

I. Introducción	17
II. Contexto y motivaciones que orientan las propuestas de reforma al Poder Legislativo	23
1. La organización del Estado y el desarrollo nacional	23
2. Contexto político de la propuesta de reforma al Poder Legislativo	27

I. INTRODUCCIÓN

A estudiar el Poder Legislativo he dedicado buena parte de mi vida intelectual.¹ Primero como académico en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y después como legislador, tanto en la Cámara de Diputados como ahora en el Senado de la República. Producto de estudios y de reflexiones, escribí el libro: *Lo claroscuro de la representación política*.² En él señalé:

si la representación política tiene algún sentido, éste es el de controlar y poner límites al poder estatal y las elecciones, a su vez, sirven para colocar a los representantes en un contexto en el que no puedan comportarse sin responsabilidad a riesgo de poner en entredicho su carrera política.³

1 Sobre el particular véase mis artículos: “Incompatibilidad y licencias parlamentarias”, en *Anuario Jurídico*, IX, 1982, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; “Algunas consideraciones en torno a la reforma del Congreso federal”, *Memoria del III Congreso Nacional de derecho constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, pp. 221-233; “Reformas al Poder Legislativo y la integración del Senado”, *Política y Proceso Legislativos*, México, UNAM-Senado, LII Legislatura, 1985, pp. 319-344; “La reforma del Estado y el Congreso de la Unión: una visión desde el Senado sobre el fortalecimiento del Poder Legislativo en México”, *Revista del Senado de la República*, núm. 3, abril-junio de 1996.

2 México, IIJ-Senado de la República, LVI Legislatura, 1996.

3 *Idem*, pp. 39-40, en este mismo sentido cabe recordar como Stuart Mill, John, en su clásica obra *De la libertad del gobierno representativo*, señaló cómo “la verdadera misión de una Asamblea representativa no es gobernar, porque es radicalmente impropio para ello, sino vigilar e intervenir al gobierno; poner a la luz todos sus actos; exigir su exposición y justificación cuando le parezca oportuno; condenarlos si son censurables [...]”, Madrid, Tecnos, 1965, p. 211.

En efecto, uno de los grandes problemas de la moderna representación política, que, día a día, se presenta en todas las naciones democráticas es: la disyuntiva entre la legitimidad de las instituciones representativas y su eficiencia y racionalidad; planteado por Sartori: su responsabilidad “como dar cuentas” y responsabilidad “como desempeño competente”.⁴

Quizás esta realidad en la que se encuentra el sistema representativo, ha llevado a autores como Gómez y Bailey, ha considerar que una de las manifestaciones más visibles de una crisis en un sistema político es que el discurso político e intelectual se vuelca sobre el problema fundamental de la legitimidad.⁵

Por todo ello, la denominación de mi trabajo, *Lo claroscuro de la representación política* no fue un arranque literario, sino la forma más clara de expresar, desde el título, la dualidad política de la representación política; porque hoy en todas partes, las instituciones representativas se enfrentan a realidades que obscurecen su panorama, sus perspectivas y sus logros. Problemas, como la ingobernabilidad, la privatización de lo público, la tendencia a la ocultación de las actividades gubernamentales, el consenso ideológico de las políticas, la pragmatización de las posturas partidistas para incrementar sus adeptos. A esto se suma la tensión entre legitimidad y racionalidad, las distorsiones entre la agenda social y la agenda política y esto enmarcado en una complejidad de la vida estatal, en buena medida impulsada por la tecnificación, pero sobre todo, por la creciente diversidad de intereses.⁶

4 En su libro *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

5 En Gómez, Leopoldo y Bailey, John, “La transición política y los dilemas del PRI”, *Foro Internacional*, Revista trimestral publicada por El Colegio de México, núm. 1, vol. XXXI, julio-septiembre, 1990, p. 57. Además sobre el concepto de legitimidad y sus problemas actuales, véase Bidart Campos, Germán, *El poder*, Buenos Aires, EDIAR, 1985, p. 42 y ss.; Martínez-Sicluna y Sepúlveda, Consuelo, *Legalidad y legitimidad: la teoría del poder*, Madrid, Actas, 1991, p. 10 y ss.; Schmitt, Carl, *Legalidad y legitimidad*, Madrid, Aguilar, 1971, pp. 15 y ss.

