

CAPÍTULO CUARTO

LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO	131
I. Definición	131
II. Función de integración	135
III. Función de integración en México	142
IV. La función legislativa	144
V. Función de control	162

CAPÍTULO CUARTO

LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO

Sólo cuando la costumbre y el ideal duermen una noche juntas, queda la justicia encinta y nace la ley.

José ORTEGA Y GASSET

Más que nunca antes somos testigos de paraísos que se materializan en infiernos, de ideales que no sólo fracasan sino que se vuelven contra nosotros.

Giovanni SARTORI

El Estado no crea derecho, crea leyes; y Estado y ley están sometidos al derecho.

E. KAUFMANN

I. DEFINICIÓN

André Lalande (1967, 403) define la función, en un sentido general, como: “papel propio y característico representado por un órgano en un conjunto cuyas partes son interdependientes”. Este conjunto puede ser mecánico, fisiológico, psíquico o social: función del arbotante, función del hígado, función del adjetivo, función de la moneda. Hace Lalande (1967, 404) una referencia:

El papel representado por un órgano no es siempre la *función* de ese órgano. Un órgano puede tener *efectos* y *usos* que no son su función. El arbotante tiene como función soportar cargas cuyas resultantes caen fuera de los apoyos verticales; puede tener por efecto ensombrecer el edificio; puede ser utilizado para subir al techo; se lo puede aprovechar para la decoración.

Los miembros inferiores del hombre, que tienen como función la locomoción terrestre, pueden servir para la natación. El lenguaje, que tiene como función la comunicación del pensamiento, puede servir para disfrazarlo. La moneda, que tiene como función la medida del valor, puede ser utilizada como adorno, o desempeñar el papel de documento histórico. La función de un órgano es la actividad a la que está *adaptado*, la que es la razón de ser de su estructura, aquella cuya *necesidad* ha preexistido con respecto al órgano y ha determinado la formación o la transformación del órgano.

De la cita anterior se desprende que un órgano puede desempeñar una función que no es la que le compete o para la que fue diseñado; puede derivarse de una atrofia del órgano o de una distorsión de su función. El asunto es de la mayor gravedad porque explica en mucho el concepto de disfuncionalidad, esto es, que el órgano no cumpla su función.

En el Parlamento, unas funciones son inherentes a su origen y cuajadas en su propio desempeño; otras le son racionalmente concedidas. Dentro de las primeras —que podrían denominarse como naturales— está la de control, mientras que las segundas corresponden a la función legislativa. No obstante que el Parlamento ha sido ambiciosamente concebido, en su evolución han sido excepcionales los casos en que cumple plenamente sus fines; es decir, el desempeño cabal de sus funciones.

El Parlamento no es diferente a otro tipo de organizaciones sociales. Como bien lo expresa Karl W. Deutsch (1976, 164):

Todos los sistemas sociales tienen cierto número de funciones básicas en común. De acuerdo con el sociólogo Talcott Parsons, las funciones básicas de todo sistema social son cuatro. En primer lugar, debe *mantener* sus propios patrones básicos, particularmente los de su propio gobierno y control, de manera que el día siguiente, o el año siguiente, todavía encuentre reconocible el sistema social y a cargo de sus propias acciones. En segundo, se debe *adaptar* a las condiciones cambiantes, tanto de su ambiente físico en la naturaleza como en su ambiente humano en términos de otros sistemas. En tercero, debe *integrar* sus diferentes tareas y funciones. En cuarto, si tiene metas específicas aparte de la mera adaptación, integración y mantenimiento de sus patrones, debe avanzar para *alcanzar* sus objetivos. Así, pues, el mantenimiento de patrones, adaptación, integración y realización de las metas son sus tareas básicas. Del enfoque de Parsons podemos derivar una forma de considerar la política y los subsistemas de la sociedad en el contexto de estas funciones básicas.

He aquí, en otros términos, la ductilidad de los órganos para adaptarse a las condiciones de su circunstancia. Es tan compleja la institución del Parlamento que ha asumido en sus distintas etapas históricas diversas tareas; se fue afinando hasta circunscribirse a dos funciones que son hoy las que le dan sentido y viabilidad: integración y control; la primera incluye la función legislativa. Sin embargo, muchos autores anotan muchas más funciones. Por ejemplo, Bagehot, en su clásico *The English Constitution* (1867), señala que el Parlamento tiene seis funciones: electoral, interpretativa, pedagógica, informadora, legislativa y financiera. Para el sociólogo británico, tres son particularmente importantes. En primer lugar la función interpretativa, que consiste en “expresar las ideas del pueblo inglés en todas las cuestiones que ante su vista se formulan”; en otras palabras, el Parlamento sirve de intérprete al país. Después vendría la función pedagógica, vinculada a la capacidad del Parlamento en influir y en instruir a la ciudadanía. Finalmente la función informadora, consistente en transmitir información a la ciudadanía de forma que el Parlamento sea capaz de “llevar ante la opinión, por medio de sus miembros, las ideas, las quejas y los deseos de ciertas clases”.

Para John Stuart Mill, el Parlamento debe ser el “comité de agravios de la nación y su congreso de opiniones”, mientras que para el político francés François Guizot, los errores del gobierno se corrigen mediante la deliberación pública llevada a cabo en el Parlamento, el cual “evita el abuso del poder e impide el aislamiento del gobierno respecto a la sociedad, oyendo sus opiniones y críticas y recogiendo de entre ellas las demandas y opciones que fuesen necesarias para afinar el rumbo gubernamental”.

Según lo reseña el propio Carl Schmitt, Guizot defendía tres características que resultarían sustanciales al sistema de la deliberación parlamentaria:

- a) Que los poderes (Ejecutivo y Legislativo) siempre están “obligados a discutir, buscando así, entre todos, la verdad”.
- b) Que la publicidad de la vida estatal sitúa a los poderes “bajo el control de los ciudadanos”.
- c) Que la libertad de prensa “induzca a los ciudadanos a buscar la verdad por sí mismos”, comunicándosela al poder.

Según Pedro de Vega, tres importantes corolarios son:

- a) Que el Parlamento es, ante todo, un órgano de la sociedad y no del Estado.
- b) Que el Parlamento, en cuanto instancia social, no tendría otra finalidad que la de dar traducción política a la discusión y a la opinión pública forjada por los particulares.
- c) Que el propio Parlamento, compuesto por una minoría singularmente ilustrada, servirá para orientar y seleccionar, en un nivel más elevado, la opinión pública social.

En su conocido trabajo, Montero Gubert y García Morillo advierten que el control parlamentario entraña una sustancial garantía para la “conexión entre la soberanía popular y la conducción política del Estado”. Steint menciona tres funciones complementarias al ejercicio de la democracia que quedarán a cargo de la propia prensa: la información, la integración y el control.

- a) *Función de información.* Difunde el ejercicio del control político realizado a través de la deliberación parlamentaria.
- b) *Función de integración.* Ayuda “al pueblo a formar y articular su opinión sobre los acontecimientos sociales”; analiza, contrasta y unifica la “multitud de opiniones particulares en una gran corriente de opinión, estimulando así la integración social.
- c) *Función de control.* La prensa independiente no se limita a colaborar en esas dos tareas. Además contribuye a “vigilar el ejercicio del poder estatal” (Planas, 2001, t. I, 90-107).

De acuerdo con el *Diccionario de la Política*, desde el punto de vista funcional los Parlamentos son instituciones generalmente polivalentes. Sus muy variadas actividades pueden ser comprendidas en el cuadro de las cuatro funciones parlamentarias fundamentales: representación, legislación, control del Ejecutivo y legitimación. Naturalmente, según la colocación que cada Parlamento tiene en el sistema político, varía el relieve de las distintas funciones que asume; inclusive en determinadas situaciones políticas, ciertas funciones pueden atrofiarse reduciéndose al puro aspecto formal (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1129).

II. FUNCIÓN DE INTEGRACIÓN

En el Primer Congreso Internacional de Modernización Parlamentaria, celebrado en Argentina en 1990, el tema que concentró la mayor atención de los participantes fue el de la función de integración, calificada por varios como la función primordial del Congreso en la época actual. Esta función de integración entre decisiones y pueblo se ejerce simultáneamente hacia dos áreas diferenciadas: una, la integración política, relativa al sistema político, a los partidos políticos y —más globalmente— a la participación política. La segunda se refiere a la articulación de los intereses de los distintos sectores sociales. El teórico del Parlamento, Andrea Manzella (1987, 261-263), denomina función de dirección política a la de integración y hace dos reflexiones al respecto:

La función de dirección política es la de determinar los grandes objetivos de la política nacional y seleccionar los instrumentos para alcanzarlos. En la función de dirección existe, por tanto, un aspecto de individualización de fines y un aspecto de individualización de medios para lograrlos. Sin embargo, hay que poner atención a los términos: la dirección política *de* gobierno no es la misma que la dirección política *del* gobierno. En este último caso, el autor ejecutivo es exclusivamente el gobierno, en el primero, en cambio, surge una compleja relación Parlamento-gobierno en la cual la dirección del gobierno está discutida en forma dialéctica, mediatizada y transformada en aquello que se convierte finalmente en la dirección política general de gobierno, consignada a actos jurídicos precisos.

Es así que en la función de integración pueden incorporarse tareas de gestoría, de conciliación, de intermediación, educativa, de negociación política en su conjunto y que obviamente son la consecuencia de un cabal cumplimiento del principio de representación. Si analizamos detenidamente el pensamiento de todos los teóricos que estudian el Parlamento, hay un punto de coincidencia al considerarlo como el recinto donde se buscan definiciones que orienten en su actuación al Estado. Por lo tanto, esta función constituye la de mayor relevancia.

Por otra parte, hago un paréntesis para señalar que hay quienes hablan de una función de representación, a la que en este estudio se le ha dado la categoría de principio, porque la distinción no es menor. La represen-

tación, como principio, tiene que estar en la constitución misma del Parlamento; es una etapa previa para que pueda asumir sus funciones. Las funciones son ya el resultado de la buena aplicación de los principios.

