



LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO
Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN: EL TRABAJO
LEGISLATIVO, EL CONTROL POLÍTICO
Y LA PLANEACIÓN LEGISLATIVA

JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU

1. El derecho mexicano —sobre todo, el público y dentro de éste, el derecho político— se caracteriza por dar privilegio a la legislación y, correlativamente, por el escaso relieve del resto de las fuentes formales y, en particular, de la jurisprudencia.

La Revolución Mexicana es la gran fuente real del derecho mexicano. La Revolución como movimiento ideológico y como proceso de transformación social, ha requerido de cambios jurídicos para elevar sus reclamos a la jerarquía de instituciones.

La Revolución Mexicana no habría sido tal si no hubiera transformado el orden jurídico y cambiado los fines del Estado. Los conflictos sociales y el traspaso del poder público no son revoluciones si no dan lugar a un nuevo derecho y a un nuevo Estado: nuestra Revolución generó el Estado Social de Derecho y un derecho revolucionario.

Ese cambio mereció acerbas y caudalosas críticas entre los juristas del viejo régimen. Así, Jorge Vera Estañol, en su obra "Al margen de la Constitución de 1917", no dudó en señalar que "La Constitución de 1917 es ilegítima desde el triple punto de vista jurídico, político y revolucionario".¹

Años más tarde —en 1945— don Antonio Carrillo Flores, en ocasión del vigésimo aniversario de su generación de abogados, recordaría las resistencias que se dieron para admitir el giro radical que la Revolución había dado a nuestro sistema jurídico: "cuál de nosotros, al dejar la Escuela de Derecho, tenía por la Constitución mexicana una sombra siquiera del respeto, para no hablar ya del amor, que un joven de los Estados Unidos, pongamos por caso, profesa por la suya?; ¿cómo, si el más ilustre de los constitucionalistas, maestro nuestro (Emilio Rabasa) a través del libro, ya que no en presencia, escribiendo cuando llevaba dos años de vigencia, se permitía ignorarla?"²

La Revolución, propiamente desde la etapa carrancista, ha sido un movimiento legislador. En su viva actividad legislativa descansó, a no dudar, mucho del triunfo de don Venustiano Carranza, quien expidió ordenamien-

¹ Wayside Press. Los Angeles, 1919. p. 3.

² *Homenajes y Testimonios*. Edición particular, 1967, p. 167.

tos y aun reformas a la Constitución de 1857, que atendieron demandas sentidas y le generaron adhesión popular.³

La vocación legisladora de la Revolución respondía al hecho de que la ley porfiriana había sido instrumento predilecto de injusticia social. Antonio Manero, distinguido carrancista, en un folleto que circulara en 1915, señaló: "el estado de nuestra legislación, tanto constitucional como civil y penal, es causa también que sostiene el movimiento revolucionario".⁴

2. La intensa actividad legislativa y la hegemonía que ejerce el derecho legislado en nuestro país, es motivo de recurrente censura por parte de quienes han abrevado de la cultura jurídica anglosajona, o no han profundizado en la ideología jurídica de la Revolución, o bien no han sabido calar en la naturaleza y peculiaridades del sistema político y, concretamente, en las relaciones entre los poderes públicos y el partido mayoritario.

Las críticas, que por cierto, no son nuevas, se solazan en la abundancia de las enmiendas constitucionales, en la llamada precariedad de las leyes y en su supuesta reducida positividad. Asimismo, se condena el elevado número de iniciativas que elabora el Ejecutivo y el papel marginal que desempeña la jurisprudencia.

Aquí, se apunta, Charles Evans Hughes, ex Presidente de la Corte Suprema norteamericana, nunca habría pronunciado su ya célebre sentencia ("vivimos bajo una Constitución; mas la Constitución es lo que los jueces dicen que es").

En 1937, don Luis Cabrera, furibundo anticardenista, aun cuando se refería sólo a los cambios constitucionales, hacía suyas las críticas que se enderezaban a la legislación revolucionaria: "en la mayor parte de los casos todas estas reformas son hijas de la precipitación, de la impaciencia, de la ignorancia y de la arbitrariedad innata en nuestros funcionarios".⁵

A menudo los críticos ignoran que el activismo legislativo responde a dos hechos que le dan sustento y explican su función política: la transformación que han sufrido las leyes y la confianza del pueblo en ellas. Las leyes han dejado de ser un cuerpo sistemático de normas jurídicas perfectas (que prescriben una conducta y previenen una sanción), para convertirse en documentos que añaden a esas normas jurídicas perfectas, normas impropias de naturaleza programática, que contienen lineamientos de acción para los poderes públicos.⁶ En ese sentido, la ley (el derecho), siguiendo a Georges Burdeau, es una representación del futuro; es creador del futuro.

