

# El bicameralismo mexicano: fábrica de lubricantes legislativos y contención política

*Israel Arroyo García\**

El trabajo aborda la producción de iniciativas de las dos cámaras del Congreso de la Unión, con el objetivo de resolver o agilizar el proceso legislativo de las reformas presentadas tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo. Además, se analiza hasta dónde llegaron dichas iniciativas —si tuvieron dictamen, subieron al pleno o fueron rechazadas o aprobadas en las asambleas de origen o en las revisoras— y la cuestión de la “decisión política”. El estudio concluye que hay una clara conciencia de los legisladores mexicanos del problema, pero no han logrado trascender la contención política para enmendarlo.

*Palabras clave:* bicameralismo, proceso legislativo, iniciativa preferente, comisiones en conferencia.

This article examines the production of Law Projects in both houses, the Senate and the Deputies Chamber and those presented by the Executive, and its legislative process, in order to suggest ways towards an speedier path in their passing. The study suggests that problems in the process are known by representatives but they have not been able to sort out political constrain in order to solve the slow legislative process.

*Keywords:* bicameralism, legislative process, law project, legislative commissions.

\* Doctor en Historia por El Colegio de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con nivel II. Es profesor investigador en la Universidad Autónoma de Puebla. Correo electrónico: igarroyo@terra.com.mx

## Introducción

El bicameralismo en las asambleas legislativas contemporáneas es un tipo peculiar de división de poderes y la división liberal clásica de Montesquieu, un caso específico del estudio de la representación política. Como bien dice José Antonio Aguilar, la división de poderes puede clasificarse en diversas variedades de sistemas funcionales —rigidez entre los poderes públicos— y según el principio de pesos y contrapesos —esquema de cooperación (Aguilar, 2000). Sin embargo, el fenómeno bicameral introduce una complicación adicional al tópico: la fluidez o la “parálisis” legislativa.

Álvaro López Lara recoge un dato sobresaliente de los países democráticos liberales del mundo: 54 de ellos —una tercera parte del universo tomado, considerando como corte temporal el año de 1999— tienen una estructura legislativa bicameral y sólo en seis de éstos, su estructura obedece a razones de orden federalista (López, 2004: 83). La explicación de por qué las naciones optan por esquemas bicamerales o asambleas únicas es tan vieja como el origen de las primeras representaciones políticas en la antigua Grecia o las repúblicas medievales y renacentistas de Florencia y Venecia. Pero en el momento moderno —el parlamentarismo del siglo xvii inglés, por ejemplo— la doble “deliberación” nació con dos fines: moderar las políticas “extremas” o radicales de las cámaras bajas y “perfeccionar” las tareas propias de la asamblea parlamentaria en general (control de la exaltación e improvisación en la sanción de leyes).

El fenómeno del bicameralismo, además, puede analizarse por su origen: cámaras diferenciadas por los requisitos de entrada y por su forma de elección; cámaras rotativas, periódicas y electivas; o bien, con asambleas de orden vitalicio.

Otro problema toral es el de la definición de las competencias: ¿papel de asamblea “revisora” —en el sentido “plebiscitario” y sin derecho de iniciativa— o deliberante?; ¿ambas opciones a la vez y/o exclusivas de cada cámara?

Y una última cuestión de gran envergadura, a qué instancia favorece o “debilita” el bicameralismo: ¿debilita al Poder Legislativo en su conjunto?, ¿fortalece al Poder Ejecutivo, precisamente porque escinde

al Congreso general; o lo obstaculiza, debido a que retarda el proceso legislativo?, ¿el Ejecutivo entabla alianzas con una de las cámaras para mermar el influjo de la otra o las dos cámaras se unen para disminuir el impulso del Ejecutivo? O la visión extrema: ¿el bicameralismo entorpece la labor de todos los poderes públicos y, por ende, el de los “intereses comunes” en general?

Algo de todo esto vivió, en su largo trayecto histórico, el caso mexicano. Hubo, en mi opinión, seis modelos de bicameralismo: la república “confederal” de 1824-1835; la república unitaria de 1836-1841; la república centralista de 1843-1845; la república federal de 1847-1853; la república federal de 1874-1913 y su vuelta reformada de 1917-1992; y el modelo actual, reconfigurado en 1993 y 1996.

El primer modelo que vivió México emuló —no copió— al caso estadounidense: una cámara de diputados de tipo “popular” y otra cámara de senadores con una representación igualitaria de dos miembros por entidad y electos por las legislaturas de los estados.

El segundo modelo: una cámara “popular” con restricciones de entrada —ganar una “renta anual determinada”— y una asamblea de senadores, a razón de un representante por entidad y electo por un sistema en el que los poderes centrales proponían listas de nombres —una triada por poder político— y las juntas electorales de departamento (electores-ciudadanos) nombraban.

El tercer modelo: una cámara “popular” de diputados y un Senado de tres segmentos, pero dual en su forma de elección: dos miembros por entidad, elegidos por las asambleas departamentales de la época; y el tercer segmento, propuesto y electo entre los tres poderes centrales (Ejecutivo, Cámara de Diputados y Suprema Corte de Justicia); esto es, no se perseguía privilegiar la representación territorial, sino lo contrario: “atemperar” los impulsos regionales —que en aquel momento solían ser muy intensos— desde la propia integración del Senado.

El cuarto modelo: una cámara “popular” parecida a la de 1824 y una Cámara de Senadores diferenciada como la de 1843. No obstante, en el Senado de 1847-1853 se “podaron” casi todas las restricciones de entrada de sus predecesores —sólo añadieron requisitos de experiencia de gobierno o de representación— y se proyectó que en la elección del tercer segmento de senadores no participara el Poder Ejecutivo.

Se otorgó, al Poder Legislativo, un doble influjo: además de los magistrados de la Suprema Corte, los senadores y diputados, por separado, participaban tanto en la designación de las listas de candidatos como con su voto en la elección de dichos senadores.

El quinto modelo: una asamblea “popular” y otra de senadores, a razón de dos miembros por entidad. A diferencia de Estados Unidos, los dos senadores por estado comenzaron a elegirse —desde 1848— por el voto “directo” de los ciudadanos: en el siglo XIX, por electores en primer grado; en el XX, por la voluntad directa de los ciudadanos.

Y por último, el sexto modelo resguardó la antiquísima tradición de contar con una cámara electa popularmente y otra integrada por senadores, pero con una elección directa por los ciudadanos y con la “irrupción” de dos nuevos principios que modificaron su número y el carácter de la representación: los senadores de minoría (1993) y los de representación proporcional (1996). De este modo, dos cuartas partes del Senado se eligen por las entidades federativas y por el principio de mayoría relativa; una cuarta parte más por la primera minoría de cada estado; y la otra parte emerge a partir de una circunscripción nacional. Sin importar el número de senadores, los dos primeros criterios no han roto con la igualdad territorial de las partes; han dejado en manos de las entidades federales, al menos “formalmente”, su “elección”. En lugar de dos integrantes como en el pasado, tres por estado. En cambio, el tercer criterio sí modificó el carácter de la representación senatorial. Introdujo una cuarta parte más de miembros, que encaja con la nominación de “senadores centristas”; es decir, emanados a partir de los listados de las “cúpulas” partidarias y sus negociaciones regionales. La razón de esta mutación, sin duda legítima, no fue de “respeto” a la tradición federalista, sino de orden partidario. Se buscó ampliar la competitividad y pluralidad de la cámara alta mexicana, que vivía como una isla intocada del otrora partido hegemónico.

En síntesis, en México no ha habido un solo modelo de bicameralismo, sino diversas opciones que van desde una cámara alta de uno a tres integrantes por entidad y otro segmento “extraño” a las representaciones federalistas. La presencia de un sistema de partidos fuerte —se trata de organizaciones nacionales, que centralizan sus decisiones primordiales y, a pesar de constantes excepciones, todavía con una

gran disciplina legislativa— y la pluralidad incuestionable en el poder legislativo han generado un nuevo escenario de división de poderes.

Esto ha minado el andamiaje institucional con el que solían actuar los actores políticos mexicanos. Puede observarse, en los cuadros 1 y 2, la intensidad del cambio. El Cuadro 1 refleja lo que tanto académicos como la propia clase política reconocen: la Cámara de Diputados está dividida en tres grandes partidos y ninguna fuerza política tiene por sí misma la mayoría absoluta para conseguir reformas secundarias o constitucionales. Una distribución parecida se dio en las dos legislaturas pasadas, 2000-2006 (Yunes, 2009: 233). Y es previsible que en el futuro —las próximas elecciones de julio de este año— las cosas se mantengan con la misma tendencia. Poco importará, en materia legislativa, si el PRI pasa a primera mayoría, el PAN a la segunda y el PRD ocupa la tercera posición. La obtención de la mayoría absoluta requerirá el acuerdo, cuando menos, de dos grandes fuerzas políticas. La mayoría calificada que era, hasta el presente, técnicamente posible con los partidos minoritarios —por ejemplo, PAN-PRI-PVEM-PANAL—no se sabe en qué terminará, dado que hay mayor incertidumbre sobre su paradero. No es remoto, además, que el escenario se complique aún más, debido a que el PRD pueda escindirse —romperse la disciplina parlamentaria— en ciertas coyunturas y que la parte “rupturista” se una con el PT y Convergencia en forma intermitente.

Cuadro 1. Composición del bicameralismo mexicano,  
LX Legislatura (2006-2009)

<i>Concepto</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>PVEM</i>	<i>CD</i>	<i>PT</i>	<i>PANAL</i>	<i>PSD</i>	<i>Indep.</i>	<i>Total</i>
Núm. absoluto de diputados	206	106	126	17	18	11	9	5	2	500
%	41.2	21.2	25.2	3.4	3.6	2.2	1.8	1.0	.4	100
Núm. absoluto de senadores	52	32	26	6	5	5	–	–	2	128
%	40.6	25.0	20.3	4.7	3.9	3.9	–	–	1.6	100

Fuente: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Senado de la República, páginas electrónicas, corte 30 de abril de 2009.