El Parlamento es una institución que desde su origen ha integrado a las naciones a través de normas, del diseño de políticas públicas y de los acuerdos que de ella emanan. El verbo integrar significa “proceso de asimilación mediante el cual una sociedad cohesiona los elementos heterogéneos”. Obviamente, como institución, el Parlamento desempeña un papel de primerísimo orden en ese proceso, que da origen al diálogo y al entendimiento para definir una nación, de donde surge la Constitución política, documento jurídico que define el tipo de régimen adoptado por un Estado. En este contexto se definen la relación del ciudadano con el gobierno, la organización que adoptan los órganos del Estado y la forma en que se protegen los derechos fundamentales. En el congreso internacional ya citado, el diputado argentino Julio Badrán expresó:

A medida que el Estado ha venido adoptando formas más complejas de organización, las funciones parlamentarias se han visto incrementadas y, en la actualidad, el Congreso resulta el ámbito natural para el desarrollo de funciones trascendentes para la democracia al constituirse en el recinto apto para la discusión de políticas y logro de los consensos necesarios, en aras de la realización del bien común.

El vicepresidente de la Cámara de Diputados de la nación argentina, Eduardo Duhalde, expresó en ese mismo Congreso: “El Parlamento es para los hombres del mundo símbolo de tolerancia, paz y convivencia. En los pueblos en los que funciona eficazmente el sistema parlamentario no se conoce la opresión, las injusticias no se silencian, los abusos no quedan impunes y las minorías tienen voz”.

Aunque en sus inicios haya sido un incipiente órgano colegiado, el Parlamento le da cohesión a una nación, al homogeneizarla, educarla, resolver sus conflictos, definirla, darle identidad. Podría agregarse que inclusive la función legislativa, que se tratará posteriormente, es parte de la función de integración, pues a través del derecho se define y se integra una nación.

En esta función integradora, el Poder Legislativo vigoriza la convivencia de la sociedad e incorpora siempre nuevos elementos, puesto que el fenómeno jurídico tiene la característica de ser permanentemente insu-

ficiente. En otras palabras, el derecho siempre requiere de su actualización ante la imposibilidad de prever en forma indubitable todas las manifestaciones de la realidad que demanda una norma regulatoria. A su vez, el tipo de normas jurídicas que emanan del Congreso corresponden a la filosofía política que anima a una nación. El escritor francés Georges Burdeau (1984, t. I, vol. 1, 67) señala: “La regla jurídica siempre es la expresión de una política; al condicionar sus comportamientos, tiende a introducir en el grupo un cierto tipo de intercambios, los que coinciden con valores que se consideran dignos de ser respetados”.

El derecho guía a una sociedad; es en cierta forma un proyecto de futuro. Por eso su lenguaje es prescriptivo; está implícita una intención de transformación, en contraste con el lenguaje descriptivo que se sujeta a relatar la realidad. El lenguaje del derecho es intencional puesto que encierra un deber ser y por lo tanto encauza a una sociedad a determinadas metas. Todo derecho tiene un fin al que debe sujetarse la voluntad de gobernantes y gobernados, y ese fin está constituido por un valor que a su vez se desprende de la filosofía política prevaleciente en el Parlamento. Por tanto, se puede, a través del conocimiento del derecho, percibir —en forma aproximada— el tipo de nación de que se trata. Agregaría que es el elemento cultural más relevante en la conformación de un Estado. El surgimiento del Estado nacional, con todo y que se hayan refutado las tesis contractualistas, requirió algún tipo de convención de la que emanaron los acuerdos, los pactos, los proyectos, las normas jurídicas, que son elementos integradores del Estado. Esta evolución la describe Michael Oakeshott (2000, 342 y 343) en los siguientes términos:

En una época anterior, los métodos reconocidos para la transformación de los intereses en derechos habían sido judiciales; los “Parlamentos” y los “consejos” de la Edad Media habían sido sobre todo cuerpos judiciales. Pero de estos “tribunales de derecho” surgió un instrumento con una autoridad más enfática para reconocer nuevos intereses convirtiéndolos en nuevos derechos y deberes; surgieron cuerpos legislativos. En esta forma, un gobernante y un representante parlamentario de sus súbditos llegaron a compartir la actividad de “hacer” la ley. Y la ley que ellos hacían era favorable para los intereses de la individualidad: proveía el detalle de lo que se convirtió en una condición bien entendida de la circunstancia humana, comúnmente denotada por la palabra “libertad”. En esta condición se aseguraba a cada súbdito el derecho de seguir sus direcciones de actividad esco-

gidas con los menores impedimentos posibles por parte de sus semejantes o de las exacciones del gobierno mismo, y con la menor distracción posible de las presiones comunales. La libertad de movimiento, de iniciativa, de expresión, de creencia y observancia religiosa, de asociación y disociación, de heredar y recibir herencias; la seguridad de la persona y la propiedad; el derecho a ser regido por una ley conocida, aplicable por igual a todos los súbditos. Y estos derechos, apropiados para la individualidad, no eran los privilegios de una sola clase; eran la propiedad de todos los súbditos por igual. Cada uno de ellos significaba la abrogación de algún privilegio feudal.

Esta manera de gobernar, que alcanzó su culminación en el gobierno “parlamentario” que surgió en Inglaterra y otras partes a fines del siglo XVIII y principios del XIX, fue teorizada concurrentemente en un entendimiento de la función propia del gobierno. Lo que había sido una “comunidad” llegó a reconocerse como una “asociación” de individuos: ésta era la contrapartida, en la filosofía política, del individualismo que se había establecido en la teoría ética. Y se entendía que la función del gobierno era el mantenimiento de arreglos favorables para los intereses de la individualidad, es decir, arreglos que emancipaban al súbdito de las “cadenas” (como dijo Rousseau) de las lealtades comunales, y constituía una condición de la circunstancia humana en la que podrían explorarse las sugerencias de la individualidad y disfrutar la experiencia de esa individualidad.

En los inicios del parlamentarismo, uno de sus más relevantes teóricos, el abad Siéyès (Renault, 1993, 42), definía a la nación revolucionaria como “un cuerpo de socios que viven bajo una misma ley común y representada por la misma legislatura”. Ahí, en forma muy concreta, se reconoce la función integradora del Parlamento para darle forma a las naciones y a los Estados.

El Parlamento resuelve la relación del individuo con la sociedad y, a su vez, con las autoridades estatales; es una especie de “sismógrafo del cambio social”, algunas veces estimulando reformas y otras, siendo un factor de conservación del orden preestablecido. Por consiguiente, el orden jurídico es factor de cambio y de estabilidad. La democracia requiere de instituciones para resolver los conflictos. Los sistemas autoritarios los resuelven con represión o a través de quien ejerce el poder. Democracia significa, por el contrario, “aceptar los conflictos, no con el fin de apaciguarlos sino de prevenir que se conviertan en belicosos” (Dahrendorf, 1998, 134). Los partidos políticos, las elecciones y el Parlamento son ins-

tuciones que se ocupan del conflicto sin que haya revolución y haciendo prevalecer el Estado de derecho. Es la fuerza del cambio domesticada. Resolviendo conflictos se cumple también con la función integradora. El sociólogo francés Alain Touraine (2000, 9) lo dice con las siguientes palabras:

Se trata de aprender a vivir junto con nuestras diferencias, a construir un mundo que sea cada vez más abierto pero que posea también la mayor diversidad posible. Ni la unidad, sin la cual la comunicación se torna imposible, ni la diversidad, sin la cual la muerte se impone sobre la vida, deben ser sacrificadas una a la otra. Es preciso definir la democracia, ya no como el triunfo del universal sobre los particularismos sino como el triunfo de las garantías institucionales que permiten combinar la unidad de la razón instrumental con la diversidad de las memorias, el intercambio con la libertad.

Precisamente el Parlamento tiene la tarea de deliberar, verbo que significa “considerar el pro y el contra de nuestras decisiones, antes de realizarlas; resolver una cosa con premeditación”. Implica entonces liberar conciencias, ventilar criterios encontrados, dilucidar hechos, en el propósito de definir rumbos. Entonces, la democracia sólo se da si tiene órganos deliberativos con una conformación institucional en la cual se combinen las libertades individuales y las colectivas, se concilien las distintas tendencias ideológicas y se resuelvan los conflictos nacionales. El Parlamento, como la más importante institución para impulsar la democracia, en esta función integradora, va también conformando una cultura democrática. De nuevo acudo a Touraine (*ibidem*, 7):

Durante varios siglos hemos asociado la democracia a nuestra liberación de las cárceles de la ignorancia, la dependencia, la tradición y el derecho divino, gracias a la unión de la razón, el crecimiento económico y la soberanía popular. Queríamos poner en movimiento a la sociedad, económica, política y culturalmente, y liberarla de los absolutos, las religiones y las ideologías de Estado, para que no estuviera sometida más que a la verdad y a las exigencias del conocimiento. Teníamos confianza en los lazos que parecían unir la eficacia técnica, la libertad política, la tolerancia cultural y la felicidad personal.

En este contexto, el papel del Parlamento es fundamental. No hay democracia sin conciencia de pertenencia a una colectividad política. Por

ello, al ser el Parlamento un mosaico representativo de una comunidad, colectividad o nación, va consolidando la responsabilidad de los ciudadanos; al participar todos de alguna manera en los acuerdos, se vigoriza esa conciencia de pertenencia, de solidaridad y de confianza. El ciudadano siente que su opinión ha sido ponderada y, por lo tanto, se identifica con las normas y con las políticas públicas. De ahí precisamente la fuerza que emana de los pueblos que viven en democracia. La conclusión es contundente: la democracia requiere de instituciones en las que se dé el reconocimiento del otro, y ésta es, en forma escueta, la característica del Parlamento y de su función integradora. Robert Dahl (1999, 56), a su vez, señala cuáles son las consecuencias deseables de la democracia:

- a) Evita la tiranía.
- b) Derechos esenciales.
- c) Libertad general.
- d) Autodeterminación.
- e) Autonomía moral.
- f) Desarrollo humano.
- g) Protección de intereses personales esenciales.
- h) Igualdad política.
- i) Búsqueda de la paz.
- j) Prosperidad.