La Constitución, dijo Miguel de la Madrid hace cerca de cinco lustros, es un programa a cumplir.⁷

³ Entre los primeros ordenamientos y enmiendas preconstitucionales pueden mencionarse las relativas al Municipio Libre, Divorcio y a la restitución y dotación de ejidos.

⁴ *Qué es la Revolución*. Tipografía "La Heroica", Veracruz, 1915. p. 86.

⁵ Luis Cabrera, *Obras Completas, Obra Jurídica*. T. I. p. 67.

⁶ Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, 1975. pp. 321-322.

⁷ *El pensamiento económico en la Constitución Mexicana* de 1957. Porrúa, 1982 (reedición.)

El carácter programático del derecho revolucionario transforma la naturaleza y los fines del Estado, para convertirlo en un Estado Social de Derecho responsable del desarrollo y de la justicia social. Para que el Ejecutivo responda a esa tarea, la representación popular, a partir de las prescripciones programáticas de la Constitución, desenvuelve los lineamientos de acción que deberá observar el poder administrativo.

La Constitución y el orden jurídico secundario sólo parcialmente son reflejo de la realidad; son, sobre todo, instrumento de generación de la realidad bajo la guía de las aspiraciones populares.

El programa que contiene la Constitución tiene que ser históricamente viable para que no quede encajado en la tierra de la utopía, pero tampoco debe estar tan próximo a la realidad social, que se congele el proceso de cambio de la sociedad. Ponciano Arriaga había advertido en el Constituyente del 57 la función transformadora del derecho cuando se preguntó en plena asamblea: "¿Debería proponer (la Comisión) una Constitución puramente política sin considerar en el fondo los males profundos de nuestro estado social, sin acometer ninguna de las radicales reformas que la triste situación del pueblo mexicano reclama como necesarias y aún vigentes?".

Hacer buenas leyes es lo que recomendó el Nigromante al decir: "sujétense pues, los pueblos a las leyes, y las leyes a las necesidades y circunstancias de los pueblos".

La confianza en el papel transformador de las leyes estuvo presente en el folleto en el que Palavicini planteaba la necesidad de un congreso constituyente "durante los cuatro años que duró la Convención militar, no resolvió ningún problema, y *los dos meses* que el llamado Provisional de esa Convención ocupó el Palacio Nacional, *no expidió ni una sola ley* consecuente con los propósitos perseguidos por los constitucionalistas y ansiados vivamente por el pueblo desde hace más de cuatro años".⁸

¡Por no emitir ninguna ley en sólo 60 días, el destacado carrancista condenaba a los hombres de la Convención!

Los mexicanos, contra lo que se sostiene corrientemente, creen en las leyes. Con frecuencia se plantean leyes insólitas, ingenuas y demagógicas, porque se considera que una decisión o un programa es precario y carece de firmeza si no se consagra en un cuerpo legal.

Esa confianza en la norma legislada lleva también con mucha frecuencia a que se reclame que tal o cual demanda sea constitucionalizada, y no se abandone a los ordenamientos secundarios como recomendaría un sano manejo de la técnica legislativa.

En la misma Asamblea de Querétaro irrumpió la confianza en la nueva carta fundamental que se estaba formulando. Son de todos conocidos los argumentos técnicos que se esgrimieron para que la Constitución revolucionaria no alojara las garantías que a la sazón contendría el artículo 123 y que llevó a que don Heriberto Jara manifestara que "los jurisconsultos, los

⁸ Palavicini, Félix F. *Un nuevo Congreso Constituyente* Imp. de la Secretaría de I.P. y B.A., Veracruz, 1915. p. 7.

tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición: ¿Cómo va a consagrarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo?"

Valadés, al repasar las enmiendas a nuestra carta fundamental, penetra en la cultura jurídica del mexicano y en párrafo certero concluye que "La Constitución es reformada porque se cree en ella; porque se presume que la respetan no sólo los destinatarios del poder, sino los detentadores; porque se supone que al agotar casuísticamente todas las posibles incidencias de la vida del Estado, se obtiene la garantía de que esa vida transcurrirá conforme a los cánones legales; porque, en fin, es el último reducto en el que se puede refugiar la conciencia cívica —mucho o poca— que exista y que no encuentre ningún otro instrumento para hacerse valer".⁹

El mexicano, en verdad, confía más en sus leyes y en sus instituciones, que en sus hombres. Esa convicción —esa intuición— ha conducido a que los grandes movimientos sociales y políticos del México del XIX y de buena parte del XX, hayan encontrado en las violaciones constitucionales el detonante principal.

3. Hemos concluido en que nuestras leyes poseen una dimensión programática, porque responden a las demandas populares y hemos concluido, además, en que la ciudadanía confía en sus leyes más que en los hombres que las aplican. Conviene ahora repasar cuál es el papel —nominal y real— que les corresponde a los poderes públicos en la tarea de hacer esas leyes.