Cuadro 2. Entidades federales y gobernadores, mayorías parlamentarias, en confluencia con la LX Legislatura

<i>Entidad</i>	<i>Grupo mayoritario (mayoría relativa/absoluta)</i>	<i>Gubernatura</i>
Aguascalientes	PRI (52%)	PAN
Baja California	PAN (48%)	PAN
Baja California Sur	PRD (50%)	PRD-Convergencia
Campeche	PRI (48.6)	PRI
Chiapas	PRI (30.8)	PRD
Chihuahua	PRI (45.5%)	PRI
Coahuila	PRI (64.5%)	PRI
Colima	PRI (48%)	PRI-PT-PVEM
Distrito Federal	PRD (51.5%)	PRD
Durango	PRI (56.7%)	PRI
Estado de México	PRI (26.7%)	PRI
Guanajuato	PAN (63.9%)	PAN
Guerrero	PRD (47.8%)	PRD
Hidalgo	PRI (56.7%)	PRI
Jalisco	PAN (50%)	PAN
Michoacán	PRD (35%)	PRD
Morelos	PAN (46.7%)	PAN
Nayarit	PRI (53.3%)	PRI
Nuevo León	PAN (55%)	PRI
Oaxaca	PRI (59.5%)	PRI
Puebla	PRI (63.4)	PRI
Querétaro	PAN (64%)	PAN
Quintana Roo	PRI (56%)	PRI
San Luis Potosí	PAN (55.6)	PAN
Sinaloa	PRI (55%)	PRI
Sonora	PRI (42.4%)	PRI-PVEM
Tabasco	PRI (57.1%)	PRI
Tamaulipas	PRI (60%)	PRI
Tlaxcala	PAN (43.8)	PRI
Veracruz	PRI (60%)	PRI
Yucatán	PRI (56%)	PRI
Zacatecas	PRI (24.2%)	PRD

Fuente: Congresos estatales, Asamblea del D.F., institutos electorales locales y páginas de los partidos políticos (versiones electrónicas).

En breve, se perfila un escenario de menor disciplina en el ala “radical” de izquierda de la Cámara de Diputados y una mayor disciplina en el PAN y el PRI.<sup>1</sup> Sin embargo, lo que no va a mutar es la composición del Senado. El relevo de senadores será hasta dentro de tres años. Dada la composición de fracciones parlamentarias, ninguna reforma será posible sin el acuerdo de, al menos, dos partidos grandes. En lo particular, la fuerza del líder del PRI en la Cámara de Senadores, Manlio Fabio Beltrones, no le viene de la amplitud de su bancada es muy similar a la del PRD, sino por el hecho de que cualquier cambio que requiera del concurso de ambas cámaras pasa por su visto bueno. Esto no va a transformarse con el proceso electoral que se avecina en julio de 2009.

El Cuadro 2 muestra que la complejidad para hacer reformas constitucionales —hay que sumar al proceso bicameral, la aprobación de la mayoría absoluta de legislaturas estatales— es mucho mayor en un sistema federalista que en otros sistemas de representación, como los unitarios. Hasta el presente, el PRI cuenta con 19 gobernadores y es grupo mayoritario en 20 entidades locales; el PAN con 7 gubernaturas y 8 legislaturas; y el PRD con 5 gobernadores, el gobierno del Distrito Federal y la asamblea local, y 3 legislaturas. No obstante, el punto fino del cuadro radica en diferenciar cuándo un partido cuenta con mayoría absoluta o mayoría relativa. En total, hay 18 entidades con fracciones de mayoría absoluta: 13 del PRI, 4 del PAN y una del PRD, aunque esta última no cuente por tratarse de la asamblea local del Distrito Federal (no tiene voto legal para efectos de reformas constitucionales). La moraleja es visible: la República Mexicana no sólo tiene un gobierno dividido en los poderes generales —entre la Cámara de Diputados y el Senado, entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo—, sino en el componente federalista. Hasta ahora, las legislaturas estatales

<sup>1</sup> El PAN, controlado por Germán Martínez, parece tener todos los hilos para designar al futuro líder de su fracción parlamentaria y que éste, a su vez, siga las políticas del presidente de la República. En el PRI, como sostiene Medina, existe un “triumvirato” que sustituyó al jefe único del antiguo presidencialismo: Beatriz Paredes, en la dirección del partido; Manlio Fabio Beltrones, líder del Senado y con un gran influjo, incluso, en la Cámara de Diputados; y Emilio Gamboa Patrón, coordinador de la fracción parlamentaria de los diputados priistas. Es previsible que Paredes sea designada como la nueva jefa de la fracción parlamentaria del PRI; a pesar del cambio, ello no transformará el escenario proyectado aquí (Medina, 2009: 53-55).

han confluído, en general, con las resoluciones bicamerales del centro; pero nada garantiza que esto continuará así en el futuro. En este año habrá elecciones en ocho entidades locales.<sup>2</sup> Es factible que no se den giros bruscos en el número de gubernaturas; pero en la distribución de curules locales las circunstancias podrían variar en alguna magnitud.

La intensificación del pluralismo mexicano —tanto en el ámbito central como en el elemento federalista— es una realidad política que impacta directamente la eficacia legislativa. A pesar de la percepción negativa de algunos analistas externos hacia el Poder Legislativo, la actual clase política parece estar consciente de que el andamiaje institucional ya no puede operar con los mecanismos del pasado. Por eso, las dos cámaras han procedido en consecuencia. Se han convertido en una verdadera “fábrica de lubricantes legislativos”. ¿Hasta dónde quieren llegar? Ese es un problema distinto que discutiré más adelante.

### **La factoría del Senado**

En la actual legislatura —la que está por fenecer en unos meses— se presentó un cúmulo de propuestas encaminadas a resolver el problema de la eficacia legislativa o lo que otros han denominado —creo yo, equívocamente— “parálisis legislativa”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Los casos específicos son: Sonora, Nuevo León, San Luis Potosí, Querétaro, Campeche, Colima, Estado de México y Distrito Federal. En las dos últimas entidades sólo estarán en juego las legislaturas y los municipios; en los demás estados se vivirá un cambio en los tres niveles de gobierno.

<sup>3</sup> Pienso que es equívoco —o por lo menos, exagerado— hablar de “parálisis” legislativa, pues lleva a pensar que en el Poder Legislativo no pasa nada. Para muestra dos botones. Primero: en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados se turnaron 877 asuntos —iniciativas y minutas—, de los cuales 42% fueron resueltos; en la LVIII Legislatura 1309, con 41% de productividad; en la LIX 3269, con 22% de eficacia. Segundo: en la actual LX Legislatura de ambas cámaras se presentaron 4109 “iniciativas”; hubo una eficiencia —lo que considera casos desechados y aprobados— de 45% (el porcentaje disminuye a 11%, si sólo se toman en cuenta el proceso terminado; esto es, iniciativas presentadas, dictaminadas y aprobadas). Ambos ejemplos muestran que en el Poder Legislativo se “trabaja” cada vez más en términos “relativos” (no en números absolutos); otra cosa es el tema de la calidad de las iniciativas o el de las agendas legislativas. La pregunta que surge es ¿si no se aprueba lo que



De las 1373 iniciativas presentadas en la LX Legislatura, 20 tuvieron que ver con la “agilización” del proceso legislativo (Cuadro 3).<sup>4</sup> En términos cuantitativos (apenas 1.5% respecto del total) las 20 iniciativas podrían indicar que se trata de un tema periférico o de poca monta en la agenda legislativa. No obstante, su relevancia estriba en cuatro consideraciones de origen.

En primer lugar, los problemas legislativos son, antes que nada, de orden cualitativo. Una sola iniciativa, si hay confluencia de voces, puede cambiar la forma de gobierno y hacernos —para exagerar la nota— monárquicos o que pasemos a un sistema parlamentario.

En segundo lugar, no tiene el mismo valor político una “iniciativa” —que proviene de los legisladores, el presidente de la República o las legislaturas de los estados— que una “idea”, sugerencia u opinión de uno o muchos “intelectuales”, grupos de interés o la sociedad en general. Las ideas, como decía Ortega y Gasset, son “fugaces”; pero lo son más en el proceso legislativo.

En tercer lugar, las iniciativas cuentan por quiénes las proponen —por el prestigio personal y por el peso político que se tiene al interior de la fracción parlamentaria— y sus alcances. El Cuadro 3 muestra que el tema de la agilización legislativa ha ocupado el interés tanto de las principales fuerzas políticas con representación en el Senado (3 del PRI, 5 del PAN y 4 del PRD) como de las agrupaciones pequeñas (2 del PVEM, 2 de Convergencia y una del PT); esto es, se advierte una preocupación horizontal y transversal de casi todas las fracciones parlamentarias. La diversidad de voces se constata con la iniciativa colectiva y plural —legado de la LIX Legislatura— de Jackson, Chaurand (ambos del PRI), Jáuregui (PAN) y Cárdenas (PRD). Los alcances de las iniciativas van desde la petición de cambios en el ámbito constitucional (modificaciones al articulado de la Constitución) hasta el de orden secundario (Ley Orgánica, Reglamento Interno de Gobierno o reglamentos internos de

---

yo quiero, entonces hay parálisis legislativa? (Salgado, 2007: 44; Sistema de Información Legislativa, Gobernación).

<sup>4</sup> El dato de iniciativas total lo tomé del Sistema de Información Legislativa de la página de Gobernación. Se trata de una cifra inflada, ya que considera cada uno de los ordenamientos de la miscelánea fiscal como “iniciativas independientes”. Sin embargo, para el tema que me ocupa es suficiente el referente.

**Cuadro 3. Iniciativas de “agilización” del proceso legislativo,  
Senado-XL Legislatura (2006-2009)**

<i>Autoría (individual o colectiva)</i>	<i>Fecha de turno a comisión o comisiones</i>	<i>Pertenencia partidaria</i>	<i>Tipo de reforma (constitucional y/o secundaria)</i>	<i>Número de iniciativas</i>
Enrique Jackson Ramírez, César Jáuregui Robles, Carlos Chaurand Arzate y Raymundo Cárdenas Hernández	27/04/2006*	Plural (PRI, PAN, PRI y PRD, respectivamente)	Secundaria (Ley de Congreso)	1
Minerva Hernández Ramos	10/10/2006 y 24/04/2007	PRD	Constitucional y secundaria	2
Arturo Escobar y Vega	12/10/2006	PVEM	Secundaria	1
Héctor Pérez Plazola	24/10/2006	PAN	Secundaria (Reglamento interno del Congreso)	1
Pablo Gómez Álvarez	7/12/2006	PRD	Secundaria (Reglamento de Senado)	1
Rodolfo Dorador Pérez Gavilán	19/04/2007	PAN	Secundaria	1
Luis Walton Aburto	24/04/2007 y 23/07/2008	Convergencia	Constitucional y secundaria	2
Santiago Creel y Humberto Aguilar Coronado	06/06/2007	PAN	Constitucional	1
Alejandro González Yáñez	06/06/2007	PT	Secundaria	1
Tomás Torres Mercado	20/11/2007	PRD	Secundaria	1
Mario López Valdez	20/11/2007	PRI	Secundaria	1
Javier Orozco Gómez con apoyo de todo el grupo parlamentario	27/11/2007	PVEM	Secundaria	1
Rosalía Peredo Aguilar	29/11/2007	PAN	Secundaria	1
Raúl José Mejía González	13/12/2007	PRI	Secundaria	1
Pedro Joaquín Coldwell, refiere influencia de los trabajos de la “Comisión Ejecutiva” para la reforma del Estado	17/06/2008	PRI	Secundaria (Ley General de Congreso)	1
Luis Alberto Coppola Joffroy	26/02/2009	PAN	Constitucional	1
José González Morfín	26/03/2009	PAN	Constitucional	2
Total				20

\*Nota: esta iniciativa no corresponde a la Legislatura LX, pues fue presentada en abril de 2009 (al final de la Legislatura LIX). Sin embargo, no quise omitirla porque se trata de una de las propuestas más completas sobre el tema y los mismos senadores de la actual legislatura la “reactivaron”: la hicieron “vigente”, junto con otras 103 iniciativas de la pasada legislatura.

