

PRÓLOGO*

Cecilia Mora-Donatto, la autora de esta obra, mi alumna de hace algunos años, es hoy competente investigadora y catedrática distinguida. Fruto de ambas virtudes es el presente libro. Estoy seguro de que servirá —como lo quiere su autora— al creciente número de estudiosos de los asuntos parlamentarios, una materia que años atrás interesaba a muy pocos y hoy atrae la atención de muchos, como natural efecto de la importancia que tiene el nuevo Parlamento mexicano, al que muchos vientos han traído novedades, peligros, oportunidades y esperanzas.

La doctora Mora-Donatto se halla en las filas de la joven generación de investigadores mexicanos formados a la luz y al calor —ambas cosas— de nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, semillero de juristas que han llegado a ser, en muchos casos, políticos, magistrados, administradores, diplomáticos, gobernantes; pero siempre son, por encima o a un lado de las contingencias que la vida les depara, cultivadores, aplicadores y renovadores de las diversas disciplinas jurídicas que se cultivan en el Instituto. Entre ellas ha destacado —y destaca en estos días— la especialidad constitucional y política, a la que corresponden las tareas de Cecilia Mora-Donatto.

Conocí a la autora años atrás, como dije, cuando asistió a mi curso de Derecho procesal en la Facultad de Derecho. De aquí provino una buena relación amistosa, que me permitió seguir el

* Agradezco al doctor Sergio García Ramírez, mi maestro, la renovación del presente prólogo, que en algunas de sus partes integró mi libro *Temas selectos de derecho parlamentario* (México, Universidad Anáhuac del Sur-Miguel Ángel Porrúa, 2001). Hoy gracias a su generosidad sirve de un actualizado e inmejorable pórtico a esta obra. [Nota de la autora].

desarrollo de su carrera ascendente. En ésta tuvo un espacio relevante su curso de posgrado en España, bajo la sabia conducción del profesor Manuel Aragón, que la guio en su excelente tesis doctoral, dedicada al examen de las comisiones investigadoras del Parlamento. Este trabajo, ampliado y desarrollado en diversos puntos, se convertiría en el primer libro de la autora —auspiciado por la Cámara de Diputados—, que tuvo el privilegio de presentar en el Salón Verde de esta Cámara, conjuntamente con otros expositores que elogiaron, merecidamente, la investigación de la joven tratadista mexicana.

Es natural, hoy más que antes, que muchos juristas de las generaciones emergentes hayan cifrado su interés en los temas políticos. Hay un buen caldo de cultivo, una buena atmósfera que lo propicia: eso que llamamos, con la boca llena, el “cambio”, es decir, una aceleración en el desenvolvimiento de las instituciones tradicionales y en la aparición de las novedosas. Obviamente, ese proceso data de muchos años. Se habla de “transición”, como si ésta fuera cosa del último lustro, o acaso de los meses, los días y las horas más recientes; como si fuera, puesto en otros términos, una criatura súbita, que hubiese germinado de una vez y solamente en nuestras manos.

En realidad, la transición es, como lo exige su naturaleza, un largo afán de progreso, un camino extenso, un tránsito que viene de orígenes distantes y se dirige hacia destinos alejados, por más que sean o puedan ser imaginables. Es, en suma, expresión de la vida, que es transición ella misma. Lo que sucede —y en esto reside el renovado sabor de la palabra, su magia y su encanto— es que esa caminata, que era pausada, se ha vuelto diligente y hasta vertiginosa. En poco tiempo ha ocurrido más que en mucho, aun cuando en éste se incubara el producto que en aquél sobrevendría. Eso ha pasado en el mundo, pero sobre todo en México, que avanza a grandes zancadas, incierto todavía, pero colmado de expectativas.

Todo esto es provocador para el talento, la imaginación y el oficio de una joven investigadora, como Mora-Donatto, quien ha

concentrado sus tareas en el proceso que actualmente se observa en diversos ámbitos de la actividad política y en sus expresiones institucionales, es decir, a todo lo largo y ancho del fenómeno del poder en México. Están cambiando las instituciones, al impulso de la vida, y ésta a su vez se transforma empujada por aquéllas. En este ciclo fecundo hay novedades cada día —o casi—, que solicitan la atención de los investigadores, demandan explicaciones y generan sugerencias. La Constitución se moviliza —valga la expresión— y ensaya nuevas posibilidades, o bien, reanima ciertos espacios que parecieron —y acaso estuvieron— baldíos, adormecidos, infecundos.

Obviamente, México surgió a la Independencia con las instituciones republicanas, en amplio sentido, características de aquella hora. Hubo, pues, un Poder Ejecutivo, uno Legislativo y uno Judicial, sólo que a la hora de la verdad, que es cada hora del día, aquél avanzó de prisa, desmesurado, y los otros, sus cautivos, se rezagaron. No diré que así ocurriera siempre —es bien sabida la pugna entre un presidente fuerte, Benito Juárez, y un Congreso hosco—, pero sí que eso aconteció las más de las veces y selló la historia de esas instituciones y de la relación que media entre ellas.

De ahí que permanecieran en la sombra, y también en entredicho, con salvedades contadas, los tribunales de justicia y los Parlamentos de la inquieta y violenta república, siempre capturada por el Ejecutivo enérgico, providente y combativo. Si esto sucedió en el caso de nuestra Federación, ciertamente *sui generis*, pero no por ello menos federación que otras, con mayor razón aconteció en el supuesto de los estados de la Unión, que reprodujeron a escala y con acentos muy intensos lo que sucedía en el plano federal: allá los congresos tuvieron una existencia y una función todavía más precarias.

En las últimas décadas, aún ilustradas y movidas por el impulso de la Revolución mexicana, nuestro país, nuestro pueblo y nuestra República —tres experiencias, tres productos— experimentaron grandes transformaciones. Este es un cimiento o, si se prefiere, un lugar común, del que debemos partir para explicar el haz de

novedades que tenemos a la vista. La pluralidad de una sociedad copiosa, más informada, más inquieta, más crítica, más demandante, ha sido el agente que acotó las viejas horas del Ejecutivo y precipitó las nuevas horas del Legislativo y el Judicial en México. Este libro se refiere a aquél, pero no menos importante comienza a ser el papel que el Judicial se dispone a jugar, y juega ya, en los nuevos tiempos de la nación.

En el pórtico de su obra, Cecilia Mora-Donatto recoge esta circunstancia y previene sobre las reflexiones que luego propondrá: “la situación política y jurídica de nuestra asamblea representativa es, por decir lo menos, novedosa”. Cierto, porque también es tal la situación de nuestra sociedad, que incuba a la asamblea, y luego se deja mover por ella. Inmediatamente liga la autora esa advertencia con una convicción: “la importancia que en un Estado democrático reviste la figura del Parlamento”. Éste posee antecedentes más o menos distantes —que en el libro de Mora se examinan—, pero su perfil se define y su fortaleza se afianza sólo en años recientes, a horcajadas entre los siglos XIX y XX. Es entonces, al calor de una democracia más o menos madura, que avanza —aunque también tropiece, retroceda y entre en quiebra con frecuencia—, cuando el Parlamento se instala finalmente entre las instituciones republicanas.

El parlamentarismo enérgico y fuerte tiene, pues, compromiso con la democracia, como ésta lo tiene con el sufragio: rostros de una sola medalla. Cuando “genuinamente los parlamentos cumplen con las funciones que le son encomendadas, se convierten en verdaderas cajas de resonancia, es decir, en los lugares indicados en donde se debaten y discuten los problemas que aquejan al conjunto de la sociedad”. He ahí el resultado del acto de elección a través del sufragio universal, libre, directo y secreto. Y la profesora Mora-Donatto sostiene con entusiasmo, al culminar esta línea de pensamiento, que “el futuro de los sistemas democráticos... es en gran medida el futuro del Parlamento”.

Lugar tan central, tan crucial, exige del Parlamento una condición, que es al mismo tiempo calidad: acreditar su eficacia y

su legitimidad. Ésta es, por cierto, una clave para la subsistencia de la democracia, que entra en decadencia y convoca los tambores del autoritarismo cada vez que decepciona al pueblo, yerra el camino, dilapida sus enormes energías. No se trata de un tema menor para los parlamentos de estos días —entre ellos el mexicano— que estrenan poderes y deben estrenar al mismo tiempo prestigio y responsabilidades; si éstos naufragan, también lo harán aquéllos. Es verdad, por lo tanto, como asegura la autora, que “el éxito del parlamentarismo en el futuro... dependerá de su capacidad de autolegitimación, de la tolerancia política y especialmente de su ejercicio en la vida parlamentaria”, que se despliega en la representación, la legislación y el control.

En esta obra se examinan la estructura y los procedimientos del Poder Legislativo mexicano además de poner al día —para preparar, por supuesto, otros días, que ya acuden— sus prácticas y sus experiencias. Además de analizar minuciosamente la composición orgánica del Parlamento mexicano, un tema escasamente abordado por los tratadistas de nuestro derecho público, a cambio de lo muy examinados que son, en este mismo orden, el Ejecutivo y el Judicial, Cecilia Mora-Donatto estudia las facultades y los procedimientos del Legislativo, y entre éstos la función de control, a la que ha dedicado amplio estudio y provechosas reflexiones.

El signo de los cambios que aquí se están operando se concentra en algunos párrafos de la investigadora. En nuestro país —recuerda— muchas facultades del Legislativo, un poder moderado, “han sido tímidamente ejercidas por el Congreso de la Unión”. A esto han contribuido algunos rasgos dominantes en una larga etapa de nuestra vida política, que, por lo demás, ha concluido: el partido hegemónico o “casi único” —pero no “único”, sin embargo, como ella dice—, las facultades constitucionales y metaconstitucionales del presidente —las segundas fueron, en realidad, medios útiles para ejercer con plenitud y eficacia las primeras, siempre “a la mexicana”—, la escasa e inadecuada legislación sobre el Parlamento, etcétera. “Afortunadamente —celebra la autora— la situación antes descrita comienza a revertirse”; a ello

contribuyó “el vertiginoso ascenso de los partidos de oposición al recinto de San Lázaro”.

Ya mencioné que uno de los temas que más cautivan la meditación de la investigadora es la función de control que ejerce el Legislativo. Ahora bien, aquí se afilia al punto de vista de Rubio Llorente, el ilustre profesor español, cuando asegura que ese “control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades que desarrolla el Parlamento”; en otros términos, no existe un específico procedimiento de control, o unos procedimientos de este carácter, “porque el control es simplemente una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o es una función que todo auténtico Parlamento debe desempeñar mediante el ejercicio de toda su actividad”.

Así, en la convivencia republicana de los poderes Legislativo y Ejecutivo, a aquél incumbe una misión controladora de éste, en el más amplio y eficaz sentido de la expresión, que realiza por las múltiples vías que le suministra su incrementado catálogo de atribuciones. Aquí se localizan el genio y el ingenio del freno y contrapeso necesarios para que el desempeño del poder tenga cauce legal y legitimidad social. De esto se ocupa el Legislativo, que brinda, en su hora y en su foro, ese cauce normativo y esa legitimidad oriunda de la que el mismo Parlamento ostenta a partir de su representatividad.

No puedo comentar ahora, ni sabría hacerlo, todos y cada uno de los temas que entraña el control parlamentario. Uno de los que aborda la profesora Mora-Donatto, entre muchos, es el relativo al manejo económico que se expresa en el Presupuesto de Egresos. Éste trae consigo una suma interesante de cuestiones para el examen del jurista. La nueva circunstancia política de nuestro país, que a partir de las elecciones federales de 2018 —con pasos progresivos en comicios anteriores— ha creado una integración plural del Parlamento, con el predominio de una fuerza partidista, repone al Presupuesto en el centro de la escena, ya no para los efectos rituales que generalmente produjo —cuando la aprobación era casi un trámite, una rutina—, ni para los fines esceno-

gráficos que llegó a tener en años recientes —cuando se estuvo al borde de la crisis entre Ejecutivo y Legislativo, al negarse éste a aprobar el proyecto de aquél—, sino para propósitos de fijación de rumbo, que es en definitiva lo que más interesa.

En efecto, si el Presupuesto es el instrumento de una política económica, cuya formulación y conducción han estado en las manos del presidente, que aún retiene la potestad de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo —aunque las recientes novedades políticas y normativas entregan al Legislativo la eminente facultad de aprobarlo— el Legislativo puede —y debe, no en balde es el representante calificado de todas las corrientes políticas— intervenir en la definición del rumbo social y económico, ahora también a través de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y, desde luego, del control que ejerce sobre el ingreso y el gasto, sin perjuicio del que le compete por medio de toda la legislación económica. Empero, el ingreso y el gasto producen efectos más directos, rápidos y verificables sobre esta materia. Uno y otro inciden a fondo en las políticas de desarrollo, y de hecho las alienan o desalientan, definen y modulan mucho más que cualquier previsión retórica o discurso político. Otro tanto se puede decir, como consecuencia, de la revisión del gasto, que se ha querido llevar siempre al terreno de las responsabilidades penales, políticas o administrativas, tan vistosas, cuando sería necesario concentrarlo —sin mengua de aquello— en la verificación del camino tomado y del progreso conseguido. En suma, a la transparencia —en la que hemos avanzado— deben seguir la rendición de cuentas y las debidas consecuencias.

La autora resume en una frase, casi vocacional, su convicción en torno al actual quehacer parlamentario, que domina también el camino del porvenir. Si los parlamentos del siglo XIX —escribe— “fueron los grandes legisladores, los contemporáneos son —o están llamados a ser— más que nada controladores”. Convento en esta apreciación general, con algunas precisiones y una adición que me parecen pertinentes. Aquel control tiene una pretensión asociada, que lo justifica más aún y le infunde espíritu y dirección: por ese medio, el Parlamento interviene en la conducción política,

e incluso aspira a compartir con el Ejecutivo —acentuando, conteniendo o modificando— la fijación del rumbo y el destino.

Por otro lado, los integrantes del Poder Legislativo —no de cualquier Parlamento, sino los del nuestro y algunos otros— tienen además un cometido muy destacado y por ahora necesario, que les ha querido negar, de tiempo atrás, un sector de la doctrina, pero les atribuye obstinadamente una realidad apremiante: la gestión de los intereses de sus representados y de sus electores, que no son, necesariamente, las mismas personas. Aquí hay otro sector de impulso o resistencia, como convenga, en el catálogo de obligaciones naturales, explícitamente reguladas o no, de los parlamentarios.

Entre los controles más fácilmente apreciables por el pueblo —y por ende más atractivos para las fuerzas políticas presentes en el Parlamento— figuran las comparecencias, el examen de nombramientos de funcionarios del Ejecutivo por parte del Congreso y el sistema punitivo que se despliega sobre servidores públicos de alto rango. Sobra decir que este conjunto de procedimientos, con las medidas que de aquí resultan, ponen a prueba la madurez en el trato entre poderes y la integridad misma del sistema democrático.

Por otra parte, este género de controles, dirigidos a —o contra— funcionarios relevantes, lleva también —o sobre todo— una fuerte carga de supervisión y reproche hacia el propio titular del Poder Ejecutivo —en un sistema presidencial, por supuesto—, que se verá mellado por la andanada de cuestionamientos, si son mal resueltos, o de imputaciones y puniciones, si culmina en éstas el quehacer controlador del Congreso. Por otra parte, es obvio que no se pretende otorgar a nadie salvoconducto para que haga a su antojo en los asuntos de la República. De todo ello proviene la exigencia de un esmerado equilibrio que satisfaga los propósitos anhelados e impida que, al entrar en conflicto, se pierdan las buenas intenciones en malos resultados.

Es en este punto, por cierto, donde se acredita con especial acento el sentido que la doctora Mora-Donatto atribuye al control

parlamentario —siguiendo el parecer de un estimable sector de la doctrina— como un “control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata”. Ni qué decir de la hipótesis en que ese control culmina precisamente en una medida sancionatoria, como lo son, directamente, la declaratoria de procedencia (para fines penales) y la remoción e inhabilitación del funcionario (por obra del juicio político), e indirectamente, la reprobación del nombramiento que el Ejecutivo somete al Parlamento.

Otra vertiente del sistema de “resistencia” de las minorías, con sus propias formas eficaces, es el que se presenta a través de la acción de inconstitucionalidad que aquéllas pueden esgrimir contra las normas de alcance general adoptadas por el voto de las mayorías. Desde luego, se trata de impugnar las decisiones de sus colegas parlamentarios, no las actividades del Ejecutivo, pero en esa impugnación existe otra forma de resistir a la mayoría y al gobierno. Aun cuando este ejercicio posee, en apariencia, un carácter estrictamente jurídico (así, por su tema: la inconsecuencia de la norma secundaria con la primaria; y por el órgano que resuelve: la Suprema Corte de Justicia), lo cierto es que, como ha señalado el propio Rubio Llorente, en el fondo de la cuestión, y a veces en la apariencia misma, con flagrantia, el asunto hunde sus raíces y propone sus efectos en la lucha entre los partidos políticos y reviste, por ende, naturaleza política, aunque también la tenga jurídica, o así se le presente.

Es verdad que en los casos a los que me referí en primer término, la mayoría absoluta podría superar la resistencia de las minorías, pero también lo es que el mero cuestionamiento ejerce un poderoso impacto sobre el Ejecutivo, por un lado, y que en las actuales condiciones del Congreso mexicano un entendimiento entre grupos parlamentarios puede lograr los efectos jurídico-políticos que se proponen los promotores de la medida, por el otro.

Las comparecencias de funcionarios ante el Congreso, sea que ocurran en el pleno de las cámaras, sea que acontezcan ante comisiones, son tema de las últimas décadas, que arrecia en años recientes. Esta es la oportunidad de debate “casi directo” entre el Ejecutivo y el Legislativo en nuestro régimen presidencial, que todavía se rehúsa a admitir la presencia de aquél cuando los partidos expresan sus puntos de vista en el Parlamento, acerca de la marcha de la administración y sobre las políticas públicas (salvo algunos estados de la Unión, en los que la concurrencia del gobernador ya es norma y práctica); y más todavía la respuesta del Ejecutivo, obligado a contestación inmediata y directa. Habrá que caminar todavía un buen trecho para que estas comparecencias —que sirven lo mismo al control que al espectáculo, uno y otro impregnados de interés partidario— alcancen sus mejores objetivos.

Los procedimientos parlamentarios que desembocan en sanciones o son condición para que éstas se produzcan, son el espacio de mayor tensión entre los poderes, que una democracia madura reservaría para casos extremos, y una de signo diferente querría prodigar de manera profusa, a pesar de los riesgos y las injusticias con que siembra su camino.

En el nombramiento de funcionarios a través de un acto jurídico complejo, que asocia la voluntad del Ejecutivo a la del Legislativo y vincula la suerte de aquélla a la determinación de ésta, se localiza otra expresión importante del sistema de controles. El nombramiento, que posee relevancia cuando se trata de servidores de la administración pública, vinculados claramente al desempeño político del presidente, ofrece características especiales cuando viene al caso la designación de los responsables de órganos autónomos, cada vez más frecuente y no muy ordenada figura recientemente instalada en el marco del Estado mexicano, o de los depositarios del Poder Judicial.

En este último caso aparecen problemas destacados, que todavía no hallan solución satisfactoria, a propósito de la inevitable “negociación política” que se actualiza en la elección de juzga-

dores de la mayor jerarquía (sobre todo si se toma en cuenta la nueva misión de la Suprema Corte como tribunal constitucional que está facultado para influir —de manera semejante a la que cumple el más alto tribunal de los Estados Unidos de América— en la marcha general de la sociedad y el Estado por medio de la “creativa y dinámica lectura” de la Constitución).

La doctora Cecilia Mora-Donatto ha puesto especial interés en el estudio de las comisiones de investigación que ha sido tema de su tesis doctoral en España y de su primer libro en México, que antes mencioné. Estas comisiones tienen importante desarrollo en otros países, del que la autora da noticia a través de valiosas consideraciones de derecho comparado.

La autora caracteriza a estas comisiones como

órganos del Parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden, por un lado, a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático.

De nueva cuenta se acentúan los rasgos distintivos que la autora asigna, razonadamente, al régimen íntegro de control parlamentario sobre el Ejecutivo, ahora cifrados en estas comisiones y atentos a la composición y al destino que les son —o les pueden o deben ser— inherentes: orgánicamente, su estrecha vinculación con las minorías; competencialmente, sus facultades requirentes e inquirentes —por no decir inquisitivas, aunque regularmente en el buen sentido de la expresión—; y funcional y teleológicamente, su condición promotora o tutelar de la democracia, objetivo que debiera permear, verdaderamente, el ejercicio entero de las comisiones. Y democracia implica, vale decirlo nuevamente, compromiso estricto con el Estado de derecho, no sólo con las periódicas

exigencias de la imagen propia —o las demandas destructoras de la ajena—, que pudieran orientar o aprovechar las también periódicas explosiones del sufragio.

Las comisiones investigadoras, cuya más amplia incorporación al derecho mexicano sugiere la autora, no son, ciertamente, órganos jurisdiccionales que puedan tomar decisiones propias afectando el ámbito de los derechos personales de terceros o el de gestión de las dependencias y entidades públicas. Tampoco son, rigurosamente, órganos acusadores —con mayores o menores facultades para o cuasijurisdiccionales, a la manera del Ministerio Público—, pero se hallan en la vecindad de éstos, más aún cuando se les asignan poderes semejantes a los que posee un juez de instrucción.

El examen atento de la naturaleza jurídica de las comisiones, establecida con ortodoxia, no debe descarrilar la conciencia sobre el objetivo último que debe animarlas y las consecuencias reales que puede tener su desempeño. De ahí que les sean aplicables, en la medida que se quiera, pero nunca una medida deleznable, las reflexiones que pudieran formularse sobre cualesquiera organismos con otro emplazamiento en el ámbito del Estado, pero con encomiendas o resultados semejantes. Esas reflexiones tienen un solo puerto de arribo: el Estado de derecho, con todo lo que esto significa en cuanto a fronteras, estilos y designios; y, por supuesto, también la democracia, con sus vastas implicaciones.

Entre nosotros, las comisiones parlamentarias o congresionales de investigación han aparecido y funcionado muy limitadamente, a partir del concepto constitucional que las confina a la indagación en torno a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria. Se hallan acotadas, pues, apenas a un sector de la administración pública, que a cambio de haber sido expansivo en el pasado —a veces con exceso y perjuicio para el Estado y sus funciones—, hoy se reduce de prisa y pudiera llegar en el futuro cercano a quedar por debajo de su nivel natural en una sociedad gravemente desigualitaria, donde abunda el desvalimiento que constituye la razón de ser, una razón ética,

del Estado social. En todo caso, lo que conviene observar aquí es que las dependencias de la administración central, esto es, el “corazón” mismo del Ejecutivo contemporáneo, están sustraídas a la tarea de estas comisiones, cuyo desempeño, hasta el presente, no ha sido particularmente exitoso o eficaz, como lo muestra la doctora Mora-Donatto a través del examen crítico de varios casos interesantes.

Habrà que meditar con serenidad sobre el alcance que pudieran tener las comisiones investigadoras en el futuro, cuando se hallen facultadas —una posibilidad y hasta una probabilidad a la vista— para ir tan lejos como pueden hacerlo sus equivalentes extranjeras. No es ociosa esa meditación, que permita salvaguardar, de una vez, los valores que se quiere asegurar en una sociedad democrática. Para este efecto será preciso construir con cuidado los espacios que cubrirá cada órgano del Estado, evitando invasiones o superposiciones preocupantes, cuando no demoledoras del orden jurídico y adversas, en verdad —aunque el discurso ligero propale otra cosa—, a la seguridad y la justicia que aquél procura, y al sistema democrático que deseamos arraigar, consolidar y engrandecer. No faltan voces que pretendan la creación de comisiones —ciertamente no las parlamentarias— que suplanten el quehacer judicial y el propio desempeño legislativo a favor de una revisión de la historia que ahonde distancias que es preciso reducir y anime enconos que es necesario apagar. En este sentido conviene analizar la coexistencia de los órganos persecutorios tradicionales y las comisiones de la verdad. