

798
20/3/90



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ELEMENTOS PARA UNA ACTUALIZACION DE LAS
FUNCIONES DEL CONGRESO DE LA UNION**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE MARIA SERNA DE LA GARZA

FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

Mayo de 1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ELEMENTOS PARA UNA ACTUALIZACION DE LAS FUNCIONES
DEL CONGRESO DE LA UNION

I N D I C E

Introducción.....	I
Capítulo I. La crisis de los parlamentos.....	1
1. Planteamiento general del problema... 1	
2. El ascenso del poder ejecutivo.....	5
3. Las asambleas legislativas y otros fenómenos representativos.....	19
4. La elaboración de la ley.....	30
5. La tendencia histórica en México.....	38
Capítulo II. Hacia una redefinición de las funciones del parlamento.....	62
1. Función y valor de las asambleas legislativas.....	62
2. Los orígenes de la institución parla mentaria (el caso de Inglaterra).....	65
3. El contractualismo como principio de legitimidad.....	77
4. ¿Qué hacer con las asambleas legislativas?.....	86
Capítulo III. Consideraciones sobre una posible actualización de las funciones del Congreso de la Unión.....	96

1. La necesidad de reformas a las facultades y organización del Congreso de la Unión.....	96
2. El Congreso ante el proceso de la planeación.....	100
3. Las comisiones parlamentarias.....	116
4. La promoción de la carrera parlamentaria....	134
5. La discusión sobre el senado.....	148

Conclusiones.....	159
-------------------	-----

Bibliografía.....	171
-------------------	-----

I N T R O D U C C I O N

Vivimos tiempos de revisión de las instituciones tradicionales. Los procesos acelerados en que se encuentran inmersas las sociedades modernas obligan a ello. Por eso es que en el mundo entero se perciben signos de cambio, de modificación de las correlaciones de fuerzas, de derrumbe de viejos mitos institucionales y el surgimiento de otros nuevos. No se trata de la primera vez que la historia registra un ambiente mundial semejante. Lo que llama la atención, y que distingue el momento actual de otros anteriores, es el ritmo acelerado de los procesos sociales y el involucramiento generalizado e interrelacionado de todos los países en dichos procesos. En otras palabras, caminamos rápidamente hacia la "sociedad global".

Los cambios se manifiestan de maneras muy variadas en el seno de las distintas sociedades nacionales. En forma muy diversa han respondido las instituciones de cada país a los cambios internos y externos, y seguramente también por vías muy distintas aquéllas habrán de ajustarse, adaptarse o desaparecer. Ante esto, reiteramos, se ha impuesto la tarea de revisar las instituciones hasta ahora existentes para tratar

dé visualizar las funciones que les tocará desempeñar y - los principios bajo los cuales habrán de cumplirlas.

Nos interesa en particular el estudio de las institu- ciones políticas. Es indudable que ellas se encuentran - también sometidas a presiones que apuntan hacia cambios - de diversa índole e importancia. Nos atañe, en especial, la manifestación normativa de dichas instituciones, ubica- da principalmente en el campo del derecho constitucional. En el caso del presente trabajo, nuestra atención y nues- tra preocupación se centrará en el análisis de la institu- ción parlamentaria.

Los parlamentos, asambleas legislativas, asambleas - representativas o legislaturas (de estas maneras nos refe- riremos de igual forma a la institución parlamentaria en general, a lo largo de todo el trabajo), son institucio- nes respecto de las cuales se suele decir que se encuen- tran en crisis. Es bastante común en la literatura del - derecho constitucional encontrar referencias a dicha cri- sis, aunque no es demasiado frecuente dar con explicacio- nes acerca de la forma en que ésta afecta a la sociedad.

Si algo funciona mal en los parlamentos de los dis--

tintos Estados nacionales es un asunto que ha de ser estudiado con profundidad y detalle, procurando aclarar, por un lado, los elementos de la mencionada crisis, y por otro, las funciones que le ha tocado desempeñar a la institución parlamentaria y los principios bajo los cuales ha actuado. Necesitamos indagar cuales son los fundamentos mismos de las asambleas legislativas para poder saber si su funcionamiento o disfuncionamiento en algo afecta al desarrollo general de la sociedad, y nuestras vidas en lo individual.

Ante los procesos acelerados de cambio a los cuales aludimos al inicio de esta breve introducción, es indispensable revisar la institución parlamentaria para poder adecuarla a las nuevas circunstancias, si es que vale la pena hacerlo (y así lo creemos, según intentaremos demostrar).

Obviamente, nuestra preocupación fundamental es el caso de México, motivo por el cual haremos constantes referencias a la situación particular y circunstancias especiales del Congreso de la Unión mexicana.

El primer capítulo trata el tema de la crisis -

de la institución parlamentaria. Analizamos primero el incremento de la relevancia real del órgano ejecutivo ante los demás órganos del Estado; estudiamos después el surgimiento de otros fenómenos representativos característicos de las complejas sociedades modernas, y que cumplen funciones análogas a las que antes sólo realizaba el parlamento. Tocamos después el tema de la elaboración de la ley y la absorción por parte del poder ejecutivo de gran parte de este proceso. Finalizamos este capítulo refiriéndonos al caso de México, en lo que se refiere a las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo a lo largo de nuestra historia.

En el segundo capítulo intentamos aclarar cuales son las funciones que le ha tocado desempeñar a las asambleas legislativas. Este capítulo lo elaboramos bajo la convicción de que no es posible entender el presente ni prepararnos para el futuro si no miramos a través del cristal de la historia. Con el auxilio de ella llegamos a la determinación de las funciones y del valor de las legislaturas.

En el tercero y último capítulo hacemos una serie de propuestas para actualizar algunas de las funciones del Congreso de la Unión en México; en donde por actuali-

zación de funciones entendemos el ajuste requerido para -
cumplirlas de una mejor manera en atención a los valores -
señalados en el capítulo inmediato anterior. Nos limitamos
a abordar cuatro temas que consideramos de la mayor impor-
tancia para incrementar la relevancia política nacional -
del Congreso de la Unión: su intervención en el proceso de
la planeación del desarrollo, el funcionamiento y organiza-
ción de sus comisiones, la promoción de la carrera parla-
mentaria y la integración del senado.

Por último, quisiera externar mi sincero agradeci-
miento a algunas personas que mucho han tenido que ver en
la elaboración de este trabajo. A mis padres, José María -
Serna Maciel y Ma. Elena de la Garza Sánchez, por su cons-
tante apoyo moral y material, así como por sus múltiples -
críticas y observaciones. Al doctor Manuel González Orope-
za por su valiosa asesoría y su disponibilidad siempre ple-
na. A la licenciada Patricia Galeana de Valadés por haber-
me dado la oportunidad de entrar en contacto con la cien-
cia política para completar mi formación como estudiante -
de derecho. Y al maestro Jesús Orozco Henríquez por su ina-
preciable apoyo y comprensión.

CAPITULO I LA CRISIS DE LOS PARLAMENTOS.

1. PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA

En el Derecho Constitucional y la Ciencia Política de nuestros días, es ya un lugar común hablar de la crisis de los parlamentos. Mucho se ha escrito sobre este tema, considerado como fundamental por referirse a una institución que ha desempeñado un papel central en los Estados demoliberales. En la mayoría de los estudios, realizados, sus autores dejan ver su preocupación por el futuro de las asambleas legislativas, y no sin razón, dado que sus análisis han mostrado las dificultades que estas instituciones enfrentan como producto de una problemática interna global, que se manifiesta como crisis de funcionalidad, como crisis de representación y como crisis de autonomía.

Es difícil precisar el tema de la crisis de las legislaturas. Podría ser útil preguntarnos, como lo hace Wheare, K.C.¹ qué criterio usamos al hablar de dicha crisis. ¿Nos referimos a una disminución del poder de los parlamentos? ¿o a su poca eficiencia? ¿o a la estimación que la opinión pública tiene de ellos?. De entrada, estos criterios diferenciados nos impiden generali-

1. Wheare, K.C. "Legislaturas". Serie de estudios parlamentarios, Número 2, LI legislatura, Cámara de Diputados, México, 1981, pp. 163 y 164.

zar demasiado. No todas las legislaturas enfrentan los mismos problemas ni acusan las mismas disfunciones; además, existen las diferencias de grado. Sin embargo, se presentan ciertos rasgos más o menos comunes de los parlamentos de los distintos Estados que se han organizado siguiendo el modelo democrático-liberal clásico, que nos permiten hablar en general de la crisis por la que atraviesan.

Quizá la dificultad de precisar el tema se deba en parte al punto de referencia doctrinal e ideológico con el que aquél se suele abordar. Es decir, al analizar la crisis del parlamento nuestra referencia teórica es el modelo clásico del Estado demoliberal, y no nos detenemos a cuestionar la validez o vigencia de los elementos que integran ese modelo. Se trata en este caso de un problema en el que no pocas veces se convierte en un atolladero para la Ciencia Política y, en especial, el Derecho Constitucional; parecería una especie de carrera en la cual los conceptos son dejados atrás por los hechos que, al mismo tiempo, forman parte de una realidad que avanza y se modifica en forma vertiginosa.

Un ejemplo que podría ayudarnos a aclarar esta idea es el que nos ofrece la doctrina clásica de la división de poderes. Connotados autores como Loewentein y García-Pelayo han señalado la insuficiencia de esta doctrina como marco conceptual pa

ra explicar, describir o regular los actuales procesos del poder estatal. Loewenstein incluso ha propuesto sustituir a la tripartición clásica de poderes por otra que se ajuste a las condiciones actuales. Lo que a nosotros nos interesa destacar es lo siguiente: la doctrina clásica de la división de poderes tuvo su utilidad plena en el contexto histórico, económico y político del cual surgió, pero poco a poco fué perdiendo vigencia como categoría explicativa o justificativa de lo real.

Así como la doctrina mencionada, existen muchos otros conceptos de la teoría constitucional. En muchos casos, seguimos utilizando categorías formuladas en otras latitudes, hace -- cuando menos doscientos años, para analizar fenómenos que ya no caben ni se corresponden con aquellas. Nos arriesgamos con ello a fallar en la observación de las causas y en la determinación de sus efectos. En el estudio de nuestra realidad política y constitucional no debemos dejar de tener presente "que el Estado democrático de nuestros días, tanto en su configuración ideológica, como en sus presupuestos políticos y sociales y en su operatividad concreta, nada tiene que ver con el Estado demoliberal del siglo XIX."²

² De Vega García, Pedro., "Supuestos históricos, bases sociales y principios políticos en el derecho constitucional democrático" Anuario Jurídico, IX, 1982, IIJ, UNAM, México, --- p. 725

¿En qué consiste, entonces, la crisis de los parlamentos?. Podríamos mencionar que esa crisis radica en la circunstancia de que, en muchos sentidos, la función legislativa ha salido de las manos del órgano legislativo por antonomasia, pero estaríamos incurriendo en el error que arriba describimos. La crisis de las asambleas legislativas se debe a la erosión de los fundamentos sobre los que descansa su estructura; una estructura que no ha podido adaptarse a las profundas transformaciones ocurridas en el Estado y la sociedad durante el presente siglo.

El Estado ha asumido numerosas nuevas funciones y no han sido los parlamentos quienes se han encargado de realizarlas, sino los órganos ejecutivos. Por su parte, la base social que diera origen al sistema constitucional clásico se ha modificado al tenor de la sociedad de masas y la revolución tecnológica. Esto ha provocado que el proceso del poder encuentre nuevas vías y espacios de realización. Nuevas instituciones políticas e instancias sociales han asumido funciones que antes no existían o que se resolvían a través de los mecanismos congresionales.

Dos fenómenos son manifestación de este proceso: la concentración de facultades en el órgano ejecutivo del Estado y el surgimiento de otras instancias representativas en el seno de la sociedad.

2. EL ASCENSO DEL PODER EJECUTIVO.

Como antes apuntamos, se ha observado a lo largo del presente siglo una acentuación de los poderes y facultades asignados al órgano ejecutivo en la mayoría de los Estados, de tal forma y en tal magnitud, que la distribución de funciones clásica del constitucionalismo liberal decimonónico se ve hoy sustituida. Si antes fue el órgano legislativo el espacio que más resalta en la actividad estatal, ahora lo es el órgano ejecutivo; su labor de ninguna manera se limita hoy a ejecutar las prescripciones generales dictadas por el órgano legislativo, sino que es sumamente amplia, abarcando tareas tan disímolas como la reglamentación sanitaria, los servicios públicos, la producción y distribución directa de los satisfactores, la planeación económica, la regulación monetaria, la movilización militar, la dirección de la política exterior y muchas otras actividades.

La tendencia descrita se presenta en la inmensa mayoría de los Estados contemporáneos y es fuente de preocupación de los científicos sociales que ven crecer en el Estado un nuevo "Leviathan" cuyo centro focal es el órgano ejecutivo.

Cabría intentar un breve repaso de lo que se ha considerado como la causalidad del fenómeno apuntado. Ante numerosas expli

caciones, la mayoría coincide en un punto central: el capitalismo moderno exige un Estado fuerte y activo, capaz de regular el funcionamiento de la economía y de mantener las condiciones necesarias para el crecimiento. La esperada autorregulación de los mecanismos de mercado, panacea del liberalismo, ha dado muestras fehacientes de no funcionar en las sociedades industriales. La formación de monopolios, la concentración del ingreso, la manipulación de la oferta, fueron situaciones derivadas de la orientación natural de la economía según el criterio liberal clásico. La gran crisis económica mundial de 1929 ha sido la principal prueba de ello. Así, el Estado comenzó a asumir funciones de regulación y control correspondientes a la necesidad de acabar con los efectos de las crisis que, por otra parte, se presentaban de manera cíclica.

La modificación de los fines y funciones del Estado en la forma señalada tuvo su impacto en la estructura del mismo, siendo la principal manifestación, precisamente, el debilitamiento de los parlamentos y el aumento de facultades y tareas del poder ejecutivo. Los nuevos poderes quedaron en las manos de este último y no en las de los legisladores.

El liderazgo político, el ejercicio del poder político real, tuvo que trasladarse a aquel órgano estatal que contara con los medios requeridos para realizar de la mejor manera las nuevas funciones. La acción estatal, como lo exigían las nuevas -

condiciones del capitalismo, debía ser unitaria, pronta, oportuna y eficaz. Debía estar fundada en un enorme cúmulo de información proveniente de una realidad heterogénea y sumamente compleja. Tenía que basarse en una estructura orgánica vertical, jerarquizada, disciplinada, eficaz y sumamente especializada.

El poder legislativo no respondía, ni responde hoy, a esas necesidades. Su ritmo de actuación es sumamente lento, sobre todo si se le compara con una realidad que cambia en forma vertiginosa. Así, su capacidad de respuesta a la problemática económica, social y política está sujeta a la limitación que implican métodos de debate parlamentario muy similares a los que prevalecieron en las sociedades rurales en proceso de industrialización del siglo XVIII. Además, no cuenta con el personal ni la infraestructura necesaria para allegarse y procesar información; por último, su organización es concordante con la deliberación, con la confrontación de ideas y criterios como expresión de la diversidad social, más que con una unidad de acción.

Por su parte, el poder ejecutivo tenía en sí los elementos requeridos para realizar las nuevas funciones que se asignaban al Estado. Contaba con un ejército de funcionarios adiestrados para la realización de las tareas de la administración pública, organizados con base en un principio jerárquico y cen-

tralizado; disciplinados y suficientemente especializados. Con acceso, además, a información proveniente de las más diversas fuentes y con subórganos encargados de su sistematización y procesamiento. Dadas estas circunstancias, tuvo que suceder "el desplazamiento del papel organizador del Estado, de los partidos políticos y el parlamentarismo cuyos papeles y prerrogativas menguan, hacia el poder ejecutivo y la burocracia y administración públicas"³

Relacionado con el nuevo papel funcional del Estado, merece ser mencionado el concepto que representa el fenómeno surgido como producto de las condiciones que arriba señalamos: el Estado de bienestar. Es importante hacer la referencia debido a que este concepto (la realidad que representa), va íntimamente ligado con el predominio del poder ejecutivo.

El Estado de bienestar significa un crecimiento inusitado del aparato burocrático, correspondiente al aumento del ámbito funcional del Estado. El número de agencias, órganos y subórganos dependientes del ejecutivo se extendió a tal grado -- que los ciudadanos se encuentran con las oficinas gubernamentales a cada momento en su vida cotidiana. Alguien ha dicho -- que la administración pública acompaña a los individuos de

³ Kaplan, Marcos, Estado y Sociedad en América Latina, México, Ed. Oasis, 1984, p. 186.

el momento de su nacimiento hasta su muerte, afectándolos con un número interminable de actos administrativos.

Peculiares del Estado de bienestar son instituciones como - las de seguridad social, servicios médicos, tiendas, comercializadoras, de créditos a los sectores con menos recursos, entre otras muchas, existiendo todas ellas como una responsabilidad estatal asumida en función de la satisfacción de una necesidad colectiva.⁴

Las instituciones características del Estado de bienestar - han dado un poder inmenso al órgano ejecutivo del Estado. Con ellas puede involucrarse con todos los grupos y los individuos de una manera directa, en un doble sentido de constricción-beneficio; presión-servicio; control-satisfacción de necesidades. Utilizando la expresión de Weber, la expropiación que el ejecutivo ha hecho de todos los medios de administración⁵ de un Estado con funciones amplísimas, ha relegado a otras instancias estatales de los intereses concretos y específicos de las clases, los grupos y los individuos.

⁴ En el libro La crisis del Estado de bienestar, Guillermo Farfán muestra a dicha modalidad del Estado más como una necesidad del patrón de acumulación del sistema capitalista, que como una modificación de la voluntad política del Estado capitalista en el sentido de satisfacer necesidades de las mayorías. La crisis del sistema capitalista orilló a éste a encontrar la solución en el llamado "fordismo", descrito como la incorporación de los trabajadores al circuito de la producción y el consumo, considerándolos no solo como productores de valor, sino como consumidores de mercancías. Esta se convirtió en condición vital de reproducción del capital, y hubieron de crearse instituciones que garantizaran esta nueva forma de consumo obrero, cristalizándose así el Estado de bienestar.

Testimonios de la crisis. La crisis del Estado de Bienestar. Gutiérrez Garza, Esthela, (coordinadora), México, Siglo XXI, 1985. pp.15-50

⁵ Weber, Max, El político: y el científico. La Política como vocación. Madrid, Alianza Editorial, Sexta edición, 1980. p. 91.

Un último aspecto a considerar como determinante en el proceso de concentración de poderes en el órgano ejecutivo de la mayoría de los Estados, es la necesaria centralización de decisiones en materia de relaciones exteriores, específicamente en tiempos de guerra o de paz amenazada. Los mecanismos de defensa, ataque y negociación diplomática exigen, en nuestros días, discreción, unidad absoluta en la acción, que por su parte debe ser inmediata y contundente. Sólo el ejecutivo puede realizar estas tareas de la manera indicada, no así las asambleas legislativas, cuyos métodos de deliberación se oponen exactamente a las cualidades que deben tener las acciones de la guerra tecnológica y de la diplomacia moderna.

Merecen ser mencionadas dentro del tema que estamos analizando, ideas vertidas por algunos autores marxistas acerca del predominio del poder ejecutivo sobre el poder legislativo en los Estados contemporáneos, ideas que nos vienen a dar un enfoque diverso al apuntado líneas arriba y que resulta singularmente interesante y sugerente. Estos autores, como lo indica claramente Nicos Poulantzas, critican la "deformación tecnologista que ve en el predominio actual del ejecutivo el efecto directo de la intervención de lo político en lo económico y del aumento de papel 'técnico' de la administración burocrática".⁶ Está cla-

⁶ Poulantzas, Nicos, Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. Ed. Siglo XXI, México, 1972, p. 400.

ro -dice- que el problema es eminentemente político.

En el detallado y claro análisis que Omar Guerrero hace del proceso de formación del Estado capitalista,⁷ explica cómo la concentración del poder político en el órgano ejecutivo encuentra su razón de ser tanto en el ámbito de las relaciones burguesas como en el de la lucha de clases. Tomando el ejemplo de Francia, por darse ahí un desarrollo del ejecutivo en su forma más pura y típica⁸ observa, citando a Marx, la forma en que se estableció el dominio político de la clase burguesa sobre el resto de la sociedad. La clase burguesa no domina como unidad de clase, sino que se encuentra dividida ella misma en una serie de fracciones con intereses contradictorios (la gran propiedad territorial, el capital industrial, el capital financiero). Las relaciones antagónicas que se establecen entre las diversas fracciones de la burguesía generan una incapacidad burguesa para constituir una unidad de clase que haga estable su dominio político. -- Así, tuvo que surgir una institución cuyo papel fué el de erigirse como el factor de unidad política de las distintas fracciones de la burguesía, una institución en donde se resolvieran sus antagonismos y que salvaguardara sus intereses globales. Tal institución era el Estado con un ejecutivo fuerte.

7 Guerrero, Omar, La administración pública del Estado capitalista, México, Ed. Fontamara, 1986.

8 Ibidem, P. 98.

" Es entonces cuando una burocracia política gobierna en su nombre, inclusive lesionando sus intereses económicos, para garantizar sus intereses políticos. La burguesía francesa, apoderada de la Asamblea Nacional entre 1848 y 1851, sucumbió frente al ejecutivo de Bonaparte, después de no lograr gobernar -- ella misma. Las clases dominantes, como tales, dominan pero no gobiernan; dejan tal función al Estado y al ejecutivo fortalecido"⁹

Omar Guerrero se basa en la conocida obra de Marx "El 18 - Brumario de Luis Bonaparte" para explicarnos el proceso por el que se llegó al predominio del ejecutivo sobre el legislativo. Convendría en seguida citar un breve pasaje de esta obra clásica del marxismo para aprehender lo más posible la opinión que su autor tenía de la incapacidad de la asamblea legislativa francesa (dominada por la burguesía entre 1848 y 1851), para conseguir un gobierno estable dentro del régimen parlamentario. Dicha incapacidad llevó a la burguesía fraccionada a propiciar una transferencia de poder de la asamblea legislativa (su asamblea), al poder ejecutivo que se hallaba en manos de Luis Bonaparte.

⁹ Ibidem, p. 99.

" Si el partido parlamentario del orden (grandes propietarios de la tierra, industriales y financieros) - con sus gritos pidiendo tranquilidad, se condenaba - él mismo, como ya he indicado, a la inacción, si declaraba la dominación política de la burguesía incompatible con la seguridad y la existencia de la burguesía, destruyendo por su propia mano, en su lucha contra las demás clases de la sociedad, todas las condiciones de su propio régimen parlamentario, la masa extraparlamentaria de la burguesía, con su servilismo hacia el presidente, con sus insultos contra el parlamento, con el trato brutal a su propia prensa, empujaba a Bonaparte a oprimir, a destruir a sus oradores y sus escritores, sus políticos y sus literatos, su tribuna y su prensa, para poder así entregarse confiadamente a sus negocios privados bajo la protección de un gobierno fuerte y absoluto. Declaraba inequívocamente que ardía en deseos de deshacerse de su propia dominación política, para deshacerse de las penas y los peligros de esa dominación".¹⁰

El Estado con ejecutivo fuerte, pues, cristaliza la unidad política de la clase burguesa que por sí misma no puede -

¹⁰ Marx, Carlos, El 18 Brumario de Luis Bonaparte. México, Ed. Grijalbo, 1974, pp. 123-124.

conseguir, y así gobierna en nombre de ella asegurando su - dominio político.

El ascenso del ejecutivo también puede ser explicado por la lucha de clases. El régimen parlamentario se caracteriza por una serie de instituciones y derechos que otorgan a la - sociedad en general participación en las decisiones públicas. Sin embargo, la sociedad está compuesta no solo de burguesía, sino que coexisten con ella otras clases más. Así, las conquistas liberales arrancadas por la burguesía a la monarquía absolutista, se vuelven a la postre en contra suya y se convierten en un obstáculo para su dominio. Libertad de asociación, de prensa, de discusión, curules parlamentarias, son - utilizadas igual por burgueses que por proletarios; por campesinos que por clases medias moderadas o radicalizadas. El régimen parlamentario había atizado la lucha de clases. Decía Marx:

" Cuando en cada manifestación de vida de la sociedad - veía un peligro para la "tranquilidad", ¿cómo podía empeñarse en mantener a la cabeza de la sociedad el régimen-parlamentario de la intranquilidad, su propio régimen, - el régimen parlamentario, este régimen que, según la expresión de uno de sus oradores, vive en la lucha y merced a la lucha? El régimen parlamentario vive de la dis-

cusión, ¿cómo, pues, va a prohibir que se discuta? Todo interés, toda institución social se convierten - aquí en ideas generales, se ventilan bajo forma de - ideas, ¿cómo, pues, algún interés, alguna institución van a situarse por encima del pensamiento e imponerse como artículo de fe? La lucha de los oradores en la - tribuna provoca la lucha de los plumíferos de la presa, el club de debates del parlamento se complementa necesariamente con los clubes de debates de los salones y de las tabernas, los representantes que apelan continuamente a la opinión del pueblo autorizan a la opinión del pueblo para expresar en peticiones su verdadera opinión. El régimen parlamentario lo deja todo a la decisión de las mayorías; ¿cómo, pues, no van a querer decidir las grandes mayorías fuera del parlamento? Si los que están en las cimas del Estado tocan el violín, ¿qué cosa más natural sino que los que están abajo bailen?"¹¹

El régimen parlamentario se había convertido en un peligro para la supremacía de clase de la burguesía. Por tanto, el centro de poder capitalista se desplazó del legislativo - al ejecutivo.¹²

11 Marx, op. cit. pp. 75-76

12 Guerrero, Omar, op. cit., pp. 101-102.

En su libro Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, Nicos Poulantzas hace una serie de puntualizaciones a la concepción esbozada por Marx. Para él, el Estado capitalista es el factor de unidad política del bloque en el poder bajo la égida de la clase o fracción hegemónica.¹³ Es to quiere decir que la dominación política se ejerce por varias clases y, sobre todo, por fracciones de clases constituidas en bloque en el poder, sucediendo que en dicho bloque una de esas fracciones domina a las demás siendo, así, hegemónica. La unidad del bloque en el poder se constituye, pues, bajo el dominio de una clase o fracción hegemónica, unidad conseguida a través del Estado que actúa como factor de organización de los intereses de dicha clase o fracción. De esta manera, la unidad del Estado representa la unidad del bloque en el poder bajo la égida de una clase o fracción hegemónica.