Fuente: *Gaceta del Senado*, corte al 30 de abril de 2009.

cada cámara). A pesar de la evidente jerarquía de los cambios solicitados, el asunto puede ser engañoso. En las propuestas de los senadores hay peticiones de reformas “secundarias” que son más de fondo que algunas otras propuestas de nivel constitucional, que resultan nimias para el tamaño del problema. O bien, es posible que algunos senadores hayan preferido la opción de reformas secundarias, dado que reconocen la mayor dificultad que implica una transformación de tipo constitucional —el filtro de la cámara revisora, la mayoría absoluta de las legislaturas de los estados y las “observaciones” del Ejecutivo— y prefirieron apostar por una transformación desde el interior del Poder Legislativo. No es casual que esta fuera la elección de políticos experimentados como Jackson, Gómez y Coldwell. La cuestión, asimismo, puede ser engañosa, debido a que algunas de las iniciativas de tipo secundario, de llevarse a efecto, tendrían que ir acompañadas de “adecuaciones” de rango constitucional.

Y, por último, las iniciativas cuentan por lo que proponen. En su conjunto, los senadores abordaron cuatro grandes rubros de agilización del proceso legislativo: el que hace referencia a la relación entre las propuestas del Ejecutivo y el proceso legislativo en el bicameralismo; la eficiencia en comisiones; el problema del “rezago legislativo”; y la aceleración, propiamente dicha, del trabajo entre cámaras.

La propuesta más concurrida para “lubricar” la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tiene que ver con el recurso de “iniciativa preferente”.<sup>5</sup> Lo interesante es que se presentaron dos modalidades: la regular, que concede este privilegio al Poder Ejecutivo (Creel-Aguilar Coronado); y la que impulsa una modalidad dual (Coldwell), que otorga esta posibilidad tanto al Ejecutivo como al Congreso General.

<sup>5</sup> La iniciativa preferente es un recurso que existe en otros países. Por ejemplo, en Paraguay se le llama “iniciativa urgente”. El Poder Ejecutivo puede presentar iniciativas con este tratamiento y el congreso bicameral de este país tiene hasta dos meses —tomando en cuenta todo el proceso legislativo— para resolver conforme a su parecer. Si no se pronuncia al respecto, entonces la iniciativa presidencial se tiene por aprobada en los términos que fue presentada en un inicio (Salgado, 2007: 30-31).

La primera opción implicaría llevar a efecto una reforma de tipo constitucional (artículos 71, 72 y 135) y el presidente de la República tendría dos límites: la de presentar dos iniciativas preferentes por año y que no se le admitirían las de carácter constitucional y las del presupuesto público. La discusión de la iniciativa, cuando fuera el caso, se haría en ambas cámaras, siguiendo los dictados reglamentarios normales. La cámara de origen tendría un término de 40 días, sin derecho de prórroga, para dictaminar la iniciativa y someterla al pleno. Si el fallo fuera positivo, entonces pasaría a la cámara revisora. También tendría 40 días como máximo para finiquitar el proceso. En caso de que hubiera observaciones de la asamblea revisora, la de origen tendría hasta 20 días para emitir un nuevo resolutivo. Si el fallo fuera positivo, entonces se remite al Ejecutivo para sus observaciones o publicación. En caso de que ocurriera un dictamen adverso, la iniciativa no podrá volverse a interponer en el mismo año. Si se diera que alguna de las cámaras no cumple con los plazos fijados (no emite dictamen o el tiempo de resolución del pleno no cumple con la norma) continúa el proceso; esto es, se gesta un pase automático a la cámara revisora o si se tratara de la última etapa legislativa, transitaría directamente al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

Creel y Aguilar Coronado no olvidaron presentar los fundamentos de su iniciativa. El objetivo principal: “inhibir la inacción”, no influir sobre el sentido de la votación de los legisladores (el dictamen puede ser negativo o positivo, indistintamente). Lo que operaría es la “obligación” del Congreso a pronunciarse sobre las mociones del presidente de la República. El límite de dos iniciativas preferentes por año evitaría que se convirtiera en un instrumento ordinario, lo que por definición tendría que ser urgente o extraordinario. La responsabilidad pública sería otra ganancia adicional. Podría verse dónde hubo fallas o negligencia de cada una de las partes involucradas: diputados, senadores o el propio Ejecutivo. Y por último, refuerzan su dicho con un elemento comparativo. Existe, con un relativo éxito, en países como Francia, Alemania, Chile, Colombia, Uruguay y Brasil.

La segunda moción apunta a hacer una “relación más fluida y eficaz” de ambos poderes, aunque bajo la impronta de una responsabilidad de “co-gobierno”. De ahí la idea de que pudieran presentar ini-

ciativas preferentes tanto el presidente de la República como el Poder Legislativo, este último a través de la vía —¿control?— de los grupos parlamentarios. El diagnóstico de Coldwell nos es ya familiar: ante la pluralidad y la existencia de un gobierno dividido, le parece inadmisiblemente que el legislativo “congele”, en comisiones y sin dar una “opinión”, el programa e intencionalidad del gobierno en ejercicio.

En forma parecida a la moción de los senadores Creel-Aguilar, piensa Coldwell que el recurso debe contener límites: que sólo puedan presentarse hasta dos iniciativas preferentes en el primer periodo ordinario de cada año. El límite para el Poder Legislativo sería igualmente patente: un plazo máximo de conclusión de todo el proceso legislativo “hasta que concluya el periodo de sesiones ordinario” de ambas cámaras. Y una coincidencia más: el presupuesto de egresos, el sistema electoral y lo relativo al sistema de partidos no podrían entrar al catálogo de iniciativas preferentes.

La “aceleración” y eficiencia del trabajo en comisiones —sin que pierda calidad en sus resoluciones— es uno de los aspectos torales de las representaciones políticas en general. La razón es muy sencilla. Antes de que se consolidaran los partidos políticos, el pleno era el lugar por antonomasia del “debate público” (Schmitt, 1996; para el caso mexicano, Mora, 2006). Un solo individuo o un grupo pequeño de asambleístas, con el poder de los argumentos, podía llegar a cambiar el punto de vista de la mayoría de sus compañeros. Con el desarrollo de las agrupaciones políticas y su “disciplina” interna, la función del pleno como espacio de deliberación en sus fundamentos cambia. Tien-de, en este momento, a cubrir otros ámbitos —posicionamiento ideológico, denuncia pública o presión política— de las tareas públicas. No a cubrir cuestiones, salvo algunas excepciones, de “decisión política”. Por tanto, el carácter deliberativo de las asambleas modernas del mundo se ha trasladado a las comisiones. De su “óptimo” desempeño depende, en gran medida, la consolidación de los liberalismos democráticos contemporáneos.

La clase política mexicana está consciente de la importancia del trabajo en comisiones y ha ideado una serie de propuestas que buscan enmendar el problema. A partir de las 20 iniciativas sintetizadas en el Cuadro 3, pueden derivarse siete elementos —o “soluciones”— pre-

vistos en el Senado. El primero es fijar plazos máximos para emitir un dictamen. Y no es que no exista su regulación en la Constitución mexicana y en las leyes y documentos reglamentarios del Poder Legislativo; pero persisten “inconsistencias” o mandatos imposibles de cumplir en la realidad. La Constitución fija un plazo —que no término— de un mes para que las comisiones emitan su dictamen. La consecuencia de no cumplir con el requerimiento es que la iniciativa “pueda” trasladarse, para iniciar de nuevo el proceso, a la otra cámara (artículo 71). En cambio, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso —que rige para ambas cámaras— marca un lapso de cinco días.<sup>6</sup>

El efecto por no cumplir con el mandato es prácticamente nulo. De ahí que haya propuestas que van desde poner en sintonía la Constitución con las leyes secundarias (Gómez) hasta mociones de ampliar el plazo a 45 días con derecho de prórroga de 20 más y válido para ambas cámaras (López); o bien, por una ampliación hasta por tres meses (Walton).<sup>7</sup> El segundo elemento está relacionado con las penalizaciones. Se distinguen, en algunos casos, las sanciones diri-

<sup>6</sup> Artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. El Reglamento hace posible una prórroga —artículo 91—, pero con el previo aviso al pleno y a los presidentes de las cámaras. La Ley Orgánica del Congreso General no establece un plazo definido, sólo se remite a señalar que las comisiones tendrán la tarea de “dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos” (artículo 45).

<sup>7</sup> La propuesta del senador Pablo Gómez no se queda sólo en la adecuación de la Constitución y las normas secundarias. Acompaña su moción con una serie de medidas de control intermedio. Entre otras sugerencias, propone el “derecho de excitativa” a que se emita un dictamen —ya sea del autor de la iniciativa o por medio de su coordinador de fracción parlamentaria—, si no hubiera resolución después de pasados 20 días hábiles del tiempo reglamentario. El presidente de la comisión respectiva tendría que informar cómo va el trámite en la sesión siguiente sin que haya discusión. Luego se harían públicos los motivos en la *Gaceta*. Si no hay respuesta, segunda excitativa. De no pasar nada otra vez: el autor o autores de la iniciativa —únicamente el presidente de República, las legislaturas de los estados, la Asamblea del Distrito Federal y las emanadas a partir de los coordinadores de grupo parlamentario— podrían exigir la inclusión de su propuesta en el orden del día de la asamblea. El presidente del Senado tendría únicamente hasta 10 días naturales, contados a partir de la solicitud, para suscribirla en el pleno y que éste dé su fallo al respecto.

gidas a los integrantes de las comisiones (la negligencia individual) y las que castigan a la comisión en su conjunto o a la cámara de origen (la sanción colectiva o institucional). Las medidas más concurridas, en lo referente a lo individual, son: el descuento de dietas por no asistir a las sesiones legales y la “expulsión” de la comisión por inasistencias repetidas (por ejemplo, tres), si es que no se justifica la falta por enfermedad o comisión legal; la sanción colectiva, con el retiro obligatorio de la iniciativa a la comisión asignada, siempre y cuando no se cumpla con el plazo reglamentario para emitir dictamen, y su traslado a otra comisión; la sanción institucional, con la puesta en marcha del principio de “afirmativa ficta” para la cámara de origen y, por ende, la continuación del proceso legislativo en la cámara revisora.

