro, es preciso tener presente que pretender mejorar la ley que aprueba el Congreso de la Unión es 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 las entidades federativas. Sus virtudes y sus vicios se ven reflejados en la obra legislativa de los congresos locales. Por ello 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.

#### IV. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS: ÓRGANOS CENTRALES DEL TRABAJO LEGISLATIVO

En el contexto de construcción del ordenamiento jurídico secundario recobran una especial importancia las comisiones como los órganos parlamentarios idóneos para la ejecución del trabajo legislativo y los escenarios adecuados para 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 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 per-

feccionarlo y reforzar el ámbito competencial de las mismas. Por ello, con vendría robustecer, en nuestro entorno, el diseño que trazó el legislador ordinario de 1999 para dar una mayor certeza a las comisiones en el ejercicio de sus funciones, no sólo legislativas, sino 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, y 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. 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 promulgar una nueva ley orgánica, no se ha visto correspondido con un avance decisivo en la consolidación de un verdadero cuerpo de técnicos parlamentarios. Han transcurrido desde entonces dos legislaturas.

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 de 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 especia-

listas 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 pretenda dar soluciones.

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 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 suma, en nuestro país, es 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 decidor 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, 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.

#### V. EL CONGRESO MEXICANO. ENTRE EL CONTROL 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 y fiscalización de la actuación de las actividades del gobierno

y en donde las minorías parlamentarias juegan un papel 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) y exigen de éste procedimientos idóneos y uniformes no sólo para realizar dichos nombramientos, sino, en virtud de haber compartido su legitimidad democrática, para exigir eficacia en las funciones que constitucionalmente se asignan a tales instituciones. En suma, 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 aun gobiernos— y contribuyan al bienestar de la sociedad en su conjunto. Un Legislativo capaz de gobernar (o cogobernar, 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 redimensionar su necesidad y adecuación a la realidad y las necesidades 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 efectivo Congreso controlador, es indispensable una regulación que permita fortalecer el binomio indisoluble que implica la información y el control parlamentario. Sin las disposicio-

nes legales y reglamentarias indispensables ningún Congreso, por muy representativo que sea, podrá cumplir cabalmente con sus funciones. La información es la esencia del control parlamentario y el instrumento que abre la enorme posibilidad de que los legisladores individualmente considerados puedan asumir posiciones cada vez más documentadas e informadas y con ello contribuyan a generar una nueva imagen más moderna y eficaz de nuestro Congreso.

#### VI. CONCLUSIONES: POR DÓNDE LA TAREA DE ORGANIZAR AL CONGRESO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA REFORMA A LAS NORMAS QUE LO RIGEN

Con base en todo lo expuesto con anterioridad, queda claro que la nueva visión de legitimidad funcional no es otra cosa que hacer eficaz la labor del Legislativo. Para ello no sólo debe 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. Es necesario crear el diseño institucional de un Congreso ágil y funcional, esto es, deben construirse normativamente órganos que propicien el trabajo eficaz y que fomenten el consenso para alcanzar acuerdos; es también oportuno dotar a las comisiones parlamentarias de las facultades necesarias para que alcancen sus fines y objetivos, deben reforzarse las reglas de asistencia y disciplina en las mismas e incluso construirse espacios físicos adecuados para el desarrollo de su sesiones de trabajo.

En un amplio esquema de reforzamiento de las facultades y competencia de los órganos de trabajo legislativo es necesario el diseño de un procedimiento claro que permita un adecuado ejercicio de evaluación de las labores desarrolladas por las comisiones ordinarias, de tal manera que sea posible que los ciudadanos puedan conocer las iniciativas que se discuten en aquéllas; la posición que asumen sus representantes y cuál será potencialmente el sentido de su voto en el pleno de las cámaras; lo anterior contribuirá no solamente a evaluar el trabajo de estos órganos parlamentarios, sino a que la ciudadanía en general pondere los trabajos de sus legislado-

res. Si esto es lo que hay que hacer respecto de las comisiones ordinarias, la reforma a las disposiciones que rigen a las comisiones de investigación también es de amplia envergadura, este tipo de comisiones coadyuvan a las labores de control que ejecuta el Congreso mexicano; en la medida en que se regule a estos órganos parlamentarios, consagrados constitucionalmente, sus resultados serán mucho mejores para alcanzar sus objetivos y contribuirán de manera decidida a consolidar esa función escasamente ejercida por nuestras asambleas. Dentro de esta idea de refundación orgánica del Congreso y como un apoyo adicional a los trabajos de las comisiones, convendría, como ya hemos señalado, organizar los servicios de apoyo técnico, asignatura pendiente de nuestras cámaras, para que se constituyan en instrumentos que refuercen el rigor y la seriedad intelectual de los trabajos parlamentarios de los legisladores.

Si bien, es necesario reformar los contenidos de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en donde de manera exclusiva se ha venido regulando la organización y estructura de ambas cámaras, también es preciso legislar en beneficio de la claridad y la eficacia de diversos procedimientos que desarrollan nuestras asambleas de manera conjunta o por separado, así como contar con un reglamento de debates que norme la manera de desahogar todos y cada uno de estos procedimientos, todo ello con la finalidad de evitar la dispersión de las normas que los rigen y de la nefasta práctica de expedir acuerdos que vulneran las normas legales, e incluso ponen en riesgo la constitucionalidad de los actos del Poder Legislativo mexicano.