El ascenso del ejecutivo corresponde a un desplazamiento de la hegemonía de la fracción industrial a la fracción financiera, y, después, a la monopolista.¹⁴

La hegemonía de esta última fracción sobre el bloque en -

13 Poulantzas, Nicos, op. cit. p. 391

14 Ibidem, p. 412.

el poder no puede ser organizada en el marco del parlamento. Las contradicciones entre las diversas fracciones del bloque no pueden ser resueltas en el parlamento; la hegemonía se organiza en adelante por procesos diferentes a los parlamentarios-partidistas, en el interior del ejecutivo.¹⁵

Ante esta serie de explicaciones teóricas subsiste el hecho real del predominio del poder ejecutivo en la mayoría de los Estados modernos, parlamentos, cámaras representativas o como quiera llamárseles. Sabemos, en primer lugar, que las teorías jamás llegan a aprehender en su justa y exacta dimensión al complejo universo de lo real, pero sirven como un útil marco conceptual de explicación de los fenómenos. Por otra parte, debemos tener en cuenta que las razones que explican la evolución de las instituciones políticas de cada Estado son bien distintas, debiendo aceptar también que es válido hacer consideraciones genéricas acerca de tendencias generales; de otra forma, no habría ciencias sociales.

Es un hecho innegable que el Gabinete y el Primer Ministro en Inglaterra, el Presidente de la República y el Primer Ministro en Francia, el Presidente de los Estados Unidos de América, han ganado en los últimos cien años un poder que --

¹⁵ Para una mayor explicación ver los capítulos 4 y 5 de la obra de Poulantzas citada, pp. 387-421.

las Asambleas Legislativas jamás imaginaron podrían aceptar en el ejecutivo. Quedan las razones arriba apuntadas como - explicaciones de tendencias generales, pero intentemos espe cificar las razones propias de cada Estado. Esto es válido -y urgente- en relación con otros países en donde el predomi nio del ejecutivo es fácilmente comprobable, pero en donde - las circunstancias políticas, económicas, sociales e históri cas han sido bastante distintas de aquellas correspondientes a los Estados de los países superdesarrollados.

En especial nos estamos refiriendo a México y el resto - de los países de latinoamérica, países en los que existen ra zones propias de sus formas de organización política; paí--- ses en los que, a diferencia de las naciones europeas o an-- gloamericanas, el fenómeno del predominio del ejecutivo no - se dió en el marco de un Estado ya existente, sino que corrió paralelo al proceso mismo de formación y nacimiento del Esta- do nacional.

3. LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS Y OTROS FENOMENOS REPRESENTATIVOS.

No haremos en este apartado un análisis de lo que signifique la representación política. Dejaremos este tema para un capítulo posterior. Sí intentaremos, en cambio, esbozar brevemente las características generales de la función de representación propia de las asambleas legislativas, para después compararla con la realizada por otras instituciones conocidas con el nombre de "cuerpos intermedios".

Autores como Norberto Bobbio, Maurice Duverger y Manuel García Pelayo, coinciden en que el establecimiento de la representación política como principio fundamental de las democracias liberales, ha sido el resultado de la imposibilidad técnica que ofrece la democracia directa, por la cual todos, cada uno de los integrantes de una comunidad social, forman, a la vez, parte integrante de los órganos de dirección política. Los mecanismos de la democracia directa sólo pueden ser practicados -dicen- en comunidades pequeñas en las que los pocos ciudadanos puedan reunirse, deliberar y tomar decisiones comunes. No pueden ejercitarse, en cambio, en comunidades formadas por miles o incluso millones de ciudadanos. La representación política ha surgido, entonces, como una necesidad técnica de las democracias liberales, -

que guarda a la vez un significado eminentemente político, con-
tenido en la vinculación entre representantes y representados -
(con derechos y deberes recíprocos), considerados estos últi-
mos como cuerpo electoral.

A reserva de que en otro capítulo abundemos acerca del te-
ma, baste por ahora señalar que en un régimen democrático la -
representación política se traduce en representación popular.
Es decir, si la soberanía reside en el pueblo, es éste quien -
en última instancia tiene el derecho de elegir a sus represen-
tantes y dichos representantes habrán de gobernar, pues, en -
nombre del pueblo.

En la tradición del constitucionalismo liberal clásico las
asambleas legislativas han sido el órgano estatal representati-
vo por excelencia. En él, los individuos y las clases sociales
han encontrado el medio por el cual han podido participar en -
los procesos del poder político, antes monopolizados por el mo-
narca absolutista. La lucha por la representación de las asam-
bleas legislativas fué ganando espacios cada vez más amplios -
hasta arrebatar al monarca la representación absoluta que tenía,
para encarnarla ahora las propias asambleas.

Podríamos decir que el siglo XIX fué el siglo de los parla-
mentos. La estructura social del capitalismo europeo decimonó-

nico encontró en las asambleas representativas la estructura política más adecuada para la conservación y la reproducción del propio sistema. Si, como dice Manuel García Pelayo, la estructura real o imaginaria de lo representado tiene una influencia decisiva en la configuración de la representación política, la burguesía europea forjó en su forma de representación política una correspondencia exacta con sus aspiraciones y necesidades.

Es necesario hacer una serie de consideraciones acerca de las condiciones en que surge, se desarrolla y alcanza su clímax la representación política en el seno de los parlamentos. Esto nos ayudará a entender cómo es que la dinámica social ha hecho cambiar las circunstancias, y el por qué han surgido - instancias que tienden a sustituir las asambleas legislativas en su función de representación.

El sistema constitucional del siglo XIX partía de dos premisas fundamentales: la unidad e indivisibilidad de la nación y la estructuración individualista de la sociedad. La representación política tuvo, así, un carácter doble, pues por una parte tenía un carácter individualista por ser los individuos los únicos reconocidos como integrantes de la sociedad, y por otra parte, un carácter global, pues cada diputado representaba a -

la nación entera.¹⁶ Los únicos sujetos legítimos de la política eran los individuos y sólo sus intereses particulares eran dignos de ser tomados en cuenta para ser representados; no así la representación de las organizaciones o grupos intermedios que o no existían todavía o no tenían una consolidación orgánica y ejecutiva.

Umberto Cerroni señala que la representación política es expresión de una sociedad atomista que lleva a cabo una profunda separación entre vida social y vida política.¹⁷ Tal separación se traduce, a nivel jurídico-político, en las dos esferas de la "libertad política" y la "libertad civil", en donde la primera consiste precisamente en hacerse representar, o sea, en la delegación que hacen los individuos del ejercicio de los asuntos comunes en un cuerpo político especial, para poder dedicarse ellos, como individuos, a su actividad en la esfera privada.

Así pues, la representación política se consolidó en los parlamentos decimonónicos como una representación de los intereses comunes de los individuos. Siendo estos titulares de la

16 García Pelayo, Manuel, Constitución y grupos de presión en A. Latina. Las organizaciones de intereses y teoría constitucional, UNAM, Ins. de Inv. Jurídicas, México, pp. 12-13.

17 Cerroni, Umberto, La libertad de los modernos. Barcelona, Ed. Martínez Roca, 1972, p. 210.

soberanía en su calidad de sujetos políticos únicos de la comunidad nacional, delegan el ejercicio de tal soberanía a - sus diputados, quienes se conforman como representación na-cional en el seno del parlamento. Con ello, la participación de los individuos en las decisiones del Estado quedaba garantizada. Estado y sociedad mantuvieron la imagen de sistemas separados y autorregulados; y el papel de la vida política - se resumía en el de protectora de la vida social (privada) - de los individuos.

Es importante mencionar aquí el surgimiento de ciertas organizaciones que vendrían a constituirse en el más significativo punto de mediación entre el Estado y los individuos. - Nos referimos a los partidos políticos. La técnica de la representación, el sufragio y las elecciones libres y periódicas, por un lado; y una heterogeneidad de intereses materiales y espirituales de la sociedad comunes a pluralidades de individuos que, a su vez, constituyen grupos parciales den-tro de la totalidad social, por el otro, llevaron a los individuos sujetos y actores de la política a agruparse en organizaciones permanentes dedicadas a la tarea de conseguir y - conservarse en el ejercicio del poder estatal con base en un programa político determinado.

El origen de los partidos, pues, está ligado a las instituciones parlamentarias del sistema representativo. Sin embar

go, si bien en un principio fungieron únicamente como instrumentos de actualización de la representación política individualista en el Estado, poco a poco fueron adquiriendo características tales que el fenómeno mismo de la representación se vió modificado por su organización y su acción.

Los partidos encuadran a los electores, o sea, a los representados. Esto es, mediante su actividad difunden y divulgan sus programas políticos e ideológicos, de forma que orientan a los electores para votar por uno u otro partido. Además, son los partidos quienes designan a los candidatos que habrán de contender en las elecciones (aunque suele haber excepciones). De esta manera, los electores están limitados, por lo general, en cuanto a las opciones que ofrecen los partidos contendientes.¹⁸

Pero también los partidos encuadran a los representantes - al mantener con ellos vínculos una vez que ya actúan dentro - del parlamento. Frecuente es que exijan de ellos disciplina, es decir, les compelen a ajustarse a las directrices emanadas del partido que los postuló y ceñirse a ellas en su actividad parlamentaria. Por otra parte, el partido les auxilia a mantener un contacto institucional con los electores y les

¹⁸ Duverger, Maurice, Instituciones políticas y derecho constitucional, Barcelona, Ed. Ariel, 1980 p. 90.

ayuda a preparar su reelección, si es que la ley lo permite,

En fin, los partidos políticos se han erigido como mediadores entre los individuos y el Estado. Han dado un matiz -- distinto al original concepto de la representación política condicionándola a traspasar, antes de llegar al Estado, sus propios canales orgánicos, institucionales e ideológicos.

Desde el último cuarto del siglo XIX, los supuestos básicos e iniciales de la representación política comenzaron a -- entrar en crisis. La estructura de las sociedades comprometidas en el constitucionalismo liberal se modificaban al ritmo vertiginoso que les marcaba un proceso de industrialización vigorizado por la revolución industrial.

Desde principios de este siglo, los sujetos dueños de los grandes capitales eran distintos. Ya no eran más individuos -- que con su esfuerzo particular acumulaban y reproducían capitales. Ahora, eran grandes organizaciones empresariales de capitales y dirección colectivas las que dominaban el panorama de la actividad económica capitalista. El predominio de estas empresas (tendencia que llega a nuestros días), es una verdad -- incontrovertible. Autores como Kenneth Galbraith las ha descrito y definido como "tecno estructura", refiriéndose con -- este término al carácter colectivo de la dirección de la orga

nización a través de managers, técnicos y distintos especialistas y analistas de información muy variada y compleja. Sólo con estos cuadros pueden las grandes empresas enfrentar -- los problemas de producción, previsión, planificación, mercados, etcétera.

Cierto es que junto a estos grandes organismos productivos existen todavía los empresarios y prestadores de servicios individuales; pero el impulso del conjunto y la funcionalidad global depende cada vez más de los grandes consorcios.

Por otra parte, las luchas sociales de las masas trabajadoras les llevó a organizarse en asociaciones constituidas para defender mejor sus intereses, así como organismos que agrupaban en su seno a asociaciones o sindicatos más pequeños, es decir, federaciones y confederaciones de trabajadores. La organización colectiva resultó ser el mejor instrumento de lucha frente al capital y frente al Estado.

El resto de la sociedad igualmente ha tendido durante los últimos cien años, a agruparse en organismos colectivos para la defensa de sus intereses y valores. Así, hemos visto surgir asociaciones de amas de casa, colegios de profesionistas, ligas de comunidades campesinas, asociaciones de locatarios, de inquilinos y muchas otras más.

Todo lo anterior viene a colación por una simple razón; el individualismo como el sustrato personal y social de la representación política típica del constitucionalismo liberal, ha entrado en un proceso de descomposición debido al surgimiento de un nuevo sustrato que tiende a sustituirlo, o sea, las organizaciones.

Además, el supuesto de la existencia separada de la vida privada y la vida política (sociedad y Estado), como dos sistemas autorregulados y con escasos vínculos, también ha sufrido un descalabro al darse entre ambos espacios una interrelación e interdependencia cada vez más fuerte y cercana. Tanto el Estado influye hoy día más en la sociedad como se vió antes, como la sociedad presiona y colabora más en la dirección del Estado, a través de sus organizaciones.

Al influir la acción del Estado en la sociedad, siendo decisiva, los intereses sociales tratan, a su vez, de influir permanentemente las decisiones del Estado. Al convertirse este último en el gran controlador, limitador, impulsor y estimulante de la vida económica, la "competencia económica se manifiesta inevitablemente en la competencia por la influencia política."¹⁹

¹⁹ H.J.Morgentau, The new Feudalism. The political order, New York, 1970, citado por García Pelayo en el libro Constitución y grupos de presión en América Latina, México, UNAM., I.I.J., 1977, p. 17.

La representación política es función de la estructura de lo representado, señala García Pelayo; "la sociedad del presente es una sociedad estructurada en organizaciones en la que ni los objetivos individuales ni los colectivos pueden conseguirse más que a través de las organizaciones".²⁰

Todo esto nos lleva a una serie de consideraciones. En primer lugar, junto a la representación política que opera a través de los partidos políticos en las asambleas legislativas, existen hoy día otros fenómenos representativos que también vinculan a la sociedad con el Estado, siendo estos últimos, en ocasiones, más eficaces que los mecanismos parlamentarios para hacer valer sus intereses.

En segundo lugar, debemos considerar una tendencia generalizada: el mayor entendimiento que las organizaciones sostienen con la administración pública y la burocracia que con los partidos políticos y los parlamentarios. La acción inmediata, ágil y oportuna de la administración contrasta con los mecanismos lentos, solemnes y pausados del parlamento y los partidos políticos. La necesidad de respuestas estatales prontas y eficaces ha acercado a los grupos intermedios a la rama ejecutiva del Estado que cuenta, por otra parte, con técnicos y especialis--

²⁰ García Pelayo, Manuel, op. cit. p. 17.

tas capacitados para entender problemas muy específicos y -
técnicos, y para establecer políticas públicas adecuadas a
los mismos.

Factor importante de la llamada "crisis de los parlamen-
tos" es precisamente esta crisis de su función de representa-
ción. El hecho de que los grupos y las clases trascienden -
los parlamentos como instancias de representación evidencia
el que, al no adaptarse a la estructura social del capitalis-
mo moderno, son sustituidos sucesivamente por nuevas formas
de representación dentro del régimen político, como delega-
ción de la sociedad ante el Estado.

4. LA ELABORACION DE LA LEY

La función que de manera principal, e incluso por definición, corresponde al poder legislativo, según las prescripciones del constitucionalismo liberal clásico, es la de elaborar las leyes. Dentro de una construcción ideal que siguiera este criterio, tocaría a la asamblea legislativa elaborar los proyectos de ley, discutirlos, modificarlos y sancionarlos para así darles el carácter formal de ley. Al poder ejecutivo le correspondería, si acaso, alguna intervención, ya sea proponiendo alguna iniciativa, vetando proyectos de ley de las cámaras o promulgando leyes sancionadas por el parlamento. Decía Montesquieu:

"El cuerpo representante no se elige tampoco para que tome ninguna resolución activa, cosa que no haría bien, sino para hacer leyes y para fiscalizar la fiel ejecución de las que existan; esto es lo que le incumbe, lo que hace muy bien, y no hay quien lo haga mejor."²¹

Sin embargo, a pesar de lo que los modelos constitucionales clásicos prescriben, la realidad nos muestra una situación bastante diversa. En nuestros días es palpable la influencia cada vez mayor que el órgano ejecutivo ejerce dentro del proceso de formación de las leyes. En la mayoría de los países es el poder ejecutivo quien presenta la mayor parte de las

²¹ Montesquieu, El espíritu de las leyes, México, Ed. Porrúa, "Colecc. "Sepan cuántos...", 1971, p. 106.

iniciativas de ley. Sus iniciativas, en general tienen prioridad sobre las de los congresistas, en diversas formas. Las prácticas parlamentarias han llevado, por ejemplo, a que las iniciativas del ejecutivo tengan preferencia en la orden del día de las sesiones del parlamento; o a que se dictaminen en menor espacio de tiempo; o a que sean pocas las que no son admitidas o que se "congelan" en comisiones cuando provienen del ejecutivo.

En Francia, por ejemplo, las atribuciones legislativas del parlamento son sumamente limitadas. El artículo 17 de la constitución de 1958 define las materias objeto de regulación por ley que son competencia del parlamento, y establece que - todas las materias no erumeradas en dicho artículo serán reguladas por vía reglamentaria, es decir, por el ejecutivo. Incluso esta facultad reglamentaria del gobierno tiene efecto - retroactivo, ya que puede modificar por decreto la legislación anterior al inicio de la vigencia de la constitución de 1958, si se trata de normas relativas a las materias no enumeradas como regulables por la ley por el mencionado artículo 17.

También en Francia, los proyectos de ley del gobierno - tienen prioridad en la orden del día de la asamblea legislativa (artículo 48 de la constitución); y el ejecutivo puede oponerse durante el proceso legislativo a una modificación -

de ley si la materia en cuestión pertenece a la potestad reglamentaria (artículo 40 constitucional).

En la Gran Bretaña se da un fenómeno semejante aunque a través de mecanismos distintos. En primer lugar existe una correspondencia entre la composición del gabinete (órgano ejecutivo) y la mayoría parlamentaria. Los miembros del gabinete son por lo general los jefes del partido que cuenta con esa mayoría; esta circunstancia, aunada al hecho de la existencia de solamente dos partidos fuertes que permiten mayorías sólidas y estables, hacen de estas últimas contingentes disciplinados a las directrices del gobierno.

Por otra parte, el primer ministro controla la orden del día en su calidad de "leader" del parlamento. No se discute ninguna propuesta de carácter financiero si no ha sido recomendada por el gobierno y, debido al reglamento y a la práctica legislativa, la iniciativa pertenece casi exclusivamente al gobierno.²²

Por último, cabe mencionar en el caso de la Gran Bretaña, el crecimiento que ha tenido en los últimos años la legislación delegada, o sea, la sustitución del parlamento por el go

²² García Pelayo, Manuel, Derecho constitucional comparado, Madrid, Alianza Editorial, 1984, p. 311

bierno en sendas áreas de la función legislativa. Dicha delegación se da en situaciones especiales tales como la legislación sobre materias fundamentales dentro de una esfera dada ("materias de principio"); o sobre imposiciones tributarias; o para reformar leyes del parlamento, si bien debemos aclarar que toda legislación producto de la delegación es sometida a aprobación, modificación o anulación posterior por el parlamento.²³

En los Estados Unidos de América la influencia del poder ejecutivo en la formación de la ley se da por mecanismos quizá menos jurídicos, pero no por ello menos eficaces. Es la fuerza de persuasión del presidente la que lo hará influir más, o menos, sobre el programa legislativo, la orden del día y la distribución del tiempo en el congreso.²⁴ Tal fuerza no es poca si tomamos en consideración el liderazgo nacional que ejerce el presidente norteamericano. El pueblo lo ve como el representante de los intereses nacionales y no parciales, representados éstos últimos en el congreso. Así, dirigiéndose a la opinión pública, movilizando grupos, representando intereses conjuntos, el presidente puede enviar men

²³ Ibidem, p. 312

²⁴ Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, Ed. Ariel, 1983, p. 169.

sajes al congreso en los que "recomendará las medidas que estime necesarias y convenientes".²⁵

Además, el presidente cuenta con el derecho de veto, de iniciar leyes y de legislar en forma delegada en circunstancias de urgencia. La historia nos muestra cómo estas facultades han sido vigorosamente utilizadas por los presidentes norteamericanos, en especial a partir de la gran depresión y de las dos guerras mundiales.

En México, la formación de la ley es una tarea en la que el poder ejecutivo ha tenido una intervención sumamente significativa. Desde los primeros años de nuestra vida como país independiente se inició la tendencia, que perdura hasta nuestros días, consistente en que las leyes son elaboradas por comisiones especialmente encargadas por el ejecutivo para realizar dicha tarea, reservándose a la asamblea legislativa la labor de discutir, aprobar y en su caso modificar las iniciativas de ley presentadas por el poder ejecutivo.

En efecto, esta tendencia nace desde la época de la llamada "codificación", movimiento que en nuestro país se desarrolló en forma paralela al proceso de consolidación del Esta

²⁵ Constitución de los Estados Unidos de América, artículo 2, III.

do mexicano. Consumada la independencia, quedaba todavía por expedirse la legislación ordinaria que sustituyera a la legislación española vigente durante la colonia. Por influencia de Jeremías Bentham, así como de los códigos franceses de principios del siglo XIX²⁶, predominó la idea de que la elaboración de las nuevas leyes tenía que darse en forma de "códigos", es decir, en agrupaciones de leyes relativas a una determinada materia, sistematizadas racionalmente con base en la unidad en torno a ciertos principios jurídicos. Lo que aquí nos interesa resaltar es el hecho de que las principales obras de este proceso de codificación fueron el resultado del trabajo realizado por comisiones de especialistas en las diversas materias, reunidas por encargo del poder ejecutivo para elaborarlas.

Mencionaremos, a manera de ejemplo, el caso del primer código de comercio mexicano, el llamado "Código Lares", promulgado el 16 de mayo de 1854, elaborado por una comisión presidida por Teodosio Lares, a la sazón ministro de justicia del gobierno de Santa Anna.²⁷ Recordamos también el que fue llamado "Código Martínez de Castro", relativo a la materia

26 González Oropeza, Manuel, "Conceptualización histórica de la terminología legislativa" en Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano, UNAM, I.I.J., México, 1984, p. 324.

27 Mantilla Molina, Roberto. Derecho Mercantil, México, Ed. Porrúa, 1986. p. 15.

penal, que fue elaborado por una comisión integrada en 1868 por Antonio Martínez de Castro, José María Lafragua, Manuel Ortiz de Montellano y Manuel M. de Zamacona.²⁸ Por último, mencionaremos el proyecto de código civil de 1859 redactado por Justo Sierra por encargo de Juárez; y el código civil de 1884 redactado por la comisión integrada por Manuel Yáñez, José María Lacunza, Isidro Montiel y Duarte, Rafael Dondé y Joaquín Eguía Liz.²⁹

El fenómeno que venimos describiendo, nacido durante el siglo XIX, se prolonga hasta la época de consolidación de los gobiernos posrevolucionarios. El código civil para el Distrito Federal, vigente desde 1932 hasta el día de hoy, y el código penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, vigente desde 1931, son sólo dos ejemplos de legislación creada en el seno de comisiones integradas por encargo del poder ejecutivo.

La tendencia mencionada ha derivado en el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo para elaborar y expedir códigos y leyes sin pasar por los mecanismos habitua

²⁸ Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos elementales de Derecho Penal. México, Ed. Porrúa, 1984, p. 46.

²⁹ Galindo Garfias, Ignacio. Derecho Civil, México, Ed. Porrúa, 1983. pp. 107 y 108.

les del Congreso.³⁰ Tal es el caso de los códigos de comercio del 20 de abril de 1884 y del 15 de septiembre de 1889; del código postal, del 10. de julio de 1926 y los códigos vigentes en las materias civil, de procedimientos civiles, penal y de procedimientos penales, para el Distrito Federal.³¹

En la actualidad aproximadamente el 98% de las iniciativas de ley presentadas ante las cámaras del Congreso de la -- Unión provienen del poder ejecutivo.³² Tanta es la labor en este sentido desarrollada por este último órgano, que en 1983 se creó, por acuerdo del presidente, la Dirección de Asuntos Jurídicos de la presidencia de la República, a la cual se le -- encargó, entre otras funciones, la tarea de centralizar la elaboración de iniciativas de ley del ejecutivo a través de un -- sistema de coordinación con todas las dependencias y entidades paraestatales de la administración pública federal.³³ Así, con la creación de este organismo, se fortaleció aún más la capacidad orgánica y funcional del poder ejecutivo para elaborar la ley en México.