El tercer elemento alude a acotar los resquicios —de estrategia o por simple negligencia personal— de convocatoria a la reunión de comisiones. Se sugiere flexibilizar al convocante legal tradicional: de los presidentes de comisión a la posibilidad de que también lo hagan los secretarios (Pérez Plazola); o bien, la versión más horizontal: que de no hacerlo el presidente, lo efectúe una tercera parte del pleno de la comisión (Gómez) o la mayoría absoluta de integrantes (Walton), en ambos casos con plena validez de lo que allí se discuta y apruebe.<sup>8</sup>

El cuarto elemento apunta a relacionar las comisiones con el “perfil académico y la experiencia profesional y política” de sus integrantes. El tema, sólo sugerido por la iniciativa de la senadora Hernández Ramos, es de gran relevancia, pero no alcanza a llegar al fondo del problema. Por una parte, porque la regulación que proyecta no es vinculatoria, sólo señala que las propuestas de la Junta de Coordinación “tendrán en cuenta” dicho perfil; por la otra, el asunto no solamente radica en acoplar la conformación de las comisiones a la experiencia laboral de sus miembros —lo cual me parece sensato—, sino en cómo generar una estructura que haga permanente el objetivo: la especialización de las comisiones y los hombres que integran estos organismos. La reelección

<sup>8</sup> No sobra señalar que en Estados Unidos impera el modelo del convocante único: sólo los líderes de comisión pueden citar a reunión oficial a sus integrantes.

de los cargos legislativos y la creación de un verdadero servicio civil de carrera son dos condimentos más que fortalecerían esta visión.<sup>9</sup>

El quinto elemento está asociado al tamaño del Congreso y, por ende, al número de integrantes por comisión. En una iniciativa se propuso hacer más “equilibradas” las comisiones en su número (Peredo Aguilar). El argumento es que la mayor parte de comisiones del Senado se conforma con un rango de 3 a 5 miembros (22 comisiones); mientras que otra parte corre en un intervalo entre 11 y 15 senadores (17 comisiones). De ahí que la propuesta sea imponer un máximo de integrantes —13— y bajar la pertenencia individual, de 5 a 4 comisiones. La cuestión es que la senadora Peredo ve el problema de la “proporción”, pero no el de las dificultades que genera un número amplio de integrantes: el brete de encaminar voluntades por el carril institucional y, sobre todo, la intensificación del conflicto para tomar decisiones colegiadas. El tema de fondo, por tanto, se dio en otro lado: en las dos iniciativas de González Morfin y en la de Coppola Joffroy. Ambos senadores pretenden atacar el “mal del gigantismo” de manera “radical”: disminuyendo el tamaño del Senado a 96 miembros y la Cámara de Diputados a 400 representantes.<sup>10</sup> La fórmula: eliminar el segmento de representación proporcional de la Cámara de Senadores (32) y acotar el mismo principio en la Cámara de Diputados (de 200 a 100 miembros). En opinión de González Morfin, la disminución del Poder Legislativo tiene un doble objetivo. Por un lado, devolver al Senado su “real” carácter federalista; y, por el otro, “mejorar la capacidad

<sup>9</sup> No comparto la idea de reelección indefinida. El caso de Estados Unidos, que es el más citado por los expertos del tema, trabaja bajo este paradigma.

Sin embargo, hay señales de que el principio indefinido de reelección genera “atrofias” de una intensidad similar al de sus virtudes. Enuncio dos: la escasa rotación de los cargos legislativos y el desvío de atención de los temas sustantivos de los legisladores, dado que no dejan de hacer campaña, aún apenas iniciados en el cargo.

<sup>10</sup> Las tres iniciativas vienen de senadores del PAN. Más aún, forman parte de la actual plataforma electoral panista de 2009-2012. Sin embargo, persisten dos diferencias relevantes: la iniciativa de Coppola incluye el principio de reelección indefinida tanto para senadores como para diputados, elemento no previsto por González Morfin; y Coppola no registra cláusula alguna de “pluralidad” en la cámara baja, como sí lo propone el senador González (un máximo de 240 diputados por los dos principios).



de diálogo” de ambas cámaras (existe la creencia de que los acuerdos serían más fáciles y se impulsaría la “modernización legislativa”).

Está claro que la disminución del Poder Legislativo tendría un verdadero impacto, sobre todo en la integración de las comisiones de la Cámara de Diputados. Éstas rondan, salvo contadas excepciones, por los 30 integrantes. Son un universo en sí mismo. Mantienen un número de representantes similar al de varios poderes legislativos estatales. El problema, sin embargo, es que la “fórmula” panista oculta dos debates que no están explícitos en su fundamentación: primero, que el principio de Representación Proporcional no sólo fue el gran instrumento de la pluralidad de los congresos del pasado, sino que sigue siendo factor de “equilibrio” de los partidos pequeños y también de uno de los tres grandes, el PRD; segundo, que los senadores ya no representan a las entidades territoriales; más bien, forman parte de la definición interna de los partidos políticos.<sup>11</sup>

El sexto elemento se refiere a la pérdida de energía que provoca ocuparse de las iniciativas históricas y las que se acumulan en el presente, en lugar de concentrarse en lo sustantivo (las tareas legislativas y la rendición de cuentas). Varias de las iniciativas contempladas en el Cuadro 3 convergen en la misma solución: instaurar el criterio de caducidad. Las modalidades difieren en matices. Por ejemplo, la propuesta de Pablo Gómez habla de una permanencia selectiva: aquellas iniciativas que no logren alcanzar un dictamen en su correspondiente legislatura —para ser preciso, tres años de gracia máxima— deben desecharse en automático, salvo las de carácter “preferente” (las presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los estados, la Asamblea del Distrito Federal y los grupos parlamentarios). La moción de López Valdez está planteada en los mismos términos que la anterior, aunque sin permitir ninguna excepción.

Finalmente, el séptimo elemento discute una gama de enmiendas para apresurar el trabajo legislativo entre las dos cámaras. En las ac-

<sup>11</sup> Cabe preguntarse, asimismo, si la disminución del número de integrantes en las comisiones es un elemento suficiente para resolver el problema de eficiencia legislativa y que lubrique de mejor modo los “acuerdos”. O por qué no se busca otro mecanismo para disminuir el Congreso general: por ejemplo, una versión que no altere, en forma abrupta, la actual fuerza parlamentaria de los tres grandes partidos.

tuales leyes secundarias existe un recurso que técnicamente se llama “comisiones en conferencia”. El mecanismo está previsto en el artículo 98 de la Ley Orgánica que dice a la letra:

Las comisiones —refiriéndose al Senado— pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes... La conferencia de comisiones deberá celebrarse con la anticipación necesaria que permita la adecuada resolución del asunto que las convoca.

Por su parte, la misma regulación orgánica —artículo 103— refiere el vínculo con el Reglamento para detallar los procedimientos y trámites que se relacionan con lo inter-camaral. Además de poder concertar la presencia de los secretarios de Estado para “ilustrar su juicio” en un determinado tema, el artículo 90 norma: “las comisiones de ambas cámaras pueden reunirse también para tener conferencias entre sí, para expedir el despacho de alguna ley u otro asunto importante”.

Esto significa que el recurso de comisiones en conferencia, desde su origen, ha tenido el objetivo de darle celeridad al trabajo legislativo tanto al interior de las comisiones de cada cámara como en el vínculo intercameral. El recurso fue reactivado, después de muchos años de no ser utilizado, en marzo de 2007 para la reforma del ISSSTE. Su aprobación fue, no hay mejor calificativo, inusitada. En 15 días se logró culminar todo el proceso legislativo: iniciativa, dictamen de comisiones unidas en las dos cámaras, aprobación por separado de ambos plenos y publicación del Poder Ejecutivo. Los vacíos reglamentarios y los puntos polémicos en su aplicación no oscurece la relevancia de este instrumento parlamentario.<sup>12</sup> Por el contrario, parece haber aler-

<sup>12</sup> En la ejecución práctica se revelaron algunos vacíos reglamentarios y algunos elementos polémicos del grupo mayoritario, que era el interesado en aprobar la reforma referida. Los vacíos consistieron en lo siguiente: estaba claro que el recurso de comisiones en conferencia permitía convocar a la totalidad de los involucrados en un solo pleno; pero ni la Ley Orgánica, ni el Reglamento indican si era posible emitir un “proyecto único” o sólo podía “consensarse” un “proyecto común”, aunque sin un carácter vinculatorio (en el caso narrado,

tado a sus participantes —se trata de la misma legislatura analizada aquí— que por este camino podrían emprenderse nuevas propuestas de agilización bicameral.

Pablo Gómez, quizá porque su iniciativa fue presentada antes del uso de comisiones en conferencia, únicamente menciona el recurso y deja asentado —en cuatro artículos— su concurso en los mismos términos que la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interno. Sólo añade que, al final de lo discutido en conferencia, debe rendirse “un informe de los trabajos realizados”. En la iniciativa de Pérez Plazola se menciona el punto en los mismos términos que el senador Gómez. La única novedad que introduce es indirecta. Se pretende imponer un límite de turno a las minutas que remita la cámara de origen: a no más de dos comisiones unidas para su discusión en la cámara revisora.

Las propuestas de Creel-Aguilar Coronado y la Coldwell, en cuanto a las iniciativas preferentes, deben considerarse dentro de este rango de mecanismos de agilización bicameral. No obstante, están proyectadas para funcionar más en casos extraordinarios que en los de orden regular. A pesar de ello, en la moción de Coldwell se introducen dos elementos “vanguardistas” que vale la pena subrayar: la idea del “proyecto único” y la participación “adelantada” del Ejecutivo en el proceso legislativo.

Describo su recorrido para entender mejor el asunto. En esta iniciativa se prevé la existencia de dos etapas o “diálogos legislativos”. En la primera: discusión entre las dos cámaras. Si se logra un “proyecto”, pase a la segunda etapa: diálogo de las dos cámaras con el Ejecutivo (ambas asambleas acuerdan el mecanismo de discusión entre ellas).

---

se optó porque cada cámara tuviera la posibilidad de variar el proyecto en sus respectivas comisiones antes de presentarlo al pleno); tampoco se señala la manera de procesar los votos: ¿debían votar por separado cada una de las comisiones involucradas o hubiera sido posible fusionar el voto de cada una de las comisiones unidas de ambas cámaras? (en el ejemplo reseñado, se separaron los votos de cada comisión). Los puntos polémicos consistieron en dos pasos que sí están regulados en las leyes secundarias: en la Cámara de Diputados, que sólo los presidentes de comisión tienen la facultad de convocar a la reunión de sus integrantes (en la reforma del ISSSTE ocurrió que en una de las comisiones turnadas convocó uno de los secretarios, para lo cual no tenía competencia); en la Cámara de Senadores, existía la obligación de darle turno a la comisión de Estudios Legislativos, no se realizó eso en los hechos.