La Constitución de 1917 modifica las relaciones de poder que entre el Ejecutivo y el Congreso había establecido la Constitución de 1857 y que en alta medida se habían conservado, a pesar de las distintas reformas y adiciones de que fue objeto: se depositó en el Presidente de la República un papel protagónico. Más aún, la Carta de Querétaro, durante sus primeras décadas de vigencia, fue enmendada varias veces para acentuar el protagonismo del Presidente de la República.

En el ánimo de la Asamblea de Querétaro, en mi opinión, pesaron dos elementos. El primero, constituido por las críticas de Emilio Rabasa a los excesos congresionales de la Constitución de 1857, y el segundo, por la necesidad de que el programa revolucionario tuviera unidad de mando y hubiera celeridad en la toma de las decisiones.

El constitucionalista del viejo régimen sostenía que "la preponderancia del Legislativo sobre el Ejecutivo conducirá a cualquiera de los extremos con que se resuelve la omnipotencia del Congreso: la sumisión del Ejecutivo, que establece la dictadura de una asamblea o el golpe de Estado, que entroniza la dictadura del Presidente".¹⁰ Así, podía interpretarse que la Constitución de 1857 había empujado a la dictadura.

Carranza analizó largamente en su mensaje al Constituyente los inconvenientes del parlamentarismo, señalando que "el Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende a intervenir en las de los otros,

⁹ Valadés, Diego. *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. Manuel Porrúa, S.A., T. XII. p. 18.

¹⁰ *La Constitución y la Dictadura*. Porrúa.

estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos".¹¹

Carranza y el Constituyente se inclinaron por una fórmula presidencialista dentro de un sistema de estado de derecho, de democracia representativa y de división de poderes.

No obstante, la simpatía por el régimen parlamentario —que el Primer Jefe había advertido— no desapareció y a los nueve meses de entrada en vigor la Constitución revolucionaria, poco más de medio centenar de diputados, entre los cuales figuraban Aarón Sáenz y Jacinto B. Treviño, presentaron al Congreso Ordinario una iniciativa de reformas y adiciones a 35 artículos constitucionales para cambiar la fórmula presidencialista por la parlamentaria. En la exposición de motivos los legisladores se planteaban preguntas de la mayor entidad: "¿Las condiciones políticas creadas por las revoluciones acaecidas después de la Constitución de 1857, por los gobiernos dictatoriales y, por último, por las luchas cuyos programas trató de consagrar la Constitución de Querétaro, reclaman un régimen más avanzado que el presidencial, o por el contrario, han creado en el ánimo del pueblo la idea de acrecentar los recursos del Poder Ejecutivo, en relación con los otros dos Poderes? ¿Las condiciones políticas del pueblo mexicano reclaman el régimen parlamentario y éste resuelve los problemas vigentes planteados en la actualidad?".¹² La iniciativa fue desechada.

Por otro lado, cabe recordar que el Constituyente se desarrolló tras cinco años de dañoso faccionalismo del que ni siquiera pudo sustraerse la propia asamblea, y que aún estaba distante la creación de un partido que coagulara las tendencias revolucionarias.

Lo cierto es que el sistema constitucional mexicano estructuró un Presidente fuerte capaz de conducir el proceso transformador postulado por el programa revolucionario.

Al Congreso de la Unión, la carta fundamental otorga dos tareas básicas: legislar, por un extremo, y ejercer control sobre el Ejecutivo, por otro. Ese control es político, financiero, contable y administrativo.

A la Cámara de Diputados se confía, sobre todo, el control que se expresa en la aprobación del presupuesto de egresos, en el conocimiento de la cuenta pública y en la aprobación, junto con el Senado, de las leyes de ingresos. El control que tiene a su cargo el Senado es fundamentalmente político: aprobación de designaciones, evaluación de la política exterior, aprobación de ciertos actos de política exterior, desaparición de poderes locales.

¹¹ 50 Discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. pp. 32-33.

¹² XXVII Congreso de la Unión. Cámara de Diputados, *Apéndice al Diario de los Debates. Síntesis de su labor*. Abril a diciembre 1917, 1918, pp. 113-114.

4. Las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo han venido evolucionando con motivo de enmiendas constitucionales y de cambios en nuestro sistema político.

En ese particular, merece destacarse el papel que desempeña el Partido Revolucionario Institucional quien conserva la mayoría en la Cámara de Diputados, obtiene la totalidad de los escaños en la de Senadores y ha triunfado en todas las elecciones presidenciales.

Ese fenómeno político introduce al cuadro de relaciones entre los dos poderes un doble ingrediente que deja sentir su impacto en las funciones nominales del Congreso: la disciplina del partido y la solidaridad entre los funcionarios priístas aunque pertenezcan a poderes distintos.