³⁰ González Oropeza, Manuel. op. cit., p. 330

³¹ Ibidem, pp. 330 y 331.

³² Manzanilla Shaffer, Víctor, "El proceso legislativo", ponencia presentada en las mesas redondas sobre Política y Proceso legislativo (versión mecanográfica), organizadas por la Gran Comisión de la Cámara de Senadores y por el Programa Universitario Justo Sierra de la UNAM, 1983, p. 6, citado por Orozco Henríquez, Jesús, en supponencia "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", en Política y Proceso legislativo, Senado de la República, UNAM, Ed. Manuel Porrúa, México, 1985, p. 37.

³³ Véase el Acuerdo por el que se crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, artículo primero, fracción VI, artículo 3 y artículo 5, publicado en el D.O. el día 19 de enero de 1983.

5. LA TENDENCIA HISTORICA EN MEXICO,

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde 1917, organiza al Estado mexicano como una república federal, democrática y representativa, en la que existe una división tripartita de poderes -legislativo, ejecutivo y judicial-, y establece como su fundamento el principio de la soberanía popular. Estas características relativas a la organización del poder político en México las encontramos, si bien con distintos matices, en constituciones mexicanas anteriores, como las de 1824 y 1857.

No puede negarse la influencia que desde su nacimiento recibió el constitucionalismo mexicano de las doctrinas de la Ilustración europea y del constitucionalismo norteamericano. "División de poderes", "soberanía popular", "república", "democracia", "libertades públicas", "federalismo", son principios adoptados de pensadores como Montesquieu, Locke, Rousseau, así como de Hamilton, Jay y Madison. Desde el punto de vista formal pareciera no existir mayor diferencia entre, por ejemplo, la organización política norteamericana y la mexicana. La estructura política formal en uno y otro Estado es muy similar, lo cual nos podría llevar a pensar que en ambos casos el ejercicio del poder político transita por los mismos cauces y opera a través de los mismos mecanismos. Sin embargo, la estructura real del poder muestra dinámicas políticas suma

mente distintas.

En Europa y en los Estados Unidos de América los modelos de la teoría política han sido el resultado de un contacto directo entre la experiencia y el pensamiento político, de tal forma que los instrumentos y las técnicas así generados - se caracterizan por su propiedad, en el sentido de propio, y - por su originalidad.³⁴

En los países latinoamericanos, en cambio, los modelos teóricos no han surgido de un contacto directo con la realidad política sino que, por el contrario, son producto de un pensar ajeno a la experiencia y relaciones de poder propias - de nuestras sociedades.

En efecto, las instituciones típicas de las democracias liberales nacieron en un contexto claramente definido. Su desarrollo coincide con la expansión de la burguesía europea producida por la revolución industrial entre 1780 y 1880.³⁵ Paralelamente a las conquistas liberales que la burguesía lograba arrancar a los monarcas absolutistas, y al consecuente surgimiento de nuevas instituciones políticas que permitían - la participación de la burguesía en los procesos del poder, - los pensadores liberales iban dando a estas instituciones for

34 González Casanova, Pablo. La democracia en México, México Ed. Era, 1976, p. 17.

35 Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, Ariel, 1980, p. 50.

ma y justificación teórica e ideológica, contribuyendo de este modo a consolidarlas. Así, conceptos y realidades se correspondían en forma correlativa.

Avance técnico, capitalismo, expansión de la burguesía, revolución cultural, unidad nacional, fueron las condiciones - que precipitaron la formación del modelo democrático-liberal que, con diversos matices, floreció en diversos países de la Europa occidental y de América del Norte. Los principios de organización y formas jurídicas entonces creados fueron producto y reflejo de condiciones de la realidad social que las determinaron históricamente.

En México, así como en el resto de los países latinoamericanos; las circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales fueron otras. Por tanto, resulta lógico que la organización del poder público en nuestros países tomara sendos distintos de los europeos y angloamericanos, a pesar de la constante búsqueda de soluciones que los dirigentes de nuestros primeros gobiernos independientes realizaron en la teoría política de la Ilustración europea.

El modelo de la democracia liberal clásica y sus instituciones políticas chocaron con una realidad que se resistía - a aceptarlos por no haberse originado a partir de ella misma.

De esta forma, en los países latinoamericanos se encontraron fórmulas políticas que fusionan elementos democrático-liberales con otros surgidos de sus propias condiciones históricas. Otras han sido nuestras estructuras sociales y económicas, - diferente ha tenido que ser nuestro proceso institucional.³⁶

El reto que esta problemática plantea al constitucionalismo latinoamericano es intentar generar categorías propias de la realidad de nuestros países que nos permitan entender con claridad la dinámica política, su institucionalización, los fenómenos de concentración y distribución del poder y los posibles mecanismos de equilibrio y control.

El ajuste conceptual enunciado en los párrafos anteriores es necesario como una consideración previa a nuestro intento de revisar el desarrollo de un fenómeno presente en toda la evolución histórica del Estado mexicano, como lo es el del predominio del poder ejecutivo sobre el resto de los órganos constitucionales, fenómeno que de ninguna manera es exclusivo de México sino propio de toda América Latina y del resto de las formaciones estatales contemporáneas, pero que en nuestro país ha tenido sus razones propias y sus expresiones políticas y jurídico-constitucionales particulares. Así pues, el caso de México ha de ser analizado por separado, no

36 Sábica, Luis Carlos. El predominio del poder ejecutivo en América Latina, I.I.J., UNAM, México 1977, p. 419.

sin considerar los modelos denominados "clásicos", pero sin subordinar la reflexión y el análisis a ellos.

La historia política de México nos muestra la tendencia a un claro predominio de la rama ejecutiva del Estado sobre - las ramas legislativa y judicial. Tal tendencia no es casual - ni carece de razones. Si se presentó fue porque formó parte de un proceso más amplio en el que cumplió un papel determinado - que habrá de dilucidar.

No existe dificultad alguna en verificar históricamente que durante el siglo XIX la unipersonalidad del mando y la formación del poder político en México corren por una vía paralela. Dicho de otra manera, y con mayor propiedad, la centraliza ción del poder político en un órgano unitario como lo fue el - ejecutivo por decisión del constituyente desde 1824, apa mce - como un fenómeno esencial del proceso de formación del Estado nacional mexicano.

Los ejemplos saltan a la vista: el frustrado intento - imperial de Iturbide; los excesos y excentricidades de Santa Ana; las sempiternas facultades extraordinarias de Juárez y el paternalismo endurecido y severo de Porfirio Díaz, son eviden cias personificadas de una evolución política que, sin evadir las formas democrático-liberales, las arrastra en el impulso

incontenible del mando unipersonal, centralizado y, a veces, ilimitado. Todos ellos forman parte de un accidentado proceso en el que el Estado iba cobrando forma e identidad propias. Al ir asumiendo el poder ejecutivo el monopolio del ejercicio de la fuerza legítima (para decirlo en términos de Weber), se fué construyendo el Estado con base en dos de las notas fundamentales que lo caracterizan: la centralización política y administrativa y la consecución de la unidad nacional.

Ahora bien, el proceso de formación del poder político en México siempre fué acompañado de su expresión como normatividad jurídica. Si aceptamos que las normas jurídicas, sin -- ser categorías analíticas de lo real, sí son elementos útiles para explicar lo social-histórico, podremos abordar el análisis de los distintos textos constitucionales como parte del - estudio de la integración del Estado, y encontraremos en di--chos documentos elementos que nos permitirán apreciar los di--versos intereses en pugna, los actores de la política y sus - concepciones acerca de la sociedad y del Estado.

Antes de la constitución de 1857 escasamente podríamos hablar de la existencia de un acuerdo fundamental que fuera - aceptado por todas las clases y grupos de la sociedad mexicana. La expedición de cada texto constitucional era seguida invariabilmente de la asonada y el motín que los negaba como - ley suprema de toda la nación. No fué el caso de la constitu-

ción de 1857, la cual, en la época de la República restaurada, no enfrentó mayor oposición en virtud de que los grupos que - podían resistirla habían sucumbido en el Cerro de las Campa-- nas. Ya sea por consentimiento o por imposición irresistible, esta constitución fue el marco del primer intento nacional - por encauzar la vida política a través de instituciones jurí-- dico-constitucionales.

Sin embargo, podemos observar que desde un principio -- existió una disputa acerca de la distribución del poder entre los distintos órganos estatales contemplados por aquel texto constitucional. En este sentido, de particular importancia re-- sulta la opinión de Sebastián Lerdo de Tejada, externada con motivo de las reformas constitucionales que el presidente Juárez quiso promover apelando directamente al pueblo por medio de un plebiscito, pasando por encima de los mecanismos que la propia constitución establecía para su reforma.

Sostenía Lerdo de Tejada que la constitución de 1857 es-- tablecía una organización de poderes incompatible con la esta-- bilidad y la buena administración,

"Cree el Gobierno que ahora convendría hacerlas (las re-- formas) en puntos determinados de organización adminis-- trativa, que se refieren a la composición y a las atri-- buciones de los poderes legislativo y ejecutivo. Según están organizados en la Constitución el Legislativo es

todo y el Ejecutivo carece de autoridad propia enfrente del Legislativo. Esto puede oponer y muy graves dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes."³⁷

Señalaba que, si bien el constituyente del '57 había -- pensado establecer más que un congreso una "convención" que fuera capaz de llevar a cabo la reforma, evitando al mismo tiempo un absolutismo personalista, un tal predominio no se justificaba consumada ya la reforma. La guerra había llevado a imponer las leyes reformistas a cañonazos, así que el establecimiento permanente de una "convención" podría ser más -- bien un peligro para la marcha normal de la administración.

Las reformas constitucionales propuestas por Juárez y Lerdo apuntaban a fortalecer al poder ejecutivo a través de dos mecanismos: el establecimiento del sistema bicameral con la creación de un senado que frenara los impulsos de la cámara baja, y a través del veto suspensivo presidencial a proyectos de ley de las cámaras, superable por éstas en virtud de una votación mayoritaria de dos tercios en cada cámara. Esto no era sino un síntoma del conflicto entre el poder legislativo y el poder ejecutivo; la historia habría de dar el triunfo a éste último.

³⁷ Lerdo de Tejada, Sebastián. Circular del Ministro de Gobernación que explica el objeto del plebiscito. Benito Juárez, Documentos, discursos y correspondencia. Secretaría del Patrimonio Nacional. T. 12, México, 1967, pp. 334-335.

Profundas causas había detrás de esta lucha, En el congreso se encontraba el germen de las tendencias a la dispersión del poder; en él convivían representantes de los grupos de interés regionales y locales que a lo largo del territorio nacional existían gozando de una autonomía política propia que les permitía desafiar las disposiciones del poder central. El congreso encarnaba, pues, la lucha de fracciones opuestas, poderosas, independientes, proclives a la segregación del conjunto nacional y, por tanto, a la desintegración de la república. Justo Sierra describió esta situación de la siguiente manera, al referirse a los últimos años del gobierno de Juárez:

"En la Cámara, por voz de elocuentísimos tribunos, con el tono de los grandes días de los conflictos patrios, en los despachos mismos de algunos gobernadores, se anunciaba la apelación indefectible a la revolución".

"Detrás, como formando al telón de fondo de esta escena en que empezaban a desenvolverse anhelosos los episodios primeros del drama fratricida, los viejos cacicazgos tradicionales, adonde no podía llegar aún la acción del gobierno y que se declaraban neutrales, pero en realidad servían de reparo a la revuelta, los viejos cacicazgos de las sierras de Nayarit, de Guerre

ro, de Querétaro, de Tamaulipas, de Puebla, semejantes a enormes monolitos de granito embadurnados de sangre, que recordaban las piedras de los sacrificios..."³⁸

El poder ejecutivo, en cambio, representaba la unión federada de las autonomías locales; la unidad de la voluntad política del conjunto de los mexicanos. Además, la guerra contra los franceses había dado a Juárez el carácter de líder nacional. El presidente de la república encarnaba, pues, la undad nacional, y sólo reforzando y centralizando su poder podría mantenerla.

Emilio Rabasa, una de las mentes políticas más lúcidas que ha dado México, ha realizado uno de los mejores estudios del predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo de México. En su libro La Constitución y la Dictadura, muestra cómo los presidentes mexicanos han tendido a arrogarse facultades amplísimas para gobernar. Habla específicamente de Juárez, Lerdo de Tejada y Díaz. Del primero dice, por ejemplo, que al morir contaba con el poder formidable de las facultades extraordinarias con las que siempre gobernó; y que en los breves períodos en que no las tuvo, contó con la ley de estado de sitio para aplacar a los gobernadores rebeldes.³⁹

³⁸ Sierra, Justo. Evolución política del pueblo mexicano. Obras completas, tomo XII, México, UNAM, 1984 pp. 373 y 374

³⁹ Rabasa, Emilio, La Constitución y la Dictadura, México, Ed. Porrúa, 1973, p. 102.

Rabasa plantea la dictadura como una necesidad resultante de una mala organización constitucional. Como ya lo había señalado, con la constitución de 1857 el ejecutivo quedaba a merced del congreso y de los gobernadores por no contar -seña la Rabasa- con armas frente a aquél.

"La acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede convertir al Ejecutivo en un juguete de -- los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo".⁴⁰

Lo mismo sucedía respecto de la suprema corte y los gobiernos locales. El ejecutivo podía ser atado o amenazado por éstos sin tener medios constitucionales de equilibrio.

Ante esta norma de convivencia de los poderes, que generaban la inestabilidad del gobierno, el ejecutivo tuvo que encontrar el equilibrio en forma extra-legal. Las facultades extraordinarias utilizadas por Juárez le dieron un poder amplísimo, lo cual le permitió incluso pasar por encima del congreso. Como ejemplo podríamos citar el decreto del 11 de diciembre de 1860 expedido por el congreso que le otorgó al presidente facultades omnímodas, "sin más restricción que la de -- salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la constitución y los -- principios y leyes de Reforma."⁴¹

⁴⁰ Ibidem, p. 111

⁴¹ Ibidem, p. 99

Como líder de una sociedad en peligro Juárez asumió los poderes descritos y los ejerció con un vigor exigido por la invasión francesa. Terminada ésta, siguió haciendo uso de facultades extraordinarias para vencer a los focos locales de agitación y resistencia, y al propio congreso. Lo mismo hizo Lerdo y, finalmente, también lo hizo Díaz.

Al decir de Rabasa, el desequilibrio constitucional entre el ejecutivo y el legislativo podía observarse en varias circunstancias que califica como "las armas del Congreso". En primer lugar, bajo la constitución de 1857, reformada en 1874, el congreso tenía cada año dos períodos de sesiones ordinarias. El primero, prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre. El segundo, prorrogable hasta por 15 días útiles, comenzaba el primero de abril y concluía el último día de mayo. Había además la posibilidad de realizar sesiones extraordinarias -- por tiempo no definido, convocadas por la comisión permanente por sí sola o a petición del ejecutivo. En total, el período ordinario de sesiones podía durar, con sus prórrogas respectivas, siete meses, y el resto del año podía seguir reunido el congreso si la comisión permanente lo requería. El efecto provocado por esta excesiva duración de las sesiones ordinarias --argumentaba Rabasa-- era que legislar se convirtiera en una obligación, aunque no hubiera materia para llenar los pe

ríodos, además de que provocaba el deseo de discurrir iniciativas y estimulaba "la facultad de invención en los representantes, amenazando con una fecundidad poco deseable."⁴² Ante esto el ejecutivo no podía intervenir para reducir el tiempo de reunión ordinario y extraordinario del congreso.

Por otra parte, Rabasa criticaba la excesiva amplitud de las facultades legislativas contenidas en la fracción XXX del artículo 72, que autorizaba al congreso "para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes (las del congreso mismo) y todas las otras concedidas por esta constitución a los Poderes de la Unión".⁴³

Con esta disposición el congreso podía ampliar el ámbito de sus facultades constitucionales al establecer los medios de efectividad de las mismas, y a la vez podía restringir las del ejecutivo al reglamentar el ejercicio de una atribución específica del presidente. Un congreso hostil al ejecutivo así lo haría y este último no tendría medios para defenderse constitucionalmente.

El congreso podía también crear o suprimir empleos de la administración pública federal, y señalar, aumentar o dis-

42 Ibidem, p. 153

43 Ibidem, p. 156

minuir sus remuneraciones. Con esta facultad el congreso podía, decía Rabasa, desorganizar al ejecutivo y paralizar su acción.

Además, el artículo 85, fracción II, establecía para el presidente la facultad de nombrar y remover libremente a los empleados del Congreso de la Unión, "siempre que su nombramiento o remoción no se determinen de otro modo en las leyes,"⁴⁴ con lo cual quedaba a discreción del congreso la amplitud de la libertad que se daba al ejecutivo.

La constitución de 1857 dió a la cámara de diputados la facultad de erigirse como jurado de acusación en casos de juicios de responsabilidad política y dejó a la cámara de senadores el papel de jurado de sentencia.⁴⁵ Sin embargo, el papel determinante lo realizaba la cámara popular ya que por mayoría de votos podía declarar si el presidente era o no culpable, mientras que a la de senadores sólo tocaba determinar el monto de la pena.

Por último, cabe hablar del veto del presidente, que antes de las reformas constitucionales de 1874 era inexistente, ya que el artículo 70 indicaba que dentro del procedimiento para la formación de la ley, una vez discutido el dictamen de la comisión respectiva debía enviarse al presidente copia del expediente para que, al término de siete días, manifesta

⁴⁴ Ibidem, p. 158

⁴⁵ Recordemos que con las reformas constitucionales de 1874 se había establecido el sistema bicameral.

ra su opinión o expresara no hacer uso de esa facultad; en caso de discrepancia en todo o en parte con el proyecto de la comisión respectiva, se regresaba a ésta el expediente, para que con las observaciones del ejecutivo se examinase de nuevo el negocio, se emitiese un nuevo dictamen que sería discutido para después proceder a votar, requiriéndose de mayoría absoluta para la aprobación de la nueva ley. Por su parte, el artículo 71 señalaba que en caso de "urgencia notoria" calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el congreso podía estrechar o dispensar el procedimiento establecido en el artículo 70.

En suma, el presidente solamente contaba con derecho de opinión y no de veto, y además dicha opinión podía ser omitida según lo disponía el artículo 71.⁴⁶ Con ésto, decía Rabsa, el ejecutivo quedaba a merced del legislativo por no contar con un instrumento para moderar la actividad legislativa del congreso y para defenderse contra la invasión y la imposición de un Legislativo hostil.

En 1874 se reformó la constitución otorgándole al presidente el veto; sin embargo, éste podía ser superado por mayoría de votos de los legisladores presentes.

⁴⁶ Carpizo Jorge, El presidencialismo mexicano, México, Ed. Siglo XXI, 1986, pp. 85-86.

De todo lo anterior Rabasa desprende conclusiones sumamente interesantes, a saber: la constitución de 1857 estableció un desequilibrio de origen entre el órgano legislativo y el órgano ejecutivo del Estado, estableciendo la supremacía del primero y limitando las facultades del segundo. Sin embargo, las circunstancias específicas de México, de su formación como Estado independiente y de su unidad nacional, requirieron de un ejecutivo fuerte, capaz de resistir las tendencias dispersoras y desintegradoras de los esfuerzos nacionales. La incompatibilidad entre las formas constitucionales y las urgentes necesidades políticas llevaron al órgano ejecutivo a pasar por encima de los preceptos constitucionales.⁴⁷ Consecuencia lógica fué el establecimiento de una dictadura cuya máxima expresión la encontramos en Porfirio Díaz.

Pero las dictaduras, por necesarias que hayan podido ser en determinada coyuntura, son siempre un peligro. Como solución, propone adecuar la constitución con la realidad, para que ésta no escape del todo de la reglamentación del derecho.

"...si fué inevitable la dictadura para sostener el Gobierno, que no puede vivir con la organización constitucional, es urgente despojarla de sus fueros de necesidad, poniendo a la Constitución en condiciones de garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte, dentro de un círculo amplio, pero infranqueable".⁴⁸

⁴⁷ Dice Rabasa respecto de Juárez y la Constitución: "La invocaba como principio, la presentaba como objeto de lucha; pero no la obedecía, ni podía obedecerla y salvarla a la vez". op. cit. p.98.

⁴⁸ Rabasa, Emilio, op. cit. p. 114

Las ideas de Rabasa encontraron en el congreso constituyente de 1917 un terreno fértil en el cual desarrollarse. El perfil de un presidente de la república ampliamente facultado por la ley suprema, con un alto grado de autonomía, dibujado por el escritor chiapaneco, cobró vida formal en la constitución redactada en Querétaro.

Hasta qué punto influyó el pensamiento rabasiano la obra de los constituyentes es asunto sobre el que mucho se ha discutido. Lo cierto es que tanto el proyecto de constitución -- presentado por Venustiano Carranza como las intervenciones de los constituyentes, dejan ver dicha influencia en lo que se refiere a las facultades presidenciales y a las relaciones entre los distintos órganos del Estado. La constitución de 1917 dotó al ejecutivo de una amplia gama de facultades, que van desde las de carácter hacendario y financiero hasta las relacionadas con la seguridad interior y exterior, pasando por las facultades de nombramiento, las legislativas y por las relativas a materias como la agraria, laboral, educativa y sanitaria, entre muchas otras.

También es de resaltar la autonomía de la que se dotó al presidente respecto de un congreso que, por su parte, fue dividido en dos cámaras como medida de control intraorgánico (como diría Loewenstein), lo cual representa ya un elemento -

de fortalecimiento relativo del ejecutivo ante el legislativo, Asimismo, el congreso sesionaría en forma ordinaria durante - un solo período de cuatro meses; la convocatoria a sesiones - extraordinarias podría hacerla el presidente cuando lo estime conveniente.⁴⁹ Además, se estableció el derecho de veto pre- sidencial sobre proyectos de ley provenientes del congreso, - solo superable por medio de las dos terceras partes del núme- ro total de votos de los miembros presentes en cada Cámara. - Con todo ésto, la promulgación de la nueva constitución pare- ció ser la sanción jurídico-constitucional de las propuestas de Rabasa, aun cuando los constituyentes no lo hayan querido - aceptar ni reconocer.⁵⁰

Ya ha sido puesta de relieve la circunstancia de que los constituyentes de 1917 habrían podido actuar siguiendo las - mismas consideraciones bajo las cuales actuaron los de 1857, - quienes establecieron un congreso fuerte como reacción en con- tra de la experiencia recurrente de un jefe del ejecutivo que

49 Esta facultad la perdió el presidente con la reforma del 24 de noviembre de 1923, hecha al artículo 89, fracción XI - constitucional en relación con el artículo 79, fracción IV. Hoy día, el presidente sólo puede convocar a dichas sesio- nes extraordinarias previo acuerdo de la comisión permanen- te.

50 Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. Méxi- co. Cuadernos de Joaquín Múrtiz, 1972, p. 22.

se transformaba en dictador, así como para facilitar la expedición de las leyes reformistas que quedaban por dictar.⁵¹

¿Por qué los diputados constituyentes de 1917 no emularon a sus antecesores de 1857, en cuanto al establecimiento de un congreso con facultades amplias para evitar la dictadura?, ¿no cabía acaso el mismo razonamiento de estos últimos, y sobre todo después de la experiencia porfirista, en el sentido de evitar un poder excesivo del jefe del ejecutivo para impedir su conversión en dictador?, ¿no quedaba, además, toda vía por expedir una legislación ordinaria a través de la -- cual se aplicara el programa de la revolución?

Sea por influencia de Rabasa o por otra serie de razones, los constituyentes resolvieron la organización de los poderes estatales con base en un ejecutivo fuerte. Quizá haya mediado el recuerdo de la experiencia histórica del proceso binómico caracterizado por la centralización del poder político en torno al ejecutivo unitario y la formación del Estado.

Seguramente se dudó también de la eficiencia del congreso para aplicar de inmediato el programa revolucionario y no

⁵¹ Ibidem, p. 22

de la del ejecutivo quien, por mandato constitucional, estaba obligado a aplicarlo. El caso es que la tendencia real que - había imperado desde el siglo pasado, es decir, la del predominio del poder ejecutivo, se consagró en la ley fundamental como forma legal de ejercicio del poder político en México,

La consolidación del órgano ejecutivo como poder predominante del Estado no terminó con la expedición del texto constitucional de 1917. Detrás del nuevo documento se venía gestando una nueva forma de ejercicio del poder político cuya figura central sería, durante la década de los 20's, el caudillo revolucionario. Este personaje asumiría las facultades -- constitucionales del presidente pero dándoles un sentido y dimensión diversos, agregando elementos no jurídicos sino relativos al conjunto de las nascentes relaciones políticas.