El objetivo es que el presidente de la República haga sus observaciones en “extenso” o “adelante” su veto en el propio proceso legislativo.<sup>13</sup> El fin, por tanto, es establecer “vías concluyentes” de cada una de las etapas del procedimiento legislativo. Si ocurre que no existe el “veto legislativo” del presidente de la República, entonces el Congreso de la Unión puede ordenar directamente su publicación oficial. Al final de la explicación, Coldwell menciona que el trabajo entre ambas cámaras podría hacerse en “comisiones en conferencia”, con la posibilidad de erigir un “proyecto único”. Se entiende que su uso estaría limitado para cuando hubiera “diferencias” entre ambas cámaras (para el caso de rechazo parcial de la cámara revisora) y no como un mecanismo ordinario de trabajo. De cualquier manera, la moción mantiene todo su vigor, pues no debe olvidarse que la propuesta del senador Coldwell está acompañada del derecho de iniciativa preferente tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo. Es decir, la aceleración del proceso estaría reservado a las propuestas “urgentes”, previamente consensuadas, y no a las ocurrencias de algún legislador “solitario”.

La iniciativa plural de Jáuregui-Jackson, Chaurand-Cárdenas prevé, también, el uso de comisiones en conferencia. El enfoque es parecido a la moción de Coldwell, aunque contiene el matiz del “proyecto alternativo”. Es decir, la posibilidad de que la cámara revisora someta un proyecto diferente al de la minuta que esté en discusión, pero que se refiera al mismo tema y objetivo del documento original. El ejercicio práctico de este mecanismo sólo podría ser activado por el pleno de la asamblea revisora (voto de la mayoría absoluta). No obstante, si la cámara desechara el proyecto alternativo, entonces cabría el trámite de comisiones en conferencia.

La finalidad es que por este medio se conforme un “proyecto único”. Asimismo, se toma en cuenta el caso de desechamiento parcial —el de las idas y vueltas de ambas cámaras—, hasta por dos veces. En forma parecida al anterior ejemplo, es posible acudir al uso de comisiones en conferencia. En ambos escenarios se hace necesaria la

<sup>13</sup> La idea de que el presidente de la República pudiera participar durante el proceso legislativo —que no es otra cosa que el ejecutivo sea un actor deliberante— viene del Constituyente de 1856-1857. Es poco conocido que este instrumento de “colaboración” anticipada fue ley vigente en el México del siglo XIX.

autorización de las mesas directivas de cada una de las asambleas, a solicitud de las comisiones involucradas (no indica los términos de la solicitud: que baste la firma del presidente de la comisión o se requiera el concurso de la mayoría de sus integrantes). De lograrse el proyecto único, tendría que someterse al procedimiento legislativo regular: primero, presentación ante la cámara de origen para su fallo final; y luego al pleno de la cámara que fungiría como entidad revisora, con la ventaja de que el proyecto tendría que ser considerado de “obvia resolución” en las dos cámaras.

El Senado de la República dio vida —es visible en el recorrido— a un espectro amplio de propuestas que podrían ayudar a agilizar el proceso legislativo del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión y de este último entre sus dos cámaras. La cuestión es que en materia de iniciativas no siempre gana la mejor propuesta, sino la que tiene el apoyo de las fracciones internas y externas. Esto es, lo fundamental es el acuerdo y la decisión política para llevarlas a efecto. ¿Hasta dónde llegó la “voluntad política de los senadores de la LX Legislatura? Dos fueron sus productos: la minuta del 19 de junio de 2008 y la del 30 de abril de 2009. Daré cuenta de ello, respecto de la primera resolución, en el siguiente apartado, pues ya fue dictaminada y sometida al pleno de la Cámara de Diputados; la segunda minuta toca, apenas, un rubro de lo discutido aquí: el mejoramiento del trabajo en comisiones.<sup>14</sup>

Desde el inicio, los promotores del dictamen señalaron que se trataba de una reforma “parcial”, porque está en proceso un nuevo reglamento del Senado.<sup>15</sup> El contenido de la minuta considera tres

<sup>14</sup> La minuta contiene una propuesta para hacer más expedita la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo en las comisiones. Incluye la obligatoriedad de las comparecencias de los altos funcionarios del Ejecutivo en el Senado y que respondan “preguntas parlamentarias” por escrito en un plazo perentorio (15 días). Lo relevante es que se busca que sea un instrumento vinculatorio a través de una alta penalización por informes falsos: seis años de prisión o multa de 100 a 300 días del sujeto en cuestión. La rendición de cuentas en comisiones es un tópico recurrente en muchas de las iniciativas que analicé en este texto; pero por razones de orden temático no discutí el punto. En el futuro, valdría la pena hacer un estudio específico sobre este tema, ya que es, además de lo legislativo, la otra tarea fundamental de las asambleas contemporáneas.

<sup>15</sup> En pocas palabras, alegan a su favor avanzar por el camino del gradualismo y el reino de lo posible: es más fácil la aprobación de cambios reglamen-

elementos de corresponsabilidad en comisiones. En el primero se dictan la reglas mínimas de lo que deben hacer las comisiones: plan de trabajo anual; monitoreo y control evaluatorio; informes anuales ante la mesas directivas; y archivo de lo hecho.

La mayor parte de estos componentes ya existen en la Ley Orgánica vigente, pero la diferencia radica en promover que dichas tareas sean aprobadas por la mayoría calificada de sus miembros —en esto consiste el sentido de corresponsabilidad— y las medidas de “control” ante los órganos directivos de cada cámara. La gran debilidad de este último punto es que no se presenta un apartado sobre las consecuencias y las “penalizaciones” —individuales y colectivas— por no cumplir con lo proyectado. El segundo elemento plantea resolver el problema de la inflexibilidad del convocante único de reunión de comisiones: abre la posibilidad de que no sea exclusivamente el presidente, sino también una cuarta parte de los miembros de las comisiones. La convocatoria debe realizarse con una anticipación mínima de 48 horas y una orden del día obligatoria, y además que se puedan añadir nuevos puntos, siempre y cuando lo proponga una cuarta parte de los comisionados, al comienzo de la sesión. El tercer elemento busca encarecer la inasistencia a comisiones: que los acuerdos sean válidos si se obtiene por la mayoría absoluta de los integrantes nominales, pero con el imperativo de que exclusivamente valgan los dictámenes “firmados en reunión” y no los “recopilados” en forma selectiva e individual.<sup>16</sup>

### **La factoría de Cámara de Diputados**

La fábrica de iniciativas en la Cámara de Diputados es similar a la del Senado, incluso hay coincidencia en el número (Cuadro 4). De igual

---

tarios que los de orden constitucional, pues sólo requieren la competencia exclusiva del Congreso de la Unión y no pueden ser “vetados” por el Ejecutivo ni por las legislaturas de los estados.

<sup>16</sup> La minuta, asimismo, ratifica que cada cámara pueda determinar el número de comisiones o subdivisión en “secciones”. El objetivo es darle al Senado un sostén “reglamentario” para poder crear “comités” (ya existen algunos en los hechos), de tal forma que logre una igualdad en este punto con la Cámara de Diputados.

**Cuadro 4. Iniciativas de “agilización” del proceso legislativo,  
Cámara de Diputados-LX Legislatura (2006-2009)**

<i>Autoría (individual o colectiva)</i>	<i>Fecha de turno a comisión o comisiones</i>	<i>Pertenencia partidaria</i>	<i>Tipo de reforma (constitucional y/o secundaria)</i>	<i>Número de iniciativas</i>
Aída Marina Arvizu Rivas	26/10/2006	Alternativa	Constitucional	1
Carlos Armando Biebrich Torres, José Rosas Aispuro Torres y Victor Valencia	14/11/2006	PRI	Constitucional	1
Jesús Ramírez Stabros	07/12/2006	PRI	Constitucional	1
Pablo Leopoldo Arreola Ortega	07/12/2006	PT	Constitucional y secundaria	1
José Antonio Muñoz Serrano	12/12/2006	PAN	Secundaria	1
Raúl Cervantes Andrade	12/12/2006	PRI	Secundaria	1
Raúl Cervantes Andrade y César Horacio Duarte	27/02/2007	PRI	Secundaria	1
David Mendoza Arellano	17/04/2007	PRD	Constitucional	1
Obdulio Ávila Mayo	06/09/2007	PAN	Secundaria (Reglamento de comisiones y comités de congreso)	1
José Manuel del Río Virgen	07/09/2007	Convergencia	Constitucional	1
Cuauhtémoc Velasco Oliva	20/09/2007	Convergencia	Secundaria	1
Pilar Ortega Martínez	04/10/2007	PAN	Constitucional	1
Ángela Jiménez del Castillo	14/02/2008	PAN	Constitucional	1
Gerardo Octavio Vargas Landeros	26/03/2008	PRI	Constitucional	1
Manuel Cárdenas Fonseca	02/09/2008	Nueva Alianza	Constitucional	1
Efraín Morales Sánchez	09/09/2008	PRD	Secundaria	1
Maurilio Ortiz Proal y José Jesús Reyna García	09/09/2008 y 02/04/2009	PRI	Secundaria y constitucional	2
Adriana Díaz Contreras	18/09/2008	PRD	Secundaria	1
Enrique Serrano Escobar	05/03/2009	PRI	Secundaria	1
Total				20

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, corte al 30 de abril de 2009.

modo, la preocupación por agilizar el proceso legislativo no se ha concentrado en una sola fracción parlamentaria; corresponde tanto a los grupos mayoritarios (8 iniciativas del PRI, 3 del PAN y 2 del PRD) como a las minorías (2 de Convergencia, una del PT, otra de Nueva Alianza y una más de Alternativa). Esto significa, hasta cierto punto, que la inquietud sobre el tópico es generalizada en el Poder Legislativo. Sin embargo, la principal diferencia es que los diputados han impulsado un cambio por dos vías: la radical y la gradualista.<sup>17</sup>

Las iniciativas radicales estuvieron a cargo de los diputados Ramírez Stabros (PRI) y Mendoza Arellano (PRD).<sup>18</sup> La moción del diputado priista parte del diagnóstico de que existen “razones estructurales de la parálisis” en México: el diseño “institucional” del “poder público”. De ahí que proponga el paso a un “régimen” “semi-presidencialista”. Desde su punto de vista, esto incentivaría una nueva inercia de división y colaboración de los poderes públicos. En concreto, propone la división del Ejecutivo en un Jefe de Estado popular (mayoría absoluta de sufragios emitidos y sin derecho a reelección) y un Jefe de Gobierno emanado de la coalición mayoritaria del Congreso de la Unión.<sup>19</sup> El

<sup>17</sup> En el Senado no se registra una sola iniciativa que pretenda cambiar el “régimen” de gobierno. No obstante, el senador Rodríguez Prats revaloró el tema mediante un libro publicado en 2006. Nada menos planteó la desaparición del Senado. El argumento de fondo es que el bicameralismo —en particular, la cámara federal— ha provocado un “desencuentro” estructural con el Poder Ejecutivo y una “parálisis” en el interior del Poder Legislativo. Lo “paradójico” es que no lo haya hecho en su papel de senador (estuvo en la LIX Legislatura y en el presente todavía funge como diputado federal), lo que revela una intención diferente a la legislativa: la polémica como “acelerador” del cambio político en México (Rodríguez, 2006).

