

¿QUÉ HACER CON EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MÉXICO?

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

La polarización entre desarrollo económico y distribución social, así como entre represión gubernamental e información popular, definen los aspectos de la interacción de Estado y Sociedad, en la cual las legislaturas toman un papel relevante.

Alejandro PORTES

El panorama actual del Congreso mexicano ofrece expectativas de cambio. Aunque la doctrina extranjera ha caracterizado a México como un país con régimen autoritario a cuyo Congreso le corresponde únicamente la función de legitimar decisiones políticas tomadas por el Poder Ejecutivo; a partir de la reforma política de 1977, la Cámara de Diputados se ha enriquecido con curules de la oposición que constituyen el 25% de la integración total de la Cámara y que representa la presencia de la oposición política en un Congreso ya no completamente dócil a las iniciativas presidenciales.

Sin embargo, el presidencialismo mexicano ha continuado con su predominio y las medidas tomadas hasta el momento no parecen suficientes para vitalizar al Congreso de la Unión. Entre las causas de debilidad del Poder Legislativo en México, se pueden contar las siguientes:

a) Disciplina de partido entre sus miembros; b) Precariedad en los recursos asignados; c) Prohibición para reelegirse en el periodo inmediato; d) Dificultad para la admisión de sus integrantes; e) Dificultad en la toma de decisiones como Asamblea; f) Falta de ejercicio de sus atribuciones; g) Expectativa teórica de la institución parlamentaria.

Una consecuencia del debilitamiento del Congreso en México lo constituye precisamente el hecho de que el cargo de legislador se encuentra en una posición relativamente baja en la escala de puestos apetecibles para el político mexicano. La gran influencia del cargo de presidente ha expandido su interés hacia los puestos administrativos:

que ofrece la administración pública federal. Entre más cercano al presidente es el cargo que ocupa, mayor ambición por ocuparlo resalta entre los candidatos.

El burócrata de alto nivel, posee mayores prebendas para repartir entre los grupos de interés que gravitan sobre su secretaría de Estado que el legislador promedio, a quien tradicionalmente se le ha identificado como proveedor de satisfactores materiales para su electorado. De esta manera, el administrador tiene mayores bienes por ofrecer, desde obras hasta certificados y títulos, que el legislador, cuyo impacto en el proceso legislativo se diluye en una asamblea de casi 500 miembros que integran el Congreso de la Unión.

La realidad demuestra que incluso el administrador en México es el centro de atención no sólo de los grupos de interés o de presión, sean del sector privado o social, sino incluso de los legisladores que paradójicamente se ven obligados a hacer *lobby* en las dependencias del Poder Ejecutivo,¹ o de los propios gobernadores.²

Como en la selección de los diputados y senadores interviene, de alguna manera, la figura presidencial, su militancia efectiva en el Partido Revolucionario Institucional no resulta decisiva, por lo que el *personalismo* resulta la característica más importante del proceso de selección de los legisladores. Aunque esta característica es propia de todos los sistemas políticos, la total dependencia de las candidaturas por parte del Ejecutivo es un factor centralizador que debilita extraordinariamente al Congreso.

Hasta las elecciones de 1985 no se había dado el caso de que los candidatos a diputados provinieran de un alto nivel burocrático, ya que su extracción era fundamentalmente del sector social, trabajadores y campesinos, ligado al partido político oficial. El caso de los senadores ha sido históricamente, distinto y entre tales legisladores se encuentran quienes han contado con altas funciones. Sin embargo, la característica común de ambos ha sido la de ser políticos tradicionales cuya experiencia se ha acumulado a base de militancia o relación en alguna organización como sindicatos o confederaciones.

Este tipo de políticos en el Legislativo se refleja en su grado de educación. En contraste, en el Poder Ejecutivo el ascenso del político técnico se observa como tendencia y se considera como aquel que cuen-

¹ Cfr. Portes, Alejandro, "Legislatures under authoritarian regimes: México", *Journal of political and Military Sociology*, Estados Unidos, vol. 5, núm. 2, 1977, pp. 196-197.

² Cfr. González Oropeza, Manuel, "Acceso y pérdida del poder de los gobernadores", *Las elecciones en México: evoluciones y perspectivas*, coordinado por Pablo González Casanova, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 259 y ss.

ta con un alto grado de especialidad en estudios universitarios, principalmente, por lo que respecta al posgrado. En la administración de Miguel de la Madrid existe el 95.7% de funcionarios que cuentan con educación universitaria, de los cuales, el 44.4 % posee un posgrado.

Por parte del Poder Legislativo, sus integrantes alcanzan el 63.2% con educación universitaria, de los cuales, el 44.4% posee un posgrado. 14 %.³ Este gran contraste entre la educación de los legisladores y la de los administradores, permite caracterizar a los primeros como políticos tradicionales y a los segundos como políticos técnicos.

La pauta que marca el presidente de México a partir de 1970, en el sentido de que su formación proviene de una carrera administrativo-burocrática, ha trascendido en 1985 para la selección de candidatos a la Cámara de Diputados. Parece que la tónica de estas elecciones fue la de escoger cuidadosamente a políticos técnicos que ingresaran al Congreso de la Unión pero que tuvieran antecedentes en la administración pública federal

Todavía falta por elaborar una historia del Poder Legislativo en México. A pesar de que durante el pasado siglo el Congreso fue una institución de primer orden, cuya clausura propició la caída del Primer Imperio Mexicano o cuya labor fue considerada como necesaria para la expedición de códigos y leyes y así lograr la cabal emancipación de España, cuyo sistema jurídico tuvimos que aplicar hasta avanzado el siglo XIX; las vicisitudes por las que pasó el Poder Legislativo, desde su integración en una o dos cámaras, hasta su virtual clausura por las continuas invasiones y emergencias de la época, no permitieron hacer efectiva la supremacía política que las constituciones de 1824 y 1857 le otorgaron en el papel, tal como correspondía al poder más prototípico de la democracia y representación popular según el liberal principio de la división de poderes.

La formación del Estado mexicano fue fraguada sin duda por la brillante participación de legisladores. Decisiones sobre la forma de gobierno fueron tomadas en las sesiones del Congreso mexicano decimonónico y aun iniciado el presente siglo no había golpe de Estado o decisión política fundamental que afectara los debates del Congreso. Basta recordar la XXVI Legislatura, maderista en su composición, que enfrentó la dictadura de Victoriano Huerta.

La ley ha sido la expresión formal de las políticas que norman una comunidad. Sin embargo, la instancia decisoria ha sido el Poder Eje-

³ Cfr. Presidencia de la República. *Diccionario bibliográfico del gobierno mexicano*, coordinado por Flor de María Hurtado, México. Unidad de la crónica presidencial, 1984, pp. 854 y 863.

cutivo, las iniciativas provienen abrumadoramente de la administración pública y corresponde al Legislativo su dictamen, análisis y, en su caso, aprobación, modificación o rechazo. No obstante que este sistema es criticado en México, resulta el más utilizado tácita o explícitamente en otros regímenes como en Estados Unidos, cuyo modelo político fue adoptado en México. En 1953, el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos le expresó a un alto funcionario administrativo: "No espere que nosotros (el Congreso) elaboremos más de lo que ustedes desean. Esa no es la manera en que trabajamos. Ustedes (el Poder Ejecutivo) deben realizar los proyectos, nosotros los discutimos."⁴

En México, desde el movimiento codificador de 1870 los proyectos de ley son obra del Poder Ejecutivo y esta función debe considerarse normal en nuestro país. Sin embargo, lo que ha debilitado al Congreso es que las iniciativas de los legisladores no prosperan por falta de apoyo político del Ejecutivo. La historia del Congreso ofrece múltiples ejemplos de iniciativas de legisladores que no son abordadas en las comisiones respectivas a pesar de su pertinencia. Abundan los ejemplos en los que iniciativas de parlamentarios son retomadas por el presidente y, hasta entonces, prosperan.

La historia parlamentaria en México se ha visto enriquecida a partir de la inclusión de la oposición en la Cámara de Diputados, primero con los diputados de partido en 1964 y después con la reforma política en 1979.

No obstante, la gran riqueza de iniciativas de legisladores y legislaturas es desbordante; y en el anexo se presentan algunos ejemplos de 1918 a 1981. Algunas iniciativas no pasan ni siquiera a comisiones o, las que pasan a dictamen, esperan muchos años para después ser archivadas por "extemporáneas".

La inhibición del Congreso en esta materia, ha llegado incluso a no interpretar el desempeño de sus propias funciones establecidas en la Constitución. En 1964 se dio un caso curioso a raíz de la consulta del senador Cristóbal Guzmán Cárdenas sobre las facultades exclusivas del propio Senado. En un dictamen discutido en la sesión del 28 de diciembre de 1964 se determinó que el Congreso no tenía competencia para hacer declaraciones generales sobre la interpretación de las normas constitucionales, porque —según se mencionó— no existe esta facultad expresa como sí la había en la Constitución de 1824 a través de

⁴ Cfr. Pious, Richard, *The American Presidency*, New York, Basic Books, 1979, p. 148.

su artículo 165. Ciertamente o no el argumento, refleja la pasividad del Legislativo, que se rehúsa incluso para determinar sus propias funciones.

La disciplina de partido ha asfixiado propuestas de los legisladores, no ha permitido su participación en la toma de decisiones y ha convertido al Congreso en un poder dependiente del Ejecutivo. Aunado a este control político existe la precavidad de los recursos económicos: En el presupuesto de egresos de 1984, el monto total destinado al Poder Legislativo (\$ 6'787 289,000.00/100) era equiparable al asignado a la oficina del presidente o a la Procuraduría General de la República en la pobre administración pública centralizada, por lo que no tenía comparación en el sector descentralizado a no ser con la empresa pública Ferrocarril Chihuahua al Pacífico.

A principios del siglo el diputado Querido Moheno consideraba que la más alta función del Parlamento resultaba la votación del presupuesto.⁵ Sin lugar a dudas su afirmación tiene importantes implicaciones: a) La más importante función del Congreso no es la elaboración de leyes, sino otro tipo de funciones políticas y b) Las facultades exclusivas de las cámaras, como la aprobación del presupuesto, resultan de mayor importancia que las funciones globales del Congreso de la Unión.

Tradicionalmente se espera mucho de un Poder Legislativo cuyo número, heterogeneidad y funciones no facilita la acción dinámica y continua. La teoría de la división de poderes enfatizó la supremacía del Legislativo sobre los demás poderes; no obstante, el presidencialismo con sus virtudes relegó a un segundo plano el papel del Congreso.

No fue hasta 1874 cuando, por obra del Ejecutivo, el Legislativo tuvo que justificar su separación en dos cámaras distribuyéndose sendas funciones, cada una de ellas con un peso político muy específico. A la Cámara de Diputados le correspondieron facultades de índole económica así como una participación en los procedimientos de responsabilidad de funcionarios y en la ratificación de funcionarios del Poder Judicial del Distrito Federal. Por su parte, el Senado se caracterizó por desempeñar funciones políticas de relación entre Federación y estados.

Es en estas facultades exclusivas donde el Congreso debe fortalecerse, a través de un vigorizamiento de las comisiones y de un ejercicio pleno de las funciones propias de cada cámara. El objetivo de

⁵ Cfr. Pa'avicini, Félix F., *Los diputados*. Fondo para la Historia de las Ideas Revolucionarias en México (ed. facsimilar de la 1a. ed. de 1913), 1976.

moderar con el bicameralismo al Poder Legislativo surtió efectos extremos y ha llegado a desarticular al Congreso de la Unión, el cual ya es incompetente para competir en la formulación de políticas, a través de normas generales, con un Poder Ejecutivo poderoso, inmenso, disciplinado y con recursos humanos y económicos.

El camino del Congreso está en sus funciones de control sobre el Poder Ejecutivo que, a partir de la década de 1970, ha venido desempeñando crecientemente. Sin embargo, el control presupuestario a través de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 74 constitucional, fracción IV) o el control político sobre los secretarios de Estado y directores de las empresas públicas (artículo 93) son insuficientes si no son complementados con sanciones de alguna modalidad. Se ha considerado que la división de poderes consiste exclusivamente en que un poder informa, sin consecuencias, a otro poder. La planeación (artículo 26) ofrece un buen ejemplo al respecto, pues el órgano constitucionalmente facultado para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo es el Poder Ejecutivo, el cual consultará al Congreso sin que su opinión vincule obligatoriamente al presidente.

Desde 1796, se fijó en Estados Unidos que la Suprema Corte no da "opiniones", sino que emite decisiones. Ésta debe ser, por mayoría de razón, la regla que conduzca la actividad del Congreso. El Poder Legislativo debe ser copartícipe en la elaboración de normas generales y no un órgano consultor del Ejecutivo.

Uno de los grandes problemas de los legisladores es el principio de no-reelección inmediata consagrado absurdamente en nuestro artículo 59 constitucional. Este obstáculo ha sido tan grande que, esta sola disposición ha obstruido la formación de la carrera parlamentaria. Podríamos considerar que tan sólo el 32% de los integrantes del Congreso han tenido alguna experiencia previa en las lides parlamentarias.

Incluso si se revisa la trayectoria de los diputados constituyentes de 1916-1917, de los 218 que asistieron al Congreso Constituyente, sólo 68 desempeñaron antes o después algún cargo electivo en las legislaturas, federal o locales. Esta tendencia es similar tratándose del Congreso anterior a las elecciones de 1985, ya que de 451 parlamentarios, sólo 147 tuvieron previamente alguna experiencia como legisladores.

El origen del artículo 59 constitucional se da en la célebre Convención, del entonces Partido Nacional Revolucionario, en Aguascalientes, que tuvo verificativo durante los días 30 y 31 de octubre de 1932. La ponencia propuesta en la Convención, a cargo del Comité Ejecutivo

Nacional del Partido, cuyo presidente era el general Manuel Pérez Treviño, versó exclusivamente sobre el principio de la no-reelección, contenido en siete conclusiones, que fueron las siguientes:

a) El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República (constitucional, interino, provisional o sustituto), en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese puesto.

b) El gobernador constitucional designado por elección popular directa, sea ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo.

c) Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

—El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo, en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

—El gobernador interino, el provisional, o el ciudadano que por ministerio de ley y bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

d) Los gobernadores no podrán ser electos senadores o diputados al Congreso de la Unión, durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen de su puesto.

Unque no se traspasó expresamente a la Constitución, esta conclusión obedece a hechos bien determinados en nuestra historia constitucional. Seguramente estaba en la mente de los convencionistas el caso de Tiburcio Fernández Ruiz, acaecido el 17 de octubre de 1924, que llegó a ocupar simultáneamente los cargos de senador y gobernador interino del estado de Chiapas.

e) Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Esta conclusión finalmente se plasmó como artículo 59 en la reforma del 29 de abril de 1933, producto directo e íntegro de la Convención del P.N.R. en Aguascalientes.

f) Los diputados a las legislaturas de los estados, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

g) Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los miembros de los Consejos Municipales o de las Juntas de administración Civil, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Esta ponencia, como se aprecia, sugirió llevar el principio de no reelección a todos los niveles de gobierno. La Convención del PNR

de Aguascalientes fue el resultado de la excitativa que hiciera Plutarco Elías Calles en su informe del 10. de septiembre de 1928, en el que auguró la transición de los "gobiernos de caudillos" al de un "régimen de instituciones". En este informe adelantó la idea teórica de una prohibición absoluta de una reelección presidencial, siendo él el primero en "sacrificarse" según se dijo en la propia Convención.

En la sesión del 31 de octubre de 1932 se rindió un dictamen de la ponencia, por parte de la comisión respectiva, aprobando en general sus términos, aunque proponiendo un agregado que coincide con el segundo párrafo del vigente artículo 59 y por medio del cual se contempla a los diputados y senadores suplentes en el supuesto de la reelección como propietarios, aunque prohibiéndose el supuesto inverso: que propietarios se reelijan como suplentes en el periodo inmediato.

Por su parte, Emiliano Corella presentó un voto particular por el cual proponía que también se prohibiera la alternancia de puestos entre diputados y senadores: "los senadores propietarios o suplentes que hayan fungido durante el periodo de su ejercicio no podrán ser electos diputados para el periodo inmediato". De haber prosperado no hubiera permitido que 42 de los senadores actuales tuvieran su antecedente como diputados y que 6 diputados de la LII Legislatura no lo pudieran ser, incluido el líder de dicha legislatura, Humberto Lugo Gil, por haber sido previamente senadores.

Al comentar la ponencia y el dictamen, Pérez Treviño explicó que la garantía del sufragio debe limitarse por el principio de la no reelección. Aludió que se propone "quemar un derecho (*el del sufragio*), en aras de un principio (*el de la no reelección*)". La no reelección inmediata en el Congreso de la Unión, dijo, propicia el rompimiento de las camarillas y el continuismo que defraudan las esperanzas populares.

Estrada Cajigal, por su parte, justificó la aplicación del principio de no-reelección a todos los funcionarios de los estados, municipios y del Congreso, porque si afectaba al presidente, consideró que, por mayoría de razón debía extenderse a tales funcionarios a los que calificó de "menores". Su objetivo era el de extender una prohibición absoluta de reelección a los gobernadores interinos, provisionales o substitutes, a lo cual la Convención no estuvo de acuerdo.

Al discutirse el voto particular de Corella, el cual fuera apoyado por Aarón Sáenz, Manuel Jasso sugirió un nuevo complemento del antirreeleccionismo, en el sentido de que también se prohibiera que un diputado federal pasara en el siguiente periodo a ser diputado local y viceversa. De haber prosperado esta medida, hubiera impedido a más de 50 diputados de la LII Legislatura de serlo. Por su parte, tanto

Praxedis Balboa como Homero Acosta se opusieron, ya que la reelección exclusivamente debía entenderse como volver a tomar el mismo puesto.

En el curso de la discusión, Francisco Terminel propuso que se extendieran las limitaciones de reelección a los diputados locales y se estableciera que los diputados propietarios no fueran suplentes en el siguiente periodo. La Convención aprobó esta precisión y está contenida en la segunda parte del párrafo noveno, fracción VIII, del artículo 115 constitucional. Las conclusiones de esta Convención fueron íntegramente tomadas y aprobadas por el presidente y el Congreso, en las reformas constitucionales de 1933.

No obstante, en los debates del Congreso de la Unión, hubo resistencia para reformar la Constitución en estos aspectos. La propia comisión —en la Cámara de Diputados— que dictaminó la iniciativa, expuso el 9 de diciembre de 1932 que presentaba algunas dificultades. Se consideró que la iniciativa tenía la necesidad de balancear el principio republicano que exige la renovación absoluta de hombres con el derecho de sufragio y el dictamen de la Comisión se formuló en términos ambivalentes, ya que aunque aceptó la iniciativa su contenido era más sobre los argumentos para realizarla.

El diputado Ezequiel Padilla se opuso el 14 de diciembre de 1932 a la iniciativa porque, de aprobarla, consideraba que sería poner cortapisas a la voluntad popular. Por su parte, Gonzalo Bautista consideró igualmente que esta iniciativa es una medida más para debilitar la fuerza del Congreso, cuya tendencia empezó con la Constitución de 1917. Sin embargo, la iniciativa se aprobó por unanimidad tanto en la Cámara de Diputados como de Senadores, pasando a aprobación de las legislaturas de los estados.

La única reforma propuesta para reformar este sistema fue la planteada el 13 de octubre de 1964. A pesar de su gran argumentación, el intento fue fallido, ya que el Senado y ciertos sectores políticos lo bloquearon. En el fondo los dos obstáculos más importantes fueron que la reforma se planteó originalmente por parte de los partidos de oposición, que así abrían su participación en el Congreso, en la primera legislatura, la XLVI, posterior al establecimiento de los diputados de partido. El segundo obstáculo lo constituyó el rumor de que el permitir la reelección indefinida de los diputados, era abrir la puerta para una posterior reforma del principio absoluto de no reelección del presidente.

Este principio se ha entendido en forma monolítica, ya que el sistema político desde 1933 lo considera necesario para los poderes Ejecu-

tivo y Legislativo, aunque el Judicial —como supuesto poder no político— se le excluye. De esta manera, el principio recorre una escala que va de lo absoluto para el presidente, a lo inexistente para los miembros del Poder Judicial, que no son electos sino designados, pasando por el término relativo del principio para el Poder Legislativo.

La iniciativa del Partido Popular Socialista de 1964 sólo previó la reelección indefinida de los diputados, sin considerar a los senadores. El PPS sostuvo el argumento de que el principio de no reelección es históricamente aplicable a los excesos del Poder Ejecutivo pero que, en realidad, el Poder Legislativo nunca había sido coartado en la reelección de sus integrantes. Vicente Lombardo Toledano enfatizó el hecho de que para la formación de cuadros parlamentarios se requeriría de la reelección de los diputados.

El 27 de diciembre de 1964 se rindió dictamen sobre la iniciativa socialista. Integradas las comisiones por diputados priistas que lejos de rechazar la iniciativa, coincidieron en la necesidad de profesionalizar a los diputados y para ello presentaron una segunda propuesta consistente en que "Los diputados al Congreso de la Unión no podrían ser electos para un tercer periodo consecutivo", igualando por lo tanto el periodo de los senadores con el de diputados reelectos. El dictamen pretendió conciliar las disposiciones ideológicas con relación a la reelección de los diputados. Por un lado satisfacer una reelección inmediata y, por otro, favorecer la entrada de nuevos cuadros a la Cámara de Diputados. En la discusión del 30 de diciembre de 1964, Lombardo dio cuenta de las especulaciones en torno a la propuesta de reelección de los diputados que se planteaban supuestos intereses personales de los diputados de esa legislatura para reelegirse en bloque, así como pretensiones de abrir la reelección presidencial. Lombardo manifestó que tres años es un periodo engañoso para concluir que en este tiempo el diputado puede adquirir alguna experiencia, parlamentaria, pues en el fondo, su estricto periodo de sesiones se amplía de cincuenta a noventa y seis días hábiles en todo el lapso de tres años, por lo que concluyó que la reelección no debe admitir términos medios, o es absoluta o no es reelección. El diputado Ramírez y Ramírez aunque coincidente en cuanto a los puntos fundamentales tocados por Lombardo, consideró que era necesario ir con moderación y cautela con respecto a la reelección de los diputados.

El PAN, a través de su diputado Miguel Estrada Iturbide, también coincidió con la iniciativa socialista de reelección indefinida aunque, con mejor técnica legislativa, propuso la derogación del artículo 59 constitucional, con lo cual la reelección hubiera abarcado a los senadores.

En la sesión del 24 de septiembre de 1965 del Senado, se rindió dictamen de la iniciativa priísta sobre la reelección inmediata de diputados. El dictamen descartó las razones vertidas en las iniciativas en virtud de que consideró que las entonces recientes reformas de diputación de partidos, ya incrementaba el poder de la cámara respectiva sin necesidad de acudir a nuevas reformas. Sin mayor discusión el Senado aprobó el dictamen y se reenvió a la Cámara de Diputados su reiniciativa para su reconsideración.

El nuevo dictamen en la Cámara de Diputados, rendido el 15 de octubre de 1965, es un magnífico documento que resumen los argumentos en pro y en contra de la reelección de los diputados. Analiza detalladamente los debates, la historia y el dictamen del Senado sobre la materia. A pesar de volver a sostener la iniciativa priísta, los integrantes de las comisiones dictaminadoras decidieron archivar el proyecto para evitar un nuevo desaire del Senado, con el voto particular del panista Adolfo Christlieb, para quien la Cámara de Diputados estaba obligada a volver a enviar a la colegisladora la iniciativa. De esta manera, la reforma propuesta en 1964, que conjuntó a los partidos de oposición y que el bloque priísta llegó a apoyar con modificaciones, fue archivado por razones políticas no expresadas en ese tiempo, pero que permanece latente para ser nuevamente debatido.

Actualmente, la mayor parte de la doctrina sobre parlamentos coincide en que la principal motivación de los parlamentarios es reelegirse. En países con sistemas parlamentarios de gobierno, como Inglaterra, se ha determinado que el 75 % de los integrantes del Parlamento llegan a tener una experiencia de 6 a 20 años en la Cámara de los Comunes y que, antes de ocupar algún puesto en el gabinete, requieren un promedio de 14 años de carrera parlamentaria. Por lo que respecta a países con sistema presidencial, como Estados Unidos, no es difícil registrar a diputados con diez elecciones ante el Congreso y llegan a constituir el 20 % de sus miembros. El 88 % de los diputados se reeligen y el 65 % de los senadores hacen lo mismo en los Estados Unidos.

El hecho de limitar la reelección entre los miembros del Congreso de la Unión obstruye la formación de una carrera parlamentaria. La competitividad en las elecciones no favorece a los candidatos de los partidos de oposición que, en caso de concluir exitosamente su gestión, se ven impedidos para reelegirse. La oposición en México no cuenta con los cuadros suficientes para proponer candidatos en cada distrito y en cada legislatura. Por lo que la limitación en la reelección tiene como consecuencia el debilitamiento de la oposición en el Congreso.

Esta consecuencia no se observa en los candidatos del partido oficial ya que, debido a la abundancia de sus militantes, puede variar cuadros a pesar de la no reelección. Por otra parte, la disciplina de partido debe considerarse como un elemento mediatizador en el objetivo de la no reelección, es decir, en la renovación de diputados y senadores, ya que a pesar del cambio de hombres puede caerse en un inmovilismo ideológico por los controles de los partidos sobre sus candidatos, de la misma manera que se presumía en los congresistas reelectos.

Se ha discutido sobre la apertura del Senado en México a la representación proporcional. La función actual del Senado exige la continuación de la reforma política llevada a cabo en 1977.

Actualmente contamos con representación proporcional de los distintos partidos de oposición en la Cámara de Diputados. Igualmente contamos con una serie de recursos establecidos en el artículo 60 de la Constitución y un capítulo expreso en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; sin embargo, todos ellos están vinculados exclusivamente a la impugnación de decisiones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. ¿Y el Senado? ¿Qué hacemos con el Senado? Como llegó a cuestionar Vicente Lombardo Toledano en 1964. Yo creo que es el momento de fortalecerlo, de imprimirle nueva estructura, de analizar sus objetivos y de revisar su función histórica. Por ello considero que la introducción de la representación proporcional en el Senado resulta necesaria y congruente. El pluripartidismo es la solución para la vigorización de los procesos democráticos.

Los congresos y parlamentos han surgido históricamente como instrumentos para preservar y para fomentar el constitucionalismo. Es decir, para establecer y proteger los derechos del hombre. De esta manera el Poder Legislativo funcionará de conformidad al principio de pesos y contrapesos establecidos por la doctrina de la división de poderes. Esta es la función histórica de los congresos y parlamentos.

Las funciones legislativas y de representación de los congresos han acompañado a los poderes legislativos desde su concepción moderna. La ley es el mejor instrumento para proteger los derechos humanos, así como para establecer las políticas de una comunidad. Jeremías Bentham nos ofreció desde el siglo XVIII el marco teórico en el cual se desarrolla la importancia del Poder Legislativo en una comunidad.

Sin embargo, estas funciones no han sido ni son las únicas atribuidas a los congresos. Existe una identificación psicológica que es funcionalmente inadecuada de tales funciones respecto a las posibles tareas de un congreso o parlamento. Como hemos mencionado, en México, la

función legislativa ha sido fundamentalmente impulsada y realizada por el Poder Ejecutivo. Desde el primer Congreso Constituyente mexicano de 1822 se encuentra la preocupación del Congreso para que éste legisle y otorgue a la nación mexicana sus códigos y leyes que eran tan necesarios en esos años para lograr la consolidación de nuestra independencia. Esta preocupación se tornó en impotencia pues las labores cotidianas del congreso no permitieron la elaboración de leyes o códigos.

Durante la primera mitad del siglo pasado, tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo encaminaron esfuerzos para que se integraran comisiones legislativas en el seno del Congreso que elaborara el marco jurídico de referencia.

Las propias secretarías de Estado, como la desaparecida de Justicia, solicitaban al Congreso la urgente codificación para el país. A pesar de todos los esfuerzos, nuestro Congreso no pudo presentar proyecto alguno de código. Fue por ello que en 1854 y, sobre todo a partir de 1870, los códigos y las principales leyes del país han sido elaborados y sustancialmente discutidos por comisiones de expertos designados por el presidente. Este procedimiento ha funcionado en la realidad y ha resultado práctico, ya que la actividad legisferante se presenta cada vez más compleja para los políticos parlamentarios y, cada vez más propia para los técnicos con que cuenta la propia administración pública.

La representación de tendencias e intereses en los cuerpos legislativos ha sido una constante en la estructura de los poderes legislativos. Desde los teóricos franceses como Benjamín Constant o el Abate Sieyès se ha reconocido el carácter corporativo de los congresos en donde estuviesen representados distintos sectores de una comunidad política de acuerdo a una diversidad de criterios.

En mi concepto este carácter corporativo debe entenderse con independencia de los ambientes conservadores o liberales en que se hayan dado. Así como el Senado ha constituido un órgano político dentro de las constituciones federales y liberales, así como dentro de las centralistas y conservadoras, lo único que importa es la utilidad y conveniencia política de su funcionamiento. Las organizaciones e instituciones tienen un carácter fundamentalmente instrumental y no debe identificárseles con la ideología que fortuitamente les haya dado origen. En este sentido es de considerarse el antecedente de las Bases Orgánicas de 1843, en cuyo artículo 40 se preveía que las asambleas departamentales tendrían que elegir a los senadores nombrándoseles de entre los agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes.

Esta estructura pretende plasmar los distintos intereses que se consideran más representativos en la sociedad. Actualmente los congresos o parlamentos como el de Canadá, Bélgica o la India, introducen la representación de minorías étnicas por medio de las cuales se les garantice un foro y una participación en las decisiones políticas.

Tradicionalmente han sido en los poderes legislativos donde se encausan estos intereses, organizaciones, etnias y demás sectores; sin embargo, la necesidad de ser representados ha trascendido —incluso— a los parlamentos y se dan ejemplos de su introducción en otros órganos de gobierno. Tal es el caso de Tanzania, en donde tengo entendido se han establecido dos vicepresidencias, cada una representativa de los grupos étnicos más importantes de dicho país.

En el desarrollo de los debates de la Constitución mexicana de 1824, se consideró que el Senado debería contar con las siguientes funciones:

a) análisis de los proyectos de ley; b) supervisar la constitucionalidad de los actos y leyes; c) juzgar las responsabilidades del Poder Ejecutivo, de los diputados, magistrados y secretarios de Estado; d) convocar a sesiones extraordinarias del Consejo.

Fue debido a la representación de la diputación provincial de Coahuila y Texas del 28 de mayo de 1823, cuando se consideró, por primera vez, que el Senado también podría representar a las entidades federativas para contrarrestar la desproporcionada representación de los estados más poblados y en consecuencia más poderosos frente a los menos desarrollados y poblados.

El gran parlamentario Servando Teresa de Mier consideró que el Senado constituía además un contrapeso a los posibles y probables excesos de la única cámara prevista, como lo era la de diputados. Mier consideró que el Senado evitaría que las facciones políticas hicieran presa al Congreso en su totalidad de líderes inescrupulosos. Por ello, propuso que el Senado se incluyera en las propias legislaturas de las entidades federativas. Tal como funcionaron por ejemplo en Durango y Oaxaca.

Cuando José María Luis Mora escribió su *Catecismo político de la federación mexicana* en 1831, vio en la existencia de dos cámaras la garantía necesaria para que el proceso legislativo tuviera "lentitud, calma y meditación". Mora tampoco enfatiza el objetivo de que el Senado represente a las entidades federativas pues ante la pregunta de por qué se requiere del consentimiento del Senado para el nombramiento

de los agentes diplomáticos, Mora contesta que las funciones de dichos agentes exigen la confianza no sólo del gobierno sino de la nación a través del Senado, cuyo origen es igualmente popular como el de los diputados.

Si alguna duda hubiera de que el Senado no está sujeto a la única función de representar a las entidades federativas, cabe recordar que el Senado ha funcionado aun ante la eliminación del sistema federal y, en consecuencia, de las entidades federativas, tal como sucedió bajo las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

Es por ello que en nuestra consideración la transformación estructural del Senado en la actualidad no se ve limitada por el principio de la representación exclusiva de las entidades federativas; pues, como hemos mencionado, dicho principio fue superveniente y accesorio a otro tipo de funciones que originalmente se encargaban al Senado.

Por otra parte, no deseamos menoscabar la importancia de dicha representación, lo que proponemos es que tal función no debe entorpecer el desarrollo funcional de nuestras instituciones políticas.

El auge y el papel de los partidos políticos no fueron previstos en los tiempos de formación de la Constitución de 1824. Ni tampoco lo fue el papel de la oposición hacia 1874 cuando se reinstauró al Senado, cuando el restablecimiento de nuestra República exigía la eliminación del partido conservador, única oposición hasta el momento. Incluso la organización del Senado en 1917 no pudo prever el inmenso desarrollo de los partidos nacionales que empezaron a surgir hacia 1929 y 1939.

Creo que es tiempo, pues, de replantear la relación entre los partidos políticos, la oposición y la representación proporcional con respecto al Congreso. En 1977 se dio el primer paso que ya ofrece resultados positivos. ¿Por qué no completar esta medida y llevar la representación proporcional al Senado? La historia y la conveniencia política permiten incluir dicha representación ante nuestro Congreso en forma total. Sólo con esta perspectiva podremos responder a la pregunta ¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?

ANEXO

INICIATIVAS DE LEGISLADORES Y LEGISLATURAS
QUE NO PROSPERARON

1918	23 de diciembre	— Proyecto sobre la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional de Carlos B. Zetina
1919	23 de septiembre	— Proyecto de reformas a la fracción V del artículo 76 constitucional de Antonio Ancona Alberto
	26 de septiembre	— Proyecto de reformas al artículo 79 constitucional por Field Jurado
	16 de octubre	— Proyecto de reformas al artículo 78 constitucional presentado por Bórquez
1920	25 de octubre	— Proyecto de varios senadores para la creación del Departamento de Marina
1921	19 de enero	— Proyecto de ley reglamentaria del artículo 123 constitucional
	15 de febrero	— Proyecto de ley de responsabilidades del Poder Ejecutivo
1922	8 de marzo	— Proyecto de diputados para reglamentar el artículo 123 constitucional
	10 y 17 de octubre	— Proyecto de Ley Orgánica sobre Educación del senador José I. Novelo
1923	9 de mayo	— Proyecto de Ley sobre huelga por varios diputados
	8 de octubre	— Proyecto de ley sobre cooperativas agrícolas
1924	6 de noviembre	— Iniciativa de reformas al artículo 76, fracción V, por parte de Francisco Ruiz

- | | | |
|------|-----------------|---|
| 1926 | 15 de octubre | — Iniciativa de reformas a la base segunda de la fracción VI del artículo 73 constitucional de varios senadores |
| 1927 | 10 de octubre | — Iniciativa para ampliar el periodo presidencial a seis años por parte del senador Álvarez |
| 1929 | 23 de octubre | — Iniciativa del senador Isaac Díaz para reglamentar el artículo 76, fracción VI |
| 1931 | 8 de octubre | — Proyecto de Loaiza y Bermúdez de reglamento económico de la fracción II del artículo 76 constitucional |
| 1938 | 16 de diciembre | — Proyecto de Nicéforo Guerrero sobre la reglamentación de las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional |
| 1939 | 24 de noviembre | — Proyecto de diputados sobre la ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, del Distrito y Territorios y de los altos funcionarios de los estados |
| 1952 | 24 de diciembre | — Iniciativa del senador Silvano Barba González adicionando la fracción III del artículo 89 constitucional |
| | 30 de diciembre | — Iniciativa del senador Pedro de Alba sobre la Ley de la Biblioteca Nacional |
| 1953 | 4 de diciembre | — Iniciativa del senador Silvano Barba González sobre la ley reglamentaria del artículo 76, fracción II, constitucional |
| 1958 | 25 de noviembre | — Iniciativa de los senadores Hilario Medina y Mariano Azuela sobre |

- reformas a los artículos 94, 98, 102, 105 y 107 constitucionales
- 1959 24 de septiembre — Iniciativa del senador Brena Torres sobre empresas públicas
- 1960 8 de septiembre — Iniciativa de senadores para reformar el artículo 52 constitucional
10. de diciembre — Iniciativa de una ley de minas de Enrique Dupré
- 2 de diciembre — Iniciativa de Ley Federal de Turismo del senador Brena Torres
- 5 de diciembre — Iniciativa de la Ley Federal para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos del senador Antonio Salazar
- 1961 24 de octubre — Iniciativa de Manuel Moreno Sánchez sobre una ley del Instituto Nacional de Becas
- 27 de diciembre — Iniciativa de ley del senador Brena Torres para el control de organismos descentralizados para el manejo de las participaciones estatales de empresas privadas
- 1962 3 de septiembre — Iniciativa de senadores de la Ley de Navegación Marítima
- 15 de noviembre — Iniciativa para el desarme mundial y proscripción de pruebas nucleares
- 27 de noviembre — Iniciativa de senadores promoviendo reformas de la Ley de Amparo
- 14 de diciembre — Iniciativa de senadores sobre una ley para el control de las inversiones y patrimonio federales en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal

- | | | |
|------|---------------------------------------|---|
| 1963 | 19 de septiembre | — Iniciativa del senador Carlos Román Celis creando un impuesto a los usuarios de los aeropuertos nacionales |
| 1965 | 4 de octubre | — Iniciativa del bloque socialista para reformar el artículo 28 constitucional |
| | 24 de diciembre | — Iniciativa de ley de profesiones del senador Luciano Huerta Sánchez |
| 1969 | 16 de octubre | — Iniciativa del senador González Bustamante y otros de reformas al Código Penal |
| | 26 de diciembre | — Iniciativa de María Lavalle Urbina sobre el artículo 123 constitucional |
| 1977 | 4 de octubre | — Iniciativa de la diputación de Guanajuato para reformar los artículos 65, fracción I, 74, fracción IV, 79, fracción VIII, y 89, fracción IX, constitucionales |
| | 18 de octubre | — Iniciativa del bloque socialista para reformar los artículos 55, 56 y 59 constitucionales |
| | 21 de noviembre | — Iniciativa de la diputación socialista para reformar los artículos 65, 66 y 69 constitucionales |
| | 27 de diciembre | — Iniciativa de la diputación socialista para reformar el artículo 123 constitucional |
| 1978 | 28 de septiembre y 17 y 19 de octubre | — Iniciativa de reformas a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales |
| | 19 y 21 de diciembre | — Iniciativa de diputados para reformar el artículo 113 constitucional |

- | | | |
|------|------------------|---|
| | 27 de diciembre | — Iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional |
| 1979 | 15 de noviembre | — Iniciativa de los diputados del PAN para reformar los artículos 37 y 88 constitucionales |
| | 6 de diciembre | — Iniciativa del PDM para reformar el artículo 123 constitucional |
| | 11 de diciembre | — Iniciativa del grupo parlamentario comunista para adicionar el artículo 123 constitucional |
| | | — Iniciativa del PAN para derogar el artículo 76, fracción I, y adicionar el artículo 73, fracción XXXI, constitucionales |
| | 13 de diciembre | — Iniciativa del PAN para adicionar el artículo 4o. constitucional |
| | 29 de diciembre | — Iniciativa para reformar el artículo 104, fracción I, constitucional |
| 1980 | 23 de septiembre | — Iniciativa para adicionar el artículo 54 y reformar el artículo 78 constitucionales |
| | | — Iniciativa del PAN para reformar el artículo 56 constitucional |
| | | — Iniciativa del PPS para reformar los artículos 65, 66 y 69 constitucionales |
| | 7 de octubre | — Iniciativa del PST para derogar el párrafo tercero de la fracción XIV del artículo 27 constitucional |
| | 7 de octubre | — Iniciativa del PAN para incluir en el artículo 123 constitucional a los trabajadores de los estados y municipios |
| | 3 de diciembre | — Iniciativa del diputado Antonio |

- Rocha Cordero para reformar el artículo 72 constitucional
- 4 de diciembre — Iniciativa del PPS de reforma a los artículos 73, 74 y 89 constitucionales
- 11 de diciembre — Iniciativa de Rocha Cordero para reformar el artículo 73 constitucional
- 21 de diciembre — Iniciativa del PAN para adicionar el artículo 5o. constitucional
- 29 de diciembre — Iniciativa para reformar la fracción XVI del artículo 73 constitucional
- 1981 20 de agosto — Iniciativa del PSUM para reformar los artículos 54, 55, 56, 57, 58, 60, 66 y 70 constitucionales
- 24 de septiembre — Iniciativa del PAN para reformar el artículo 3o. constitucional
- 1o. de octubre — Iniciativa del PPS para reformar el artículo 115 constitucional
- 21 de octubre — Iniciativa del diputado Miguel Ángel Camposeco para reformar el artículo 62 constitucional, ampliando la incompatibilidad de diputados y senadores
- 4 de noviembre — Iniciativa del diputado Luis Cárdenas Murillo para reformar el artículo 113 constitucional y la Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación
- 12 de noviembre — Iniciativa del Pan en materia de extranjeros
- 19 de noviembre — Iniciativa del PPS para crear un capítulo sobre economía nacional en la Constitución

- Iniciativa del diputado Cárdenas Murillo para adicionar el artículo 21 constitucional
- 10 de diciembre — Iniciativa del PSUM para crear un capítulo sobre la economía nacional en la Constitución
- 17 de diciembre — Iniciativa de diputados sobre la fracción II del artículo 115 constitucional
- Iniciativa de la legislatura de Michoacán para reformar la fracción VI del artículo 115 constitucional
- Iniciativa del PSUM para reformar el artículo 123 constitucional, derogando el apartado B de dicho artículo
- 19 de diciembre — Iniciativa del PSUM, PAN, PST y PDM para reformar el artículo 60 constitucional sobre calificación de las elecciones para diputados
- 27 de diciembre — Iniciativa de legislaturas para reformar los artículos 73 y 115 constitucionales
- 30 de diciembre — Iniciativas del PSUM para adicionar los artículos 47, 60 y 77 constitucionales