La figura del caudillo gozaba de un poder real por tener tropa bajo su mando. Es decir, su poder se basaba en el ascendiente directo que tiene sobre las masas movilizadas en ejércitos. Así, el caudillo encarnaba un poder coactivo en sí, -- con lo cual podía, como lo demostró, imponerse sobre cualquier órgano constitucionalmente establecido, aun cuando se tratara del propio presidente de la república. Recordemos la disputa entre Carranza y Obregón, y la forma en la que concluyó. El poder constitucional se tuvo que doblegar ante el poder real,

y al asumir éste último las facultades conferidas al primero, comenzó a surgir un poder ejecutivo que ni Rabasa ni los constituyentes habrían podido visualizar jamás.

Conviene detenernos en este punto para intentar una caracterización esquematizada de la visión que tres de los más importantes protagonistas de los primeros momentos del México posrevolucionario tuvieron acerca de la presidencia de la república: Madero, Carranza y Obregón. El primero, dentro de la más pura tradición liberal, la asumió como el demócrata - defensor de la legalidad de 1857, legitimado por la voluntad de la mayoría de los ciudadanos expresada en elecciones libres. El segundo, como el jefe civil portador de un nuevo orden legal revolucionario, legitimado por la aplicación resuelta e implacable de dicha legalidad. Y el tercero, o sea Obregón, como el caudillo militar victorioso, depositario de la confianza de los jefes militares más importantes, legitimado por su poder efectivo y por conducir una política de masas definida. La lógica de éste último fue la que se impuso a final de cuentas. Tal vez esa haya sido la única forma en que se podía apaciguar a las fuerzas desatadas por la revolución.

Sin embargo, el poder del caudillo no era institucional en el sentido de que dependía de su persona y de sus cualida

des como tal y no de la normatividad vigente. Bajo tal circunstancia la presidencia de la república sólo era relevante si la ocupaba el propio caudillo, o si éste la apoyaba. En este contexto, la muerte de Obregón vino a precipitar un proceso de institucionalización del poder presidencial que tendría su momento culminante durante el gobierno del general Cárdenas.

Los hechos que integraron este proceso son de sobra conocidos por todos y por ello solamente los esbozaremos brevemente. Al morir Obregón cae el último de los caudillos de relevancia nacional. El presidente saliente, o sea Calles, arregla la presidencia provisional de Portes Gil y se aboca a la organización de un partido aglutinador de caudillos regionales como lo fue el Partido Nacional Revolucionario, creado en 1929 con el objetivo de resolver en su seno las diferencias de la "familia revolucionaria". Si bien la dirección real del PNR seguía estando en manos de Calles, quien ya no era presidente, la constitución de este partido fue un importante paso hacia la institucionalización del poder presidencial, que desde entonces quedó íntimamente ligado a su relación con dicho organismo. Calles conservó el liderazgo real de los poderosos grupos aglutinados en el PNR y mantuvo también la potestad de nombrar al presidente de la república en turno y controlar su desempeño en dicho cargo, tal y como sucedió hasta la primera mitad de la década de los 30's.

Lázaro Cárdenas es el constructor del modelo de presidencialismo vigente en nuestro país. Arrebató a Calles el control del PNR y reorganizó a este partido bajo las siglas de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), con base en una nueva estructura aglutinadora de masas, de la que el presidente de la república, y en esa calidad, sería jefe máximo. Cárdenas reunió el poder que constitucionalmente le correspondía como presidente con el poder real, y al ceder el cargo presidencial a su sucesor, de la forma en que lo hizo, sentó el precedente de otra más de las normas no escritas que legó al sistema político mexicano. Desde entonces, el poder del presidente y el ejercicio de todas sus facultades quedó completamente institucionalizado.

La actual presidencia de la república centraliza en sí misma liderazgos de diversa índole, íntimamente relacionados pero separables para efectos de distinción analítica. El presidente es jefe de Estado, jefe de gobierno, jefe de las fuerzas armadas y jefe del partido predominante. Como jefe de Estado encarna la representación de la comunidad política mexicana ante el exterior; como jefe de gobierno es conductor de una amplia administración pública centralizada y paraestatal; como jefe de las fuerzas armadas nacionales es la última y máxima instancia del poder coactivo del Estado, y como jefe del partido predominante ejerce una influencia determinante sobre las designaciones de los candidatos a los cargos de --

elección popular y sobre su desempeño en los mismos, en todos los niveles, aunque de manera especial sobre los gobernadores, los senadores y los diputados federales, a través de la disciplina de partido.

CAPITULO II HACIA UNA REDEFINICION DE LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO

1. FUNCION Y VALOR DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS.

Hemos visto que, por diversos motivos, las asambleas legislativas presentan síntomas que muchos autores han identificado como manifestación de la crisis por la que dichas instituciones atraviesan. Ciertamente es que no es válido generalizar - demasiado, debido a las distinciones de fondo y de forma existentes entre los sistemas constitucionales de cada país, y a la particularidad de las funciones que toca desempeñar a las legislaturas de cada organización estatal. Sin embargo, no podemos negar que en la inmensa mayoría de los casos las legislaturas han ido perdiendo peso específico real en el proceso de toma de las decisiones que afectan de manera relevante al conjunto de la sociedad, y que el Órgano ejecutivo ha desarrollado mecanismos tendientes a escapar de la vigilancia, y no digamos ya del control, del poder legislativo.

La consideración anterior nos permite plantear la pregunta acerca del futuro de las asambleas legislativas. ¿Qué hacer con ellas?, ¿desaparecerlas?, ¿sustituirlas?, ¿refuncionalizarlas? Vale decir que las respuestas a esta interrogante no siempre han sido favorables a la existencia de los parlamentos. En la primera mitad del presente siglo surgieron doctrinas políti

cas adversarias de los regímenes liberales y representativos, tales como el fascismo o el nazismo, que propusieron formas de organización estatal distintas a las que caracterizan a aquéllos. También en los regímenes del llamado "socialismo real" se dió una derogación de hecho de la institución parlamentaria, a través de la figura del "partido de Estado", y su organización burocrática.

De otro lado, las legislaturas permanecen y, más aún, resurgen y se sobreponen a los intentos por suprimirlas, como vemos que está sucediendo en los procesos políticos de los países otrora ubicados detrás de la llamada "cortina de hierro".

Se dice que están en crisis, pero los parlamentos permanecen; se señalan sus defectos y sus disfunciones, pero nadie propone su aniquilamiento. ¿Qué hacer, entonces, con la institución parlamentaria?

Creemos que antes de adelantar alguna opinión al respecto es necesario hacer un esfuerzo por determinar dos nociones: la esencia del rol que ha tocado desempeñar a los parlamentos en el proceso de formación de los Estados modernos y, en segundo término, la identificación del valor que dicho rol ha tenido a lo largo del mismo proceso. Trataremos de aproximarnos a ambas nociones utilizando la vía histórica. En el caso

del rol de los parlamentos, reseñaremos brevemente el proceso histórico-político que llevó a la creación de la institución parlamentaria, poniendo un énfasis particular en el proceso inglés, por ser Gran Bretaña cuna de dicha institución. Respecto del valor de las legislaturas, recurriremos a la historia de la teoría política, en la que ha quedado registrada la formación de todo un sistema filosófico que es motivo y razón fundamental de la existencia de los parlamentos.

2. LOS ORIGENES DE LA INSTITUCION PARLAMENTARIA. (EL CASO DE INGLATERRA).

La institución parlamentaria tiene sus orígenes en la organización política del medioevo europeo, cuyo sustrato social fue constituido por el sistema feudal. Los inicios del feudalismo se remontan a la desintegración del imperio romano de occidente y a la invasión de éste por las tribus germánicas provenientes del norte de Europa. Se sabe que en aquellas tribus existían asambleas integradas por todos sus miembros, en las cuales se escogían a los jefes y se juzgaban los delitos graves,⁵² lo cual puede resultar un antecedente de un órgano colegiado con funciones políticas. Sin embargo, el antecedente más inmediato del actual parlamento son las asambleas en las que los señores feudales se daban cita con el rey para deliberar acerca de los asuntos más importantes del reino.

Antes de continuar debemos recordar las principales características de las relaciones feudales. Las conquistas germánicas fueron seguidas de la repartición de la tierra entre los vencedores. Los jefes guerreros la dividían entre sus más fieles seguidores, quienes a su vez la distribuían entre otros

⁵² Tácito, Germania, citado por Tamayo y Salmorán, Rolando, Introducción al estudio de la constitución, México, UNAM, - 1986, p. 151.

señores de más bajo rango, hasta llegar al último peldaño del proceso en el que figuraba el trabajador o siervo. A cambio de la tierra, el "vasallo" se obligaba con su benefactor (el "Señor") a prestarle determinados servicios, (como ayuda militar, financiera o de mano de obra), así como de guardarle fidelidad, obediencia y sumisión. Por su parte, el "Señor" reservaba para sí el derecho de manejar el feudo, o sea, la tierra y sus habitantes, con una amplia discrecionalidad.⁵³ Las relaciones feudales implicaban, de esta manera, una línea vertical en la que el punto más bajo lo constituía el siervo, el inmediato superior, el Señor, el que le seguía, el señor de mayor rango y en el punto más alto el rey como señor de señores.

La evolución de este esquema derivó en una verdadera dispersión del poder y de la riqueza entre el rey y los señores feudales. En algunos casos, la nobleza feudal llegó, - incluso, a sentirse más poderosa que el mismo rey, atreviéndose a disputarle sus prerrogativas al poder regio.

El desarrollo del feudalismo en Gran Bretaña merece - una mención aparte, ya que adquirió características particulares en virtud de la mezcla de ciertas instituciones de la tradición germánica con las instituciones impuestas por la invasión normanda del año 1066, que pertenecían a un estadio más avanzado

⁵³ Tamayo y Salmorán, Rolando, op. cit., p. 158

del sistema feudal. De la tradición germánica se digna de mencionarse la importancia del "witan", o sea, la asamblea de -- todo el pueblo, que con el tiempo devino en asamblea de la naciente nobleza feudal y del alto clero, y su desempeño - como instancia de discusión de las decisiones que afectaba a la colectividad, además de elegir en suseno a quien ha---bría de ser el rey.⁵⁴ Es decir, el "witan" era una asamblea de señores feudales y altos prelados con cuyo consejo y consentimiento el rey hacía leyes, imponía contribuciones fiscales y declaraba la paz o la guerra.⁵⁵ Sobrevivió también la división territorial germánica consistente en los condados, los "shires" y los "hundreds", así como los "sheriffs" como institución administrativa dependiente del rey.⁵⁶

Al invadir Inglaterra, los normandos encontraron una sociedad con instituciones políticas y jurídicas sólidas que no podían dejar de tomar en cuenta. Así, por ejemplo, el du que Guillermo de Normandía, al consumir la conquista en 1066 buscó el reconocimiento del "witan" para ser escogido y coronado por éste como rey de Inglaterra.⁵⁷ Los reyes norman-

54 Maitland, F.W., The constitutional history of England, - Cambridge University Press, 1931, pp.56-59.

55 Ibidem.

56 Le Goff, Jaques, La baja edad media, Siglo XXI, Colec. His toria Universal, Madrid, 1971, pp. 107-109.

57 Maitland, F. W., op. cit., p. 60.

dos fueron despóticos, pero siempre conservaron, aunque fuera de manera formal, la costumbre de buscar el consejo y el consentimiento de los altos barones del reino para emitir sus órdenes de gobierno.⁵⁸

Las necesidades financieras y militares de la Corona poco a poco obligaron a los reyes a buscar en sus vasallos los recursos de que estaban ávidos. Con la búsqueda de apoyo de los señores se fue consolidando una asamblea estatal reunida por el rey a fin de conseguir de aquéllos el consentimiento para que le proporcionaran los recursos que requería.

Debemos ahora mencionar un dato proveniente de la tradición germánica, común a casi toda la Europa medieval, pero que en Inglaterra rindió sus frutos con mayor vigor. Nos referimos a la idea del derecho propio de los pueblos germánicos. Señala George H. Sabine que, dentro del proceso de formación de los reinos romano-germánicos, fue imponiéndose la concepción de que el derecho pertenecía esencialmente a un pueblo o a un grupo, no en el sentido de que el derecho fuese creación de la voluntad del pueblo, -

58 Ibidem.

sino, al contrario, de que el pueblo, como cuerpo comunal, era creación del derecho.⁵⁹ Esta concepción se basaba en - una especie de visión reverencial respecto de costumbres jurídicas consideradas como eternamente válidas y hasta cierto punto sagradas y omnipresentes, que afectaban todos los detalles de la vida de los hombres.⁶⁰

Desde esta perspectiva es como debe entenderse el proceso de creación de normas jurídicas por parte de los reyes medievales. Si el derecho había existido eternamente y pertenecía al pueblo, entonces el rey no creaba las leyes, sino que, a través de su sabiduría y a la luz de la práctica dominante, descubría qué era el derecho.⁶¹ Por otra parte, se derivaba de esta concepción otra consecuencia importante: el rey no es mas que un factor en la creación, o mejor dicho, en la declaración del derecho, y por lo tanto está -- obligado a respetar la ley tanto como lo están sus súbditos. Aquí cabría hacer una precisión: la sociedad feudal era una organización estamental en donde los hombres pertenecían a un rango determinado. Dentro de este contexto, decir que todo hombre, incluido el rey, estaba sometido a leyes, significaba que "todo hombre tenía derecho a gozar del derecho -

⁵⁹ Sabina, George H., Historia de la Teoría Política, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 156.

⁶⁰ Ibidem, p. 157

⁶¹ Ibidem, p. 158.

de acuerdo con su rango y orden.⁶² Esta concepción del derecho es de suma importancia en tanto que, como más adelante veremos, se liga con el principio de legitimidad del poder del monarca.

Recapitulando, encontramos en la etapa de la consolidación del feudalismo, por un lado, la consulta del rey a los hombres principales del reino, y por el otro, la concepción del derecho como perteneciente al pueblo. Ambos elementos se conjuntaron para dar lugar a un principio fundamental: las leyes no se crean ni se modifican sin el consejo y el consentimiento de los hombres principales del reino. Citaremos como prueba la siguiente fórmula de promulgación del derecho utilizada por Carlomagno en el siglo IX:

"Carlos, serenísimo emperador..., junto con los obispos, abades, condes, duques y todos los fieles de la iglesia cristiana, y con su consentimiento y consejo, ha decretado lo siguiente..., con objeto de que todos y cada uno de sus fieles vasallos, que han confirmado estos decretos con su propia mano, puedan hacer justicia y para que todos sus fieles vasallos puedan mantener el derecho".⁶³

En Inglaterra, ante las tendencias despóticas y arbitrarias de la monarquía, la famosa Carta Magna de 1215 fué

⁶² Ibidem, p. 161

⁶³ Citado por Sabine, George H., op. cit., p. 158.

obtenida del rey Juan por una asamblea de señores feudales y de al tos prelados clericales. En su cláusula 12 se estableció - que ningún tributo o ayuda a la Corona podían ser impuestos salvo por el consentimiento común del reino, y en la cláusu la 29 se disponía la necesidad de un juicio legal para la su presión o afectación de derechos. Aunque en la obtención de esta carta no participaron los hombres libres de las ciudades, villas y burgos, ellos también resultaron beneficiados al reconocérseles en la cláusula 9 el goce de todas sus libertades y sus libres costumbres. Esta clase de hombres había comenzado a ser convocada a los consejos del rey en -- 1213, pero su participación no era nada regular. El incremento de su importancia económica los llevaría poco a poco a ir adquiriendo mayor relevancia política, y en las luchas feudales por el poder se convertirían en aliados naturales del rey en contra de la nobleza.⁶⁴ Así, por ejemplo, en -- 1254, encontrándose el rey en una campaña militar fuera de Inglaterra, los regentes, es decir, su esposa y su hermano, convocaron a un gran Consejo en Westminster, en donde solicitaban la presencia de cuatro caballeros escogidos por cada condado para reunirse todos a acordar el tipo de ayuda que darían al rey. A partir de 1295, además de los señores feudales se convoca de manera regular a dos caballeros por cada "shire", dos ciudadanos por cada ciudad y dos bur

64 Tamayo y Salmorán, Rolando, op. cit. p. 159

gueses por cada "borough", quienes debían llevar a la reunión plenos poderes de quienes representaban para ejecutar lo que se ordenara en el Consejo por consentimiento común.⁶⁵

Ya para 1433 cualquier ley ("statute") debía conllevar también el consentimiento de los "comunes" (así se denominaba a los representantes de las ciudades, villas y burgos), y no sólo el de la nobleza.⁶⁶ La tarea de legislar seguía siendo un acto del rey, pero siempre con el consentimiento de la asamblea que ya se llamaba parlamento.

El siglo XVI es la época de consolidación del poder real frente al resto de los estamentos. En esos años nació y se desarrolló el absolutismo de las monarquías europeas, cuya máxima expresión fue el reinado de Luis XIV en Francia. En Inglaterra, por su parte, durante la dinastía Tudor el poder del rey aumentó considerablemente. El exceso de cargas impositivas y la persecución religiosa crearon las condiciones que derivaron en una pugna abierta entre el rey y un parlamento, en el cual los "comunes" se iban convirtiendo en el elemento más vigoroso. La disputa hubo de culminar con la revolución de 1688 que depuso a Jacobo

65 Maitland, F.W., op. cit., p. 74

66 Ibidem, p. 185.

II e instauró a Guillermo III en el trono. A partir de entonces no cabía ya la menor duda: el poder soberano no radicaba en el rey sólo, sino en el rey y el parlamento. Al control jurídico que ejercían desde tiempo atrás los tribunales del common law, al cual se encontraba sometido el monarca, se añadió un control político positivo, también sobre el rey, que habrían de ejercer los representantes del pueblo en el parlamento.⁶⁷ La violación por parte del monarca de estos principios implicaba el derecho de resistencia de los súbditos, quienes podían deponerlo, como el caso de Jacobo II en 1688, o incluso ejecutarlo, como ocurrió en 1649 con Carlos I. Surgió así la práctica de un gobierno limitado por el derecho y por los representantes del pueblo reunidos en el parlamento. Los movimientos de masas de fines del siglo XIX y principios del XX vendrían después a ampliar el concepto de "pueblo" para dar a este sistema de control político un carácter más democrático.

Ahora bien, ¿qué elementos podemos rescatar de esta apurada reseña histórica del desarrollo de la institución parlamentaria en Inglaterra que nos sirvan para los objetivos propuestos al inicio de la presente sección?

67 Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, op. cit., p.108..

Quizá los siguientes enunciados nos puedan ayudar a aclarar nuestras ideas:

- a) El consentimiento. El parlamento surgió debido a la necesidad de un poder central (el rey), de articular su actividad con poderes periféricos, obteniendo su consentimiento. La coparticipación en la toma de decisiones es el elemento que unificó y articuló la acción del gobierno en todo el reino o país.
- b) El control. Llegó el momento en el cual el consentimiento podía otorgarse o dejarse de otorgar. De necesidad del rey, el consentimiento se convirtió en exigencia de los estamentos. La capacidad de negar dicho consentimiento conllevó la posibilidad del control político. Es decir, sin ese consentimiento el rey ya no podía gobernar y su poder quedaba, así, limitado.
- c) Representación. Ante la imposibilidad material de que todos los súbditos, específicamente los pertenecientes a los burgos, las villas y las ciudades, se encontraran presentes en el parlamento para otorgar su consentimiento, surgió el mecanismo de la representación electiva; inicialmente bajo la regla del mandato imperativo y posteriormente siguiendo el principio del -

mandato representativo. Los representantes, reunidos en el parlamento, son quienes otorgan o no su consentimiento al gobierno; o lo que es lo mismo, en los representantes radica la posibilidad de control político.

- d) Las leyes. A la concepción medieval del gobierno sometido a las leyes, se suma la noción de las leyes consentidas - por los súbditos a través de sus representantes. Así cristalizó el concepto moderno de ley, en el cual se incluye la idea de aplicación general e igual a gobernantes y gobernados, así como el concepto de su obligatoriedad fundada en el consentimiento otorgado por los representantes.

De esta manera, consideramos pertinente identificar al -- consentimiento, al control, a la representación y a la legislación como partes integrantes de la función que ha de desempeñado el parlamento en su desarrollo histórico primario. Si en los parlamentos actuales perviven o no estos -- elementos es asunto que habría que discutir. No perdemos de vista las enormes diferencias existentes entre las -- asambleas legislativas de hace cuatro siglos y las modernas. No podemos dejar de considerar elementos que antes no se dieron y que ahora son esenciales a la actividad -- parlamentaria, como lo son los partidos políticos, los --

grupos de interés, o la pérdida total de facultades del rey como jefe real del gobierno en favor del gabinete ministerial, en el caso de los regímenes parlamentarios, o de un Presidente, en el caso del sistema presidencial. Sin embargo, si no pretendemos buscar correspondencias exactas sino analogías generales, creemos que es válido encontrar en los actuales parlamentos, en la base y fundamento de su actividad, las funciones de integración del consentimiento político, la de control sobre el órgano ejecutivo, la de representación de intereses determinables y la intervención en el proceso de creación de la ley.

3. EL CONTRACTUALISMO COMO PRINCIPIO DE LEGITIMIDAD.

La denominada Edad Moderna se caracteriza principalmente por pretender hacer uso exclusivo de la razón para explicar los fenómenos de la realidad, prescindiendo de cualquier tipo de elemento teológico o mítico no sujetos a comprobación racional. Esta nueva actitud, surgida en diversos países europeos aproximadamente a partir del siglo XV, abarcó todo el espectro de las preocupaciones humanas, desde las ciencias exactas hasta la especulación filosófica. Lógicamente, el fenómeno del poder político, de la obligación política, la relación entre los gobernantes y los gobernados, no podía quedar fuera de la nueva actitud reflexiva.

Dentro de este orden de ideas, los filósofos de la política comenzaron a preguntarse acerca de la naturaleza del poder. Más aún, no sólo intentaron buscar una explicación racional del mismo, sino que también andaban detrás de su justificación. ¿Por qué razón los súbditos debían obedecer a los reyes?, ¿qué diferencia existía entre un mero poder de hecho y el poder político? Estas preguntas fueron preocupación fundamental de la filosofía política de aquellos tiempos, y todavía lo siguen siendo en nuestros días.

Hablar de la justificación del poder político significa entrar al problema de su legitimidad, concepto que alude al

título bajo el cual el poder político se ejerce; es decir, su título de validez. No entraremos en este estudio al análisis de todas las opiniones vertidas acerca del principio de legitimidad. Recordemos que nuestro objetivo es identificar en la historia de la teoría política, los elementos que constituyen el fundamento ideológico de la actividad de las asambleas legislativas. En vista de ello, centraremos nuestra atención en una doctrina que figura de manera relevante en la filosofía política de los últimos tiempos, que ha sido señalada por algunos autores como la base de los actuales regímenes constitucionales y representativos, es decir, la doctrina del contractualismo.⁶⁸

Sin ser la única doctrina que pretenda explicar el fundamento y justificación del poder del Estado, el contractualismo destaca de manera especial entre el resto de las elaboraciones teóricas. En general, el contractualismo reúne a todas aquellas teorías políticas que ven el origen de la sociedad y el fundamento del poder político en un acuerdo tácito o expreso entre varios individuos, es decir, en un pacto o

68 Cfr. Vega García, Pedro de "En torno a la legitimidad constitucional" en Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, t. I, Derecho Constitucional, IIJ, UNAM, México, 1988, pp. 807 y sigs.

contrato, a partir del cual termina un "estado de naturaleza" y se inicia el estado social y político. Tiene como sus máximos expositores a autores tan connotados como Althusius (1557-1638), Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704), Rousseau (1712-1778) y Kant (1724-1804), entre otros. También es digna de mencionarse la denominada teoría conciliar elaborada a mediados del siglo XV a raíz del cisma que sacudió a la iglesia católica romana desde sus mismos cimientos.

Esta última teoría reviste un interés especial ya que, se dice, fue resultado de un debate generalizado en toda Europa cuyo tema central fue el cuestionamiento del principio de autoridad, en este caso, del Papa. Su importancia radica en que de dicha discusión surgieron ideas que serían retomadas más tarde por los grandes constructores de la filosofía política liberal.

El movimiento conciliar nace a partir de la división sufrida por la iglesia católica entre los años 1378 y 1417. El fraccionamiento se produjo debido a las luchas intestinas de grupos formados por los altos prelados clericales, quienes deseaban apoderarse del formidable aparato de poder político y económico que era la institución eclesiástica por aquellos años. Así, por ejemplo, en 1378 fue nombrado como

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

sumo pontífice, en Roma, Urbano VI; y semanas más tarde parte de los cardenales que lo habían nombrado, junto con otros más, designaron a otro pontífice, que tomó el nombre de Clemente VII.⁶⁹ La envidia y las pasiones políticas pusieron en evidencia a la jerarquía de la iglesia ante la comunidad católica. Al desprestigio de la autoridad papal siguió su cuestionamiento.