<sup>18</sup> En la LX Legislatura se presentaron un total de 1715 iniciativas, sólo 1.2% correspondieron al tema que me ocupa. De este último porcentaje —que en números absolutos representa 20 propuestas—, sólo dos mociones fueron de tipo radical (“Balance de actividades”, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2009).

<sup>19</sup> La iniciativa indica algunos mecanismos específicos de nombramiento de candidatos y descartes. Otorga, a la fracción mayoritaria, la posibilidad de postular al primer candidato. Si se diera el caso que ambas cámaras, en sesión conjunta, eligieran a un candidato por mayoría absoluta, habría Jefe de Gobierno. De no lograrse dicha mayoría, cabría una segunda ronda: una coalición por mayoría simple sería suficiente para nombrar a un ganador. De



Jefe de Gobierno nombraría a su gabinete y sería responsable ante el Poder Legislativo; pero al mismo tiempo tendría la atribución de convocarlo a sesiones extraordinarias para discutir su agenda de gobierno.<sup>20</sup> Podría, incluso, interponer “iniciativas urgentes” y citar a “comisiones bicamerales”, con el objeto de acelerar el proceso legislativo. De lograrse un proyecto único, la cámara revisora no tendría posibilidad de enmiendas parciales (sí o no al dictamen conjunto).

Por su parte, la iniciativa de Mendoza Arellano toma como punto de partida un diagnóstico semejante al de Ramírez Strabos. Señala que en México se ha vivido una pluralidad creciente desde 1997 y que ello tiende a generar una “parálisis” entre el presidente de la República y el Poder Legislativo. Para resolver este problema propone añadir algunos elementos “parlamentarios” al régimen presidencial actual. En forma parecida a la anterior moción, habla de introducir un Ejecutivo bicéfalo; esto es, que el propio Poder Ejecutivo construya una “mayoría estable” en el Congreso cuando su propio partido no le dé los suficientes votos para lograr ello. La mayoría estable tendría que construirse sobre la base de un programa anticipado de gobierno. Por tanto, el presidente de la República —electo directamente por los ciudadanos— fungiría como Jefe de Estado y habría un Jefe de Gobierno Interior, surgido de la concurrencia del presidente de la República —quien hace la propuesta— y la coalición mayoritaria del Congreso (que nombra, únicamente por la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados). En este caso, el Jefe de Gobierno sería responsable ante el Congreso y éste tendría la facultad de removerlo, siempre y cuando lo acordaran las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Por último, el Jefe de Gobierno tendría la competencia de designar a su gabinete, aunque con la ratificación de la misma asamblea de  


---

no haberla, el Jefe de Estado podría disolver ambas cámaras y convocar a nuevas elecciones.

<sup>20</sup> La iniciativa contiene otras instituciones complementarias, que sólo vale la pena mencionar: la formación de un Consejo de Gobierno parlamentario —no confundirlo con el Gabinete de Gobierno—, presidido por el presidente de la República y para fines de asesoría; y la puesta en acción de los llamados instrumentos de “democracia participativa” (iniciativa popular, plebiscito, referéndum y referéndum constitucional). Estos últimos elementos como un contrapeso del Congreso y con la posibilidad de ser utilizados tanto por la “ciudadanía” como por el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.

diputados. Al Senado le tocaría confirmar a los cuerpos diplomáticos, el procurador de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los mandos militares superiores.<sup>21</sup>

Dos situaciones resaltan de ambas iniciativas. La primera es que ninguna de ellas lleva su radicalismo hasta el punto de “sepultar” el sistema presidencialista mexicano que, no está de más recordar, lleva en boga por alrededor de siglo y medio de vigencia (de 1857, con algunas interrupciones, hasta hoy en día). La segunda es que ha concertado pocas voluntades en el corto y mediano plazos. Más aún, la moción del diputado priista fue presentada en un contexto de alta crispación política (diciembre de 2006). Existía la percepción de un Poder Ejecutivo extremadamente débil y que nada se movería, durante un largo periodo, en el Poder Legislativo. No obstante, la realidad mostró que las cosas ocurrieron de otro modo. En marzo de 2007, una mayoría parlamentaria —encabezada por el PAN y el PRI— logró aprobar la difícil reforma del ISSSTE (el ex presidente Vicente Fox y algunos legisladores de ambas cámaras lo habían intentado, sin éxito, en 2005-2006). A partir de este punto de inflexión, no han dejado de aprobarse diversas leyes —en materia fiscal, seguridad pública, crimen organizado y Pemex— que muestran una relativa “colaboración” entre ambos poderes públicos. Por consiguiente, esto tiende a apaciguar los ímpetus de un cambio de “régimen”. Sin embargo, no deben descartarse como quimeras legislativas, pues líderes poderosos como Fabio Beltrones —en las mesas de diálogo de la Reforma del Estado es un tema recurrente— ha hecho pública su opinión a favor de introducir ciertas enmiendas parlamentarias al actual sistema político (tiene tiempo que ha guardado, por estrategia política, un “oportuno silencio” respecto al tema). Lo más factible, empero, es que por el resto del sexenio no se fortalezca esta posibilidad.

En contraste, la Cámara de Diputados ha privilegiado —en esto converge con el Senado— la vía gradual del cambio. En cuanto a la agilización entre el Ejecutivo y el Legislativo, los diputados coinciden

<sup>21</sup> La iniciativa del diputado Mendoza añade el principio de revocación de mandato. Lo propone para el presidente de la República, a petición de las dos terceras partes de cualquiera de las dos cámaras. Una ley ulterior fijaría las reglas de la revocación.

en la utilidad del recurso de las iniciativas preferentes. No se trata de una copia de lo impulsado por los senadores, dado que en algunos casos antecede en fecha de turno a comisiones —tres iniciativas de cinco— a la asamblea de diputados sobre el Senado.<sup>22</sup>

En última instancia, podría hablarse de iniciativas paralelas o convergentes en sus objetivos. El diputado Cervantes pensó en un tipo de iniciativa preferente sin límite de propuestas —al parecer, se trata del único legislador en ambas cámaras que se pronunció en este sentido— a favor del presidente de la República. A cambio, invita al Ejecutivo —por medio de sus secretarios de Estado— a defender sus puntos de vista en el interior de las comisiones. Asimismo, exige que dichas iniciativas estén acompañadas de un estudio de derecho comparado y que evalúe el impacto jurídico, social, presupuestario y económico. De no contar con estos elementos, la moción podría desecharse de facto.<sup>23</sup>

La iniciativa del diputado Ortega sí contempla límites y plazos precisos: dos iniciativas urgentes del Ejecutivo por año, que deben presentarse al inicio de cada periodo legislativo y que no aborden reformas constitucionales, del presupuesto público, el sistema electoral y de los partidos políticos. El Poder Legislativo tendría un término de 30 días para pronunciarse sobre la iniciativa, si ocurriera durante el periodo ordinario de sesiones; si se atravesara el tiempo del receso, 45 días naturales. De no cumplirse con el plazo fijado, se daría por aprobada la iniciativa en su sentido original.

<sup>22</sup> Las cinco mociones que hacen mención del tema son las de Ramírez, Cervantes, Cervantes-Duarte, Ortega y Cárdenas Fonseca. Como puede verse en los cuadros 3 y 4, los primeros tres diputados presentaron sus iniciativas (en diciembre de 2006 y febrero de 2007) antes que los senadores Creel y Coldwell (junio de 2007 y junio de 2008, respectivamente).

<sup>23</sup> En otro momento, el mismo diputado, junto con su compañero Duarte, buscaron “afinar” la propuesta. Mantuvieron la idea de las iniciativas preferentes ilimitadas, pero matizaron dos elementos: dieron al secretario del ramo un plazo de cinco días para responder sobre la “consulta”, además de enfatizar que se trataba de opiniones no vinculatorias; y que el impacto jurídico, económico y presupuestario debería ser realizado por los centros de investigación de la Cámara de Diputados y no sustentado por el Poder Ejecutivo. Las dos propuestas en las que participa Cervantes adolecen de no marcar los plazos perentorios del proceso legislativo.

El diputado Cárdenas Fonseca coincide en los límites al Ejecutivo —en el número de dos por año y en el control de los rubros—, pero introduce dos variantes interesantes: que el plazo perentorio sea el día último de cada periodo ordinario de sesiones e introduce restricciones adicionales a la cámara revisora. Esto es, para que una minuta fuera modificada o rechazada en su totalidad requeriría una mayoría calificada del pleno —dos terceras partes de los legisladores presentes—, además de tener que emitir su fallo en un plazo máximo de siete días naturales. Este elemento tendería a favorecer fuertemente las iniciativas urgentes del Poder Ejecutivo; como contrapeso, contempla que si el presidente de la República no remite sus observaciones en 10 días, la publicación de una determinada ley o decreto sea automática.

En el mejoramiento del trabajo en comisiones no se vislumbran propuestas muy distintas a lo proyectado en el Senado. Las “soluciones” más frecuentes consisten en fijar plazos perentorios, penalizaciones —individuales, en comisiones o para la cámara de origen—, el quórum legal flexible y disminuir el tamaño del Congreso.

En materia de plazos, por ejemplo, la iniciativa de Arreola Ortega fija un término de tres meses para emitir el dictamen de toda iniciativa que sea turnada a comisiones.<sup>24</sup> De no cumplirse el plazo de resolución, operarí la famosa “afirmativa ficta parlamentaria”; es decir, se tendría por aprobada en su sentido primigenio, sometiéndose a la cámara de origen para que el pleno diera su fallo correspondiente. Díaz Contreras propone alinear las disparidades entre la Constitución y las leyes secundarias con el famoso plazo de los 30 días constitucionales; pero, además, añade un esquema de “excitativas” con obligación de las comisiones de responder —mediante un informe— en cinco días sobre la etapa o las dificultades del dictamen. Y si no hubiera respuesta, cabría el traslado de la iniciativa, a petición del promovente, a otra comisión.<sup>25</sup> El presidente de cada mesa directiva vigilaría que la reasignación a comisiones cumpliera su cometido en un “plazo razonable” (no

<sup>24</sup> La iniciativa del diputado Serrano Escobar coincide en el mismo plazo perentorio de dictamen.