Así, los priístas, implícitamente, han celebrado un pacto no escrito para que sea el Ejecutivo quien elabore el mayor número de iniciativas, en tanto que los legisladores se reservan, en el terreno específico de la tarea legislativa, la responsabilidad de perfeccionar los proyectos presidenciales, sobre todo, a la luz de factores políticos,¹³ y de presentar, por excepción, iniciativas que recojan grandes demandas sociales que el aparato administrativo no ha hecho suyas con oportunidad.¹⁴

Ello se explica más claramente si se considera que tanto la Declaración de Principios como el Programa de Acción del Partido Revolucionario Institucional, previenen que sus militantes deben pugnar por la plataforma ideológica de la Revolución. Así, en la Declaración se previene que "el PRI sostiene que los funcionarios surgidos de sus filas, tienen el compromiso ineludible de cuidar que sus decisiones políticas y sus actos consecuentes sean en todos los casos congruentes con los principios y los programas del Partido".

En el dictamen de la comisión del Partido Nacional Revolucionario designada para conocer el proyecto del Plan Sexenal 1934-1939, se reconocieron los vínculos que unen al Ejecutivo y al Partido: éste "es el órgano mediante el cual la Revolución se manifiesta en acción política y social, para asumir el poder público y mantenerse en él mediante su actuación en la lucha democrática, y para transformar el régimen de convivencia social y el Gobierno, mientras se halle en manos del partido revolucionario, es el órgano de gestión pública a través del cual la Revolución realiza sus finalidades".

La disciplina y la solidaridad de partido se completan con la vigilancia que debe ejercer el partido mayoritario sobre los funcionarios priístas, a efecto de que se asegure la congruencia entre el ejercicio del poder público y la plataforma partidaria (La Declaración de Principios establece que el Partido "impugnará las tendencias o prácticas que lleguen a manifestarse en

¹³ Puede mencionarse el perfeccionamiento de la iniciativa de reformas a los artículos 1916 y 2116 del Código Civil para el Distrito Federal, en el Primer Periodo ordinario de sesiones de la LII Legislatura.

¹⁴ Es el caso de la adición al artículo 4o. constitucional del derecho a la vivienda en el primer periodo ordinario de la LII Legislatura.

el funcionamiento del aparato estatal que puedan conducir a la obstrucción del ejercicio revolucionario del poder o pretendan extraviarlo hacia objetivos contrarios a los intereses del pueblo y de la Nación, a los principios del Partido o a los ordenamientos de la Constitución").

Un factor que contribuye a la participación activa que corresponde al Ejecutivo en la tarea legislativa, es el relativo al dinamismo de la vida social y al cada vez mayor contenido técnico de la legislación que rige el proceso de desarrollo, lo que milita para que sean los cuadros técnicos y las oficinas jurídicas de la Administración los que posean mayores recursos para elaborar iniciativas de ley.

Otro aspecto de la tarea legislativa que merece no quedar olvidado, concierne a la evolución que ha sufrido el uso de las facultades extraordinarias por parte del Ejecutivo.

Desde la República Restaurada hasta la década de los cuarenta del presente siglo, el Presidente de la República obtuvo y usó con liberalidad facultades extraordinarias para legislar, mermando con ello el principio de división de poderes y consiguientemente, el mecanismo de pesos y contrapesos que recomienda el constitucionalismo clásico.

Fue el presidente Cárdenas quien promovió en 1938¹⁵ que en el artículo 49 constitucional se agregara un párrafo final, que si bien técnicamente se antoja innecesario, denota el propósito de limitar el otorgamiento de esas facultades: "en ningún otro caso (además del contemplado en el artículo 29) se otorgarán al Ejecutivo facultades para legislar". En 1951 se exceptuó también el caso prevenido por el artículo 131 de la Carta Fundamental relativo al comercio exterior.¹⁶

Por no ser relevante para este trabajo no traemos a colación la opinión de quienes se han ocupado de este tema (Martínez, Báez, Herrera y Lasso, Valadés, Ríos Elizondo y Burgoa, entre otros).

Puede afirmarse que en la actualidad factores de índole política y una doctrina más sólida, impedirían que el Presidente de la República promoviera que el Congreso de la Unión le otorgara facultades para legislar como se estilaba en otras épocas.

5. La otra porción de la competencia del Congreso —el control sobre el Ejecutivo— debe ser discriminada a fin de no extender en exceso este trabajo. Sólo nos ocuparemos del control político, para dejar a otra ocasión el examen de los controles de naturaleza contable, financiera y aun administrativa.

Asimismo, no nos referiremos al control en materia de política exterior, guardia nacional y desaparición de poderes locales.