Fue en los concilios de Constanza (1414-1418) y Basilea (1431-1449) en donde surgieron las ideas de la teoría conciliar, cuyos principios fundamentales son los siguientes:

- a) El poder espiritual de la iglesia corresponde a la propia iglesia, o sea, al cuerpo todo de fieles como tal cuerpo, y la jerarquía, incluyendo al Papa, son órganos intermedios por medio de los cuales aquella sociedad actúa.
- b) Es inherente a toda comunidad el poder crear su propio derecho y sus propias estructuras de gobierno.
- c) El gobierno legítimo se diferencia de la tiranía por virtud del consentimiento que la comunidad otorga al gobernante para que gobierne.

⁶⁹ Romano, Ruggiero y Tenenti, Alberto, Los fundamentos del mundo moderno, Siglo XXI, Colec. Historia Universal, Vol. 12, México, p. 79.

d) El derecho superior del concilio se basa en que representa a la comunidad y habla en nombre de ella. La aceptación o aprobación por la comunidad, a través del concilio, es ingrediente esencial del derecho.⁷⁰

La preocupación de los forjadores de la teoría conciliar, Nicolás de Cusa entre ellos, fue la de procurar la unidad de la comunidad católica. Si los excesos y abusos del Papa habían originado las divisiones, el factor de unidad debía pasar al concilio, que podía representar mejor que cualquier individuo, a toda la comunidad. Además, el concilio debería estar facultado para frenar los posibles abusos del Papa.

La teoría conciliar fracasó como práctica al resolverse el cisma de la iglesia católica en favor de la autoridad unitaria del Papa. Sin embargo, creó y difundió ciertas ideas que fueron utilizadas en luchas posteriores.

Por lo que atañe a los autores contractualistas que mencionamos, vale decir que entre sus teorías particulares existen diferencias notables que impiden su reducción a una concepción general única. En unos, con el contrato los hombres individualmente considerados enajenan todas sus libertades -

70 Cfr. Sabine, George, H., op. cit. p. 238.

en favor del órgano político; en otros, el pacto origina un poder cuyo objetivo principal ha de ser la protección de ciertos derechos connaturales e irrenunciables del hombre. En unos se justifica la monarquía absoluta, en otros se la ataca. En unos se parte de una visión negativa y rijosa de la naturaleza humana, en otros se vislumbra un origen positivo del hombre y su corrupción progresiva por las instituciones vigentes. En fin, podríamos ir encontrando distinciones importantes entre todos y cada uno de los autores citados, pero en todos ellos es común una línea argumentativa fundamental, que es la que se relaciona con el origen y la legitimidad misma del poder político, o sea, la cuestión del contrato.

Para ellos, el tránsito de un estado de naturaleza a una sociedad civil y, después, a una sociedad política, "se produce por un acto particular, a cuyo través cada uno de los individuos renuncia a su libertad y autonomía originaria, en aras de la creación de una seguridad y libertad colectivas, con la aparición, a través del contrato, de la societas civilis sive politica".⁷¹ La idea central radica entonces en que los súbditos obedecen a los gobernantes porque

71 Vega García, Pedro de, op. cit., p. 810.

así consintieron hacerlo en virtud del pacto que dió origen a la propia sociedad política. Esto implica el derecho de resistencia frente a aquel gobernante que incumpliere o vio^lentara los términos del pacto, con lo cual el contractua^lismo se une a la idea de la limitación del poder, con excep^ción de Hobbes y Rousseau, para quienes el poder es absolu^to, si bien el titular de la soberanía, según cada uno de es^tos dos autores, es distinto.

No vamos a detenernos más en el análisis de cada teo^ría contractualista, ni vamos a señalar las críticas que, con razón o sin ella, se les han hecho a todas ellas. Aludi^mos a esta doctrina debido a que a través de ella hemos pre^tendido poner de relieve un elemento teórico que tiene su co^rrespondiente real en el proceso de desarrollo de las insti^tuciones políticas de los Estados modernos, en particular el de la institución parlamentaria, como ya pudimos observar en la sección anterior del presente capítulo, que se refiere a los orígenes del parlamento inglés. El elemento teórico al que nos referimos es el del consentimiento como principio de legitimidad de la existencia y el ejercicio del poder políti^co.

Sería interesante intentar identificar qué tanto influ^yó la idea contractual en la práctica política de quienes -

construyeron las instituciones del modelo demo-liberal. Pedro de Vega⁷² ha logrado observar la doctrina pactista incidiendo en la formulación de la teoría del poder constituyente y re-percutiendo en la elaboración de la teoría de los derechos -- fundamentales del hombre. Respecto del poder constituyente, - señala Pedro de Vega como un presupuesto básico aportado por el contractualismo la concepción de que el Estado es obra hu mana y que el hombre puede construirlo y transformarlo según su voluntad. Recuerda cómo, en las revoluciones francesa y - norteamericana, las referencias al pacto social en panfletos y en las asambleas constituyentes fueron continuas. Por lo - que hace a los derechos fundamentales menciona el hecho de - que, salvo Hobbes y Rousseau, el resto de los contractualistas hablaron del pacto como una convención para proteger -- esos derechos fundamentales, a través del poder político. Ci ta como ejemplo histórico de esta visión la práctica realiza da tanto en Norte América como en Francia, de distinguir cro nológica y conceptualmente entre Declaración de Derechos y - acto constitucional.

En sentido análogo se pronuncia el italiano Michelange lo Bovero quien, refiriéndose a los distintos principios de legitimidad del poder, manifiesta lo siguiente:

72 Ibidem, pp. 812 y sigs.

"Sin embargo, quiero agregar que no es casualidad que en los momentos de crisis, en los cuales se vuelven a poner en discusión las reglas constitutivas de la convivencia y con ellas los términos fundamentales de la relación política, reaparece la perspectiva contractualista". 73

Concluiremos esta sección mencionando el surgimiento contemporáneo de teorías que, si bien difícilmente podríamos denominar contractualista (o "neocontractualistas"), sí ponen el acento en la noción de pacto o acuerdo de voluntades para explicar racionalmente el fundamento legitimador del poder político. Nos referimos a aquella corriente que ve a la legitimidad como aquel atributo del Estado que consiste en la existencia, en una parte relevante de la población, de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza; en donde por consenso se entiende "un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada relativo a principios, valores, normas, también respecto a la desiderabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos". 74

Con los elementos que hasta ahora hemos visto, pasaremos enseguida a tratar de dilucidar la función y el valor de las asambleas legislativas.

73 Bovero, Michelangelo, "Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y ponder", Origen y fundamentos del poder político, México, Ed. Grijalbo, 1985, p. 56.

74 Sani, Giacomo, Diccionario de Política, t. I, Siglo XXI, - México 1987, p. 365.

4. ¿QUE HACER CON LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS?

Hasta ahora hemos hablado de la crisis de la institución parlamentaria y de ciertas limitaciones que acusa respecto de otras instancias; hemos también tratado de rescatar de la historia algunos elementos que nos aclaran las labores específicas que a las asambleas ha tocado desempeñar. Nos corresponde, a continuación, dar nuestra opinión acerca de la inquietud que puede resumirse en la pregunta: ¿Qué hacer con los parlamentos?

La respuesta que demos no puede ser sencilla. Para empezar, habremos de dar por supuesta la validez general de principios tales como la soberanía popular, los derechos humanos fundamentales y los principios de la doctrina democrática. Si no damos ésto por sentado, tendríamos entonces que entrar a una discusión axiológica de sistemas de valores y de creencias, que exceden los propósitos de este trabajo. Damos pues, por aceptados en general los valores arriba mencionados.

Ahora bien, en virtud de lo expuesto en las secciones

anteriores de este capítulo, nos atrevemos a decir que la institución parlamentaria ha jugado un papel fundamental en la -- consecución y en la preservación de esos valores.

Dentro de este contexto, nos referiremos en primer lugar, a la función de representación. A través de ella se realiza el principio de la soberanía popular. Dadas las dimensiones de -- las sociedades modernas, difícilmente podríamos pensar en la utilización de técnicas de la democracia directa para tomar -- las múltiples decisiones de carácter político que a diario son tomadas. La técnica de la representación, en cambio, ha mostrado hasta ahora ser la forma más operativa de participación de la ciudadanía en el proceso político.

Debemos reconocer que las asambleas legislativas no son las únicas instancias de representación; sin embargo, los par-- lamentos realizan un tipo específico de representación, al me-- nos teóricamente hablando, cuya especificidad radica en repre-- sentar los intereses generales de los ciudadanos y no sus intereses particulares o corporativos, como sucede en el caso de -- otras instancias de representación.

Además, el concepto de representación política conlleva la posibilidad de controlar políticamente al órgano ejecutivo. Si se reconoce la validez del principio de la soberanía popular, se tiene que aceptar que ninguna autoridad u órgano público detenta poder sino en virtud de una delegación del pueblo, expresada en la constitución o en las leyes, y con la intervención de los representantes populares. De manera que el poder ejecutivo queda limitado por la voluntad del pueblo, detentador último del poder soberano, a través de sus representantes. Como escribió Loewenstein: "fue la técnica de la representación la que hizo posible la institución del parlamento como un detentador del poder separado e independiente del gobierno".⁷⁵

No desconocemos que en la práctica la responsabilidad de las asambleas legislativas puede ser mayor o menor, lo cual da origen a una posible división entre parlamentos incorporadores de demandas políticas y parlamentos poco incorporadores; una y otra forma de ser dependen de condiciones más generales en las que se asigna al parlamento, según las

75 Loewenstein, Karl., Teoría de la constitución, Barcelona, Ed. Ariel, 1983, p. 60.

particularidades de cada comunidad política, ciertas funciones en las cuales se privilegia ya sea la trasmisión de demandas - en un orden ascendente, de abajo hacia arriba, o una transmisión descendente, de orientaciones y lineamientos de arriba hacia abajo.

Además de la transmisión de demandas y exigencias, expresada en la función de representación, los parlamentos transmiten también manifestaciones de consenso o de disenso y, como tales, de sostén y apoyo o de resistencia política al gobierno. El hecho de que las decisiones de un gobierno vayan acompañadas del consenso mayoritario del parlamento refuerza su legitimidad y, en el caso contrario, mina su autoridad.

El parlamento no es tampoco el único mecanismo de integración del consenso o del disenso, pero sí es el único que está ligado de manera directa e inmediata al proceso de creación de las normas generales y abstractas que rigen la vida de la comunidad. Se trata del consenso expresado en la aprobación de una ley por una mayoría parlamentaria. Esta característica se relaciona también con el principio de la soberanía popular,-

si consideramos que la ley es aprobada por los representantes del pueblo, quienes a su vez son designados a través de esa - verificación periódica del consenso que llamamos elecciones. Aparece así el ya antiguo concepto de las leyes consentidas - en cuyo fundamento se encuentra la intención de un gobierno - controlado.

Lo anterior nos lleva a considerar la función de legislar. De entrada, los caracteres intrínsecos de la ley garantizan la preservación de valores fundamentales como la igualdad, la seguridad y la libertad. La generalidad de la ley impide el privilegio o la discriminación, en favor o en contra, respectivamente, de una persona. La abstracción de la ley, - es decir, el hecho de que vincula una consecuencia dada a la realización de una acción predeterminada y en cuanto tal repetible, garantiza la seguridad y por tanto la posibilidad - de calcular las consecuencias de las propias acciones.

Desde el punto de vista material la ley debe ser aprobada, es decir, consentida, por los representantes populares antes de ser obligatoria. Su contenido final es resultado de

un cierto grado de consenso. Además, detrás de la idea de un proceso legislativo realizado con la intervención de diversos órganos del Estado, se encuentra el principio de la división de poderes, considerado como esencial para limitar el poder y proteger con ello los derechos fundamentales del hombre.

Finalmente hablaremos de la función de control que realiza la asamblea legislativa sobre el órgano ejecutivo del Estado. Creemos, en principio, que en el fondo de las anteriores funciones se encuentra la intención de ejercer el control político.

En efecto, en los inicios de las asambleas legislativas, los parlamentarios se erigieron como la representación nacional para controlar la actividad del monarca; también le arrebataron al rey la función de creación de las leyes y así controlar en general el ejercicio del poder político por parte del ejecutivo. Establecieron el principio del gobierno -- por consenso, limitando así las posibilidades del poder ejecutivo detentado, repetimos, en los inicios de la institu---

ción parlamentaria, por el monarca.

La función de control que realizan los parlamentos la en contramos, pues, en los orígenes mismos de las instituciones - parlamentarias. Sin embargo, la exaltación de la función legislativa que caracterizó a las asambleas en el siglo XIX ensom- breció en cierto modo la importancia de la función de control, la cual, a nuestro entender y dadas las circunstancias y nece sidades de nuestro tiempo, se impone como una tarea a través de la cual las asambleas representativas podrán encontrar su revitalización como órgano de poder.

De limitar su intervención al ámbito estrictamente legislativo, los parlamentos dejarán escapar una importantísima par te del proceso político que, si bien se encuentra acotado por el cuadro general de las leyes, permite siempre un amplio mar gen decisional al órgano ejecutivo y a la enorme variedad de sub-órganos que lo componen,

Opinamos que el peso político real que se asigne a los - parlamentos habrá de valorarse en función de la capacidad que

tengan los representantes populares de realizar esta actividad de control político. Si vemos que el Órgano legislativo pierde las facultades de hacer las leyes, si es la burocracia quien las crea y ejecuta, "¿qué sentido tiene distraer al poder 'legislativo' -continuaremos aún denominando así a los titulares de la representación democrática- en tareas - que lo excedan y no potenciarlo en aquellas para las que - fue previsto?"⁷⁶

A la pregunta de qué hacer con los parlamentos, nuestra respuesta aparecerá, ahora sí, como obvia. La limitación del ejercicio del poder, el respeto a los derechos -- fundamentales del hombre, la actualización del principio de la soberanía popular, con todo su profundo sentido democrático, requieren de un órgano colegiado de representantes, - que dé cabida a las distintas corrientes de opinión de la - sociedad, en el cual se debaten las cuestiones de mayor relevancia para la colectividad y cuyas resoluciones tengan -

76 Quiroga, Lavié, Humberto, "Sobre la teoría de la representación popular y la división de poderes del Gobierno", Anuario Jurídico No. VI, UNAM, 1979, -- p. 236.

un carácter decisivo y no sólo de opinión. La preservación de los valores arriba mencionados requiere de un órgano como las asambleas legislativas que esté dotado de facultades, de una estructura organizacional y de apoyos técnicos y materiales tales, que le permitan cumplir de la mejor manera las funciones que históricamente le ha tocado desempeñar.

Concluiremos este capítulo citando textualmente la autorizada opinión de Norberto Bobbio, defensor contemporáneo de la institución parlamentaria:

"Me pregunto cómo Colletti puede creer verdaderamente - que puedan ser defendidas y conservadas las libertades que considera, sin un órgano central en el que estén representadas las distintas partes que componen la sociedad civil, en la que la discusión y las deliberaciones que siguen a la misma sean regidas por las reglas del juego democrático, del que he hablado anteriormente. Para apoyar esta mi duda me limito a aducir un argumento histórico: el sistema parlamentario y la garantía de -- los derechos de libertad nacieron a un tiempo en el ámbito de una única y coherente concepción del Estado que ya se suele designar con el nombre de 'constitucionalismo'. Hasta ahora nadie, que yo sepa, ha visto un régimen que haya suprimido el Parlamento y mantenido las libertades y tampoco un régimen que haya mantenido el Parlamento y suprimido las libertades. ¿No nos enseña nada - la historia de Italia? El Parlamento y los derechos de libertad nacieron junto con la monarquía parlamentaria, murieron con el fascismo y resucitaron junto con la República democrática".⁷⁷

La historia mexicana nos ha dejado una enseñanza semejante. Iturbide, Anastasio Bustamante, Santa Anna, Porfirio Díaz,

⁷⁷ Bobbio, Norberto, ¿Qué socialismo? Barcelona, Plaza & Janes 1986, p. 103.

Victoriano Huerta, son nombres que evocan la sumisión si no es que la supresión violenta y absoluta de la institución - parlamentaria, a la vez que recuerdan los excesos del poder sin freno y el aplastamiento de los derechos fundamentales y de las libertades civiles de los mexicanos. Debido a estas experiencias es que hoy nos preocupamos por nuestro Congreso de la Unión y por su futuro. Creemos en la necesidad de reforzar el ejercicio de sus funciones dentro del sistema presidencial que nos rige, no para que inmovilice, sino que modere al poder ejecutivo; no para que lo domine, sino para que sea copartícipe real y relevante del proceso político en México.

CAPITULO III

CONSIDERACIONES SOBRE UNA POSIBLE ACTUALIZACION DE LAS FUNCIONES DEL CONGRESO DE LA UNION

1. La necesidad de reformas a las facultades y organizacion del Congreso de la Unión.

En el presente capítulo abordaremos el caso particular del Congreso de la Unión del Estado federal mexicano. Nuestra intención es proponer algunas ideas acerca de ciertas facultades que el Congreso tiene o que consideramos debiera tener, en aras de un mejor cumplimiento de las funciones históricas que le corresponden, según lo dicho en el capítulo anterior.

El supuesto bajo el cual hacemos las propuestas es el de la necesidad de dotar al Congreso de la Unión de facultades e instrumentos tales que le permitan tener mayor presencia y relevancia en los asuntos públicos de México. Dicha necesidad, tenemos que decirlo, no es el resultado de simples buenas intenciones, sino que deriva de impulsos reales provenientes de la sociedad.

En primer lugar, consideramos que es urgente comenzar a confeccionar en México un sistema de partidos de nuevo cuño. La modernidad política impulsada por el gobierno y exigida -

por la ciudadanía y los propios partidos políticos, no puede referirse a otra cosa que a la configuración de un sistema - de partidos más competitivo y con posibilidades reales de alternancia. Vale decir que cualquier cambio en esta dirección ha de estar precedida por un cambio interno de los propios - partidos políticos. Sin opciones políticas claras, definidas, bien organizadas, más democráticas y más responsables no puede darse el tránsito a un sistema de partidos más abierto.

Ahora bien, no creemos que las opciones políticas en México puedan seguir madurando sin una reforma a las facultades y funciones del Congreso de la Unión; una reforma que -- les otorgue un juego político más relevante a los legisladores pertenecientes tanto al partido que tenga la mayoría como a los miembros de los partidos opositores. Históricamente se ha comprobado que los partidos políticos de las democracias llamadas "occidentales" surgieron al fragor de las luchas parlamentarias. Aún los partidos proletarios del siglo XIX, de creación extraparlamentaria, se desarrollaron ampliamente gracias a la actividad dentro de las asambleas legislativas.

Si los partidos, y en especial los de la oposición, no tienen una injerencia real en las decisiones de gobierno, el resultado suele ser la radicalización, la desesperación y, -

a veces, la irresponsabilidad, La participación real, en cambio, conduce a la costumbre de la negociación, de las alianzas tácticas y de la búsqueda del consenso, elementos todos que caracterizan a los actuales regímenes democráticos.

Por otra parte, la sociedad reclama una mayor vigilancia del ejercicio del poder y, de manera especial, sobre la forma de utilizar los recursos públicos. No negamos que el gobierno tiene la misma preocupación y que en esa virtud ha creado organismos como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Sin embargo, creemos que la vigilancia ejercida desde fuera de la propia administración pública, es decir desde el Congreso, puede llegar a ser más eficaz, aparte de que podría resultar más confiable a los ojos de la ciudadanía, por estar encomendada a sus representantes políticos.

En tercer lugar, no es ya posible dejar de considerar la enorme diversidad y heterogeneidad que acusa la sociedad mexicana. Nuestro sistema de representación no puede quedarse a la zaga de dichos fenómenos y por tanto se impone su actualización, de manera tal que refleje de la mejor forma posible la multitud de opiniones e ideologías políticas existentes en nuestro país. Si el Congreso

es el órgano del Estado que mejor puede considerarse como - representativo, debe entonces estar organizado de la manera más conveniente para cumplir cabalmente la función de representación.

En fin, sin negar que hemos dejado de mencionar impulsos reales de la sociedad mexicana que exigen cambios en - las instituciones políticas vigentes (tales como el nuevo vigor de las fuerzas locales y regionales), opinamos que en el momento presente es posible y procedente proponer ciertas modificaciones al Congreso, que perfeccionan la convivencia política institucional de México. A esta tarea se refiere el presente capítulo, para la cual hemos escogido tan sólo cuatro temas que consideramos de gran importancia.

2. EL CONGRESO ANTE EL PROCESO DE LA PLANEACION

El 3 de febrero de 1983 se eleva a rango constitucional el proceso de la planeación del desarrollo en nuestro país. Esto no significa que antes de estas reformas constitucionales no se hubiera tenido en México ninguna experiencia en materia de planeación. Por el contrario, encontramos en la historia reciente de la gestión pública nacional, antecedentes importantes, aunque aislados, que significan intentos de integración de las diversas acciones del gobierno relacionadas con las actividades económicas en torno a un plan general. Como ejemplos podríamos mencionar el Plan Sexenal de gobierno elaborado en 1933 como parte de la campaña política presidencial del general Lázaro Cárdenas; la creación de la Comisión Federal de Planificación Económica (9 de julio de 1942); el Programa Nacional de Inversiones elaborado para el sexenio 1953-1958; el Plan Básico de Gobierno (1976-1982) y el Plan Global de Desarrollo (1980-1982). En general, con todos estos antecedentes se buscaba organizar la intervención del Estado en la economía, con base en la coordinación de los distintos órganos de la administración pública y en atención a una fijación previa de prioridades. Cabe destacar, además, que se trató, en todos los casos, de procesos internos de las ofi

cinas estatales federales, lo cual representa una distinción importante, al menos formal, respecto del sistema de planeación del desarrollo vigente a partir de las reformas de 1983, según veremos más adelante.

La planeación ha cobrado una enorme relevancia en la mayoría de los países, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial. Se ha constituido como el marco general en donde se inscriben las actividades de intervención del Estado en la economía, y como tal, significa la fijación de objetivos sociales y su orden de prioridad, así como la determinación de los medios para alcanzarlos (lo que en general implica asignación y distribución de recursos públicos). La planeación estatal, con las características que hoy le conocemos en los países de sistema capitalista, nació como respuesta a la necesidad de evitar las crisis económicas cíclicas generadas al confiar el desenvolvimiento económico general únicamente a la autorregulación y al libre juego de las fuerzas del mercado. Sin embargo, la relevancia de la planeación no se reduce tan solo al campo de la economía, sino que se extiende a otras áreas de la actividad social. Esta última afirmación es plenamente válida, sobre todo en países como México, en donde la planeación ha adquirido de manera explícita y en la --

propia Constitución, una trascendencia política y, además, histórica.

Las referidas reformas constitucionales de 1983 sentaron las bases de lo que denominamos el "Sistema Nacional de Planeación Democrática", cuyas proposiciones básicas son las siguientes; por un lado,, establece las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional y, por el otro, señala una forma de participación social que legitime permanentemente las medidas adoptadas dentro de la actividad planificadora y sus ramificaciones.⁷⁸ En efecto, del contenido actual de los artículos 25 y 26 constitucionales, se desprende que:

- a) El Estado es el rector del desarrollo nacional, con el objeto de que éste sea integral, fortalezca la soberanía nacional y logre una más justa distribución del ingreso.
- b) Corresponde al Estado, por lo anterior, la potestad de planear y orientar la actividad económica nacional.

78 Reyes Heróles, Federico., "La Planeación Federal dentro del contexto policultural de México". Transfiguraciones políticas del Estado Mexicano., F.C.E., 1986, p. 120.

- c) Los diversos sectores sociales contribuirán a la elaboración del Plan y los programas de desarrollo, los cuales deberán recoger sus aspiraciones y demandas.
- d) Más específicamente, corresponde al Órgano ejecutivo del Estado establecer los mecanismos de participación social en la elaboración del Plan, y determinar los mecanismos de instrumentación, control y evaluación del mismo y de los programas.
- e) La ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación.
- f) La ley establecerá las bases para que el Ejecutivo Federal coordine con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para elaborar y ejecutar el Plan.
- g) Por último, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Resulta interesante hacer dos observaciones. Primera, el profundo significado político del sistema de planeación. Segunda, la concentración de todo el proceso en torno a uno

de los órganos del Estado, es decir, del Ejecutivo. En cuanto al primer señalamiento, ya desde la propia iniciativa de reforma constitucional que planteó en 1983 el jefe del Ejecutivo Federal, se invocaba como justificación de la misma la necesidad de dar cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional.⁷⁹ Reconocía entonces el presidente de la república que la legitimidad del régimen "está cada vez más relacionada con las apreciaciones de la sociedad sobre la capacidad del sector público para conducir con justicia y eficiencia el desarrollo integral".⁸⁰

Así, el sistema de planeación planteado, supone una especie de inyección de legitimidad para las acciones del Estado que se conforman al Plan, dado que este último, según dice la Constitución, ha de recoger las aspiraciones y demandas de los distintos sectores sociales.