<sup>25</sup> La propuesta de la diputada Díaz contempla la posibilidad de prórroga del tiempo reglamentario de dictamen; aunque ello sólo podría ocurrir una sola vez y con el permiso del pleno.

más de un mes). De no haber respuesta de la parte directiva, el autor de la iniciativa “podría” exigir que el pleno resolviera lo conducente. En el fondo, la diputada Díaz piensa que la censura “pública” —la excitativa y la exhibición ante el pleno— pueden ser instrumentos de presión suficientes para apresurar las resoluciones de las comisiones.

Sobre las penalizaciones, la Cámara de Diputados tiende a vivir en los extremos. En el orden institucional, suscribe lo dictado por la Constitución: de no existir un dictamen en 30 días, las iniciativas “podrían” trasladarse, dictaminarse y discutirse en la otra cámara (Cárdenas Fonseca). Y en el ámbito individual: la revocación de mandato (Arvizu Rivas).<sup>26</sup> Esta última postura está pensada tanto para senadores como para diputados. A mitad del periodo legislativo, el 35% de los electores de un distrito o de la entidad de nacimiento y/o residencia del senador respectivo podría solicitar el inicio de revocación de mandato de sus legisladores. El segundo paso implicaría un “juicio” de convalidación o rechazo, organizado por la autoridad electoral, mediante el voto directo de la ciudadanía.

Respecto al problema de quórum de las comisiones, se advierten dos tendencias: las que promueven una visión flexible del poder de convocatoria y del quórum legal, y las que pretenden aplicar medidas de control y disciplina a sus integrantes. Los diputados Cervantes-Duarte proponen alcanzar el quórum legal mediante un límite de dos rondas: si en una primera convocatoria no se alcanza el objetivo, puede citarse a otra reunión, que tendrá validez con los que estén presentes (dos años después, el diputado Serrano hizo una propuesta en los mismos términos que la enmienda de Cervantes-Duarte).

El diputado Ávila Mayo aborda el punto desde el caso de las comisiones unidas.<sup>27</sup> Resalta la posibilidad de que éstas operen con un solo

<sup>26</sup> La iniciativa del diputado Serrano contempla la reducción de dietas: por cada inasistencia injustificada, descuento de un día de dieta.

<sup>27</sup> El diputado Ávila propone la creación de un reglamento específico de comisiones y comités, con ocho títulos distintos y 63 artículos. Sin embargo, se observa, a partir de analizar su contenido, que hay muy pocas variantes de lo contenido en la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interno. A pesar de ello, es interesante que piense en la necesidad de un reglamento integral sobre el trabajo de las comisiones y los comités del Poder Legislativo. Este elemento, en sí mismo, resulta una novedad y revela la importancia que tienen estos organismos en el quehacer legislativo.

quórum —50% más uno de sus integrantes— y puedan sancionar un “dictamen único”. De la real fusión de los integrantes —con el previo turno y la venia de la mesa directiva— se deriva que los legisladores que pertenezcan a las dos comisiones unidas, únicamente tengan derecho a un voto; y no al voto doble, como lo dictan las leyes reglamentarias hasta el día de hoy.

Por su parte, las medidas de control y disciplina parecen preocupar más a los diputados que a los senadores. Cuatro iniciativas confluyen en la idea de “fiscalizar” el trabajo de la comisiones “desde arriba” y no por la vía horizontal (Velasco, Vargas, Díaz y Serrano). Velasco quiere que se remita cada mes, a la mesa directiva de la Cámara de Diputados, el pase de lista en comisiones. Vargas, que se “formalice” la agenda legislativa. Otorga esta atribución a la Junta de Coordinación, pero con la condición de “consultar” a otros actores políticos —los otros poderes públicos— y con la misión de armar un calendario “tentativo”. El objetivo último es lograr que exista una congruencia entre la agenda legislativa y el trabajo en comisiones.<sup>28</sup> La diputada Díaz no sólo concuerda con este enfoque de control de las comisiones, sino todavía va más allá. Además de “armonizar” la agenda legislativa de la mesa directiva con el trabajo de las comisiones, sugiere que el cuerpo técnico de esta última “auxilie” a las segundas en la elaboración de sus dictámenes. La moción lleva a un reconocimiento implícito de que las comisiones no tienen técnica legislativa y requieren la intervención de las altas autoridades directivas. Causa asombro que si ése es un diagnóstico compartido por muchos diputados, por qué no apuntar al “fortalecimiento” de los cuerpos técnicos de las propias comisiones y los centros de investi-

<sup>28</sup> Advierto dos inconsistencias de este enfoque. La primera debilidad es que habla sólo del concurso de la Cámara de Diputados. Conformar una agenda sin contemplar a los senadores merma el objetivo de completar el proceso legislativo. La segunda cuestión tiene que ver con el “calendario”. No se vislumbra como un instrumento vinculante, ni podría serlo. Es posible que se lograra una mayor eficiencia de las comisiones —ganarían en concentración, por la previa definición de la agenda legislativa—, aunque perderían toda autonomía de gestión. Esta propuesta guarda alguna semejanza con el recurso de iniciativas preferentes; mas con la desventaja de no imponer límite alguno a su configuración.

gación del Poder Legislativo. Serrano, de igual manera, habla de la creación de un “programa legislativo anual”.

La variante es que otorga a la Conferencia —organismo directivo que combina la representación de la Junta de Coordinación con parte de los miembros de la mesa directiva— la misión de acordar una agenda legislativa. Otro matiz que introduce es establecer un plazo para lograr los acuerdos (tres semanas, al inicio de la legislatura) y que las reuniones en Conferencia se efectúen —para fines de seguimiento— cuando menos dos veces en los periodos ordinarios.

En relación con el tamaño del Congreso, hay dos iniciativas (Biebrich-Rosas-Valencia y Ortega) que impulsan esta enmienda. La de Ortega —de extracción panista— es una réplica de las mociones interpuestas en el Senado. La de Biebrich-Rosas-Valencia, de origen priista, añade un par de cambios de consideración. Perfil, en primer lugar, una Cámara de Diputados de 350 miembros —250 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional—, lo que implicaría efectuar una redistribución nacional y disminuir el número de diputados de representación proporcional a la mitad. Asimismo, acompaña la medida con una cláusula de “mayoría parlamentaria”. Esto es, que cuando un partido no alcanzase el 50% más uno de la votación, se le garantizara la mayoría absoluta de la asamblea hasta un máximo de 250 diputados por los dos principios. En cuanto al Senado, converge con todas las propuestas analizadas en este estudio: desaparecer a los senadores de representación proporcional. Los argumentos en pro de la medida son interesantes, no sólo porque repiten la idea de recuperar la representación del “pacto federal”, sino debido a que hacen explícito —sin retórica alguna— la necesidad de desplazar a los partidos pequeños. Desde su punto de vista, la existencia de estas agrupaciones obstaculiza la creación de “consensos”: genera “alianzas frágiles y efímeras”. Una Cámara de Diputados disminuida en su tamaño haría “mejor y más eficiente” su trabajo.

En cuanto al rezago del trabajo legislativo, hay algunas convergencias y otros puntos novedosos. Tres iniciativas tocan el tema (Muñoz, Morales y Ortiz-Reyna). La de Muñoz acude, en forma similar a los senadores, al recurso de “caducidad”. Toda iniciativa que no sea dictaminada durante el tiempo de su legislatura queda, en au-

tomático, en calidad de “no aprobada”. La de Morales introduce una perspectiva distinta. Pide distinguir la parte política —los acuerdos— de las tareas sustantivas. Esto implicaría que las comisiones, con el concurso de la mayoría de sus integrantes, pidieran directamente la información al Poder Ejecutivo. Si este recurso fuera insuficiente, entonces se podría acordar, vía la intermediación del presidente de la Conferencia, la comparecencia del funcionario del ramo requerido. Ninguno de estos trámites necesitaría pasar por el pleno de la Cámara de Diputados.

El cambio ayudaría a disminuir la dispersión del trabajo de las comisiones y del pleno de la Cámara de Diputados. La de Ortiz-Reyna busca restringir al máximo el recurso de caducidad e implementa el “sistema de turno”. La idea es salvar lo existente —tarea titánica, sin duda— mediante un trabajo de involucramiento intenso de los miembros de las comisiones. En lugar de ver un problema en el número, los 30 miembros regulares por comisión podrían representar una fuerza si se dividen las tareas para acabar con el “rezago legislativo”. La idea de estos diputados es turnar las iniciativas a pequeños comités y darles un plazo de uno a tres meses para completar su dictamen. La penalización por no lograr su objetivo equivaldría a un mes de dieta. Lo no resuelto pasaría a la presidencia de la comisión. Si ésta, en el término de un mes más, no lograra un fallo, entonces se castigaría con igual monto al líder de la comisión. De inmediato, procedería la caducidad de la iniciativa. Además, no podría presentarse durante el resto de la legislatura.

Por último, la agilización bicameral. Fuera de las propuestas específicas sobre iniciativas preferentes, hay una sola iniciativa —la de Cárdenas Fonseca— que toca directamente el punto de la aceleración bicameral de tipo ordinario. Básicamente ataca el problema de las ideas y vueltas, sin límite, de los desacuerdos o enmiendas entre las dos cámaras. Prevé tres escenarios. El primero cuando una minuta es desechada, en parte o en forma global, por la cámara revisora, debe devolverla a la cámara de origen. Si ésta la aprueba, de nueva cuenta, por mayoría absoluta, la reenvía a la revisora. Si la aprueba, también por mayoría absoluta, pasa al Ejecutivo para que haga sus observaciones o la publique. Si se diera el caso de un rechazo por segunda vez, la



minuta no podría ser presentada otra vez hasta que transcurriera un nuevo periodo ordinario de sesiones.

El segundo escenario: cuando una minuta es rechazada o adicionada en parte. Al igual que lo dicta la norma constitucional, sólo cabría la discusión de lo nuevo. No sería válido alterar lo ya sancionado. Con la aprobación de la mayoría absoluta de la cámara de origen, pasaría al Ejecutivo para seguir el trámite. Si la cámara de origen reprobara las modificaciones, tendría que remitir su sanción a la asamblea revisora. Si esta última cámara reprobara lo hecho por la de origen, el “proyecto” de lo ya aprobado se mandaría al trámite correspondiente con el Ejecutivo. Si la cámara revisora insistiera en sus primeras modificaciones, se tendría por desechado el “proyecto”. En forma parecida al primer caso, no podría presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones, al menos que ambas cámaras acordaran que se publicara la parte en la que sí hubo consenso.

Y el tercer escenario podría ocurrir al desecharse una iniciativa desde su discusión en la cámara de origen. En este caso, la propuesta tampoco podría presentarse sino hasta el siguiente año.

La moción de Cárdenas Fonseca mantiene, en los tres escenarios, el plazo considerado en el ordenamiento constitucional. Después de remitida una iniciativa a comisiones, no debe pasar más de un mes en su dictamen. De cumplirse este mandato, las iniciativas “pueden” —mantienen el carácter no vinculante de la Constitución— presentarse y discutirse en la otra cámara.