En suma, nos interesa contribuir a la revaluación del artículo 93 constitucional y de los otros mecanismos que previenen la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso

¹⁵ Adiciones publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación del 12 de agosto de ese año.

¹⁶ Adiciones publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación del 28 de marzo de 1951.

General, vinculados a las relaciones que guardan entre sí los dos poderes políticos.

El artículo 93 ha ampliado el espectro del control político sobre el Ejecutivo a través de dos enmiendas que todavía no han sido suficientemente utilizadas en nuestra vida parlamentaria: la obligación de los directores de las entidades paraestatales de comparecer ante el Congreso cuando éste los requiera¹⁷ y el establecimiento de comisiones parlamentarias que investiguen el funcionamiento de esas entidades,¹⁸ se añaden esos dispositivos a las obligaciones que ese precepto imponía a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo (comparecer, proporcionar informes, y rendir una memoria anual).

El artículo 93 no otorga al Congreso la facultad de emitir un voto de censura que lleve, a la usanza parlamentaria, a la remoción de funcionarios del Ejecutivo.

Si bien los actos del Congreso que se funden en ese precepto no tienen efectos vinculantes, cabe insistir en que el 93, crecientemente, ha ido elevando su eficacia política: contribuye cada día más a una mejor colaboración entre los dos poderes, y los funcionarios del Ejecutivo atienden con mayor responsabilidad a los requerimientos del Legislativo.

Debe señalarse que en 1983, por primera ocasión en mucho tiempo, las Secretarías y Departamentos hicieron llegar al Congreso las memorias de labores que previene el primer párrafo del artículo multicitado.

Por el contrario, la facultad congresional de formar comisiones de investigación del funcionamiento de las entidades paraestatales todavía no ha sido usada, a pesar de que empujaría el mejoramiento de su gestión.

La Ley Orgánica del Congreso General en su artículo 101, complementa los mecanismos de relación entre los dos poderes y que hemos identificado como ámbitos del control político que ejerce el Legislativo: las Comisiones —ya no las cámaras en pleno— podrán solicitar a la Administración Pública la información y los documentos que requieran. En caso de no atenderse las solicitudes, las comisiones podrán dirigirse en queja a los titulares de las dependencias o al propio Jefe del Ejecutivo.

La facultad que otorga a las comisiones el ordenamiento orgánico citado, es congruente con el papel que se les asigna en nuestra vida parlamentaria, en el sentido de que se constituyan —a excepción de las jurisdiccionales y de investigación— en cuerpos permanentes, que estudien las iniciativas pendientes, los asuntos de interés que se presenten, así como los planteamientos que les haga llegar la ciudadanía.

El viejo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General —data de 1934— también coadyuva al estrechamiento de las relaciones entre los poderes. Los presidentes de las Cámaras están obligados, según el artículo 21, en su fracción XI, a ordenar se dé aviso a las Secretarías de Estado, siempre que se vaya a tratar algún asunto que sea de su competencia.

¹⁷ Adiciones publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación del 31 de enero de 1974.

¹⁸ Adiciones publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

Ese reglamento, además, contempla que los Secretarios, Jefes de Departamento y Directores de entidades paraestatales podrán "asistir, cuando quisiere, a las sesiones y, si se discute un asunto de su dependencia, tomar parte en el debate".

Se ha interpretado y con razón, que el principio de división de poderes, que desempeña fundamentalmente una función equilibradora, no entra en colisión con fórmulas de coordinación y colaboración y, mucho menos, de comunicación entre los poderes tendientes a hacer más fluida y eficaz la marcha de los asuntos públicos.

Por otra parte, en los últimos tiempos han prosperado nuevos expedientes de control político y de colaboración. Destacan en ese respecto las comparencias de Titulares, Subsecretarios de estado y directores de entidades paraestatales a comisiones congresionales, y las visitas que éstas realizan a dependencias públicas y a distintas regiones del país.

Esos expedientes tienen ventajas de doble vía: permiten que quienes conocen las iniciativas se compenetren de los problemas de aplicación, y, al mismo tiempo, que quienes elaboran gran parte de esas iniciativas, adviertan los ingredientes políticos e ideológicos del trabajo legislativo. Esos intercambios no sólo no lesionan la división de poderes sino que representan una nueva expresión de ese principio clásico de la democracia occidental.

El quehacer institucional de los días que corren se ha enriquecido también por la responsabilidad que el nuevo régimen legal de la planeación del desarrollo deposita en el Legislativo. La Ley de Planeación dispone que el Presidente de la República remitirá el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la Unión, para su examen y opinión, y que éste formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan.