Se trata pues, de un mecanismo de legitimación del régimen, distinto y paralelo a los mecanismos políticos tradicionales. Para aclarar esta idea sería útil citar al maestro Jorge Moreno Collado, quien después de señalar que la planea

79 Ibidem p. 119

80 Ibidem

ción democrática del desarrollo nacional eliminó la supuesta razón política de los grupos económicos privados que acusan al Estado y al gobierno de tendencias totalizantes, afirma:

"Los planes económicos del Estado, en consecuencia, dejan de ser decisiones autoritarias tomadas por una élite de técnicos y burócratas, para convertirse en un instrumento de gobierno consultado popularmente, con el cual, además, se da cumplimiento a una norma constitucional, o sea a una decisión fundamental de la nación. Como en la teoría de juegos del poder suma-cero, la ganancia de legitimidad por el Estado y el gobierno en el ejercicio y aplicación de la planeación significa pérdida de legitimación de los impugnadores de la intervención estatal en la vida económica".⁸¹

Es precisamente este significado político lo que distingue al actual sistema de planeación, de los antecedentes que mencionamos al principio de esta sección.

La segunda observación se refiere a la concentración de todo el proceso de planeación en torno del poder ejecutivo federal. Como señala el maestro Manuel González Oropeza, el artículo 26 constitucional, aunque primeramente se refiere genéricamente al Estado como responsable de

⁸¹ Moreno Collado, Jorge, "El proceso y la práctica legislativos" Política y proceso legislativos, Senado/UNAM, LII Legislatura, México, 1985, p. 200.

la planeación nacional, la cual involucra a los demás poderes de gobierno, asigna la ejecución del sistema al presidente de la república y describe a la planeación como un proceso que se desarrolla en y a través de la administración pública.⁸²

Con esta concentración de la planeación el Ejecutivo Federal se convierte en "el nuevo gran negociador,"⁸³ como depositario que es de este formidable instrumento para negociar con grupos y clases sociales fundamentales. El sistema de planeación del desarrollo vigente se convierte, así, y tomando en cuenta la primera observación que arriba apuntamos, más que en legitimador del Estado, en mecanismo de legitimación de la presidencia de la república.

Nuestra inquietud se centra en la siguiente pregunta: ¿Qué papel le toca desempeñar al Congreso de la Unión, dentro de un proceso de planeación que, como hemos visto, tiene una enorme trascendencia económica, política y social para el conjunto de la sociedad mexicana? La Constitución y diversas leyes señalan diversos puntos

⁸² González Oropeza, Manuel, "Planeación y división de poderes", Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Internacional, México, UNAM, 1985, p. 392.

⁸³ Reyes Heróles, Federico, op. cit. p. 127.

de contacto entre el Congreso y el proceso de elaboración - del Plan y los programas, su control y evaluación. Haremos a continuación una breve revisión de los mismos, para intentar después un diagnóstico.

En general, la Constitución dispone:

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señala la ley". (Art. 26, último párrafo).

Art. 73: "El Congreso tiene facultad: ...XXIX-D" Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social"; y XXXIX-E: "Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejercicio de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y -- otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios".

Por su parte, la Ley General de Planeación establece las siguientes disposiciones:

a) En cuanto a la elaboración del Plan, su ejecución y revisión, el presidente de la república remitirá el Plan al Congreso para su examen y opinión. El poder legislativo podrá formular observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. (Art. 5)

- b) En el informe anual del Presidente ante el Congreso, deberá aquél mencionar expresamente las decisiones adoptadas en ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales; además de remitir en marzo de cada año a la Comisión Permanente del Congreso el informe de las acciones, resultados de la ejecución del Plan y los programas (Art. 6, párrafos 1o. y 2o.)
- c) Con relación a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, el presidente, al enviar las respectivas iniciativas y proyectos, deberá informar del contenido general de éstas y su relación con los programas anuales. (Art. 6, último párrafo)
- d) Respecto de la presentación de la Cuenta Pública anual, su contenido deberá relacionarse con el informe sobre las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas que presente el Presidente, a fin de permitir a la cámara de diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional. (Art. 6, párrafo 3o.)

Además, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados establece en su art. 3 las facultades de dicho organismo auxiliar para revisar si las entidades a que se refiere el art. 2 de la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público, "Ejercen correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados" (Art. 3, I, B). Teniendo la obligación de rendir el informe correspondiente a la Comisión de Programación y Cuenta Pública de la cámara de diputados.

- e) Por último, los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, al dar cuenta -- anualmente al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, deberán informar del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades en la planificación nacional que por su competencia les correspondan, y de los resultados de las acciones previstas. Además, cuando sean citados por cualquiera de las cámaras deberán, al igual que los directores y administradores de las entidades paraestatales, señalar las relaciones que hubiera entre el proyecto de ley o negocio que se discuta y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo. (Art. 8o.)

De lo anterior pueden desprenderse varias conclusiones. Primera: el Congreso de la Unión no tiene ninguna injerencia real y efectiva en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y sus respectivos programas. Su intervención se limita a examinar el Plan ya terminado, y a hacer observaciones que, por su parte, en nada obligan al ejecutivo. Es de llamar la atención el hecho de que, si bien el Congreso no puede, en los términos apuntados, condicionar al Ejecutivo Federal en la elaboración del Plan, éste sí puede condicionar, y de hecho condiciona, al Congreso en la elaboración de la ley de ingresos, presupuestos de egresos y cuenta pública, instrumentos en los que el constitucionalismo liberal-democrático encuentra su origen mismo y su razón de ser. De esta manera, se supedita a estos instrumentos "lógica y funcionalmente" a los planes nacionales de exclusiva elaboración presidencial.⁸⁴

Segunda: en cuanto al control y seguimiento del Plan y los programas, el Congreso no se encuentra capacitado técnicamente para realizarlos.

84 González Oropeza, Manuel, op. cit., pp. 392 y 399.

En primer lugar, el Congreso no cuenta con un organismo técnico que auxilie a los legisladores a explicar, - analizar, cuestionar y modificar el Plan; la Contaduría Mayor de Hacienda tiene muchas otras funciones que le impedirían cumplir cabalmente esta tarea que requiere un alto grado de especialización. En segundo lugar, la integración actual de las comisiones "Está dada para conocer exclusivamente de iniciativas de ley, olvidándose que a partir de - 1983 conocerán cada seis años de un Plan".⁸⁵

Además, falta un organismo encargado de realizar el seguimiento de planes y programas, capaz de evaluarlos y - en su caso rectificarlos.⁸⁶ Resulta impensable que la totalidad de los miembros del Congreso pudieran cumplir satisfactoriamnte con esta obligación.

En suma, el trascendente sistema nacional de planeación del desarrollo escapa al sistema público de frenos y - equilibrios en sus aspectos más importantes.

85 Cossío Díaz, José Ramón, "Poder Legislativo y Planeación". Memoria del III Congreso Iberoamericano de de Derecho Constitucional T. II, UNAM, México, - IIJ, 1987. pp. 928-929

86 Ibidem p. 929

Desde nuestro punto de vista, no se trata de que el Congreso sea el encargado de elaborar el Plan. No tiene la capacidad técnica para hacerlo ni creemos que sea su función política. Lo que sí creemos conveniente y posible sería fortalecer las facultades de control del legislativo - sobre secciones relevantes del proceso de la planeación, -- proporcionándole "los mecanismos para que este poder recupere capacidad de injerencia real sobre los asuntos socialmente vigentes."⁸⁷ La efectividad de los actos de gobierno es un elemento importante y por ello en todos los países - en donde existe la planeación estatal ésta se lleva a cabo a través de los órganos ejecutivos, pero no es menos importante el que todo acto administrativo entre al sistema de frenos y equilibrios que caracteriza a todo régimen constitucional, no con el objeto de paralizar la acción gubernamental, sino para que esta última sea plenamente legítima - por contar con la sanción del órgano estatal en donde hasta ahora mejor se expresa la representatividad política, - es decir, el Congreso de la Unión. Estaríamos entonces hablando, no sólo de una eficacia ejecutiva sino de una eficacia política más completa, de las acciones del gobierno expresadas en el Plan y los programas.

⁸⁷ Reyes Heróles, F. op. cit. p. 129.

En este orden de ideas, opinamos que sería muy sanc, por ejemplo, dar una intervención al Congreso de manera si milar a como la iniciativa presidencial de la Ley de Planea ción establecía originalmente en su artículo 5o.:

El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la -- Unión de los criterios que sirvan de base para la -- elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Las -- Cámaras conocerán de dichos criterios y podrán comu nicar al Ejecutivo su opinión y observaciones, las -- que deberán ser tomadas en consideración por el pro pio Ejecutivo en la integración, ejecución y, en su caso, revisión del plan.⁸⁸

Asimismo resultaría conveniente, para que el Congre- so pudiera hacer el seguimiento de la ejecución del Plan, contemplar la creación de una Comisión ad hoc, que podría ser mixta. En Colombia, por poner un ejemplo, existe una - experiencia interesante en este aspecto.

En este país latinoamericano se ha creado la llama- da "Comisión Permanente del Plan". Está compuesta por 27 - miembros en representación de los Departamentos, el Distri to Especial de Bogotá y los Territorios Nacionales. Además, y esto resulta de suma importancia, deberá contemplarse -- en la integración de esta Comisión la misma proporción de -

⁸⁸ Cossío Díaz, José Ramón, op. cit. p. 921

los partidos representados en el Congreso. La elección de los miembros se hará en los primeros 30 días del período legislativo, y el cargo durará por todo el período constitucional de la legislatura.⁸⁹

Sus funciones son, entre otras, vigilar la ejecución del Plan, vigilar la evolución y los resultados del gasto público, y dar primer debate a todos los proyectos de ley relacionados con el Plan.⁹⁰

No proponemos imitar el modelo de esta Comisión, pero sí podríamos tomar en consideración sus principios básicos para diseñar una versión adecuada a la realidad política mexicana.

Por último, resulta imprescindible dotar al Congreso de un cuerpo técnico especializado que aporte datos que los legisladores puedan utilizar para aprobar los criterios generales, hacer observaciones y vigilar la ejecución del Plan. Esto alude a un problema que afecta en forma muy importante al Congreso que es la falta de recursos humanos, materiales y financieros de apoyo a sus funciones.

89 Hernández Becerra, Agustín, "La Reforma del Congreso en Colombia", Anuario Jurídico IX, IIJ, UNAM, 1982, México, p. 801.

90 Ibidem p. 801

Cerraremos el presente apartado con una reflexión final, que tomamos del maestro Diego Valadés, quien piensa que dejar en manos del Ejecutivo toda la responsabilidad "lo expone a ser objeto de numerosas presiones que sin duda ocasionan una gran fricción y desgaste políticos, amén de la consiguiente alteración de las características constitucionales de un sistema democrático".⁹¹

Al concentrar el Ejecutivo toda la responsabilidad, - mayores presiones se han de ejercer sobre él; el regateo a -- que es sometido por los numerosos grupos de presión limitan - la libertad del Ejecutivo, pudiendo incluso llegar a provocar su ineficacia porque "al pactar con todos contradice a todos".⁹²

⁹¹Esto lo dice con relación al predominio del Ejecutivo dentro del proceso legislativo. Valadés, Diego., "Una reforma institucional". Anuario Jurídico, IX, IIJ, UNAM, México, 1982, p. 699

⁹² Ibidem p. 699.

3. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

Las comisiones parlamentarias son la parte medular de la estructura orgánica y funcional del poder legislativo. Constituyen el núcleo fundamental del quehacer político parlamentario. Sin su trabajo, las asambleas legislativas no contarían con orden alguno en sus deliberaciones, ni sus acuerdos podrían tener la calidad debida, además de que no tendrían tiempo para analizar todos los asuntos sometidos a su consideración. Su existencia obedece, pues, a los criterios de división del trabajo de las cámaras y de la especialización en dicho trabajo.⁹³

Los cuerpos colegiados como las asambleas legislativas, numerosos y heterogéneos desde los puntos de vista ideológico, étnico, cultural y social, requieren de mecanismos que aseguren el consenso entre sus miembros, el cual es más fácil de lograr a través de cuerpos intermedios más pequeños en donde se generen acuerdos que desde luego se transporten a la asamblea en su conjunto. En este orden de ideas introdu

93 González Oropeza, Manuel. "Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión". Política y proceso legislativo, UNAM y Senado de la República., LII Legislatura, México, Miguel Angel Porrúa, 1985, p. 253.

cimos las célebres observaciones de Woodrow Wilson, refiriéndose al sistema de comisiones norteamericano:

"La Cámara se reúne, no para entablar una discusión seria, sino para sancionar las conclusiones de sus Comisiones tan rápido como sea posible. Legisla en las oficinas de las comisiones; no por la deliberación de las mayorías, sino a través de las resoluciones de minorías especialmente comisionadas; de manera que no nos alejamos demasiado de la verdad al afirmar que el Congreso en pleno es el Congreso en exhibición pública, mientras que el Congreso en comisiones es el Congreso trabajando".

" Parecería, por lo tanto, que prácticamente el Congreso, o en todo caso la Cámara de Representantes, delega no solo sus funciones legislativas sino también las deliberativas a sus comisiones permanentes. El pequeño debate público realizado bajo las rigurosas y obligatorias reglas de la Cámara es formal más que efectivo, y es la discusión llevada a cabo en las Comisiones la que da forma a la legislación". 94

Así pues, el trabajo en comisiones determina los resultados del trabajo global de las cámaras y del Congreso. Hablar de la eficacia de las comisiones equivale, desde este punto de vista, a referirnos a la eficacia del Congreso como un todo; de ahí la importancia de revisar la estructura y facultades de estos cuerpos básicos de las tareas congresionales.

94 Wilson, Woodrow, "Congressional Government", citado por Keefe, William/Oguli, Morris en su libro The American Legislative Process. Congress and the States. Prentice-Hall, New Jersey, 1968. p. 161

La Ley Orgánica del Congreso General, (LOC) publicada en el diario oficial el día 25 de mayo de 1979, regula por separado a la cámara alta y a la baja. En el presente análisis centraremos nuestra atención en las comisiones de la cámara de diputados, por ser ésta recipiente de las corrientes políticas más vivas del país, a raíz de las reformas a que ha estado sujeta en cuanto a su integración.

La LOC distingue dos tipos de comisiones: Por una parte, las permanentes, a las que denomina "ordinarias", dentro de las que se incluyen las comisiones de dictamen legislativo y la de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Por otro lado, existe la posibilidad de crear otras comisiones "con carácter transitorio" cuando así lo acuerde la cámara, que conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración. Estas comisiones pueden ser de investigación o jurisdiccionales. ⁹⁵

Las comisiones ordinarias tienen una competencia derivada de su denominación que en general corresponde a las respectivas áreas de la administración pública federal. Se

95 Ley Orgánica del Congreso General, Artículos 50-52 p. 438

constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años. (Art. 51, LOC). Los artículos 70 y 71 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (publicado en el diario oficial el 20 de marzo de 1934) establecen la posibilidad de que cada cámara aumente o disminuya el número de estas comisiones, según lo crea conveniente. Con esta disposición se da a la legislatura la flexibilidad necesaria para ajustarse a los requerimientos del momento. Por lo demás, tienen las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la asamblea como lo establece la Ley y el Reglamento.

El artículo 55 habla de la integración de las comisiones. Señala que, por regla general, se compondrán de 17 diputados electos por el pleno de la cámara a propuesta de la Gran Comisión, "procurando que en ella se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios". Escapa a esta regla general la Comisión de Reglamento, Régimen y Prácticas Parlamentarias, que se integra con 20 miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria, y en la que todos los grupos parlamentarios deberán estar representados. (Art. 58 LOC).

Debemos detenernos en el rubro relativo a la integración de las comisiones para hacer varias consideraciones. Este tema es de suma importancia, dado que se encuentra relacionado con la nueva forma en que puede ser visto el principio de la distinción o separación de poderes. Intentaremos ser más explícitos. La separación tradicional de poderes ha ido perdiendo su significación en favor de una nueva distinción entre la función gubernamental y la función de oposición.⁹⁶ Esto es, la división horizontal de poderes se ha visto rectificada por la acción de los organismos que encuadran y ubican a los miembros de una mayoría gobernante, por una parte, y a los que pertenecen a una minoría, por la otra; -- nos referimos obviamente, a la acción de los partidos políticos sobre la composición y actuación de los órganos constitucionales del Estado.

Ya no es suficiente que exista un poder ejecutivo y otro legislativo separados orgánicamente para garantizar la vigencia del principio de distinción de poderes (principio -- que, por su parte, es esencial a cualquier sistema constitucional de gobierno). Lo mismo podemos decir respecto de la importante labor de control político sobre el Ejecutivo. Si antes-

⁹⁶ Duverger, Maurice, Los partidos políticos, FCE, México, 1979, p. 438.

resultaba claro que esta función atañía al parlamento como un todo, ahora su núcleo central se ubica en los legisladores - que pertenecen a la oposición. Y si los derechos de esta --- última para participar en los procesos de control no se en - cuentran plenamente garantizados por la ley, entonces nos - encontramos frente a una separación de poderes ineficaz y - poco operativa.

Dicho lo anterior, regresemos al estudio del artículo 55 de la LOC. En primer lugar, consideramos inútil conservar la regla general de 17 miembros por comisión. Quizá convendría establecer no un número, sino un criterio general, que podría consistir, por ejemplo, en la cantidad de miembros necesarios para la adecuada atención de las ini--ciativas o negocios turnados. Vale decir que la regla en - vigor ha sido superada con mucho por la realidad. En la - LIII Legislatura hubo comisiones integradas hasta por 62 - diputados, y las que menos tenían llegaban a 24.

En segundo lugar hablaremos de la integración plural no-obligatoria de las comisiones. El artículo 55 de la LOC dispone que la designación de sus miembros habrá de realizarse "procurando" que los diferentes grupos parlamentarios se encuentren representados en ellas. Esta regla deja en ma nos de la mayoría la potestad de incluir o no a miembros de

la oposición en las comisiones, La designación de dichos miembros se hace por elección del pleno de la cámara a propuesta de la Gran Comisión. A este último órgano, por su parte, corresponde integrarlo exclusivamente al partido político que haya logrado la mayoría absoluta de los escaños en la cámara, y está compuesto por los coordinadores de las diputaciones correspondientes a cada entidad federativa y al Distrito Federal; además, el líder del grupo parlamentario mayoritario será el presidente de la Gran Comisión. (Art. 46 LOC)

Así pues, la mayoría, a través de la Gran Comisión propone a quienes habrán de integrar las comisiones; y la mayoría, en el pleno designa a los miembros definitivos de aquellas, sin estar obligada a incluir a las minorías opositoras.

No consideramos sana esta disposición dentro del sistema constitucional que nos rige. Opinamos, conforme a los razonamientos arriba apuntados, que la inclusión de los grupos parlamentarios minoritarios debe ser obligatoria en la integración de las comisiones.

A este respecto el maestro Manuel Barquín hace dos señalamientos muy interesantes. En primer lugar opina que el término "procurando" debe desaparecer del artículo 55 de la LOC

para transformar en obligatoria la integración plural de las comisiones. En segundo lugar manifiesta la necesidad de modificar la forma de designación de los miembros de las comisiones, para lo cual propone dos alternativas:

- a) Integrar la Gran Comisión con miembros de la oposición en proporción del número de sufragios recibidos por cada partido, o bien,
- b) Se permita que cada grupo parlamentario designe al porcentaje de representantes a que tenga derecho dentro de las comisiones, también en función de los votos que haya obtenido.⁹⁷

Por lo demás, el pluripartidismo obligatorio en las comisiones no es ninguna novedad. Las legislaciones correspondientes de Argentina, Brasil, España y Venezuela establecen expresamente que las comisiones deben integrarse conforme al principio de representación proporcional.⁹⁸

97 Barquín, Manuel, "El control parlamentario del sector paraes tatal", Anuario Jurídico, IX, 1982, IIJ, UNAM, México, p. 743.

98 Orozco Henríquez, José de Jesús, "Modernas tendencias del órgano legislativo en América Latina y España", Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, T. II, Derecho comparado, IIJ., UNAM, México, 1988, p. 1161.

Por último, y con relación a las comisiones ordinarias de dictámen legislativo, consideramos irrisorio el plazo de 5 días que la LOC les fija para emitir sus dictámenes (Art.87-LOC). El examen cuidadoso y detallado de las iniciativas que se les turnan requiere evidentemente de un lapso de tiempo - mucho mayor.

Corresponde enseguida hacer una breve revisión de nuestro sistema de comisiones investigadoras del Congreso de la Unión, y en especial de la cámara de diputados. Al respecto, cabe -- señalar que la doctrina suele distinguir entre dos tipos de - sistemas. En el inglés, las comisiones que se avocan al conocimiento y discusión de los proyectos de ley son distintas de aquellas que se encargan de vigilar la gestión de la administración pública. El sistema norteamericano, en cambio, reúne en las mismas comisiones las funciones legislativas y de supervisión de la administración pública.⁹⁹

En México, el artículo 52 de la LOC da la pauta para que tengamos un sistema semejante al inglés, es decir, las comisiones de investigación se constituyen en forma especial y - transitoria por decreto de la Cámara, y se encargarán de conocer específicamente de los hechos que hayan motivado su integración. Ya que mencionamos el sistema inglés, resulta interesante señalar que en Gran Bretaña, así como en la mayoría

99 Barquín, Manuel, op. cit. p. 740.

de los países de la Comunidad Británica, las comisiones de investigación son poco usuales. Es más común, -dice K.C. - Wheare- nombrar un cuerpo externo investigador que puede o no incluir miembros del parlamento. Además -continúa-, ninguna comisión de investigación se establece por la legislatura a menos que el gobierno lo desee.¹⁰⁰ Tal vez esto se deba en parte al hecho de que el parlamento inglés -suele ser sumamente celoso de sus facultades. Como Herman Finer escribió, comparando al parlamento británico con el congreso norteamericano:

"El Parlamento Británico difiere del Congreso en este aspecto de enorme importancia práctica: es en la asamblea en pleno de la Cámara, no en sus comisiones, donde se localiza el centro de autoridad sobre los principios y la acción política, la Cámara de los Comunes no delega en sus comisiones el poder de vida o muerte sobre las leyes ni las labores de investigación, como lo hacen la Cámara de Representantes y el Senado. Los principios de un proyecto de ley, su sustento teórico, las grandes líneas de sus disposiciones, son decididas a través del debate abierto en la Cámara de los Comunes misma con las pasiones sociales, la emotividad partidista, el flujo de información y los intereses contrapuestos, concentrados en un solo cuerpo abierto a la vista pública". 101.

Los Estados Unidos de América ha sido el país en donde de mayor desarrollo han alcanzado las comisiones de inves-

¹⁰⁰ Wheare, K.C. Legislaturas, Serie de estudios parlamentarios, LI Legislatura, Cámara de Diputados, 1981, - México, p. 106.

¹⁰¹ Finer, Herman, "Congressional Investigations: the British System", University of Chicago Law Review, XVIII, 1951, citado por Keefe. William y Ogul, Morris, en su libro The American Legislative Process. Prentice-Hall, New Jersey, 1968, p. 163 (La traducción es nuestra).

tigación. Las facultades permanentes de vigilancia sobre la actividad de la administración pública, las han convertido en un importante contrapeso a una presidencia cada vez más vigorosa. Como ha señalado André Chardenagor: "En teoría, este recurso casi permanente a la encuesta (investigación), es en Estados Unidos la contrapartida necesaria de la ausencia de responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento". 102

Durante la llamada "Reforma Política" del sexenio 16--pepportillista se adicionó con un tercer párrafo el artículo 93 de la Constitución que prevé las facultades de fiscalización del legislativo a través de comisiones de investigación. La adición abrió la posibilidad de que las cámaras integraran comisiones para investigar a,

- a) Organismos públicos descentralizados.
- b) Empresas de participación estatal mayoritaria.

Estas comisiones "transitorias" se formarán a pedido de una cuarta parte de los diputados o de la mitad de los senadores, y los resultados de la investigación se harán del co-

102 Chardenagor, André. "Razón de ser del Parlamento". Serie de estudios legislativos, T.3, LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1981, p/73.

nocimiento del Ejecutivo Federal.

Como puede observarse, la competencia de las comisiones de investigación se limita al sector paraestatal. Toda la actividad de la administración pública federal centralizada no es sujeto del control político por parte de este tipo de comisiones. En países como Bolivia, España y Guatemala, por solo citar algunos, las comisiones investigadores del parlamento pueden avocarse a examinar hechos relacionados con cualquier asunto de interés público.¹⁰³ Desde el punto de vista del constitucionalismo, no vemos razón legítima alguna para dejar fuera de este mecanismo de control al área más amplia y fundamental de la administración pública.

Siguiendo la tendencia general latinoamericana¹⁰⁴, en México se observa una distinción entre el control de información entendido como la facultad de solicitar documentación y registros a las oficinas públicas, y el control derivado de la facultad de interrogar a los responsables de la política de determinado órgano de la administración. La Ley Orgánica del Congreso resulta algo peculiar al regular estas atribuciones de las Cámaras. Para el caso de la cámara de senadores, -

¹⁰³ Orozco Henríquez, J. Jesús, op. cit., p. 1165

¹⁰⁴ Barquín, Manuel, op. cit., p. 747.

los artículos 101 y 102 establecen que las comisiones (entiéndanse incluidas las de investigación) podrán pedir por conducto de su presidente, a los archivos y oficinas "de la Nación" informes y copias de documentos que requieran para el despacho de sus negocios. Además, pueden las comisiones entrevistarse con funcionarios públicos a fin de "ilustrar su juicio" en el despacho de los negocios que se les encomienden. Para la cámara de diputados, en cambio, la LOC es completa e inexplícitamente omisa respecto de estas facultades, sobre todo si tomamos en consideración que el Reglamento para el Gobierno Interior establece dichas facultades para ambas cámaras - en sus artículos 89 y 90.