En síntesis, la iniciativa del diputado Cárdenas pretende ponerle un límite a las minutas que no logran un acuerdo de las dos cámaras (primer escenario). El proceso de hoy en día es un juego de todo o nada y puede proseguir, al menos técnicamente, de forma ininterrumpida. La idea aquí es reducir la oportunidad a dos vueltas, pero si no hay arreglo, lo conveniente es ya no seguir perdiendo el tiempo y concentrarse en lo que sí tiene posibilidad de aprobarse. Asimismo, la iniciativa quiere acotar una vuelta por modificaciones que, a veces, son de asuntos parciales o menores (segundo escenario). Y finalmente, la iniciativa recurre a la “caducidad parcial” —tercer escenario—, en el caso de que no exista un consenso desde la cámara de origen.

En forma similar a lo que se inquirió en el Senado, es pertinente preguntarse, ¿hasta dónde ha llegado la voluntad política de la Cámara de Diputados? En cuanto a sus propias iniciativas, no ha sido aprobada ninguna minuta significativa sobre el tema que me ocupa. En cambio, ha continuado el proceso de dos minutas remitidas por la Cámara de Senadores. Una de ellas —la del 20 de junio de 2008— ya obtuvo un dictamen positivo de la comisión correspondiente y trata sobre la regulación del “veto” del Poder Ejecutivo. Por un lado, se busca ampliar el periodo de observaciones hasta por un máximo de 50 días en distintas etapas (la constitucional de 10 días; la ampliación ordinaria de un mes, si lo requiriera el caso; y la prórroga de otros 10 días, como límite último); y, por el otro, acotar al presidente de la República para que no mantenga en el “limbo” —por ausencia de publicación— lo aprobado por el Congreso general.<sup>29</sup> Transcurrido el tiempo reglamentario, el Senado pensó que la cámara de origen debería tener la facultad de ordenar la publicación, en un lapso de 10 días, de una determinada ley aprobada.

La comisión de diputados respectiva, al dictaminar esta minuta, pensó el tema en otros términos. Si no existen observaciones, cree que toda ley o decreto sancionado por el Poder Legislativo tiene que publicarse de inmediato. Hasta aquí va el trámite. Lo más grave es que ya no subirá al pleno, dado que la actual legislatura prácticamente ya feneció (es muy remoto que la comisión permanente cite a una reunión extraordinaria para discutir el dictamen).

La segunda minuta —remitida el 19 de junio de 2008 por la Cámara de Senadores— tuvo mejor fortuna. El centro de la reforma se ubica en el tópico de las iniciativas preferentes. La minuta fue dictaminada positivamente por la Comisión de Puntos Constitucionales, apenas un día después de remitida a su seno. La comisión encargada acumuló, para su análisis conjunto, las iniciativas reseñadas de los diputa-

<sup>29</sup> La Constitución mexicana contiene esta previsión (artículo 71). Dicta que si el Poder Ejecutivo no hace observaciones en el tiempo reglamentario, se “reputará por aprobado” lo remitido por el Poder Legislativo. No obstante, no existe una penalización por incumplimiento de este mandato. De ahí que haya ocurrido —en la época del ex presidente Fox, por ejemplo— el veto tácito de algunas leyes por no ser publicadas por el Ejecutivo.

dos Cárdenas Fonseca y Ortega Martínez sobre el mismo tema.<sup>30</sup> La comisión reconoció, primero que nada, que existían propuestas del presidente de la República que tenían más de un año en comisiones. Señaló, también, las dificultades que genera un gobierno dividido y la pluralidad existente en el Congreso General. Y por último, que la agilización del proceso legislativo estaba en la agenda de la Reforma del Estado. Sin embargo, hizo explícitos sus desacuerdos con los plazos marcados en la minuta (el Senado propone siete días naturales para la emisión de un dictamen en comisiones, junto con el voto en el pleno de la cámara de origen). Alegaron, con razón, que les parecía muy poco tiempo para el finiquito de esta parte del proceso legislativo. Propusieron un plazo alternativo: hasta la terminación del periodo de sesiones ordinario vigente para terminar el proceso en ambas cámaras; mas la pena por no cumplir con el plazo erigido sería la “afirmativa ficta”. En este último caso, por el fallo separado de cada cámara (si no cumple la cámara de origen, continúa el proceso en la otra cámara; si incumple la cámara revisora, pase directo al Ejecutivo). Otra modificación que propusieron fue la de marcar un límite claro a las iniciativas preferentes: su improcedencia en materia de partidos políticos y el sistema electoral; además de permitir sólo dos propuestas por periodo ordinario de sesiones.

El razonamiento es recurrente: para que no se convierta en algo regular lo que debe ser de carácter extraordinario o urgente.

La minuta fue aprobada, con estas modificaciones, por la unanimidad de los miembros presentes de la comisión. Se subió al pleno. Obtuvo 256 votos a favor, 129 en contra y 9 abstenciones. Como no logró la mayoría calificada que se requiere en este caso, fue rechazada.

Si se desagrega la votación por fracciones parlamentarias, el resultado es el siguiente: los 256 votos en pro fueron emitidos por el PAN, PRI, PVEM y PNA; los 129 en contra por el PRD, PT, PASC y el PRI dividido. Hubo, además, un total de 106 diputados ausentes (27 del PAN, 41 del PRD, 23 del PRI, 2 del PVEM, 6 de Convergencia, 1 del PT, 3 del PNA y 3 del PASC). La cuestión es si estos ausentes pudieron haber marcado

<sup>30</sup> Cabe señalar que esta comisión está presidida por el perredista Raymundo Cárdenas y que otro de sus miembros prominentes es el panista Rodríguez Prats.

la diferencia, dado que el grupo mayoritario no estaba muy lejos del umbral de la mayoría calificada (334 legisladores). Saber si hubo disciplina o indisciplina de las fracciones parlamentarias puede ayudar a dilucidar el punto. El PAN actuó con gran disciplina, sus 180 diputados presentes votaron a favor del dictamen. El PRD lo hizo de igual forma: los 86 legisladores presentes votaron en contra. El PRI dividió su voto: 55 en pro, 19 en contra y las 9 “abstenciones”. El PVEM contó con la disciplina de sus 15 diputados a favor. El PT con la disciplina de los 10 presentes en contra. Convergencia con la disciplina de los 12 presentes en contra. El PNA con la disciplina de 3 a favor. Y el PASC con la disciplina de 3 en contra. Si se suman los potenciales votos con disciplina a favor, da un total de 32 diputados; y el global de disciplinados en contra, 52; los indefinidos estarían a cargo del PRI, sus 23 faltantes. El resultado es que los potenciales votos a favor del dictamen no pasarían de 311 diputados, aún con la improbable situación de que todos los ausentes del PRI votaran a favor del dictamen. Al grupo mayoritario le hubieran faltado 23 votos para alcanzar la ansiada mayoría calificada.

¿Qué enseña este breve ejercicio de decisión legislativa? En primer lugar, que lo que se vota en las comisiones —hubo unanimidad en el dictamen reseñado— no siempre se traslada en automático al pleno. En segundo lugar, que la fracción parlamentaria del PRD fue la principal fuerza opositora a la instauración de las iniciativas preferentes del Poder Ejecutivo; pero no se puede afirmar que compareció como opositor único: el voto dividido del priismo muestra que no iban solos, aunque no debe desdeñarse el papel de las fracciones minoritarias. Como es palpable en el análisis de las votaciones, dichos grupos pueden considerarse como jugadores reales de una determinada disputa. La bifurcación de su voto en diversas direcciones —todos juntos alcanzan 60 votos— explican el fallido intento de obtener una mayoría calificada. Y en tercer lugar, el voto dividido de las dos cámaras constata la dificultad de tener éxito en el proceso legislativo mexicano.

Quiero terminar el estudio con dos consideraciones más. La primera es que advierto una desproporción entre la riqueza de las iniciativas presentadas en ambas cámaras y la voluntad política del Poder Legislativo en su conjunto.

Persiste, no hay duda, una contención política. En lo particular, existe la conciencia de acelerar el proceso legislativo entre los poderes públicos y al ámbito intercameral (las 40 iniciativas analizadas aquí demuestran el hecho).

Sin embargo, no se ha dado el siguiente paso, que significa traducir esa conciencia en nuevos diseños institucionales. No me parece que haya un estado de “parálisis” legislativa, pero tampoco un momento de jauja de los acuerdos políticos.

La segunda consideración tiene que ver con la percepción política externa al Poder Legislativo. Una buena parte de analistas piensa que el Poder Legislativo es factor de inmovilidad. Que hay, incluso, que regalarle algunas recetas —las más socorridas son el principio de reelección indefinida, la petición de que el legislativo renuncie a su punto de vista para lograr un compromiso con el Ejecutivo, la acusación de que no aprueba las reformas “estructurales”— para que funcione bien y cambie su mala imagen pública. Lo cierto es que persiste un contexto real de pluralidad que dificulta la acción legislativa. Por lo mismo, el Congreso general debería ensayar nuevas ideas para revertir la difícil situación que genera el bicameralismo mexicano y el componente federal. Ojalá la siguiente legislatura, que tomará posesión en unos meses, tenga la altura de miras que requiere el país.

## **Bibliografía**

Aguilar Rivera, José Antonio (2000), *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2009), “Balance de actividades”, página electrónica.

— *Diario de Debates*, página electrónica.

— *Gaceta Parlamentaria*, página electrónica.

Congresos estatales, Asamblea del Distrito Federal, institutos electorales locales y páginas de los partidos políticos, versiones electrónicas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1997), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2009), Senado de la República, página electrónica.
- López Lara, Álvaro F. (2004), “La representación y los efectos del bicameralismo en el congreso mexicano”, en Béjar Algazi, Luisa y Gilda Waldman (coords.), *La representación parlamentaria en México*, Universidad Nacional Autónoma de México/Gernika, México.
- Medina, Luis (2009), “El triunvirato”, *Nexos*, vol. XXXI, núm. 375, México.
- Mora-Donatto, Cecilia (2006), *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión/Porrúa, México.
- Rodríguez Prats, Juan José (2006), *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Salgado Loyo, Alfredo y Juan Manuel Escudra Díaz (2007), *Alternativas de solución a la denominada congeladora legislativa en la Cámara de Diputados*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.
- Schmitt, Carl (1996), *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid.
- Secretaría de Gobernación (2009), Sistema de Información Legislativa, página electrónica.
- Senado de la República, *Gaceta del Senado*, página electrónica.
- Senado de la República (2009), Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, página electrónica.
- Yunes Linares, Miguel Ángel (coord.) (2009), *La reforma del ISSSTE: un cambio necesario*, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado-Organización Iberoamericana de Seguridad Social, México.