Se convendrá que esas facultades acrecientan de manera formidable el poder político que ejerce el Legislativo, si se advierte que los presupuestos de egresos, las leyes de ingresos, las iniciativas de ley (que elabore el Ejecutivo), los informes anuales, las memorias del ramo y las cuentas públicas deberán elaborarse a partir del instrumento disciplinario que representa el Plan Nacional de Desarrollo y que al Congreso toca cuidar esa congruencia en el uso de sus atribuciones constitucionales.

Además, el Congreso, a lo largo del proceso de planeación, deberá hacer llegar al Presidente de la República, observaciones encaminadas a que el Plan se ajuste a los lineamientos programáticos y a la ideología revolucionaria que contiene la Constitución. Los congresistas que militen en el partido mayoritario, asimismo, a través de éste están obligados a velar por la congruencia entre plan y Declaración de Principios priísta.

Puede verse con optimismo el ensanchamiento del control político del Congreso si se reconoce que en los últimos años el Congreso de la Unión ha elevado su legitimidad a ojos de la ciudadanía. Cada día con mayor vigor los ciudadanos acuden a sus representantes, a las Grandes Comisiones de las Cámaras o a las comisiones para plantear una demanda, hacer una denuncia o solicitar una gestión.

Ese nuevo ingrediente es síntoma de que nuestra democracia representativa se está completando con fórmulas de democracia participativa, con fórmulas que equilibren a la sociedad política con la sociedad civil y que permitan que el pueblo participe directamente en procesos públicos y en la gestión administrativa.

Por otro lado, ese cambio está vinculado al nuevo artículo 26 constitucional que señala que la planeación será democrática y que "mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo".

El Congreso de la Unión viene desempeñando, de manera creciente, funciones de intermediación que enriquecen el carácter democrático de nuestro sistema y elevan la participación popular en el funcionamiento del aparato público. Esa intermediación ha conducido a que algunos juristas distinguidos propongan que los diputados y senadores funjan como "ombudsmen".

6. La planeación legislativa es un medio para que el proceso legislativo, en el que participan tanto el Congreso como el Ejecutivo, se desenvuelva más eficientemente: que el Congreso estudie, modifique y apruebe con mayores elementos técnicos las iniciativas que remita el Ejecutivo; que la ciudadanía, sin perjuicio de nuestro sistema representativo, tenga oportunidad de manifestarse en torno a iniciativas de especial trascendencia y que los legisladores puedan cotejar las iniciativas con las plataformas ideológicas de sus partidos y con el Plan Nacional de Desarrollo.

La planeación legislativa puede mirarse con una doble perspectiva: como la instrumentación jurídica de los planes y como el proceso ordenado y calendarizado de elaboración y remisión de iniciativas.

La primera se clarifica repasándose el artículo 26 constitucional, que prescribe que "los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación". La planeación —como lo advirtió Miguel de la Madrid, cuando promovió la obra "Aspectos Jurídicos de la Planeación" en 1981¹⁹— no puede concebirse sólo como un ejercicio técnico o una cadena de actos materiales únicamente.

La planeación es un proceso político montado en una plataforma ideológica, que requiere una infraestructura jurídica sin la cual los planes y programas no rebasan el linde de la burocracia, del manejo de recursos y de la toma de decisiones meramente administrativas.

La dimensión jurídica de la planeación²⁰ se ha rescatado en esta década al expedirse el Plan Global 1980-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, mediante sendos decretos y no a través de un simple acto burocrático.

¹⁹ Porrúa, 1981.

²⁰ Ruiz Massieu, José Francisco. *Los efectos jurídicos de los planes gubernamentales*. Academia Nacional de Derecho Administrativo y de Administración Pública. 1980.

Para asegurar la vinculación entre planeación y norma legislada, el artículo 10 de la Ley de Planeación dispone que "los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el plan y los programas respectivos".

La secuencia es evidente: la constitución contiene el proyecto nacional y las leyes y programas estatales son medios para llevarlo a cabo. La normatización jurídica de la planeación avanzó con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quienes podrán incurrir en responsabilidad si violan grave o sistemáticamente los programas y presupuestos a su cargo.

La otra perspectiva no es menos relevante. Planear la actividad legislativa es prever, ordenar y pausar la elaboración y remisión de las iniciativas.

Esa planeación legislativa debe determinarse en función de los objetivos de la planeación del desarrollo, la cual, ya lo hemos dicho, recoge el programa revolucionario de la Constitución. Así lo expresó el Segundo Plan Sexenal (1941-1946): "ello supone, necesariamente, la revisión del orden jurídico dentro de un programa previsor, informando en propósitos claros, en principios congruentes y en perspectivas abiertas hacia las consecuencias lógicas de nuestra doctrina revolucionaria".

Ese plan, como lo hizo el cardenista y lo hace el Plan Nacional de Desarrollo, previno los cambios legislativos que promovería. El mismo Programa de Gobierno, que el Presidente Rodríguez expidió²¹ para 1934, contempló un amplio paquete de reformas legales.