Por otra parte, creemos que resulta pertinente la opinión del maestro Orozco Henríquez en el sentido de que la ley prevea sanciones específicas para el caso de que los encargados de las oficinas públicas se negasen a proporcionar a las comisiones la información solicitada. ¹⁰⁵ El recurso a la queja ante el presidente de la república resulta insuficiente; el derecho legislativo debe contar con medidas de apremio que contribuyan a la eficacia de la actividad congressional y que le den toda la seriedad e importancia debida a las decisiones de las comisiones.

¹⁰⁵ Orozco Henríquez, J. Jesús, "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", en Política y proceso legislativos, Senado de la República, UNAM, LII Legislatura, M. Ángel Porrúa, México, 1985, p. 40.

Es importante que, habiendo llegado a este punto del análisis, toquemos el tema de la comparecencia ante comisiones de personas en su calidad de sujetos de derecho privado. Esta hipótesis se encuentra escasamente regulada en nuestro derecho y ha sido poco utilizada. Por el contrario, en las comisiones del Congreso norteamericano ha tenido un gran desarrollo, con la práctica investigadora denominada "hearings". Sería útil señalar a continuación aspectos positivos y negativos que algunos autores norteamericanos - han observado en esta práctica, para después intentar formar nuestra opinión respecto de su importancia en México.

David Truman señala que son tres las funciones o propósitos de estas audiencias públicas ("public hearings"). En primer lugar, son un medio de transmisión de información, tanto técnica como política, entre grupos de interés reales y potenciales y la comisión. En segundo lugar, constituyen un canal de propaganda para formar la opinión del público respecto de determinados problemas o para consolidar o reforzar corrientes de opinión ya existentes. Por último -señala Truman-, sirven a manera de válvula de escape para aliviar presiones de y entre los grupos de interés en conflicto. ¹⁰⁶

106 Truman, David, "The Governmental Process", New York, Alfred A. Knopf, Inc., 1953, citado por Keefe, -- William/Ogul, Morris, op. cit., p. 207.

Por su parte, Ralph Huitt llegó a las siguientes conclusiones - después de examinar la conducta de los miembros de la comisión senatorial de Banca y Moneda en las audiencias de 1946, en las que se analizaba la necesidad de incrementar el control de precios:

- a) Los miembros de la comisión tendieron a identificarse con algún grupo de interés en particular.
- b) Cada grupo de senadores parecía entrar a las audiencias con una idea preconcebida acerca del asunto a tratar, tomando en cuenta los hechos que a ella se ajustaban y desechando los que no.
- c) Los miembros de esta comisión de ninguna manera asumieron el papel de jueces legislativos que intentaron descubrir un interés general abstracto, sino que la mayoría tomaron partido.¹⁰⁷

Nosotros opinamos que el Congreso de la Unión debe tener un contacto más directo y cercano con los ciudadanos y con -- los grupos de interés. Un sistema de interrogatorios que abarca no sólo a funcionarios públicos sino a particulares, podría permitir al poder legislativo tener sus fuentes propias de información para así forjar sus criterios con una mayor au

107 Citado por Keefe, William/Ogul, Morris, op. cit. pp.108 y 209.

tonomía. Convendría dotar a las comisiones de facultades para citar a particulares a comparecer ante ella, aunque, claro está, habría que limitarlas para el efecto de no convertirlas en un nuevo gran inquisidor.

Continuaremos el presente análisis refiriéndonos al resultado de las investigaciones y sus efectos. Lo único que el artículo 93 constitucional dice al respecto es que dichos resultados se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. Nos parece extraño que el texto constitucional no mencione la publicidad de los resultados obtenidos por las comisiones; probablemente la omisión se deba a que tal publicación se consideró obvia e implícita, ya que la publicidad es nota esencial a la naturaleza de la representación política manifestada en el Congreso, y por lo mismo su actividad debe darse de cara al público.¹⁰⁸ (salvo determinadas excepciones, v.gr. ciertos asuntos militares, diplomáticos o que involucren datos científicos confidenciales).

En cuanto a los efectos de las investigaciones una vez realizadas, existe una laguna legal absoluta. ¿Qué sucede si se descubre la responsabilidad de cierto funcionario en la ejecución de actos contrarios a la ley?, ¿en qué tér-

108 Ezeta, Héctor Manuel, "La instalación de las Cámaras" - Derecho Legislativo Mexicano, XLVIII Legislatura, - Cámara de Diputados, México, 1973, p. 95

minos habría de comunicar el poder legislativo al poder ejecutivo la comisión de dicha violación?, ¿qué actitud y qué medidas debería adoptar el Ejecutivo? Debiera existir una reglamentación detallada de esta disposición constitucional. Al respecto, y a manera de propuesta, el maestro Orozco Henríquez indica que debe entenderse que si resulta alguna causal de juicio político éste debe sustanciarse y el responsable ser destituido y/o inhabilitado.¹⁰⁹ El resultado de todo un proceso de investigación del Congreso no debe culminar en la indefinición legal; no hay control eficaz sin procedimientos de sanción claros y -- preestablecidos.

Cuando analizamos las comisiones ordinarias mencionamos la necesidad de garantizar los derechos de la oposición, a fin de permitirle una participación real en los procesos de control político. Señalamos el papel que al respecto juega el sistema de designación de los miembros de las comisiones. No repetiremos los razonamientos que ya apuntamos; simplemente diremos que aquéllos son igualmente válidos y con mayor razón tratándose de las comisiones de investigación. Si la oposición no está representada en es-

¹⁰⁹ Orozco Henríquez, J. Jesús, "Modernas tendencias...", op. cit. p. 1165.

tas comisiones se corre el riesgo de que en lugar de una la bor de investigación real, se realice una de tapado de agujeros, retoque e incluso encubrimientos. Las mayorías deben poder gobernar, pero no aplastar a las minorías; éstas, por su parte, deben poder oponerse pero no paralizar al gobierno; esta última es razón fundamental de los modernos regimenes constitucionales y democráticos.

4. LA PROMOCION DE LA CARRERA PARLAMENTARIA.

Diversos autores han señalado los efectos que en la práctica puede tener la existencia de verdaderas carreras parlamentarias entendidas éstas como la oportunidad de un legislador para desempeñar su función como parlamentario durante un lapso de tiempo tal, que le permita adquirir experiencia y familiaridad con los procesos y las tareas congresionales. Keefe y Ogul, por ejemplo, han señalado que la presencia de parlamentarios más experimentados en las cámaras incrementan la influencia y fortaleza del Congreso ante el poder ejecutivo. La carrera parlamentaria permite al legislador especializarse en una comisión y no estar, así, en desventaja frente al equipo de técnicos con que cuenta la burocracia. La "estabilidad en la membresía congresional" proporciona, pues, continuidad, experiencia, especialización y prudencia al trabajo de las asambleas legislativas.¹¹⁰

Por suparte, La Palombara destaca entre las condiciones para la efectividad de las comisiones del Congreso, dos que tienen que ver con la carrera parlamentaria, a saber:

- a) La reelección de los miembros del poder legislativo, ya que su experiencia y capacitación será mayor en la medida en que su permanencia en el poder se prolongue.

¹¹⁰ Keefe, William/Ogul, Morris, op. cit. pp. 134 y 135

- b) Las designaciones de los presidentes de las comisiones, que deben realizarse con base en su antigüedad o-mutatis mutandis-su experiencia.¹¹¹

En México, la consideración del tema de la carrera parlamentaria ha provocado acalorados debates, debido a que remite a la discusión obligada acerca del principio de la no reelección inmediata establecida por el artículo 59 de nuestra constitución. Limitar la reelección entre los miembros del Congreso de la Unión, han dicho connotados constitucionalistas, obstruye la formación de una carrera parlamentaria.¹¹²

La relación existente entre estos conceptos nos obliga a hacer una breve referencia histórica del surgimiento del principio de la no reelección y de las discusiones que en torno al mismo se han dado.

La Constitución de 1917 no contempló en su texto original la prohibición de la reelección de diputados y senadores. Es decir, no fué voluntad del poder constituyente original, -

111 La Palombara, Joseph, "Política Within Nations", New Jersey, Prentice Hall, 1974, p. 124., citado por Barquín, Manuel en "El control parlamentario del Sector Paraes tatal, Anuario Jurídico, IX, 1982, IIJ., UNAM., p.74I.

112 González Oropeza, Manuel, "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión?" Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ, UNAM, México, p. 959.

integrado por los mismos grupos de revolucionarios que lucharon invocando el principio de la no reelección absoluta del presidente, el incluir la no reelección inmediata para los legisladores federales. Esto quiere decir que de 1917 a 1933, año en que se produjeron las reformas al texto original, funcionó el Congreso de la Unión conforme al sistema que permitía la reelección de sus integrantes, de la misma manera en que había funcionado de acuerdo a las constituciones de 1824 y 1857 en lo que se refiere a este principio.

Las reformas de 1933 al artículo 59 constitucional tuvieron su origen en la Convención del Partido Nacional Revolucionario realizada en Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre de 1932. El objetivo principal de esta convención -- era regresar a la no reelección absoluta del presidente, -- principio que había sido seriamente trastocado con las reformas constitucionales que habían preparado la segunda elección del general Obregón a la primera magistratura del país. Pero la Convención intentó ir más allá de este propósito, sugiriendo en la ponencia propuesta, llevar el principio de no reelección a todos los niveles de gobierno.¹¹³

El dictamen de la ponencia aprobó en general a ésta en sus términos, si bien agregó un principio nuevo que es el que

¹¹³ Ibidem, p. 959

ahora figura como párrafo segundo del artículo 59 constitucional, relativo a la prohibición de que los diputados y senadores propietarios se elijan como suplentes para el período inmediato.

Para no extendernos demasiado en el examen de los trabajos de esta Convención, sólo diremos que sus conclusiones fueron asumidas por el presidente y el Congreso de la Unión, dando lugar a las reformas constitucionales de 1933, entre las que se encontraba la prohibición de la reelección de diputados y senadores para el período inmediato.

En 1964 la diputación federal del PPS presentó la única iniciativa de reforma que se ha planteado al principio que analizamos. Resulta interesante recordar esta experiencia en virtud de que la iniciativa logró unificar en cuanto a sus principios y razonamientos básicos, a las cuatro fracciones parlamentarias entonces representadas en la Cámara de Diputados, incluida la mayoritaria.

La iniciativa del PPS presentada el 14 de octubre de 1964 proponía que se permitiera la reelección indefinida de los diputados. Vicente Lombardo Toledano invocó el argumento de que el principio contrario debilitaba al Congreso frente al

Ejecutivo ya que impedía la formación de cuadros parlamentarios.

El dictamen rendido sobre la iniciativa mencionada - reconoció las razones de ésta aunque varió la forma de proponer la reforma constitucional. Aceptó la reelección de - los diputados más no de manera indefinida: los diputados - como proponía el dictamen- no podían ser electos para un - tercer período consecutivo. La comisión dictaminadora, de - mayoría priísta, estableció así una reserva de carácter polí - tico, pero no de fundamento. Su dictamen apareció como una transacción entre la necesidad de crear cuadros parlamentarios con experiencia y la de satisfacer el principio de la no reelección considerado como tabú ideológico absoluto.

La iniciativa modificada pasó entonces al senado cuyo dictamen descartó los argumentos vertidos en la cámara baja y, sin mayor discusión, lo envió a esta última para su reconsideración; sin embargo, el nuevo dictamen de la Cámara de Diputados, rendido el 15 de octubre de 1965, fué - mandado a los archivos por las comisiones dictaminadoras, permaneciendo, hasta ahora, olvidado.

El 4 de mayo de 1977, y con motivo de las audiencias públicas llevadas al cabo como preludio a la "Reforma Polí

tica", el entonces senador Ing. Jorge Cruickshank García presentó una ponencia ante la Comisión Federal Electoral, presidida ésta última por el Lic. Jesús Reyes Heróles en su calidad de Secretario de Gobernación. Dicha ponencia dió lugar a un interesante debate en el que participaron, además de los ya mencionados, el diputado Francisco Ortiz Mendoza y el Prof. Ezequiel Rodríguez Arcos, ambos del PPS, y el senador Oscar Ornelas, Rodolfo González Guevara y Miguel Covián Pérez, los tres del PRI. Uno de los puntos de la discusión - fué precisamente el relativo a la reelección de los diputados y los senadores al Congreso de la Unión.¹¹⁴

El senador Cruickshank se refirió a la iniciativa que su partido había presentado en 1964. Invocó la falta de antecedentes históricos en la tradición constitucional mexicana. Refutó la impugnación que en 1964 se había hecho en el sentido de acusar a un grupo de diputados de querer reelegirse en bloque. Habrá -dijo- formas de "decantación política". No es cierto que todos los diputados y todos los senadores se pueden reelegir. En primer lugar -continuaba- será

114 Las líneas que siguen relativas a la discusión sobre el principio de no reelección, fueron tomadas de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Núm. 2, que contiene las actuaciones correspondientes a la Segunda Audiencia Pública para la Reforma Política, del 4 de mayo de 1977, pp. 49 a la 61.

en el seno de los partidos en donde se decida si un diputado o senador va a presentar o no de nuevo su candidatura para obtener un escaño en el Congreso. En segundo lugar, el pueblo será el que en última instancia reelija o no a un parlamentario en función de la actuación que haya tenido y la responsabilidad que haya demostrado tener frente al electorado al desempeñar el cargo en el Congreso.

El senador Oscar Ornelas preguntó al ponente si valdría la pena, pese a las consideraciones de orden técnico o instrumental, olvidar el sacrificio del pueblo de México para obtener el principio de la no reelección, y regresar al sistema reeleccionista cuyas ventajas -indicó- después de todo, podían lograrse por otros caminos menos onerosos en la historia de México.

El senador Cruickshank cedió entonces la palabra al Ing. Francisco Ortíz Mendoza. Este pidió al senador Ornelas que le indicase el artículo correspondiente de la Constitución de la República lograda con la revolución y que "costó un millón de vidas", en donde se dijera que estaba prohibida la reelección de los diputados. Además advirtió que no encontraba ningún argumento válido para decir que la revolución mexicana había sentado el principio de la no reelección

en todo. En estos momentos -invocó como prueba- hay reelección de diputados y senadores, sólo que con una variante: un período de receso. Se pronunció en contra de la argumentación sentimental con que se pretendía defender el traslado del principio de la no reelección del Ejecutivo al campo del legislativo.

El senador Ornelas contestó que desde un punto de vista histórico, "revelador del sacrificio del pueblo de México", el principio de la no reelección no fué limitado y que el mexicano sabía que luchaba contra la reelección en todos sus aspectos.

El diputado Rodolfo González Guevara tomó la afirmación del diputado Ortiz Mendoza en el sentido de que en México ya hay reelección de diputados aunque no inmediata, para manifestar que la Constitución y los partidos políticos generan ya las condiciones para formar e integrar la carrera parlamentaria. Preguntó entonces al diputado del PPS si no creía que significaría un atraso político el establecer la reelección a fin de obtener una finalidad ya obtenida, dado que la reelección podría tener proyecciones negativas para el desarrollo democrático del país. Lo que le preocupaba a González Guevara, y lo hizo explícito, fué la proyección

ideológica que el principio de la reelección podría sentar, así como el hecho de que podría traducirse en un apoyo a cacicazgos regionales y municipales.

Con los siguientes razonamientos, contestó el diputado - Ortíz. En ningún momento ningún campesino mexicano combatiente en la Revolución, habló de la no reelección en el poder legislativo. En cuanto a la carrera parlamentaria, ésta debe ser -- completa y no en trozos, tal y como sucede con un ingeniero o abogado o cualquier otro profesional. Respecto de los cacicazgos, afirmó que estos existen con o sin reelección de diputados, y que en todo caso, este principio ayudaría a elevar - el nivel político de México, lo cual redundaría en perjuicio de los propios cacicazgos.

Por último, citaremos parte de la intervención de Jesús Reyes Heróles en el debate que reseñamos:

"Creo que nuestro país, a base de una serie de disposiciones y luchas ideológicas, logró que en México no hubiera una oligarquía perpetuada por el nombre, a través de su historia y entonces enfrentó en el siglo XIX a - una oligarquía vitalicia, que fué la oligarquía porfiriana. Eso provino ciertamente del principio de reelección del Presidente de la República, pero también, como es evidente, de las familias perpetuadas vitaliciamente en las Cámaras representativas, tanto de Senadores como de Diputados".

Y pregunta:

"¿no se cree que el principio de la No Reelección, que ha evitado que en México existan oligarquías vitali---cias, al modificarse, propiciaría o auxiliaría al me--nos a la formación de oligarquías Vitaliacias, al modi ficarse, propirciaría o auxiliaría al menos a la forma ción de oligarquías vitaliacias nacionales"?

Cruickshank contestó que en las condiciones del desarrollo histórico y político de México, a través de los partidos políticos no podría darse el supuesto planteado por su interlocutor, y que, por el contrario, el Congreso se integraría con los representantes más capaces del pueblo.

Como nos hemos podido percatar, no es fácil fijar una posición definitiva respecto del tema discutido; el debate se complica en forma adicional por la pesada carga ideoló gica que conlleva. Sin embargo, intentaremos ordenar los da tos anteriores para llegar a una posición lo más razonable y congruente que sea posible.

En primer lugar el principio de la no reelección de los diputados y senadores no es un principio de valiez absoluta y perpetua, lo cual no significa que ya nos estemos pronunciando por su modificación. Simplemente queremos sen tar la base de que es factible modificar el sentido del ar tículo 59 constitucional. Si en 1933 se reformó el sentido original, es fácil preguntarse por qué no puede el últi-

mo criterio establecido ser también modificado.

En segundo lugar, debemos reconocer que en México sí existe la carrera parlamentaria, si bien ésta se ve obstaculizada por los "recesos" obligatorios que implica la no reelcción inmediata, a menos que un diputado obtuviera una senaduría o viceversa, lo cual no resulta demasiado extraño de observar en nuestro Congreso. Ahora bien, si el objetivo de promover la carrera parlamentaria es el de proporcionar al Congreso mejores elementos para vitalizarlo frente al Ejecutivo, debemos identificar cuáles son los efectos de la obstrucción a dicha carrera, así como valorar su impacto en la relación de los dos órganos estatales aludidos.

El maestro Diego Valadés nos proporciona un criterio interesante al enumerar los argumentos en favor del restablecimiento de la reelección de los parlamentarios. Refiriéndose al argumento de carácter político expresa:

" La reforma de 1933 perseguía, fundamentalmente, fortalecer al poder Ejecutivo por dos vías: una, al substituir en su totalidad a las Cámaras, acababa con los posibles grupos de resistencia que allí hubiera y obligaba a los legisladores a permanecer en buenos términos con el gobierno para que, una vez concluido su período, pudieran aspirar a una comisión administrativa; otra, - poder premiar a los incondicionales con cargos de elección popular que, de esta forma, quedarían convertidos en canongías periódicas. Al reinstaurarse la reelcción de los legisladores, se devolvía a éstos su independen-

cia de criterio y acción con respecto del Ejecutivo, lo cual ayudaría a dar vida al principio democrático-constitucional de la separación de funciones". 115

Con base en lo anterior, podemos observar que la no - reelección sí afecta las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo; debilita al primero frente al segundo. Remueve toda resistencia parlamentaria al presidente cada tres o seis años e incrementa la influencia de éste en los parlamentos, - influencia de suyo amplia en virtud de la disciplina de partido cuyo liderazgo, en el caso del partido mayoritario en México, lo ejerce el propio presidente de la república. La situación de la oposición resulta aún más difícil. Sabemos bien que ésta no cuenta con los cuadros suficientes para renovar - cada legislatura sus candidatos a obtener escaños en el Congreso de la Unión; y debilitar a la oposición en la asamblea legislativa significa disminuir las posibilidades de control de ésta sobre la gestión administrativa del Estado.

Por otra parte, el problema de los cacicazgos regionales y locales es real y todavía, en muchos casos, vigoroso. El peligro de la formación de oligarquías parlamentarias -

115 Valadés, Diego, "El poder legislativo en México" en Evolución de la organización político-constitucional en América Latina, IIJ, UNAM, México, 1978, p. 58.

vitalicias no es desatendible y resulta por demás importante tener siempre presente su existencia. Al respecto, podemos mencionar que la mejor forma de evitarlo es dotando de garantías plenas al ciudadano para que elija a quien considere que mejor lo represente. Un sistema electoral claro, transparente y, sobre todo, confiable es la garantía más segura contra una posible --oligarquía parlamentaria. Con reelección o sin ella, si los procesos electorales son viciados, los cacicazgos se forman o se mantienen de todos modos, aunque de maneras distintas. Habiendo reelección, por la repetición inveterada en el cargo de quien vicia la elección; y no habiéndola, por la sucesión permanente de los representantes del poder caciquil.

La reelección por sí sola no crearía cacicazgos u oligarquías parlamentarias; los crearía o fortalecería, en cambio, una elección viciada, con o sin reelección. La elección, por su parte, se vicia desde el procedimiento de selección del candidato al interior de los partidos políticos; si esta selección no contempla la participación eficaz de los cuadros partidistas, entonces lo que se promueve son las oligarquías partidistas que, a su vez, tendrían su expresión como oligarquía parlamentaria, con o sin reelección.

El problema es sumamente complejo y no es sencillo ofrecer una solución acabada. Esta tiene que abarcar al ciudadano

y a las organizaciones sociales; al tipo de liderazgo surgido en las comunidades; a la estructura de los partidos políticos y su funcionamiento interno; a las reglas electorales y al papel jugado por las autoridades. A todos atañe la construcción de un proceso electoral más transparente y confiable. Estamos hablando, entonces, del perfeccionamiento -- integral de nuestra democracia.

La reelección de los parlamentarios será una opción válida para fortalecer la carrera parlamentaria, y así, al Congreso ante el Ejecutivo, cuando el riesgo de elecciones-poco confiables desaparezca. Este riesgo aun está presente sobre todo en algunas regiones de nuestro país; tan es así que tanto el gobierno como la oposición están en vías de realizar próximamente una reforma electoral que podría constituir un excelente paso inicial.

5. LA DISCUSION SOBRE EL SENADO.

A partir de 1964 y, sobre todo de 1979, se promovió el ingreso de los partidos minoritarios a la cámara de diputados a través del sistema de la representación proporcional. No nos interesa en este momento, por no ser el propósito del presente trabajo, hacer un estudio de las características de esta forma de representación. Lo que nos interesa es resaltar los efectos que ha provocado en el seno de la propia cámara.

Consideramos que resulta incuestionable el hecho de que con la implantación del nuevo sistema, que combina elementos de la representación mayoritaria con la proporcional, la cámara de diputados ha vitalizado su funcionamiento interno y ha fortalecido su presencia en el ámbito político nacional. Este órgano se ha constituido como un foro en donde se discuten las políticas del gobierno, cuestionándolas y defendiéndolas. El acceso de las minorías a la cámara baja ha permitido el inicio de la formación de

una oposición llamada a cumplir funciones fundamentales, a la manera de las que realiza en otros países en donde existe un régimen democrático.

Todavía faltan mecanismos para que la función de la oposición pueda ser realizada con eficacia. Sin embargo el hecho es que ésta ya tiene una presencia importante en la Cámara de Diputados, lo cual se ha traducido en una puesta en movimiento de instrumentos importantes del poder legislativo.

El senado de la república, en cambio, ha permanecido al margen del proceso de reformas en las que se ha visto envuelta su colegisladora. El dominio absoluto que el partido mayoritario ha ejercido sobre los escaños senatoriales ha aletargado en cierta manera sus funciones. Esto no quiere decir que el senado esté muerto y que por lo tanto debe desaparecer; por el contrario, consideramos que se trata de un órgano al que debe dársele nueva vida y nuevo impulso, los cuales pueden encontrarse en el aseguramiento de una composición senatorial pluralista.

Sabemos del cuidado que debe tenerse al proponer modificaciones a órganos tan importantes como lo es el senado.

De no tenerlo se corre el grave riesgo de obtener resultados o efectos no queridos que afecten en forma negativa la vida interna de las instituciones políticas o la convivencia entre éstas. Pero tampoco podemos quedarnos impasibles ante el resago que alguna de estas instituciones pueda mostrar ante las demás. La Cámara de Diputados ha experimentado en los últimos años cambios importantes en su integración y forma de operar, y todavía son previsibles más modificaciones; la presidencia de la república y la estructura de la administración pública federal también ha experimentado cambios muy importantes, tanto cualitativos como cuantitativos; ha asumido nuevas funciones y desechado otras; ha modificado su estructura, ya sea suprimiendo sub-órganos o creando otros nuevos. Ante estas realidades el senado permanece igual que hace sesenta años. ¿Por qué no actualizarlo con base en principios similares a los vigentes en la Cámara de Diputados, los cuales, de más está decirlo, no han mellado el ejercicio de las facultades del Ejecutivo y sí han elevado las dosis de legitimidad de las acciones -- del Estado?