Y agrega cuáles son las instituciones que la democracia requiere para alcanzar estos fines:

- Cargos públicos electos.
- Elecciones libres, imparciales y frecuentes.
- Libertad de expresión.
- Fuentes alternativas de información.
- Autonomía de las asociaciones.
- Ciudadanía inclusiva.

Estas instituciones se consolidan en el Parlamento. Con el método adoptado, de nuevo acudo a algunos clásicos para dilucidar con claridad esta función de integración. Edmund Burke, en su texto *Thoughts of the Cause of the Present Discontents*, expresaba:

Ellos [los miembros del Parlamento] creen que ningún hombre puede actuar con efectividad si antes no alcanza acuerdos; que ningún hombre puede alcanzar acuerdos si previamente no actúa con confianza; que los hombres no pueden actuar con confianza si no están unidos por opiniones comunes, afectos comunes e intereses comunes (Arendt, 1997, 78).

Para alcanzar esta articulación, el experto en derecho parlamentario, Luis María Cazorla Prieto (1985, 98), destaca el papel del Parlamento:

La institución parlamentaria es el valladar más alto ante el cual han de chocar las exageraciones corporatistas y contractualistas; de ahí que estas concepciones ataquen medularmente a la esencia del Parlamento. Las cámaras, a través de su función-resumen de integración, universalizan, como hemos visto, los problemas; es decir, es el órgano constitucional que está en mejores condiciones para abordar los problemas con una visión general, despegada de un interés parcial, precisamente por la concurrencia de todo tipo de intereses que se dan dentro de ellas. De este modo, el Parlamento se convierte en un factor de unión, cohesión y colaboración en el ámbito público de una sociedad. Efecto que se multiplica por la publicidad que preside sus debates, por lo que su función de integración es pública y notoria.

En el mismo sentido, el escritor español Pablo Lucas Verdú (1976, 280) expresa:

El Parlamento es una “significativa expresión del genio político occidental” por varias razones: en la medida que ha recogido las pretensiones e intereses de diversos estratos sociales: nobles, clero alto, caballeros, burgueses en tiempos medievales; aristócratas, terratenientes, burguesía comercial, industrial y financiera en el tránsito del siglo XIX al actual. Burguesía, clases medias, representantes de los trabajadores en los Parlamentos actuales, institucionalizando, en cierto modo, la lucha de clases.

Por su función integradora, el Parlamento es algo más que una institución jurídica o que un órgano con funciones específicas; desempeña una tarea cultural para darle sustento de racionalidad y de ética al aparato estatal en su conjunto. La paradoja de la función de integración es que tiene siempre a un objetivo inalcanzable, pues nunca una sociedad está definitiva y absolutamente integrada. Hoy, al inicio del siglo XXI, existe,

en todos los órdenes, una gran dosis de imprevisibilidad y de incertidumbre, lo cual obliga permanentemente a la reflexión y a los acuerdos. Frente a los retos de la globalización, la pregunta sigue siendo crucial: ¿podemos vivir juntos y ser a la vez iguales y diferentes? Touraine (1997, 56) cuenta que, en una marcha, jóvenes franceses de ascendencia árabe gritaban: “¡Vivamos juntos con nuestras diferencias!”, lo que suscitó la siguiente interrogante al sociólogo francés: “¿Podemos escapar a la elección entre dos soluciones igualmente destructivas: vivir juntos haciendo a un lado nuestras diferencias o vivir separados en comunidades homogéneas que sólo se comunicarán a través del mercado y la violencia?”.

Sí se puede escapar a esa encrucijada fatal. Esto es factible a través de instituciones como el Parlamento, que, sin ser la única, es tal vez la más relevante para crear las fuerzas centrípetas que le den cohesión a una sociedad, disminuyendo el peligro de las fuerzas centrífugas siempre latentes en una sociedad.

III. FUNCIÓN DE INTEGRACIÓN EN MÉXICO

En la época incipiente de la Independencia, esa función integradora fue vislumbrada por los más connotados legisladores mexicanos. Mariano Otero, en un memorable discurso pronunciado en 1842, conocido como “El pacto en lo fundamental”, expresa:

Mas a nosotros el nombre de *legisladores* nos advierte que nuestra tarea es la de constituir un pueblo nuevo, dándole sus leyes fundamentales, fijando con ellas las condiciones de su vida política, resolviendo, en una palabra, el problema todo de su destino. Este era también el único sentido en que la Antigüedad consagraba la palabra de *legislador* para recordar la memoria de los grandes hombres que habían fundado las naciones poderosas; y este solo recuerdo hiere la imaginación y produce un terror involuntario, una especie de respeto religioso hacia una obra que en su concepción sola, parece exceder la fuerza de la inteligencia humana.

En el siglo XIX, el papel del Parlamento fue preponderante, aunque en sus primeras décadas se vivió lo que algunos autores señalan como la sociedad fluctuante —periodo al cual no se puede catalogar como un Estado constituido porque en realidad se estaba viviendo la integración de una

nación—, inspirada en el liberalismo político. El periodista y político Ignacio Ramírez lo habría de decir el 5 de febrero de 1864: “De nuestras santas instituciones: Constitución, reforma, independencia, patria, dioses que la tempestad reveló a los mexicanos” (Monsiváis, 2000, 190).

En el Congreso se confrontaron las dos corrientes ideológicas (liberal y conservadora) que vendrían a conformar la república mexicana. Las describe con las siguientes palabras Luis Villoro (1977, 208):

Los dos movimientos tienen una dirección totalmente inversa. Mientras el uno parte de la posibilidad elegida para transformar la realidad, el otro toma pie en esa realidad y retrae a ella la posibilidad. Para el primero, el hombre, a la imagen de los remos que después de saltar sobre la superficie jalan hacia sí la nave, debe adelantarse al movimiento espontáneo de la sociedad para impulsarla desde el futuro; para el segundo, en cambio, el hombre debe acompañar el crecimiento social cuidando tan sólo de no adelantarse a su marcha como el timonel debe adaptar sus movimientos a las fuerzas combinadas de los elementos que impulsan su nave. Cada uno arriesga zozobrar en un escollo distinto; sus tentaciones son antagónicas, como lo son sus vivencias del tiempo. El uno tiende a violentar la realidad al tratar de llevarla hasta el proyecto; el otro suele esclavizar la posibilidad al sobajarla hasta la realidad. Al conjuro del futuro advierte la violencia, a nombre del pasado perdura la esclavitud: antinomia fundamental que aparece una y otra vez bajo distintas formas.

El Congreso mexicano se vio sacudido por estas dos corrientes que fueron conformando las instituciones de la República. La parte tal vez más brillante de esa función integradora del Poder Legislativo mexicano se vivió en el Congreso de 1856, como lo describe Daniel Cosío Villegas (1957, 559):

La historia mexicana tiene páginas negras, vergonzosas, que daríamos mucho por poder borrar; tiene páginas heroicas que quisiéramos ver impresas en letra mayor; pero nuestra historia tiene una sola página, una página única, en que México da la impresión de un país maduro, plenamente enclavado en la democracia y en el liberalismo de la Europa Occidental moderna. Y esa página es el Congreso Constituyente de 1856. A él concurrieron hombres de las más variadas tendencias; hombres, además, de convicciones muy definidas; de fuertes pasiones algunos y otros con un temperamento combativo que fácilmente alcanzaba a tocar la temperatura del fue-

go; pero en ningún momento, ni siquiera usando inocentes triquiñuelas parlamentarias, nadie quiso imponerse por la violencia o la sorpresa, o desconocer, o siquiera regatear las resoluciones de la mayoría.

Muchos autores ven en la dictadura de Porfirio Díaz una interrupción del proyecto liberal y en la Revolución mexicana un retorno a las ideas de la Reforma. Sin embargo, ya en el porfiriato habría de incorporarse un elemento que ha causado enorme daño a esa función integradora que debe desempeñar el Parlamento: la simulación. Lo han dicho distintos autores estudiosos del Parlamento mexicano: éste vive en un permanente desgarramiento entre su realidad y un mundo idealizado porque precisamente las ideas cohesionadoras de la nación han sido mal definidas o han sido mal instrumentadas. El hecho es que no han dado el resultado esperado. Así pues, la función integradora sigue siendo una tarea vital del Congreso mexicano. La pregunta es si podrá asumirla en plenitud y si aquello que conciba será de utilidad para la sociedad mexicana. Estas ideas habrán de ser retomadas más adelante.

IV. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

¿Por qué una asamblea tiene que aprobar un proyecto de ley? Las asambleas no son el órgano idóneo para hacer buenas leyes porque éstas son el resultado del talento de un jurista consagrado o bien de un equipo de expertos que por lo regular forman parte del Poder Ejecutivo. En general, las asambleas distorsionan o modifican para mal una iniciativa. Ese es el sentido de la frase que se le atribuye al político alemán Otto von Bismarck cuando expresa que a quienes les gusten las leyes y las salchichas que no vean cómo se hacen. En las negociaciones —es mi experiencia como legislador— se pierde mucho de la calidad y se sacrifica una buena técnica legislativa en aras de alcanzar consensos. En lo referente a las iniciativas que presentan los propios legisladores, éstas casi siempre obedecen a un compromiso electoral o bien a un anhelo de dejar huella de su paso por el Poder Legislativo. De las miles de iniciativas que están en la “congeladora” de las cámaras mexicanas de autoría de diputados y senadores, es muy poco aquello digno de rescatarse. Tal vez por estas razones los Parlamentos europeos restringen el derecho de ini-

ciativa de los legisladores y han creado figuras como la “legislación delegada” para reconocer al Ejecutivo sus atributos de mayor capacidad para presentar iniciativas y le han dado preponderancia a las asambleas parlamentarias en sus funciones de control y de integración. Aquí radica una diferencia sustancial en la evolución del Parlamento en sus dos vertientes, la del Parlamento inglés y la del Congreso de los Estados Unidos. Es pertinente hacer énfasis en esta diferencia sustancial para entender adecuadamente la función legislativa. Para ello, acudo a lo que expresara el investigador argentino Luis Saravia en el Congreso anteriormente citado:

Dice Bidegain que “dictar decisiones con fuerza de ley es la principal función de ambos, pero mientras el Parlamento se limita a *sancionar* leyes, el Congreso las *hace y sanciona*. Esto requiere una explicación y es aquí donde se hace presente la institución más sobresaliente del sistema parlamentario: el gabinete... El gabinete ejerce no sólo lo que en la teoría de la división de poderes se llaman funciones ejecutivas, sino que desempeña un papel primordial en la función legislativa del Parlamento, como que el gabinete está dirigido por el líder de la mayoría de la Cámara de los Comunes e integrado casi siempre por miembros de ésta, funcionando en realidad como si fuera una comisión de la cámara a la que le está reservada la iniciativa de las principales leyes. Los miembros del Parlamento han perdido casi por completo la iniciativa en materia de legislación y la han delegado en el gabinete, limitándose a discutir los proyectos que éste somete a su consideración y que, salvo en casos extraordinarios, han de contar con el apoyo de una mayoría bien disciplinada... Mientras el gabinete disfruta de la facultad de iniciar la mayoría de las medidas que han de convertirse en leyes, los miembros de las cámaras tienen la de presentar proyectos, pero con muy pocas probabilidades de que lleguen a cumplir íntegramente el proceso de sanción de las leyes, pues el reglamento asigna casi todo el tiempo a la consideración de las medidas propuestas por los ministros (*government business*), dejando a los miembros muy escasas oportunidades de promover la aprobación de sus proyectos. No solamente inicia el gabinete las principales leyes, sino que los ministros siguen de cerca el estudio a que se las somete en el Parlamento, procurando que no se les introduzcan modificaciones que puedan desvirtuar los propósitos o efectos de la medida...”. En definitiva, la función del Parlamento, tal como la caracterizan los autores ingleses contemporáneos, no es la de legislar sino la de ventilar quejas, extraer información sobre la manera de operar del gobierno, discutir los principios que éste se propone llevar a cabo

para que sus virtudes y defectos sean conocidos por el electorado, y ejercer la “función selectiva” en la formación del gobierno... “El Congreso debe hacer la ley en un sistema de este tipo y no simplemente debatir y sancionar proyectos en cuya redacción no ha tenido sino participación muy relativa”.

Es de la mayor relevancia esta distinción, pues en mucho explica el por qué el tipo congresional adoptado en México —por imitación de los Estados Unidos y que es asimilable al régimen presidencial— tiene una mayor vulnerabilidad para desempeñar con eficacia y oportunidad la función legislativa.

Ahora bien, vuelvo a la pregunta: ¿a quién se le ocurrió someter a asambleas la aprobación de iniciativas? En la evolución del Parlamento, se vio cómo en el siglo XVI se señala la necesaria aprobación de las *bills*, fundamentalmente las que obligaban a los causantes a contribuir con el erario. Bagehot (2005, 214) señala los primeros antecedentes:

La legislación como poder ejecutivo, no era para esos antiguos Parlamentos más que una ocupación secundaria. Ningún estatuto, que yo sepa, se aprobó bajo el reinado de Ricardo I, y todos los actos legislativos del periodo anterior a los Tudores no darían con qué vivir a un agente moderno que lograra el monopolio. Pero el derecho de oponerse a las leyes nuevas dominaba en todas las acciones de ese Parlamento, y eso era su principal utilidad. Impedir que el rey se permitiese la libertad de cambiar los principios casi sagrados del derecho constitucional sin preguntar a la nación si consentía en ello o no, tal era el papel principal del sistema. Para los actos excepcionales y singulares, porque así es como en esta época se consideraba todo acto legislativo nuevo, el rey debía tentar el sentimiento popular como para las demás medidas es menester. A él era a quien en definitiva pasaba el derecho de hacer las leyes, pero no las decretaba más que después de haber consultado a los lores y a los comunes, y sólo entonces emanaba el decreto de él, revestido de una autoridad sagrada que le daba fuerza. No tocaba en las reglas directivas de la vida ordinaria, sino después de haber consultado al pueblo; sin eso no se le hubiera obedecido en aquella edad primitiva, cuando se temían menos que hoy se temen las calamidades de la guerra civil.

John Locke nos da otro antecedente en el párrafo 141 del *Segundo tratado del gobierno civil* en los siguientes términos:

El Poder Legislativo no puede transferir a otras manos el poder de hacer las leyes, ya que ese poder lo tiene únicamente por delegación del pueblo. Es el pueblo el único que puede señalar cuál ha de ser la forma de gobierno de la comunidad política, y eso lo hace al instituir el Poder Legislativo, y señalar en qué manos debe estar. Una vez que el pueblo ha dicho: "...nos sometemos a lo que resuelvan tales o cuales personas y a ser gobernados por leyes hechas por tales formas", nadie puede tratar ya de imponer sus leyes a los demás: ni el pueblo queda ligado por tales leyes, y sí únicamente por aquellas promulgadas por quienes ese pueblo ha autorizado y elegido para semejante misión.

Ese fue el reclamo con el que las trece colonias americanas iniciaron su independencia: "no hay impuestos sin representación". De esta forma, al pasar por una asamblea, las leyes se legitiman, se difunden y los ciudadanos las sienten como suyas, sobre todo aquellas que contienen obligaciones pecuniarias. Se atribuye a Tallyerand la redacción definitiva del artículo sexto de la Declaración de los Derechos del Hombre, que podría calificarse como el texto más logrado de la definición de función legislativa:

La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente, o a través de sus representantes, a su formación. Debe ser igual para todos, tanto si los protege como si los castiga. Al ser todos los ciudadanos iguales ante sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos o empleos públicos, en relación con sus capacidades... (Calasso, 2000, 105).

Aunque ya he dicho que la función legislativa es parte de la función de integración, me abocaré, en forma amplia, al estudio específico de la primera, pues creo que en su errónea concepción han radicado muchas de las fallas del Congreso mexicano y del sistema jurídico en su conjunto. ¿Cuándo y dónde se originan las prescripciones que regulan la conducta de los hombres? La respuesta remitiría al origen de la organización política y, con toda certeza, a una mezcla entre religión, moral y un incipiente derecho.

La condición humana siempre requiere de una normatividad que regule su comportamiento, dado que con frecuencia ese comportamiento no corresponde a una concepción valorativa que se conforma por la cultura de los pueblos. El siglo XX se caracterizó por un gran debate con rela-

ción a la objetividad y subjetividad de los valores; al inicio del siglo XXI todas las naciones coinciden en la validez universal de determinados principios, fundamentalmente los referentes a los derechos del hombre y que derivan de la dignidad de la persona. Existe un creciente consenso que identifica a la democracia como la forma más eficaz para organizar el poder y para evitar sus abusos, lo cual explica la caída de regímenes autoritarios. Podría inclusive agregarse que cada vez hay una mayor convergencia en los sistemas jurídicos de todas las naciones para garantizar un mínimo de derechos y libertades a los individuos.

Todo lo anterior tal vez derive de las terribles experiencias que la humanidad vivió en el siglo XX como consecuencia del abuso del poder y del resquebrajamiento de los principios del Estado de derecho. Al haber padecido en carne propia el totalitarismo, las dictaduras, las conflagraciones bélicas y las utopías ideológicas que se quisieron imponer coactivamente desde el poder, la humanidad hoy se apresta con optimismo a vigorizar el concepto de ciudadanía con todas sus implicaciones, que, como bien lo entendía Hanna Arendt, es “el derecho a tener derechos” (Laffer, 1991, 33). Por lo tanto, la tendencia más clara hacia el siglo XXI se dará en lo jurídico para construir sistemas legales que fortalezcan los valores fundamentales del hombre y, en este sentido, significa también una vigorización del órgano encargado de hacer leyes, es decir, el Parlamento, el Poder Legislativo.

Con todo, en México no se ha definido con precisión la función legislativa; se ha privilegiado ésta sin delimitar los alcances del derecho y frecuentemente sobreestimando su capacidad para modificar la realidad. Una tarea importante en la consolidación de las instituciones democráticas es la de definir para qué sirve el derecho y para qué no sirve, reconociendo sus limitaciones y utilizándolo como un instrumento de cambio, pero limitado a un orden y a una estabilidad que es precisamente el ámbito en el que el derecho opera. En este capítulo pretendo definir la función legislativa y precisar los principios que deben orientarla.

Toda organización política tiene la capacidad de darse sus propias normas, pero solamente las democracias tienen esquemas en los que participa la ciudadanía a través de sus representantes. La diferencia entre sistemas políticos que imponen sus normas desde el poder y aquellos que conforman su derecho a través de algún esquema de participación ciudadana es, entre otros aspectos, lo que distingue a los sistemas autoritarios de los sistemas democráticos. La función legislativa es tan importante

que incluso el artículo 16 de la Declaración de los Derechos Humanos consigna como una forma de respetar al ciudadano el que las leyes sean resultado de un proceso legislativo que se distinga porque haya división de poderes. Friedrich A. Hayek (1985, 141) dice a este respecto: “Se ha dicho, con indudable acierto, que la función legislativa, es decir, la relativa a la elaboración deliberada de leyes, es el invento humano que mayor trascendencia ha tenido, siendo sus consecuencias incluso superiores a las correspondientes al descubrimiento del fuego o de la pólvora”.

José Ortega y Gasset (1974, 155) hace un símil interesante de la función legislativa:

...el derecho no es mero reflejo de una realidad preexistente, porque entonces sería superfluo; el derecho, la ley, son siempre algo que añadimos a una espontaneidad insuficiente; es la corrección de lo roto; son estímulos a lo que no es aún pleno; son, pues, incitaciones y, si queréis, aparatos ortopédicos, nada más fácil que reírse de los aparatos ortopédicos, olvidando que el mundo está lleno de tullidos, de cojos y de herniados. La ley tiene que suscitar nuevas realidades, la ley ha sido antes y lo será, cada vez más creadora; la ley es siempre más o menos reforma y, por tanto, suscitadora de nuevas realidades.

Esto significa que la norma jurídica corresponde a una imperfección del ser humano; una sociedad de ángeles o de robots, obviamente, no requeriría de normas jurídicas. Dos ingredientes conforman al derecho: 1) el conocimiento de la realidad ante la cual se está inconforme y que por tanto se desea modificar, y 2) un conjunto de valores que orientan el criterio para hacer las leyes, por lo que bien podría decirse que todo derecho es un proyecto de futuro. La función legislativa se considera como una de las fuentes que generan el derecho. El *Diccionario Jurídico* del Instituto de Investigaciones Jurídicas define las fuentes del derecho de la siguiente manera:

En la literatura jurídica, con la expresión “fuente del derecho” se alude al origen de las normas jurídicas (*i. e.*, a su formación histórica) y a su fundamento de validez. La expresión es ambigua y tradicionalmente equívoca; dos son, sin embargo, sus usos más generales. En sentido lato se aplica a los hechos, doctrina e ideologías que en modalidades diversas influyen sobre las instancias creadoras del derecho. En este sentido, la recesión, la guerra, la epidemia, el liberalismo, el utilitarismo, etcétera, serían “fuentes del derecho”.

En un sentido más técnico, la expresión designa los eventos (hechos o actos) cuya realización es condición para que surja una norma en un determinado orden jurídico. En otros términos: “fuentes del derecho” son los hechos o actos de los cuales el ordenamiento jurídico hace depender la producción de normas jurídicas.

La función legislativa, de acuerdo con la misma obra, se entiende de la siguiente forma:

La actividad legislativa se concreta en la elaboración de normas jurídicas. La doctrina ha reconocido dos aspectos inherentes a la legislación. Un aspecto formal se refiere a la exigencia de formular clara, inequívoca y exhaustivamente los preceptos contenidos en las leyes. Otro aspecto, el material, consiste en la ordenación de las instituciones que tienden a solucionar y satisfacer congruentemente los conflictos. Estos aspectos integran la coherencia estructural de la legislación que, en sus aspectos fundamentales, coinciden con los elementos de la codificación según la concepción racionalista del *jusnaturalismo*.

La legislación es una concepción estática frente a la realidad social, mientras que la naturaleza de la función legislativa es dinámica en tanto que implica una apreciación de los valores e intereses aplicables en las relaciones sociales. El legislador cumple una tarea política plena al decidir en un territorio y tiempo dados sobre los valores e intereses dignos de ser plasmados en las leyes.

La legislación como fuente formal del derecho posee las siguientes características: 1) se trata de un procedimiento para la creación de normas jurídicas generales; 2) dicho procedimiento debe observar determinadas formalidades y se manifiesta en forma escueta; 3) existe cierta jerarquización entre las leyes que la integran, y 4) es producto de las políticas escogidas por los poderes del Estado.

Para ejercer la función legislativa, cuando menos hay que dominar cinco disciplinas básicas:

- 1) La sociología jurídica, que permite, en el análisis de un problema específico, determinar si la solución puede ser a través de una ley.
- 2) La filosofía del derecho, para determinar los valores o fines que deben orientar al legislador para modificar una realidad ante la cual se está inconforme.

- 3) El derecho comparado, para cotejar diferentes experiencias con otras naciones que pueden ser útiles en la toma de decisiones.
- 4) La técnica legislativa, que permite hacer lo mejor posible las normas.
- 5) El derecho parlamentario, que precisa los pasos del proceso legislativo para que culminen con la iniciación de la vigencia de la norma jurídica correspondiente.

Por supuesto, habrá que ver de qué rama del derecho se trata para también nutrirse de sus características propias. Nos parece pertinente complementar las anteriores reflexiones con las recomendaciones que sobre la función legislativa nos formula el filósofo del derecho Norbert Birkbeck (1993, 145-147):

- 1) Primero y sobre todo hay que establecer si se trata de la regulación de una *necesidad* o si existe una necesidad de regulación.
- 2) Sigue la discusión sobre la mejor manera de resolver el problema. ¿Es necesaria una ley?, ¿qué regulación podría sustituirla?, ¿por ejemplo, un libre convenio de los futuros afectados?
 - a) La elaboración de las leyes es costosa y exige mucho tiempo y trabajo; las consecuencias de cada ley son imprevisibles, y la capacidad de aceptación de los destinatarios es limitada, por lo que el número de leyes ha de limitarse a lo más esencial. Su utilidad ha de medirse por el bien común.
 - b) Hay que analizar lo que una ley determinada contribuye a situar a los destinatarios en un estado de estabilidad y apertura y a mantenerse en él. A menudo se recurre al legislador, cuando el derecho ya existente ya bastaría. El pedir nuevas leyes puede pretender ocultar ciertos problemas que plantea la aplicación de las leyes existentes. El reproche de no haber aplicado los medios que están a disposición es más grave que no tenerlos. Se puede así representar ante la opinión pública el papel de un Estado que sigue estando inerte. Un proyecto legislativo sirve eventualmente de pretexto para la provocación de enfrentamientos políticos de partido.
 - c) También puede solicitarse la promulgación de leyes para eximir a los miembros del Poder Judicial de tener que hacer una valoración propia. Así no tendrá que asumir la responsabilidad frente a

los ciudadanos ni sobre el propio obrar, sino meramente la responsabilidad concreta frente a la ley. Con vistas a descargar la propia conciencia, cabe desear en las leyes una presencia más acentuada de la comunidad.

- 3) En caso de tomar la decisión a favor de la forma legal hay que esbozar los elementos y reglamentaciones imprescindibles de la ley en cuestión. Junto a los puntos de vista mencionados de la necesidad y aplicabilidad de la ley hay que añadir aquí los de claridad y capacidad orientativa.

La forma que se da al contenido de la ley ha de ajustarse a los postulados del derecho. No ha de excluirse por completo la posibilidad de una ley permisiva, es decir, que permita durante un cierto periodo de tiempo algo por lo demás prohibido.

- 4) La pregunta inmediata es ésta: ¿hay que dictar una ley independiente o son preferibles las adiciones a las leyes ya existentes?, ¿conviene un cambio del derecho o su complemento?, ¿ha de regir la ley sólo por un tiempo determinado?, ¿hay que intentar llevar a cabo un proyecto piloto, limitado en el espacio, haciendo depender de sus resultados su introducción en todo el ámbito jurídico?, ¿cómo debe valorarse el resultado? De acuerdo con nuestras pautas, el principio fundamental debería ser aquí el del mínimo gravamen posible para las personas, así como la estabilidad, la ampliación y la multiplicación de las posibilidades vitales.
- 5) La ley ha de elaborarse en común teniendo en cuenta los grupos de intereses y las opiniones de los especialistas que pueden contribuir a la mejora de la ley e informar sobre su aplicabilidad. La ampliación del círculo de asesores ha de servir para no darle a la ley el carácter de otorgamiento y, en definitiva, para conocer de dónde pueden surgir las resistencias a la ley y qué tipos de impedimentos pueden darse para su aplicación.
- 6) ¿En qué actitud debería darse la votación final sobre la ley y en el Parlamento, para que la ley pudiera imponerse como obligatoria? Cuando no se dicta para un determinado periodo, no se dirige únicamente a quienes viven en ese momento. Por esto es tanto más importante, desde el valor de la autodeterminación y de la creación de espacios de libertad que sostiene la vida, exigir que el legislador es-

té legitimado desde el punto de vista de los destinatarios. Estructura legal y democracia de un Estado de derecho van estrechamente unidas.

Si la vida social ha de ser el encuentro de uno mismo en la aceptación del otro, toda obligación necesita de la suprema afirmación que arranca del asentimiento del interesado. No se trata de una mayor disposición para aceptar los contenidos legales, sino de la menor actitud posible del sentimiento de extrañeza, incluso con vistas a los descendientes. Pero ¿qué ocurre cuando los vivientes piensan justo de un modo egoísta en su bien como tales vivientes? La aplicación del derecho sólo es válida cuando se aplica a uno mismo y a los demás, cuando se hace en nombre propio y vicariamente en representación de los otros.

- 7) La ley adquiere su fuerza obligatoria mediante la promulgación: la obligación supone un conocimiento. Entre la promulgación y el momento en que la ley tiene fuerza jurídica está el periodo intermedio, que se llama *vacatio legis*. Su fijación está sujeta a los criterios mencionados.

Según el filósofo del derecho Lon L. Fuller (Vigo, 1991, 96), las normas jurídicas deben ser: *a)* generales; *b)* promulgadas; *c)* no retroactivas; *d)* claras y comprensibles; *e)* libres de contradicciones; *f)* de posible cumplimiento; *g)* estables, y *h)* medios para garantizar la congruencia entre el derecho y la acción oficial de administración y aplicación de la ley.

El filósofo francés Michel Villey (Vigo, 1991, 278), a su vez, hace la siguiente reflexión:

El derecho es a la vez fruto de la razón y de la voluntad: de la razón, en la medida que deriva de la ciencia de la naturaleza; de la voluntad humana, en tanto que la potestad legislativa le agrega fijeza, forma escrita rígida y precisión... Lo que se agrega a los resultados del estudio de lo justo por naturaleza, para formar el derecho positivo, es en gran medida arbitrario, o por lo menos no puede darse de él una justificación racional... Uno de los grandes principios de la doctrina es el que la legislación y la jurisprudencia son cuestión no de inteligencia o razonamiento discursivo, sino de prudencia. La prudencia es precisamente esa virtud intelectual que decide, en vistas a la acción, acerca de las situaciones contingentes, sin tener el tiempo ni los medios de explicar sus razones. Ella es, por excelencia, la virtud del legislador y el juez.

El filósofo del derecho Manuel Atienza propone cinco modelos, ideas o niveles de racionalidad, desde los que puede contemplarse la legislación:

...una racionalidad lingüística, en cuanto que el emisor (edictor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (el destinatario); una racionalidad jurídico-formal, pues la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico; una racionalidad pragmática, pues la conducta de los destinatarios tendría que adecuarse a lo prescrito en la ley; una racionalidad teleológica, pues la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos; y una racionalidad ética, pues las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética (Carbonell *et al.*, 2000, 19).

El investigador Reyes Rodríguez Mondragón hace las siguientes recomendaciones:

- 1) Plantear correctamente el problema, esto es, definir qué es lo que buscamos mejorar.
- 2) Identificar a los actores involucrados, sus intereses y los casos relevantes a regular.
- 3) Conocer los incentivos y las motivaciones que originan el interés jurídico sobre las conductas a regular o a propiciar.
- 4) Determinar la importancia y necesidad de la institución formal, los prejuicios por la ausencia de las reglas formales: *¿qué pasa si no pasa nada?*
- 5) Establecer los objetivos que se persiguen o perseguirán con la ley, la operatividad, consistencia y practicabilidad de los mismos.
- 6) Precisar la materia de ley, es decir, esclarecer qué conductas y qué aspectos de la misma se regularán.
- 7) Describir el contexto en el que se sitúa el problema (político, social, económico y jurídico).
- 8) Analizar quién es competente para actuar, quién la autoridad obligada a institucionalizar las iniciativas en la materia (federación, estados, municipios).
- 9) Precisar los distintos ámbitos en que se ejecutará la norma jurídica y los procesos a los que se sujetará la autoridad para dicha ejecución.

- 10) Formular y comparar las posibles alternativas de institucionalización, es decir, valorar el tipo de institución: planes o programas gubernamentales; reglamentos; leyes; modificaciones constitucionales; circulares o instrumentos administrativos.
- 11) Definir el momento en que se debe actuar y la vigencia de la institución.
- 12) Elegir el diseño institucional y su justificación ética.
- 13) Identificar las variables de cada uno de los diferentes niveles de racionalidad.
- 14) Definir las estrategias de negociación con los actores relevantes (Carbonell *et al.*, 2000, 86).

Por último, por sólo citar a algunos juristas en sus recomendaciones de hacer buenas leyes, se incluye a Diego Valadés (1994, 318), quien propone los procedimientos legislativos paranormativos, que no se encuentran prescritos en la Constitución y que son indispensables para que prospere una reforma:

Autoridad moral para impulsar una reforma; convicción generalizada —espontánea o inducida— de la necesidad de esa reforma; oportunidad —que incluye consideraciones políticas, económicas, administrativas y técnico-jurídicas— para la proposición; firmeza en el planteamiento; perseverancia para alcanzar el objetivo formal de la reforma y material de sus resultados; superioridad numérica entre quienes adoptan la decisión formal de legislar y entre los destinatarios a quienes la norma se aplica; convergencia de voluntades a un mismo tiempo y con relación a un mismo propósito, usualmente por medio de la negociación en paralelo con las fuerzas que intervienen y los intereses que se afectan; reservas estratégicas frecuentemente consideradas a manera de proyectos alternativos que temperen o encubran los propósitos originales, pero que en todo caso no los cancelen, y economía de fuerzas, para no generar fricciones innecesarias, descubrir aspectos no deseados, precipitar o anular proyectos reservados para el futuro, comprometer excesivamente o desprestigiar a los apoyos, tornándolos inútiles para ulteriores ocasiones, o exhibir ostentosamente los elementos de la estrategia misma, reduciendo por consiguiente la posibilidad de seguirla aplicando.

A partir de que se reconoció al Parlamento la capacidad de hacer leyes, ha habido un debate fundamental: ¿el derecho sigue a la realidad y

va detrás de ella o la guía y entonces la precede? Históricamente, estas posiciones fueron sostenidas por el jurista alemán Friedrich Karl von Savigny, de quien el jurista estadounidense W. Friedman (1966, 21) hace el siguiente comentario, sintetizando su posición:

Sólo cuando la costumbre popular, articulada en parte por los jurisconsultos, se ha desarrollado plenamente, puede y debe entrar en acción el cuerpo legislativo. Savigny condenaba en particular la tendencia a la codificación del derecho inaugurada por los códigos napoleónicos y rápidamente propagada por el mundo civilizado.

En el otro extremo está la posición del filósofo Jeremy Bentham, quien sostiene la tesis de que los instrumentos legislativos son órganos activos que efectúan reformas sociales, en parte como respuestas a necesidades sociales sentidas y en parte estimulándolas.⁹

Desde el México independiente se ha discutido sobre los alcances del derecho para generar cambios. Quienes pretendían que la ley se sujetara a la realidad y que el legislador se conformara con plasmar en la norma jurídica lo ya acreditado en los hechos, se identificaban con el pensamiento conservador. Su figura más sobresaliente, Lucas Alamán (Villoro, 1977, 208), consideraba que: “Los males deben remediarse no sólo sin chocar con aquellas inclinaciones manifestadas por el transcurso del tiempo, sino por el contrario, lisonjeándolas y favoreciéndolas”. Alamán denuncia la mentira y la demagogia, que no es otra cosa que la hipocresía sistematizada en la política y en el derecho. En el otro extremo destaca el jurista José María Luis Mora (Villoro, 1977, 243), quien expresaba que la sabiduría política consiste en anticiparse a los acontecimientos, haciéndolo “no como soberano que cede sino como soberano que prescribe”. He ahí las dos tendencias que jalen el trabajo legislativo en el transcurso de nuestra historia. Corresponde al viejo choque entre costumbre y ley. Francisco Zarco (Woldenberg, 1999, 45) señala que el legislador no debe renunciar a toda innovación o progreso y que las leyes deben arreglarse según las costumbres sin confrontar las tradiciones del pasado o simplemente transformarlas.

⁹ Me permito remitir a quien se interese más en este tema al libro *La política del derecho en la crisis del sistema mexicano*, de Juan José Rodríguez Prats, 1986, particularmente el capítulo primero.

Este debate se repite en el maderismo, en las personas de Luis Cabrera —quien manifiesta que él no ha arribado al Congreso para legalizar costumbres, sino para propiciar la profunda capacidad transformadora del derecho— y Querido Moheno —quien persevera en una constante crítica a lo utópico y lo fantasioso en que ha incurrido el derecho mexicano—. La generación de los “siete sabios”, considerada constructora de instituciones, superaba el dilema con el siguiente principio: “Hagamos lo necesario, posible”. Esto es, superar la idea de limitarse a realizar lo posible para buscar lo necesario, incorporándole, en este caso, un sentido ético a la política y al derecho. Asimismo, existe una divergencia en la evolución de leyes o instituciones de México porque para algunos liberales éstas son instrumentos para impulsar el progreso, mientras otros creen que el derecho público es una acción transformadora de la realidad (Reyes Heróles, 1980, t. II, X).

Thomas Hobbes acuñó la fórmula clásica: la autoridad, no la verdad, hace las leyes. Según esto, la ley es voluntad y mandato, no un sabio consejo; no vale por virtud de cualidades morales y lógicas, sino precisamente como mandato. Hoy podría exclamarse: es la verdad, como un deber ser, y no la autoridad, la que hace la ley. El trabajo del legislador deja de ser producto de una imaginación fecunda para convertirse en el resultado de una voluntad comprometida con hechos y valores. Lucha entre lo ideal y lo real. Sí, el derecho sigue a la realidad, porque de ella parte, pero también la guía porque pretende moldearla. Parto de algo suficientemente probado por los hechos. Cuando no hay un órgano legislativo que asuma con capacidad su tarea de aprobar y de hacer leyes adecuadas a los requerimientos sociales, el derecho se genera en ámbitos distintos de los institucionales.

Dos autores han estudiado esto con profundidad. En primer término Carlos Wolkmer, quien escribe un ensayo denominado *Pluralismo jurídico. Un ordenamiento alternativo*, donde apunta que la cultura jurídica centralizadora producida por el desarrollo burgués capitalista favorece una producción legislativa que no concuerda con la realidad de la mayoría de la población. Para este jurista brasileño, los valores esenciales, como identidad, autonomía, participación democrática, etcétera, son una influencia para reformular la ley, el derecho y la justicia. El reconocimiento de otra cultura jurídica sólo ocurre en condiciones de cambio de lugar o de ruptura con las formas tradicionales de hacer lo jurídico. Por consiguiente, un cambio paradigmático en el derecho genera un nuevo

marco de legitimidad con una autorregulación auténtica. Wolkmer habla de ciertas fuerzas conformadoras del derecho equivalentes a lo que Ferdinand Lassalle denominaba “factores reales de poder” y que influían determinadamente en el diseño de instituciones jurídicas. Entre las ideas que hoy están preñando a los sistemas jurídicos de todas las naciones está la necesidad de descentralizar, simplificar, desregularizar.

De igual manera, Wolkmer afirma que la sociedad contemporánea está encontrando formas novedosas para racionalizar el comportamiento colectivo, ajenas a las que provienen del Estado y de su supuesta legitimidad. Esto plantea un reto enorme y abre un ámbito de reflexión —ya anotado por otros autores, como los fundadores de la Escuela Libre de Derecho— proclamando como principal postulado la imposibilidad de encajonar la prodigiosa actividad humana en cánones enclaustradores y siempre con el riesgo de ser obsoletos. Sin embargo, este autor hace una reflexión inquietante: ¿cuál de los dos ordenamientos jurídicos tiene mayor legitimidad y, por lo tanto, mayor validez en el sentido de tener mayor contenido ético y ser más eficaz y efectivo en su cumplimiento? La respuesta da para mucho, pero algo es evidente: el que un Poder Legislativo no cumpla su función legislativa y que de otros ámbitos emanen cierto tipo de normatividades, riñe con un buen Estado de derecho y plantea un desajuste entre un “derecho oficial” y un “derecho comunitario” —como lo denomina el autor—, lo cual aumenta la incertidumbre, que es una adversaria natural de todo orden jurídico.

Por su parte, el profesor de derecho constitucional Gustavo Zagrebelsky (2002, 37), en su ensayo *El derecho dúctil*, señala que la creación del derecho legislativo es la conclusión de un proceso político donde participan diversos grupos de presión, sindicatos, partidos, llamados sujetos sociales particulares, por el bien de sus propios intereses. Zagrebelsky va más allá y afirma (2002, 122):

¿Cuántas veces el significado en abstracto de una norma es diferente de su significado en el caso concreto?, ¿cuántas veces las condiciones reales de funcionamiento de una norma tuercen su sentido, en ocasiones invirtiendo la intención del legislador? Siempre que se produce esta desviación, el “derecho viviente”, o sea, el derecho que efectivamente rige, no es el que está escrito en los textos, sino el que resulta del impacto entre la norma en abstracto y sus condiciones reales de funcionamiento. La jurisprudencia que se cierra al conocimiento de esta valoración más amplia de las nor-

mas, valoración que indudablemente abre el camino a una visión de sociología jurídica, se condena a la amputación de una parte importante de la función de garantía del derecho en un ordenamiento determinado por principios.

Este autor indica que las leyes, aun emanadas del Poder Legislativo, han de convertirse en derecho vigente en el momento en que sean convalidadas por la realidad misma, logrando los propósitos que busca el legislador. Hoy en día, ante un mundo tan complicado y con una interdependencia entre todas las naciones, la realidad propiamente escapa a los cauces estrechos del derecho. Si a esto se agrega un Poder Legislativo que no asume su responsabilidad en la tarea de darle un marco de valores a los cambios que cotidianamente se registran, se obtienen ordenamientos jurídicos que restan competitividad, no propician certidumbre y se ven rebasados por la dinámica de la realidad misma. He ahí la trascendencia de desempeñar adecuadamente la función legislativa, sobre todo porque no hay recomendaciones fáciles para hacer leyes. Lo que la experiencia sí acredita es que hay que cotejar permanentemente normas y realidades para tener un derecho actualizado. El jurista José Ramón Cossío, en el Primer Encuentro de los Congresos en México, señaló que si el Poder Legislativo tuviera mecanismos de seguimiento, tendría mejor capacidad de decisión frente al Ejecutivo y establecería un diálogo mucho más simétrico en términos de información.

El derecho debe deslindar con precisión lo público y lo privado y no acariciar la absurda pretensión de querer meter todo en el marco jurídico. Algunas máximas para recordar:

Erasmus de Rotterdam (1996, 138): “Las leyes no son otra cosa que telas de araña que las aves mayores rompen fácilmente, mientras las moscas quedan enredadas en ellas”.

Carlos Castillo Peraza (2003, 7, 35):

Si los conceptos no son correctos, las palabras no son correctas; si las palabras no son correctas, los asuntos no se realizan; si los asuntos no se realizan, no prosperan ni la moral ni el arte; si no prosperan ni la moral ni el arte, la justicia no acierta; si la justicia no acierta, la nación no sabe cómo obrar. En consecuencia, en las palabras no debe haber nada incorrecto. Esto es lo que importa.

Hoy nos encontramos, y qué bueno que así es, y que esto no sucede precisamente en el ámbito y bajo la responsabilidad del Poder Legislativo,

en uno de esos momentos en que un pasado lamentable no termina de morir y el futuro deseable no ha acabado de nacer, o para decirlo con una frase de un también trancerrado español, Gallegos Rocafoul, en justa pública en la que al aire libre y en plena luz, lucha la verdad que todavía no es ley con la ley que ya no es verdad.

Alexander Solzenitzin (1999, 247):

Yo que he pasado toda mi vida bajo el comunismo afirmo que una sociedad donde no existe balanza jurídica imparcial es una cosa horrible. Pero una sociedad que no posee en todo y por todo sino una balanza jurídica tampoco es verdaderamente digna del hombre. Una sociedad que se instaló sobre el terreno de la ley, sin querer ir más arriba, sólo débilmente utiliza las facultades más elevadas del hombre. El derecho es demasiado frío y demasiado formal para ejercer sobre la sociedad una influencia benéfica. Cuando toda la vida está penetrada de relaciones jurídicas se crea una atmósfera de mediocridad moral que asfixia los mejores impulsos del hombre.

Arend Lijphart (2000, 30):

Gran Bretaña posee una Constitución “no escrita”, en el sentido de que no existe un documento escrito que defina la composición y los poderes de las instituciones gubernamentales y los derechos de los ciudadanos. En su lugar, éstas se hallan recogidas en una serie de leyes básicas —como la Carta Magna de 1215, la Declaración de Derechos de 1789 y las Leyes sobre el Parlamento de 1911 y 1949—, los principios de derecho común, las costumbres y las convenciones. El hecho de que la Constitución no esté escrita tiene dos implicaciones importantes. Una hace que la Constitución sea completamente flexible porque puede ser modificada por el Parlamento de la misma forma que las otras leyes mediante mayorías regulares en lugar de supermayorías o mayorías cualificadas, como las mayorías de dos tercios que se requieren en muchas otras democracias para modificar sus Constituciones escritas. Una ligera excepción a esta flexibilidad consiste en que la oposición de la Cámara de los Lores puede comportar un año de demora en los cambios constitucionales.

Albert Calsamiglia (1997, 64):

Los conceptos de efectividad y eficacia pueden prestar especial auxilio a una concepción de la tarea de la ciencia de la legislación hasta ahora exce-

sivamente intuicionista y subjetiva. Una buena ley no es aquella que señala unos objetivos justos, sino aquella que además los consigue. La tarea de dirección social no se puede reducir a declaración de buenas intenciones. Una condición importante que debe tener presente un buen legislador es que incentive a los ciudadanos a su cumplimiento y que en la realidad social se cumpla (eficacia). Otra condición es que el medio sea adecuado para alcanzar el fin (efectividad). Por último, este medio debe ser el que cueste menos (eficiencia).

Si diseñáramos un derecho ideal —que no corresponde a la realidad social— me parece que deberíamos exigir, por una parte, que las leyes consiguieran los objetivos que pretenden. En segundo lugar, que existieran garantías de ciertos derechos inalienables. En tercer lugar, que los ciudadanos tuvieran seguridad jurídica. Pues bien, el arsenal conceptual de los economistas puede ser utilizado para conseguir un derecho bien hecho desde la perspectiva de la eficiencia. Pero un derecho eficiente no es necesariamente justo. La eficiencia no es el único criterio, sino uno de los criterios básicos de un buen derecho. Además de eficiente, un buen derecho no debe ser contradictorio, debe transmitir con claridad sus prescripciones, debe ser obedecido y aplicado, debe conseguir los objetivos que pretende, con el mínimo coste, y además estos fines deben estar justificados éticamente.

El economista francés Frédéric Bastiat (2002, 8) señala: “La ley se ha pervertido bajo la influencia de dos causas muy diferentes: el egoísmo carente de inteligencia y la falsa filantropía”.

El jurista y filósofo español Luis Prieto Sanchís (1987, 22, 26) apunta:

La evidencia no admite interpretación, ni en las matemáticas ni en la moral, y lo que necesita interpretación no merece atención científica, como diría Voltaire, “las leyes en casi todos los Estados han nacido del interés del legislador, de la necesidad del momento, de la ignorancia, de la superstición”. Ante este panorama poco puede hacer la interpretación de las leyes; “quemad las que tenéis y hacedlas nuevas”. Quienes por oficio tienen la obligación de interpretar las leyes, lo que es lo mismo, de actualizar la voluntad del príncipe, ya que “*quod principi placuit legis habet vigorem*”, no pueden hacerse muchas ilusiones sobre la naturaleza científica de su actividad; propiamente son una prolongación del soberano, partición de su autoridad, pero también de su contingencia.

...“las leyes prolijas son calamidades públicas”, redactada en forma concluyente y fácil de entender, pues “no hay cosa más peligrosa que

aquel axioma común de que es necesario consultar el espíritu de la ley”; y sobre todo, abstracta y general, pues la ley sólo puede ser justa cuando la materia que regula es general, lo mismo que la voluntad que estatuye, ya que “el soberano jamás tiene derecho a exigir de un súbdito más que de otro, porque entonces, al tomar el asunto carácter particular, su poder deja de ser competente”.

Tal vez lo que un legislador debe siempre tener en mente sea la forma en que Savater (1996, 43) reflexiona sobre la realidad, que es el ámbito de trabajo del legislador:

Según nos enseñan las disquisiciones de gran parte de los filósofos, pensar la realidad es *echar en falta*. Que a la realidad le falta algo, lo esencial, en eso están de acuerdo los pensadores más variopintos. A la realidad le falta estabilidad y firmeza: no dura, es transitoria, aparece y desaparece con vértigo fugaz; le falta también veracidad: es engañosa, se oculta, se manifiesta equívocamente; carece de legitimación ontológica, de razón de ser: está pero no sabemos por qué está y sabemos que podía no haber estado, puesto que eventualmente llega a borrarse. La realidad no tiene virtudes, diríamos que no tiene *corazón*: es cruel, despiadada, interesada en todos y cada uno de sus movimientos, carente de escrúpulos y de miramientos con los débiles, dolorosa cuando quita y tacaña cuando concede, brutalmente sincera: descortés. Lo peor de todo: la realidad no ofrece alternativas, se obstina en su unilateralidad monótona, desoye arrepentimientos y enmiendas, permanece irreversible, intratable. Con esta realidad está claro que nadie en su sano juicio puede sentirse *contento*.

Hacer leyes es delicado, es una tarea en la que la asamblea parlamentaria se justifica más como instancia legitimadora que como laboratorio en su formación. El legislador debe tomar conciencia de que la tarea más trascendente está en la vigilancia de las políticas públicas, es decir, en su papel de censor, de vigilante, de contralor, no de hacedor de leyes.

V. FUNCIÓN DE CONTROL

Es imprescindible insistir en que la función de control es la función primigenia del Congreso. Lo dice con precisión Hayek (1985, 239) cuando señala que “pese a que la elaboración de leyes ha venido siendo siem-

pre considerada por la ciencia política como la misión principal que a los cuerpos legislativos debe corresponder, tanto el origen como la evolución histórica de éstos poco ha tenido que ver con el *derecho* interpretado en sentido estricto...”. El aserto anterior está especialmente justificado

en lo que atañe a la “madre de los Parlamentos”, la asamblea legislativa británica, que surgió en el país en el que las normas de comportamiento integrantes de la *Common Law* estuvieron vigentes durante más tiempo sin intervención de la autoridad política (Parlamento). Todavía en el siglo XVII era para muchos dudoso que el Parlamento pudiera dictar leyes incompatibles con las *Common Law*. La principal tarea de las llamadas asambleas legislativas era, entonces, la de regular las materias propias de la función de gobierno; es decir, consistía meramente en controlar una organización que, junto a la propiciación de otros muchos fines, debería en todo momento adecuadamente velar por el general respeto de las normas de recto comportamiento.

El jurista mexicano Diego Valadés ha estudiado la necesidad de que el poder tenga límites. Afirmar Valadés (1998, 3) que las percepciones del poder pueden agruparse en tres grandes tendencias: “una de exaltación; otra de deturpación, y una más de racionalización”. Es evidente que la última es sustentada por la democracia. Así, Valadés (1998, 158) señala cuáles deben ser las características del poder democrático:

En una democracia funcional el control del poder involucra a todos los órganos del poder e implica que el ejercicio de éste sea *verificable*, para que se pueda comprobar lo que cada quien ha hecho; *responsable*, para que se pueda sancionar a quien infrinja su deber; *razonable*, para que no se impida el cumplimiento de la función ajena; *evaluable*, para que se pueda medir la efectividad del cumplimiento de las asignaciones; *renovable*, para que no se interrumpa la capacidad creativa de las instituciones; *revisable*, para que se puedan corregir los errores, y *equilibrable*, para que no haya predominancias que perjudiquen el único interés supremo, que es el de los ciudadanos (cursivas nuestras).

Estas siete características del poder en un sistema democrático reflejan que está indudablemente sujeto a control. Los investigadores Josefina Cortés y Luis Raigosa (2003, 123) hacen un repaso de lo que implica el término control:

La mayoría de los autores que han estudiado el tema del control parlamentario advierten al lector de sus obras el hecho innegable de que el término control adolece en castellano, como en francés y en inglés, de una considerable equivocidad, que autoriza todos los usos que de él se hacen. Cabanellas, por ejemplo, en su *Diccionario de Derecho Usual*, sostiene que el término “control” no posee significación alguna en el idioma español, puesto que éste cuenta con vocablos propios y más adecuados a cada caso para traducirlo, como son, por ejemplo, las siguientes palabras: “comprobación”, “fiscalización”, “registro”, “vigilancia”, “gobierno”, “predominio”, “supremacía”, “dirección”, “guía”, “regulación”. Por su parte, José T. Lanz Cárdenas sostiene que la palabra “control” constituye un vocablo unívoco con el cual se expresan múltiples objetos, los que se diversifican cada vez más, según el uso que se le dé a la palabra y variando su significado, según los diccionarios que se consulten, tanto los ordinarios, comprendiendo así, desde la marca de un punzón que se pone sobre obras de orfebrería, pasando por comprobación, inspección, intervención, registro, verificación, tutela, hasta dominio y supremacía. El uso de la palabra “control” está generalizado en nuestro idioma pero se usa constantemente en el campo de las funciones del gobierno, particularmente en las actividades de orden administrativo, y en este último sentido significa el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o de una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.

Una democracia, que obviamente no puede prescindir de un Parlamento, deposita en éste la función de control, la cual se efectúa a través de figuras que han venido acuñándose a lo largo de los siglos como parte fundamental de la cultura parlamentaria. Para una definición que sirva para los propósitos de este libro, acudo nuevamente a Manzella:

Con la función de control, el Parlamento verifica la actividad de un sujeto político, hace valer la responsabilidad, institucional o difusa; toma las medidas necesarias, directas o indirectas, para reestablecer el equilibrio entre los intereses públicos eventualmente desequilibrados. Esta definición se sustenta en tres elementos:

- La *verificación* de las actividades del órgano sometido a control.
- La *responsabilidad* que puede imputarse a un órgano de manera concreta o la posibilidad de aplicar lo que la doctrina denomina responsabilidad difusa, que consiste en que en los casos en los cuales no es po-

sible aplicar una sanción por responsabilidad directa por la vía del control parlamentario, de cualquier manera se cuenta con la posibilidad de aplicación de sanciones que en su momento aplicaría el electorado al órgano responsable. A ello hay que sumarle que los órganos sometibles a control parlamentario en esta responsabilidad se han diversificado al grado que han desbordado la relación institucional Parlamento-gobierno sobre la cual se sustenta la relación fiduciaria.

- Las *medidas*, ya directas o indirectas, orientadas al reestablecimiento del equilibrio entre los intereses afectados (Cortés y Raigosa, 2003, 53).

Existen distintas clasificaciones de los controles, que van desde su naturaleza, en sociales, políticos, hasta si son anteriores o posteriores a la actuación del sujeto controlado. Una cosa sí es evidente: el órgano legislativo, por su conformación plural, requiere independencia para desempeñar eficientemente la función de control. Por ello afirmo que en México apenas se está ejerciendo esta función; incluso señalaría que apenas en 1988 se empezó a distinguir un Poder Legislativo que, por su conformación, es independiente del poder presidencial. En este sentido, el gran constitucionalista Karl Lowenstein señala: "...la finalidad de la división de poderes no se reduce a la separación de atribuciones sino también al equilibrio e independencia de los órganos que la realizan, logrando un balance que impida el ejercicio excesivo de las facultades de un órgano o anulación de otro" (Cortés y Raigosa, 2003, 117).

Rodrigo Cervera Aguilar y López¹⁰ señala las facultades que componen los distintos controles:

- a) Facultades de información o comunicación respecto del Ejecutivo.
- b) Formación, mantenimiento y disolución del gobierno.
- c) Responsabilidad política y penal del Ejecutivo frente al Parlamento o Congreso.
- d) Fiscalización y vigilancia del gobierno.
- e) Aprobación de actos (cooperación constitucionalmente prescrita e intervención discrecional del Parlamento de la que dependen la existencia, validez o eficacia de diversos actos del Poder Ejecutivo).

¹⁰ "Medios de control parlamentario del Poder Ejecutivo", Revista *Quórum Legislativo*, núm. 74, enero-marzo de 2003.

Es difícil sistematizar todas las atribuciones del Parlamento en materia de control, pues están dispersas no sólo en el derecho parlamentario, sino en la cultura democrática de un pueblo y en la vinculación que el Parlamento tiene con la opinión pública, así como en la importancia que se le concede a las intervenciones de los parlamentarios como elemento de crítica y de mejoramiento de todas las políticas públicas. En este sentido, diría que cuando un Parlamento cumple con los principios referidos en el capítulo anterior, la función de control desborda el ordenamiento jurídico para convertirse en la conciencia real de la nación y, por tanto, en la luz principal que orienta la toma de decisiones. Bien lo expresa Maurice Duverger (1970, 189) al señalar que “de todas las vías abiertas a las protestas, la parlamentaria sigue siendo la más difícil de bloquear”. Es la función de control parte sustancial de la democracia y está ligada a su esencia, pues un poder sin contrapesos se desequilibra y se vuelve peligroso. Sin controles, el poder puede degenerar y adquirir tintes autoritarios.

Hay autores que señalan que la parte de control toca a la oposición, la cual por su posición política tiende a vigilar con mayor crítica la actuación del gobierno. Bobbio, por su parte, considera que cuando se habla de Parlamentos de una sola voz, en casos difíciles o momentos cruciales, su intervención puede resultar poco determinante.

El Parlamento mexicano tiene en su arsenal jurídico una serie de instrumentos para desempeñar su función de control. Por ejemplo, el Congreso mexicano ejerce el control mediante su facultad de hacer comparecer no sólo a los secretarios de Estado y jefes de departamento, sino a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de solicitarles información relevante, tanto del funcionamiento de los organismos a su cargo, en un ejercicio de supervisión legislativa, como para allegarse el conocimiento necesario cuando se discuten iniciativas de ley que afectarán a dichos organismos. Otros ejemplos, a través de los cuales el Congreso ejerce su función de control, son los siguientes: la revisión de la cuenta pública (reforma de 1977 al artículo 74 constitucional, fracción IV); la aprobación anual de los montos de endeudamiento, así como la revisión del informe que el Ejecutivo presenta ante el Congreso sobre el ejercicio de dicha deuda (reforma del 25 de octubre de 1993 al artículo 73 constitucional, fracción VIII); la facultad senatorial para revisar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo. Otro de los controles políticos del Congreso,

en especial de la Cámara de Diputados, es enmendar el Presupuesto de Egresos, así como procesar al Ejecutivo por “traición a la patria o delitos del orden común”, aunque el artículo 108 de la Constitución no estipula cuáles son esos delitos (Pedroza de la Llave, 1996, 75-79).

Finalmente, una reflexión del jurista español Rubio Llorente (1997, 211, 212):

No cabe duda, sin embargo, de que las consecuencias mediatas pueden ser de enorme trascendencia, no sólo porque la resistencia o el desprecio frente al criterio del Legislativo puede inducir a éste a utilizar los medios irresistibles de que dispone para imponer su voluntad (la ley y el presupuesto), sino sobre todo porque la crítica pública en el seno del Congreso es un emplazamiento ante el electorado, una apelación al pueblo, cuya voluntad soberana ha de resolver, a favor de uno u otro, el contraste entre los dos criterios. En este sentido, si bien es cierto que la relación entre órgano controlante (Congreso) y controlado (Ejecutivo) no es de superioridad de aquél sobre éste, no lo es menos el hecho de que la finalidad del control sí es la de someter la actuación del órgano controlado a la decisión de una voluntad superior, la del pueblo, a la que quienes ejercen el control atribuyen (o proponen) como contenido, el de su propia voluntad.

Sería de gran utilidad que, en el momento de asumir el cargo, los representantes populares se fijaran una primera misión: denunciar cualquier abuso del poder; perfeccionar, con su supervisión, una política pública específica; defender una causa concreta. Si desempeñan esta tarea a cabalidad, habrán cumplido con la función de control y habrán dejado una huella positiva en su paso por una legislatura. Para ello se les ha concedido el fuero; esto es, la inmunidad para enfrentarse al poder. Ahí está su más alta responsabilidad, el mandato más vigoroso de parte de sus representados. En síntesis, su más encumbrado deber.