La planeación legislativa exige la ordenación de la actividad jurídica del Ejecutivo y su robustecimiento, dado el papel principal que desempeña en la tarea de elaboración de iniciativas.

Esa ordenación históricamente no ha sido sencilla, dadas las disímbolas funciones jurídicas que el derecho revolucionario ha confiado al Procurador General de la República —abogado del Estado, representante de la sociedad y vigilante del cumplimiento de las leyes— como se destacó en la célebre polémica que sostuvieron en los treinta don Luis Cabrera y don Emilio Portes Gil, quien a la sazón fungía en ese cargo, y el rezago que han sufrido las oficinas jurídicas.

El Presidente Ortiz Rubio creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal,²² la cual tenía por objeto "la unificación del criterio de los diversos órganos de la administración y la elaboración adecuada de las leyes, decretos, reglamentos y circulares que el Ejecutivo formule, dictaminando sobre el aspecto jurídico de técnica legal de ellos". La comisión era presidida por el Procurador General de la República y estaba integrada por los jefes de los jurídicos de la dependencias centralizadas.

Para la formación de la Comisión —que dicho sea de paso tuvo modesto y efímero funcionamiento— el Ejecutivo consideró que en la elaboración de

²¹ Publicado en el *Diario Oficial* del 10 de abril de ese año.

²² El decreto de creación se publicó en el *Diario Oficial* el 18 de diciembre de 1931.

proyectos se advierte "falta de unidad de criterios y de un sistema congruente de ideas así como de una técnica jurídica uniforme", según se expresó en los considerandos del decreto mencionado.

Más recientemente, la oficina jurídica de la extinta Secretaría de la Presidencia intervenía en la conformación de los proyectos de ley, que de acuerdo con la ya abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, elaboraban esas dependencias federales, y el Procurador General de la República coordinaba las reuniones de los directores generales de asuntos jurídicos tendientes a definir criterios de técnica legislativa.

En la pasada administración se instituyó la unidad de asuntos jurídicos de la Presidencia de la República, a fin de que asumiera las funciones que venían ejerciendo la Procuraduría y la mencionada oficina de la Secretaría de la Presidencia.

No obstante esos esfuerzos, los resultados fueron insuficientes y el panorama del trabajo legislativo no registró modificaciones de importancia. Es oportuno identificar los elementos básicos de ese problema: descoordinación entre los distintos proyectos legislativos, desvinculación entre éstos y los programas de desarrollo, y congestión de iniciativas en el Congreso de la Unión, además de un sinnúmero de defectos técnicos que no es el caso inventariar.

El régimen actual ha llevado a cabo tres acciones que están coadyuvando a que el proceso de planeación legislativa se instituya y avance: a) Se estructuró la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, encargándosele la coordinación y apoyo del cumplimiento de los programas de normatividad jurídica que apruebe el Ejecutivo Federal;²³ b) Se creó la Comisión de Estudios Jurídicos, integrada por los directores jurídicos de las dependencias centralizadas como instancia de apoyo a la coordinación de la actividad jurídica, y c) Se señaló un término (30 de junio) para la presentación de proyectos de iniciativas a la Presidencia y el objetivo de remitir éstas al Congreso de la Unión a más tardar a la apertura de sesiones ordinarias (1o. de septiembre).

Por otra parte, la Procuraduría General de la República ha recibido la encomienda de coordinar el programa de reformas legales en materia de administración de justicia, que ya ha empezado a dar frutos valiosos a partir del pasado periodo ordinario de sesiones del H. Congreso de la Unión.

Por lo que se refiere a los mencionados plazos, el Jefe del Ejecutivo Federal tuvo en cuenta, según hacen constar los Considerandos del acuerdo respectivo, "que la actuación de la Administración Pública se debe subordinar estrictamente al principio de legalidad y atender a criterios de previsión y orden y conducirse de manera organizada, para lo cual se requiere programar adecuadamente el ejercicio de la facultad de iniciar leyes o decretos". Para lograr ese objetivo, a principios de este año la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, solicitó que las depen-

²³ El acuerdo de creación se publicó en el *Diario Oficial* del 19 de enero de 1983.

dencias dieran a conocer oficialmente qué proyectos se proponían elevar a consideración del Jefe del Ejecutivo, los cuales, como ya se ha dicho, deberán hacerse llegar antes del 30 de junio próximo.

Además de esas acciones conviene subrayar que desde 1982 los trabajos de reformas legislativas han tomado en cuenta las aportaciones de la consulta popular que se llevó a cabo durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, así como las aportaciones del Partido Revolucionario Institucional. Al efecto, se instituyó en el seno del PRI la Comisión de Estudios Jurídicos con alrededor de 50 abogados de ese instituto político, y cuya coordinación recayó en los licenciados José Gamas Torruco y José Francisco Ruiz Massieu. La Comisión sistematizó las demandas de reforma legal y elaboró estudios que han venido apoyando las distintas iniciativas que ha elaborado el Ejecutivo Federal.