La principal objeción que se invoca para oponerse a la representación proporcional en el senado es la de considerar a este principio como contrario a la naturaleza y ori-

gen del Estado Federal mexicano. Se dice que los senadores representan a las entidades federativas y que por esta razón no es válido introducir un elemento extraño a dicha representación, como lo constituiría -dicen- el sistema proporcional. Quienes sostienen esta posición identifican los motivos de la creación del Senado mexicano actual con aquellos que dieron origen al modelo de institución senatorial norteamericano que, debemos reconocer, fué el que siguió - nuestro constituyente de 1824.

El senado norteamericano fué producto de la actividad pragmática de los constituyentes de 1787, quienes enfrentaron el problema de conciliar los intereses de los estados pequeños con los de los grandes estados. En efecto, si sólo hubiera existido una asamblea legislativa, cuyos miembros fueran electos cada uno por un número igual de ciudadanos, de tal forma que por cada determinado número de -- ciudadanos se eligiera a un representante, resultaría -- entonces que los estados más poblados tendrían una mayor representación en la asamblea, y por lo mismo podrían controlarla, en perjuicio de los estados menos poblados, -- quienes no podrían contrarrestar las decisiones --

de los primeros.

Ante esta situación, Benjamín Franklin propuso la creación de una segunda cámara en la que los estados estuvieran representados de manera paritaria, sin importar el tamaño de sus poblaciones. Esta institución serviría para equilibrar a los estados en la función legislativa federal, así como para moderar los ímpetus de la cámara popular. Además se propuso, y así lo aceptó el constituyente, que los senadores fueran designados por las legislaturas locales, con lo cual se reafirmó definitivamente la relación entre el senado y el Estado Federal.¹¹⁶

La existencia del senado mexicano obedece a razones distintas a las de su homólogo norteamericano, como lo han demostrado, entre otros, los investigadores Carpizo, González Oropeza, Madrazo y Rodríguez Lozano, en sendos estudios históricos en los que indagan acerca del origen, naturaleza y desarrollo de la institución que comentamos. Todos ellos coinciden en los siguientes argumentos fundamentales:

116 Cfr. Madrazo, Jorge, "Consideraciones sobre el Senado mexicano", Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, T. II, IIJ, UNAM, México, 1987, p. 1,000.

a) La naturaleza del senado mexicano comienza a ensayar senderos distintos a los del norteamericano a partir de 1836. A pesar del establecimiento de una república centralista y la supresión del federalismo, el senado subsistió como colegisladora de la cámara de diputados, y ambas asambleas quedaron sujetas al Supremo Poder Conservador. Con la conjugación del binomio centralismo-senado cambió el "sustento -- ideológico"¹¹⁷ de esta institución, por desligarse así de su razón de ser como expresión del pacto federal.

b) El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que reinstauraba en México el sistema federal, estableció dos distinciones respecto del modelo original norteamericano:

- 1.- El Distrito Federal podría elegir también a sus senadores.
- 2.- El senado se amplió en un tercio más, de manera que por cada dos senadores electos en cada estado, habría uno más, elegidos por el Ejecutivo, el senado mismo y la cámara de diputados. Con ello como -

¹¹⁷ Rodríguez Lozano, Amor, "Reformas al Poder Legislativo y la integración del Senado"., Política y proceso legislativo, Senado de la República/UNAM, LII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 1985, p. 338.

observa Jorge Carpizo, se abrió la puerta para modificar la forma de elección de los senadores.¹¹⁸

c) Las razones que llevaron al restablecimiento del senado, después de que la constitución federalista de 1857 lo suprimiese, no tuvieron que ver con una defensa doctrinal de un principio esencial al sistema federal. Sí, en cambio, con una consideración de tipo político respecto de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. La llamada "Ley de Convocatoria" de 1867 y las reformas constitucionales que establecieron al senado en 1874 obedecieron a la necesidad de restarle fuerza a un legislativo unicameral, dividiéndolo, para así evitar que las constantes fricciones con el Ejecutivo se convirtieran en situaciones desestabilizadoras, por contar el Congreso con facultades a través de las cuales podría paralizar la acción del gobierno.

Los motivos de la reinstauración del senado fueron, entonces, los correspondientes a un sistema bicameral más que los de un sistema federal.

¹¹⁸ Carpizo, Jorge, "El sistema representativo en México", Estudios Constitucionales, 2a. Ed., UNAM/ LGEM, México, 1983, p. 161.

d) Desde 1874 los senadores ya no son elegidos por las legislaturas de las entidades federativas. Se desdibuja, así, la principal nota que relacionaba al senado con el Estado - federal.

e) El régimen jurídico-constitucional de los senadores es el mismo que el de los diputados con excepción del requisito de la edad. Por lo demás, su status es idéntico, a saber, "no pueden ser reelectos para el período inmediato; son inviolables por las opiniones que expongan en el desempeño - de sus cargos, no pueden ocupar ningún otro empleo federal - o estatal por el que disfruten honorarios; idéntico término - para computarse la renuncia tácita e iguales responsabilidades".¹¹⁹

f) Por último, una reflexión que nos lleva a cuestionar el carácter de la representación no sólo de los senadores sino también la de los diputados: en México, todos los - legisladores pertenecen a partidos políticos. En ellos se encuadran, reciben instrucciones políticas, conforman sus com-

119 Ibidem p. 162.

promisos y forjan sus carreras políticas. La maquinaria de los partidos es quien los lleva a ocupar escaños en el Congreso y, ya ubicados dentro de éste último actúan en coordinación con la dirección partidista, siguiendo sus directrices. Además, en México los partidos políticos son de carácter nacional y, por tanto, sus órganos directivos, de los que depende la conducción general y la generación de directrices ideológicas y de la praxis, asumen también un carácter nacional.

¿Podríamos entonces afirmar, convencidos de no incurrir en inexactitud alguna, que los senadores representan a las entidades federativas?

Hemos expuesto todo lo anterior para mostrar cómo el principal argumento esgrimido por quienes se oponen a modificaciones a la forma de integración del senado, carece de sustento teórico. Creemos que sería sano para nuestra vida institucional asegurar el ingreso de las distintas ideologías y corrientes políticas a un órgano del Estado en donde se delibera acerca de asuntos tan importantes para el país.

A pesar del arribo de cuatro senadores de oposición por la

vía mayoritaria a raíz de las elecciones de 1988, pensamos que difícilmente pueda este fenómeno convertirse en una tendencia firme y permanente, al menos en los próximos años. La representación proporcional en el senado podría ser un elemento revitalizador de esta institución, además de que podrían encontrarse mecanismos para tranquilizar a quienes temen que al haber representación de las mayorías en el senado, los "estados grandes" podrían sojuzgar a los "estados pequeños" utilizando los términos del constituyente norteamericano. En Bolivia, por ejemplo existen dos senadores por mayoría y uno por minoría de cada departamento; y en Venezuela se eligen dos senadores por cada estado y el Distrito Federal y hasta dos senadores adicionales por cada partido-minoritario de oposición.¹²⁰ Bajo condiciones similares a las que privan en los senados de estos dos países, no podríamos pensar que en México el senado no podría detener una iniciativa proveniente de una mayoría de los diputados-perteneciente a una minoría de las entidades federativas.

¹²⁰ Orozco Henríquez, J. Jesús, "Modernas tendencias del órgano legislativo en América Latina y España", Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas. T. II, Derecho comparado, IIJ, UNAM, México, 1988, p. 1161.

Sí podría hacerlo aunque, seguramente, después de debates - más plurales.

Por último, no olvidemos que las votaciones en ambas - cámaras del Congreso no se ejercen siguiendo un criterio geográfico, sino pasan por los mecanismos del control y la disciplina partidistas.

Los efectos de una representación proporcional de partidos minoritarios en el senado serían similares a los ocurridos en la cámara de diputados. Las tareas de control sobre el Ejecutivo, en áreas en las que sólo atañe a la cámara alta, se verían vivificadas en su operatividad y eficacia.

CONCLUSIONES

I.- La institución parlamentaria de nuestros días sufre una suerte de inadaptación a las necesidades de un mundo en donde todos los procesos se han acelerado. Tal inadap tación se debe a que los supuestos básicos bajo los cua les las asambleas legislativas nacieron y se desarrolla ron se han modificado, sin que los cambios producidos en la organización y formas de trabajo de las legislatu ras hayan podido realizarse al mismo ritmo de las cam biantes circunstancias.

II.- Frente a la institución parlamentaria ha ido cre ciendo un poder ejecutivo, dotado de todo un aparato de nominado administración pública o burocracia, organiza do bajo principios distintos a los del parlamento, y que se encuentra mejor capacitado para atender las nece sidades específicas de los grupos sociales, en particu lar en lo relativo a sus intereses económicos. Las ven tajas del poder ejecutivo derivan de su organización centralizada, jerárquica, disciplinada, además de con tar con un ejército de técnicos especializados en el ma nejo de la información relativa a todas las actividades desarrolladas en la sociedad, y en consecuencia, aptas

para dar respuestas más o menos inmediatas a las demandas de los grupos sociales. Por estas razones es que, en casi todos los Estados modernos, se habla del predominio del poder ejecutivo sobre los demás órganos estatales.

III.- Junto al parlamento han surgido los llamados "cuerpos intermedios", los cuales han terminado con el monopolio de la función de representación que solía tener la institución parlamentaria. Sindicatos, cámaras de comercio o de industriales, asociaciones profesionales y diversos grupos de intereses específicos, se han constituido como instancias de representación alternas a las asambleas legislativas, siendo posible observar la tendencia que acusan estas instancias extraparlamentarias de representación a negociar sus intereses específicos directamente con el poder ejecutivo, en lugar de recurrir a los mecanismos pausados, solemnes y deliberativos de las legislaturas. De esta manera, muchas decisiones importantes para la comunidad en su conjunto, se toman entre el poder ejecutivo y los "cuerpos intermedios", sin que el parlamento intervenga o sin que, por lo menos, lo haga en forma relevante.

IV.- El predominio del poder ejecutivo en México ha de -

ser analizado según sus particularidades. La formación del Estado mexicano y la concentración de facultades y prerrogativas amplias en torno del poder ejecutivo llegaron a ser un mismo proceso, en el que los demás órganos estatales quedaron debilitados. La idea de un Estado con un poder ejecutivo fuerte, surgida de los ideólogos del porfirismo, trascendió al propio régimen del general Díaz y se plasmó por obra de los constituyentes de 1917, en el texto constitucional vigente. Así pues, a las amplias facultades constitucionales del presidente de la república hay que agregar las ventajas que la administración pública reviste frente a las asambleas legislativas (mencionadas en la conclusión II), además de tener en cuenta las facultades presidenciales derivadas del conjunto de las relaciones políticas que lo ubican como líder del partido predominante en México y que, por consecuencia, le asignan una enorme influencia sobre los miembros de dicho partido que conforman la mayoría en las cámaras del Congreso de la Unión, a través de la disciplina de partido.

V.- Los parlamentos, sin embargo, han cumplido y deben seguir cumpliendo funciones muy importantes que, si bien a veces no distinguimos con toda claridad, implican la protección y la conservación de los valores postulados -

por la doctrina del denominado "constitucionalismo", es - decir, del respeto a los derechos fundamentales del hombre a través de la existencia de un poder político limitado. Por medio del método histórico logramos identificar las - cuatro funciones básicas realizadas por las asambleas legislativas, a saber: la función de representación política, la función de legitimación, la función de legislar y la función de control político sobre las actividades del poder ejecutivo. Cualquier intento por apuntalar la presencia política de las asambleas legislativas ha de referirse forzosamente a alguna de estas funciones.

VI.- El principio democrático de la soberanía popular se realiza a través de la técnica de la representación. Esta última es la que hace posible la intervención de los - ciudadanos en el proceso político, aunque sea de forma in directa. La representación política se distingue de otros fenómenos representativos, en primer lugar, en que el representante es elegido por voto de todos los ciudadanos - (en cada circunscripción electoral, claro está), y, en se gundo lugar, en que el elegido representa los intereses - generales de la ciudadanía, o de la Nación, al menos según lo ha establecido la teoría constitucional. Finalmente, el principio de la representación política conlleva la posibi

lidad de ejercer un control, también político, sobre el poder ejecutivo, a través de mecanismos que le son exclusivos a los parlamentos y que no pertenecen a ningún otro fenómeno de representación social.

VII.- Las asambleas legislativas cumplen también con la función de legitimar las decisiones del Estado, desde el momento en que los representantes de la ciudadanía intervienen en la adopción de dichas decisiones. Detrás de esta concepción se encuentran los principios aportados por el contractualismo, por virtud de los cuales sólo es legítimo aquel poder que se ejerce con el consentimiento, o con el consenso, de los gobernados.

VIII.- Suele creerse que la principal función de los parlamentos es la de legislar. Inclusive, cuando se habla de la crisis de los parlamentos, se cita como prueba el hecho de que la principal fuente de creación de la ley no lo son más las legislaturas, sino el poder ejecutivo. Sin embargo, sin desconocer la importancia que tiene la labor de creación de normas generales y abstractas, no creemos que, ba-

jo las actuales condiciones, el poder legislativo deba -
procurar ser el creador exclusivo de las leyes. Debe, si
discutirlas, deliberar sobre sus pros y contras, e inclu
so modificar los proyectos de ley que el poder ejecutivo
presente a su consideración. Es en este sentido en el que
ha de dirigirse la intervención de los parlamentos respec
to del proceso legislativo.

IX.- Encontramos en la función de control que ejerce el -
poder legislativo sobre el poder ejecutivo, la principal
vía por la cual el primero puede reforzar su participación
en los asuntos públicos, dadas las condiciones de las so--
ciedades modernas. Control político no significa ahogamien
to o parálisis, sino vigilancia y denuncia de la ilegali--
dad y de la irresponsabilidad. Control político significa,
también, limitación del poder ejecutivo y crítica pública
y abierta, a las acciones del gobierno.

X.- Ante el predominio histórico del poder ejecutivo fede
ral en México, y en función de los principios postulados
por la doctrina del constitucionalismo, deben realizarse
reformas que atañen a las facultades y a la organización -

interna del Congreso de la Unión. Se trata de ciertas reformas que le podrían permitir realizar de la mejor manera posible las funciones de representación, legitimación, legislación y, en especial, la de control político. Las propuestas que hacemos se refieren a aspectos muy específicos y de ninguna manera pretenden ser un proyecto de modificación global del Congreso de la Unión; son más bien propuestas aisladas de aspectos específicos.

XII.- El proceso de la planeación nacional del desarrollo en México, de gran trascendencia económica, política y social, es realizado casi exclusivamente a través de la administración pública. El Congreso de la Unión sólo tiene la facultad de emitir su opinión, pero sin ningún efecto vinculatorio. Además, el Plan, elaborado por el poder ejecutivo determina durante 6 años las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de la federación, sin que los legisladores hayan intervenido mayormente en la elaboración de dicho Plan. Consideramos que sería conveniente incrementar la participación del Congreso en el proceso de planeación. Podría ser que el Congreso estuviera faculta-

do para aprobar, desechar o modificar los criterios generales para la elaboración del Plan que le presentara el poder ejecutivo . También debería existir un organismo interno del Congreso a través del cual se hiciera el seguimiento de la ejecución del Plan, que, además debería estar dotado de los apoyos técnicos y humanos para realizar dicha tarea.

XIII.- Por ser el núcleo fundamental del trabajo congressional, conviene realizar algunos ajustes a la organización y atribuciones de las comisiones parlamentarias, para que cumplan de mejor manera sus funciones.

Con relación a las comisiones de dictamen legislativo consideramos oportuno no restringir la cantidad de sus miembros a un determinado número, sino, por el contrario, establecer un criterio general que se adapte a las necesidades de cada materia o asunto a tratar en el seno de la comisión. Por otro lado, consideramos necesaria la integración plural obligatoria de dichas comisiones, es decir, que en ellas haya miembros de las di-

versas corrientes políticas en forma obligatoria; lo anterior con el objeto de salvaguardar el principio de división de poderes y de fortalecer la función de control del Congreso sobre el poder ejecutivo. Una modificación en este sentido tendría que proyectarse en la integración o en las facultades de la Gran Comisión, órgano del cual depende en la actualidad la propuesta de los miembros de las comisiones, si bien quien aprueba la designación definitiva es el pleno de cada Cámara.

XIV.- Por lo que respecta a las comisiones parlamentarias de investigación, concluimos que es necesario extender su competencia más allá del sector paraestatal, además de reiterar, al igual que en el caso de las comisiones de dictamen legislativo, su integración plural obligatoria.

Aludimos también a la conveniencia de una mejor reglamentación y mayor utilización de las audiencias públicas, a través de las cuales el Congreso puede incrementar su relación y conocimiento de los grupos de interés de la sociedad, así como ampliar sus fuentes autónomas de

información para vigorizar su independencia frente al poder ejecutivo.

En cuanto a los efectos de las investigaciones consideramos que debe reglamentarse, por un lado, la publicación de los resultados de las mismas para garantizar su conocimiento amplio y detallado en el ámbito de la opinión pública; y por otro lado, debe también reglamentarse las consecuencias que devendrían en caso de que a partir de la investigación se descubriera la responsabilidad de algún funcionario en la ejecución de actos ilícitos; es decir, aclarar normativamente procedimientos y formas de comunicación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en los casos mencionados, o incluso mecanismos de acusación de dichos funcionarios por parte de las comisiones.

XIII.- La formación de una verdadera carrera parlamentaria es un elemento esencial para fortalecer el trabajo de los parlamentos. La experiencia de los legisladores da a sus actividades, a las de las comisiones y a las del --

conjunto de las Cámaras, mayor solidez y fundamentos técnicos y, por tanto, enriquecen a la institución parlamentaria respecto del poder ejecutivo. La posibilidad de reelección inmediata de los legisladores es un factor importante en la promoción de las carreras parlamentarias; sin embargo, en el caso de México, hasta que no existan procesos electorales totalmente claros, transparentes y confiables en todos los rincones del país (entendidos los procesos electorales en su acepción más amplia, es decir, considerándolo desde su inicio al interior de los partidos políticos), la reelección inmediata de diputados o senadores corre el riesgo de traducirse en la formación de oligarquías parlamentarias o cacicazgos.

XIV.- La Cámara de Senadores no ha experimentado prácticamente ningún cambio de importancia desde los años treinta hasta la fecha, como si los han tenido sus colegisladora y el mismo poder ejecutivo. Creemos necesario introducir el principio de representación proporcional en el senado mexicano como mecanismo para revitalizar sus labores. La unanimidad ideológica erosiona los debates y

poco aporta a la discusión, variada y rica que debiera ser, acerca de las importantes materias que al senado le toca desempeñar. El argumento contrario a una reforma en el sentido apuntado, consistente en un pretendido socavamiento del pacto federal, carece, como vimos, de fundamento teórico.

B I B L I O G R A F I A

- Barquín, Manuel, "El control parlamentario del sector paraestatal", - Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1982.
- Bobbio, Norberto, ¿Qué socialismo?, Barcelona, Ed. Plaza & Janes, 1986.
- Bovero, Michelangelo, "Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder", Origen y fundamentos del poder político, México, Editorial Grijalbo, 1985.
- Carpizo, Jorge, "El sistema representativo en México", Estudios Constitucionales, México, 2a. edición, UNAM/LGEM, 1983.
- _____, El presidencialismo mexicano, México, Editorial Siglo XXI, 1986.
- Castellanos Tena, Fernando, Lineamientos elementales de Derecho Penal México, Editorial Porrúa, 1984.
- Cerroni, Umberto, La libertad de los modernos, Barcelona, Editorial - Martínez Roca, 1972.
- Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano, México, Cuadernos de Joaquín Múrtiz, 1972.
- Cossío Díaz, José Ramón, "Poder legislativo y planeación". Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, tomo II, U.N.A.M. 1987.
- Chardenagor, André, Razón de ser del Parlamento, Serie de estudios legislativos, Tomo 3, LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1981.
- Duverger, Maurice, Instituciones políticas y derecho constitucional, Barcelona, Editorial Ariel, 1980.
- _____, Los partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- Ezeta, Héctor Manuel, "La instalación de las Cámaras", Derecho Legislativo Mexicano, México, XLVIII Legislatura, Cámara de Diputados, 1973.
- Galindo Garfias, Ignacio, Derecho Civil, México, Editorial Porrúa, 1983.
- García Pelayo, Manuel, Derecho Constitucional comparado, Madrid, Alianza Editorial, 1984.

_____, "Las organizaciones de intereses y teoría constitucional", Constitución y grupos de presión en América Latina, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1979.

González Casanova, Pablo, La democracia en México, México, Editorial Era, 1976.

González Oropeza, Manuel, "Planeación y división de poderes", Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México, U.N.A.M., 1985.

_____, "Conceptualización histórica de la terminología legislativa" en Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano, U.N.A.M., México, 1984.

_____, "Las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión". Política y proceso legislativo. México, U.N.A.M. y Senado de la República, LII Legislatura, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1985.

Guerrero, Omar, La administración pública del Estado capitalista, México, Editorial Fontamara, 1986.

Gutiérrez-Garza, Esthela (coordinadora), Testimonios de la crisis. La crisis del Estado de bienestar. Editorial Siglo XXI, México, 1985.

Hernández Becerra, Agustín, "La reforma del Congreso en Colombia" Anuario Jurídico No. IX U.N.A.M., México, 1982.

Kaplan, Marcos, Estado y sociedad en América Latina, México, Editorial Oasis, 1984.

Keefe, William y Ougul, Morris, The American legislative process. Congress and the states, Prentice Hall, New Jersey, U.S.A., 1968.

Le Goff, Jaques, La baja edad media, Madrid, Editorial Siglo XXI, Colección Historia Universal, 1971.

Lerdo de Tejada, Sebastián, Circular del Ministro de Gobernación que explica el objeto del plebiscito. Benito Juárez, Documentos - discursos y correspondencia, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, tomo 12, 1967.

Maitland, F.W. The Constitutional History of England, Cambridge, Cabridge University Press, 1931.

Mantilla Molina, Roberto, Derecho Mercantil, México, Editorial Porrúa, 1986.

Marx, Carlos, El 18 Brumario de Luis Bonaparte, México, Editorial Grigalbo, 1974.

Montesquieu, El espíritu de las leyes México, Editorial Porrúa, Colección "Sepan cuántos....", 1971.

Moreno Collado, Jorge, "El proceso y la práctica legislativos", Política y proceso legislativos, México, U.N.A.M y Senado de la República, LII Legislatura, 1985.

Orozco Henríquez, José de Jesús, "Modernas tendencias del órgano legislativo en América Latina y España", Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, tomo II, Derecho Comparado. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1988.

_____, "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", Política y proceso legislativos, - México, U.N.A.M. y Senado de la República, LII Legislatura, Editorial Miguel Angel Porrúa, 1985.

Poulantzas, Nicos, Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, México, Editorial Siglo XXI, 1972.

Quiroga Lavié, Humberto, "Sobre la teoría de la representación popular y la división de poderes del Gobierno". Anuario Jurídico No. VI.. U.N.A.M., México, 1979.

Rabasa, Emilio, La Constitución y la Dictadura, México, Editorial Porrúa, 1973.

Reyes Heróles, Federico, "La planeación federal dentro del contexto policultural de México", Transfiguraciones políticas del Estado Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Rodríguez Lozano, Amador, "Reformas al poder legislativo y la integración del Senado", Política y proceso legislativos, México, U.N.A.M. y Senado de la República, LII Legislatura, Editio--

rial Miguel Angel Porrúa, 1985.

Romano, Ruggiero y Tenenti, Alberto, Los fundamentos del mundo moderno, México, Editorial Siglo XXI, Colección Historia Universal, vol. 12, 1971.

Sabine, George, Historia de la Teoría Política, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Sáchica, Luis Carlos, El predominio del poder ejecutivo en América Latina, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1977.

Sani, Giacomo, Diccionario de Política, tomo I, México, Editorial Siglo XXI, 1987.

Sierra, Justo, Evolución política del pueblo mexicano, Obras completas, tomo XII, México, U.N.A.M., 1984.

Tamayo y Salmorán, Rolando, Introducción al estudio de la constitución, México, U.N.A.M., 1986.

Valadés, Diego, "El poder legislativo en México", Evolución de la organización político-constitucional en América Latina, México, U.N.A.M., 1978.

Vega García, Pedro de, "Supuestos históricos, bases sociales y - principios políticos en el derecho constitucional democrático" - Anuario Jurídico No. IX, México, U.N.A.M., 1982.

_____, "En torno a la legitimidad constitucional", Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, tomo I, Derecho Constitucional, México, U.N.A.M., 1988.

Weber, Max, El político y el científico. La política como vocación, Madrid, Alianza Editorial. 1980.

Wheare, K.C., Legislaturas, Serie de estudios parlamentarios - número 2, México, Cámara de Diputados, LI Legislatura, 1981.