6 *Op. cit.*, nota 2; p. 215; cf., además, Lyotard, Jean-Francois, quien

Todos son problemas que navegan en contra de los principios que inspiraron la construcción de los sistemas de representación política. Sin embargo, concluía mi ensayo, con una visión optimista, en la cual sigo creyendo.

La representación política se encuentra viva, actual. Seguirá existiendo mientras siga siendo el principio de mediación entre el poder político y la ciudadanía; mientras no exista otra institución de su calidad y magnitud que la desplace.⁷

El texto que presento ahora, aunque parte de la misma preocupación del desarrollo de la representación política, tiene otra orientación. No es un trabajo teórico, sino una propuesta puntual de transformación de la representación política en México.

En efecto, aquí se proponen los cambios que pueden coadyuvar a que el Poder Legislativo mexicano se adecue y tenga una mayor presencia en el desarrollo del país. Es una propuesta de reforma significativa, para un Congreso, que, como el mexicano, no ha cambiado su estructura desde el siglo pasado.

Las propuestas que aquí presento, surgen del análisis, del estudio; pero sobre todo de la experiencia legislativa. Una reforma es viable, cuando concurren a ella propuestas capaces de orientar, de encausar y definir, las tendencias y necesidades sociales. Las reformas son un producto del pensamiento, de la experiencia social, de la tradición jurídica de una nación; pero también las determina la realidad política, las relaciones del poder político, las aspiraciones de una comunidad, las

en su obra *La condición postmoderna*, señala como la reapertura del mercado mundial, la reanudación de una competencia económica muy viva; la desaparición de la hegemonía exclusiva del capitalismo americano; el declive de la alternancia socialista, entre otros aspectos, han venido preparando a los Estados para una seria revisión del papel que habían venido desempeñando, Barcelona, Planeta Agostini, 1993, p. 18; Vega García, Pedro de, quien en su artículo “Grupos de presión y derechos fundamentales: en torno a la problemática de la *drittewirkung der grundrechte*”, también desarrolla brillantemente estos tópicos, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, año II, núm. 5, mayo-agosto 1987, pp. 489-507.

⁷ *Op. cit.*, nota 1, p. 216.

necesidades que para su desenvolvimiento una nación debe resolver.⁸

Pero también, para que una reforma legislativa pueda tener éxito, es esencial diagnosticar adecuadamente los problemas, porque de ahí se construyen las propuestas, los planteamientos que permiten la transformación. Es un ejercicio del pensamiento que sin embargo tiene que estar ligado a la realidad, es experiencia y creación científica.

La necesidad de un mayor control sobre la acción de gobierno que la sociedad mexicana quiere tener, expresa también necesidades del desarrollo nacional. A su vez, un más estrecho vínculo de la representación política nacional con la comunidad, parece fundamental para dar más fortaleza al Estado mexicano. Una solución viable a estos problemas, orientan las propuestas de cambio al Poder Legislativo que he desarrollado.

En 1984, en mi ensayo: "Algunas consideraciones en torno a la reforma del Congreso Federal", señalé: "el Congreso de la Unión debe modernizarse, debe aprovechar todos los descubrimientos del ingenio humano para revitalizarse, para ser más eficiente y, sobre todo, para establecer una mayor comunicación con sus representados".⁹

Debemos tomar en cuenta que a principios de los ochenta se percibían los efectos de un cambio social profundo que derivarían en la pluralidad política que hoy vivimos.

De hecho, nuestro país vive una situación diferente a las décadas anteriores. Los partidos de oposición se han desarrollado y gobiernan segmentos importantes de la vida pública. Los ciudadanos son más críticos y las diferencias ideológicas han creado un sistema de partido altamente competitivo. Las nuevas circunstancias se reflejaron en las elecciones legislativas de 1997, en las cuales ningún partido político obtuvo

⁸ En tal sentido véase el estupendo trabajo del profesor español, Lucas Verdú, Pablo, *El sentimiento constitucional (Aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*, Madrid, REUS, 1985.

⁹ En *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, p. 226.

la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. En nuestro país el sistema de partido, como forma de gobierno es una realidad. A diferencia de otras épocas, a fines del siglo XX, el PRI es sólo un partido más en la escena electoral, aun y cuando es el partido que sigue teniendo el apoyo mayoritario.¹⁰

La preocupación por impulsar una reforma en el Poder Legislativo en México, ha sido un tema general, tanto de la academia como de la política, lo que ha llevado a encuentros académicos en los cuales se ha debatido sobre el Poder Legislativo. Destacan, el *Tercer Congreso Nacional de Derecho Constitucional* de 1983; el *Coloquio Política y Proceso Legislativo* que la LII Legislatura del Senado de la República y la Coordinación de Humanidades de la UNAM, organizaron en 1984; el *Tercer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* de 1985. En ellos, junto con muchos estudiosos del derecho, se ha debatido la realidad y el futuro del Poder Legislativo. Se anticiparon cambios, formularon hipótesis, compartieron experiencias sobre la realidad política del mundo y ello ha generado una vasta literatura sobre el tema, lo que ha permitido tener una visión académica y política de los problemas de la representación.

También muchos intelectuales mexicanos, como Jorge Carpizo, Diego Valadés, José Francisco Ruiz Massieu, Mario Moya Palencia, entre otros, en distintas épocas han expresado sus ideas sobre la reforma legislativa.¹¹

10 Rodríguez Lozano, Amador, "El PRI; un partido de fin de siglo", *El reacomodo del poder*, México, Diana, 1992, p. 129.

11 Al respecto véase el libro pionero de este tema escrito a inicios de los setenta: *Derecho legislativo mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, 1973, y en el que se contienen trabajos de los autores referidos; Valadés, Diego, "Significado de la representación política", *Revista de Estudios Políticos* Madrid, núm. 44, marzo-abril de 1985 así como "El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México", en *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 245-268; Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo mexicano*, México, Trillas, 1991; Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, FCE, México, 1994; Fix-Zamudio, Héctor, "Función actual del Poder Legislativo", en el *Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM-Cámara de Senadores, 1994.

En este orden de ideas, en las propuestas que presento, además de nutrirse de todo este acervo académico, está también la experiencia legislativa de México. Mi responsabilidad como legislador tanto de diputado y como senador, me ha llevado a vivir y, en algunos casos padecer, muchos de los problemas que he señalado y, por ello, este trabajo se basa por una parte, en lo aportado por la doctrina constitucional mexicana y por la otra en mi experiencia personal de legislador.

Por otro lado, desde hace mucho tiempo, también debe señalarse, que muchos estudiosos del poder político o actores de éste, han visto la necesidad de modificar de manera importante las normas que rigen a la representación popular. Los problemas son bien conocidos: se requiere al interior del Poder Legislativo, una mayor capacidad técnica y organizativa para participar de manera más directa en la evaluación de la acción estatal, crear mayores vínculos del Legislativo con la sociedad, ampliar las facultades para que el Congreso tenga mayor control sobre el Ejecutivo y, también, un nuevo diseño para el diálogo y colaboración con los demás órganos del poder.

Las propuestas que conforman este estudio, fueron presentadas como iniciativa de reformas a la Constitución General de la República el día 10 de noviembre de 1997, por el autor de este trabajo y el senador José Trinidad Lanz Cárdenas, ilustre jurista mexicano.¹² La iniciativa vertida en este trabajo sintetiza muchos de los esfuerzos intelectuales, que sobre el cambio al Poder Legislativo he realizado y que están publicados en memorias y revistas.¹³ Es también la expresión de

12 Cabe señalar que la iniciativa en comentario, fue presentada en la fecha referida puesto que encuadraba en el contexto de discusión de la Reforma del Estado, hecho que puede comprobarse con el registro que de la misma obra en la Oficialía de partes de la H. Cámara de Senadores, sin desconocer que algunas de las propuestas coinciden con algunos de los puntos que en su oportunidad han externado o presentado en forma de iniciativa, compañeros legisladores de otras fracciones parlamentarias.

13 A manera de ejemplo, "La reforma política en el Senado: una propuesta", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 50, año XVII, mayo-agosto de 1984, pp. 533-552.

mis convicciones y un compromiso político para ampliar el poder social, fortaleciendo al Poder Legislativo.

II. CONTEXTO Y MOTIVACIONES QUE ORIENTAN LAS PROPUESTAS DE REFORMA AL PODER LEGISLATIVO

1. *La organización del Estado y el desarrollo nacional*

A partir de los años sesenta y al calor de los estudios sobre el desarrollo de América Latina, muchos investigadores nacionales y extranjeros, señalaron a México como un caso atípico de la región. En efecto, a diferencia del resto de los países latinoamericanos, México había logrado un amplio crecimiento económico en un contexto de paz social. Esta característica distinguió al país durante muchos años y fue objeto de estudio.

El Estado mexicano, se ha distinguido por su capacidad para crear consensos entre los grandes grupos sociales y con ellos implantar políticas de desarrollo. La organización de obreros y campesinos, como también la agrupación de los empresarios, generó mecanismos de negociación que permiten la toma de decisiones consensadas. Ello ha sido una constante de nuestra historia posrevolucionaria y es el fundamento de nuestra paz social.

Vernon en su libro: *El dilema del desarrollo económico de México*¹⁴ de 1966, explicaba lo relevante que ha sido para el país, la forma en que la economía y la política se articulan, lo esencial que ha sido el predominio del poder presidencial. En esta misma tónica, aunque con variadas perspectivas, destacan trabajos de Carlos Pereyra, Arnaldo Córdova, González Casanova y muchos más, en los cuales se establecía que era nuestra organización política *sui generis* un factor esencial que había impulsado el desarrollo económico de México.¹⁵

¹⁴ Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México. Papeles representados por los sectores público y privado*, México, Diana, 1966.

¹⁵ Al respecto véase Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución me-*

Sin embargo y a raíz de la crisis económica que estalló a mediados de los setenta, también se adjudicó al sistema político mexicano las razones de los desequilibrios económicos. La repetición de trastornos económicos es explicada por muchos, como consecuencia del predominio de ciertas instituciones, la ausencia de otras y en general se apunta a la forma de nuestra organización política, como una de las causas de los desajustes y los desequilibrios. Muchos otros estudiosos han señalado también que el excesivo cúmulo de facultades del Poder Ejecutivo federal, lejos de contribuir al desarrollo político y económico del país, ha sido causa determinante de los problemas sociales.¹⁶

Desde mi perspectiva y como se verá más adelante, la “debilidad” del Poder Legislativo no se explica automáticamente por la fortaleza del Ejecutivo, sino que también han incidido otros elementos, de los que no es ajena la anacrónica organización del Legislativo.

Por otra parte, la integración económica a escala mundial, los cambios en la división internacional del trabajo, así como la transformación industrial y regional de México y sus consecuencias en la estratificación social, han tenido repercusiones en la forma en que se expresan las demandas sociales y los objetivos que la sociedad se ha planteado. La nación, diversa y plural, requiere de formas más directas de expresión y su representación popular debe estar a la altura de estas nuevas necesidades.

En este orden de ideas, considero que el fortalecimiento del Poder Legislativo, es, además de un propósito democrático, una necesidad impulsada por transformaciones económicas y sociales nacionales e internacionales. El contexto en que se inscriben las propuestas de reforma, no puede ser más elocuente: un cambio en la forma de integrarnos al mundo,

xicana (*la formación del nuevo régimen*), México, Era, 1974; González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965.

16 Al respecto véase Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978; Madrazo, Jorge *et al.*, *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988.

una economía abierta, una sociedad plural y un contexto internacional de cambio.

La reforma al poder público, estoy convencido, permitirá también modernizar las estructuras económicas y sociales y avanzar en el desarrollo de una sociedad democrática y libre. Es el cambio institucional, el instrumento que permite en paz y con la participación de todos, construir un futuro cierto para la nación. Sobre todo en un momento en el cual están a debate las instituciones de la República.

Es por ello que existe una tarea histórica que cumplir: realizar las reformas necesarias para que el Estado mexicano pueda arribar al siglo XXI fortalecido, con una mayor legitimidad y capaz de expresar más genuinamente los intereses de la sociedad.

Desde mi perspectiva ha llegado el momento de hacer realidad la aspiración y el compromiso de ese gran dirigente que fue Luis Donaldo Colosio, que expuso con pasión en el ya célebre discurso del 6 de marzo de 1994, "reformar el poder para democratizarlo y acabar con cualquier vestigio de autoritarismo". Coincidí con su pensamiento, en el sentido de que reformar el poder significa un presidencialismo sujeto estrictamente a los límites constitucionales de su origen republicano y democrático, significa también fortalecer y respetar las atribuciones del Congreso Federal.

Estos planteamientos de Luis Donaldo Colosio, siguen vigentes y fueron sostenidos por mi partido, el Partido Revolucionario Institucional, en la propuesta que presentamos a la nación en las elecciones de 1994. En efecto, nuestro programa de acción fue muy claro:

El equilibrio entre poderes es una de las condiciones para garantizar la consolidación democrática y el Estado de derecho. Únicamente el balance entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, puede garantizar un ejercicio de gobierno responsable, en el marco de la ley y que busca soluciones a las demandas de la sociedad.

Hoy como senador que fui elegido para hacer realidad un programa nacional, me siento comprometido a cumplir una pro-

puesta de campaña: “el fortalecimiento del Poder Legislativo, mediante la revisión de las competencias y atribuciones, para que realice eficientemente las tareas que le son propias y participe más activamente en el diseño y vigilancia de las políticas públicas”.

Considero también que la reforma es necesaria, porque aspiramos a un desarrollo equilibrado y justo, que permita a todos bienestar, seguridad y libertad. Un desarrollo que sólo es viable si la energía de la nación está democráticamente conducida. Si las instituciones republicanas encarnan la ley, la hacen cumplir y también, si son capaces de cambiar para satisfacer nuevas expectativas sociales.

Enfrentar los retos del desarrollo y la modernización, sólo es posible con un Poder Legislativo fortalecido, cuya actividad pueda reconocer la sociedad, cuya acción armónica con los otros poderes, permita a la sociedad evaluar y corregir, apoyar e influir. Un Poder Legislativo en el cual, expresando el pluripartidismo de México, todos podamos reconocernos y sea puntal del progreso del país.

Desde 1824, en que se instaló la primera República, el Poder Legislativo mexicano se ha venido transformando. Su evolución, rica y decisiva en nuestra historia, da cuenta de la aspiración de los mexicanos por hacer del Estado una expresión del poder popular.

Sin embargo, tampoco podemos negar, que en buena medida, seguimos manteniendo la estructura básica del Congreso del siglo XIX y que esta estructura ya no coadyuva, como antes, a que el Poder Legislativo cumpla eficazmente con sus propósitos constitucionales y políticos: encauzar la pluralidad política, controlar a los poderes públicos, legislar para el futuro.

Por ello, modernizar la organización del Congreso, darle a éste nuevas facultades y desarrollar sus actuales competencias es una exigencia nacional. Sobre todo para una sociedad como la nuestra que se ha transformado y desarrollado una administración pública diversa y compleja. Hoy más que nunca las facultades del Congreso, su eficiencia, pero sobre todo su representatividad, son condición para el desarrollo en todos los

campos de la vida nacional. La realización de las aspiraciones sociales de justicia, cruzan, ante todo, por el fortalecimiento del Congreso.

La democracia no se agota en la elección de los gobernantes. Es éste tan sólo uno de sus elementos esenciales, pero existen muchos otros como fundamento de la democracia como sistema de gobierno. El fortalecimiento de la democracia hoy, implica también fortalecer a los órganos de gobierno, a los poderes de la unión para que cumplan con el mandato constitucional de dividir el ejercicio del poder, para fortalecer el poder de la nación.

2. Contexto político de la propuesta de reforma al Poder Legislativo

La forma en que un Estado se organiza, refleja las necesidades, aspiraciones e ideales que prevalecen en una sociedad. Tiene que ver, indudablemente, con un sinnúmero de factores como la idiosincrasia de cada pueblo, así como aspectos culturales, económicos, sociales, tecnológicos e internacionales, que influyen e interactúan continuamente, dando lugar a etapas trascendentales en la vida de los pueblos, marcando así su evolución histórica.

El momento histórico que vive hoy nuestro país, su nueva composición pluripartidista, su grado de evolución socioeconómica y madurez política ha hecho necesaria la formidable tarea de emprender una Reforma del Estado. Reforma que sirva para expresar democráticamente, por la vía del derecho y no de la violencia, la voluntad de las fuerzas políticas de la nación para adaptar nuestras instituciones fundamentales a las nuevas circunstancias político-sociales de México, de cara al próximo milenio.

La Reforma del Estado es así, un instrumento político destinado a canalizar las variadas propuestas de cambio institucional y las distintas tendencias ideológicas y políticas que las sustentan. Es, a la vez que ejercicio democrático y plural, reto de creatividad y responsabilidad política; exige de todos quienes en ella participan el más alto sentido del interés na-

cional, por encima de los intereses partidistas individuales o de grupo.

La Reforma del Estado en el México de hoy, significa principalmente sentar las bases de una vigencia plena y real del principio de separación de poderes. El presidencialismo reforzado surgido del sistema que estableciera originalmente la Constitución de 1917, debe dejar el paso a un nuevo esquema de mayor equilibrio y balance, lo cual significa fortalecer a los otros dos poderes: el Judicial y el Legislativo.

Las reformas constitucionales de diciembre de 1994,¹⁷ dieron los primeros pasos en el sentido de fortalecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano encargado del control de la constitucionalidad de las leyes y los actos provenientes de los demás poderes públicos. En su renovado carácter de verdadero Tribunal Constitucional, la Suprema Corte de Justicia está mejor preparada para lograr el perfeccionamiento de nuestro Estado de derecho. Todavía falta mucho por hacer en este rubro, pero las reformas mencionadas han puesto la semilla de un contrapeso al Poder Ejecutivo por la vía judicial.

Sin embargo, todavía está pendiente el diseño de un nuevo esquema de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, para completar así el sistema de frenos y contrapesos que hoy requiere nuestra forma presidencial de gobierno. Es por ello que resulta imprescindible fortalecer al Poder Legislativo de la Unión, teniendo en cuenta los altos valores del constitucionalismo, expresados en la famosa frase de Montesquieu, en su histórica obra *El espíritu de las leyes*, cuando afirmaba: “Que el poder controle al poder”. Principio que fue ratificado por el artículo 16 de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, en el cual se consagró con precisión que “donde no existe separación de poderes, no hay Constitución”.

17 Publicadas en el *DOF*, del 31 de diciembre de 1994.