Ese mecanismo denota el papel que debe corresponder a los miembros del Partido Revolucionario Institucional en la tarea de elaboración de proyectos legislativos, tanto en el seno del grupo parlamentario como del propio Ejecutivo.

La planeación legislativa ordenará y dará previsión a la elaboración y presentación de iniciativas y a la vez que permitirá que sean objeto de análisis más reposado, hará posible que se compulsen con la Declaración de Principios del Partido mayoritario.

7. Para concluir este trabajo conviene repasar las conclusiones más salientes que se contienen a lo largo de nuestra exposición:

- El derecho revolucionario es esencialmente un derecho legislado;
- La confianza del pueblo de México en sus leyes impulsa el activismo legislativo;
- El papel protagónico del Ejecutivo en la elaboración de iniciativas, se explica por la responsabilidad que se le asigna en nuestro sistema político y en nuestro régimen constitucional, así como por factores de orden técnico;
- El protagonismo del Ejecutivo en el trabajo legislativo, es congruente con los principios de disciplina de partido y solidaridad entre los funcionarios priistas;
- Al Partido Revolucionario Institucional corresponde cotejar la congruencia entre las iniciativas de ley y su Declaración de Principios y Programa de Acción;
- El Congreso perfecciona las iniciativas del Ejecutivo y elabora las prioritarias cuando aquél no las presente;
- El control político que ejercen el Congreso y sus comisiones sobre el aparato administrativo es cada día mayor;
- La planeación del desarrollo exige un esfuerzo sistemático y programado de instrumentación jurídica;
- La planeación legislativa asegurará las vinculaciones entre planes de desarrollo y cambios legales y al mismo tiempo contribuirá a la

elaboración de mejores iniciativas y a su análisis y trámite más detenido.

8. El estudio de la planeación legislativa en el marco de las relaciones entre los dos poderes políticos hace ver, como lo ha manifestado recientemente el Presidente de la Gran Comisión del H. Senado, que México se halla en una etapa más que de creación de instituciones, de perfeccionamiento y revaluación de las que nos ha dotado nuestra vida política y nuestro desarrollo constitucional.



LAS REFORMAS DEMOLITORIAS DE LA CONSTITUCION

RAMÓN SÁNCHEZ MEDAL

El individuo y el poder público son los dos grandes temas de nuestra Constitución y a ellos están dedicadas las dos partes en que se encuentra dividida. En la primera parte, a manera de postulados indiscutibles, se enumeran, definen y delimitan las garantías del individuo y de ahí su nombre de *parte dogmática* de la Constitución. A su vez, en la segunda parte se divide, se organiza y se fijan las atribuciones del poder público y de ahí también su nombre de *parte orgánica* de la Constitución. Esta bipolar estructura de la Constitución tiene la primordial finalidad de mantener a la autoridad del poder público dentro de los límites del derecho y hacer así posible la libertad del individuo en la sociedad, al igual que la misión fundamental del Derecho civil en su acepción amplia es mantener la libertad del individuo dentro de los límites del derecho y hacer así posible la autoridad del poder público en la sociedad.

Esta concepción panorámica del orden jurídico total había sido ya proclamada en una bella metáfora por el eminente constitucionalista Manuel Herrera y Lasso:

"El Derecho Constitucional —decía— representa dentro de la vida social la recia estructura que sostiene y unifica el organismo —«*nerva et ossa*»—; pero el torrente circulatorio, la corriente perenne de la vida, está regulada por el Derecho civil."

De acuerdo con esta visión dualista del orden jurídico, que conjuga y coordina la libertad y la autoridad, las demás ramas del Derecho vienen a ser derivaciones y aplicaciones, o del Derecho Constitucional o del Derecho Civil en su sentido amplio.

En este doble marco jurídico ha de desarrollarse la actuación del individuo y la actuación del poder público para que exista un verdadero *Estado de Derecho*, pero sin que esta doble necesidad equivalga a mantener indefinidamente una misma situación estática no susceptible de modificación alguna.

Es aquí donde surge la cuestión fundamental para determinar cuáles son los cambios que pueden introducirse en el Derecho y qué otros cambios no pueden adoptarse en el mismo.

Este problema del cambio ha cobrado extraordinaria gravedad en estos últimos tiempos en que se ha propagado en el mundo *la manía de legislar*.

Uno de los grandes tratadistas de Derecho Civil de mayor renombre actualmente en Francia, Jean Carbonnier, señala que "hay gentes que están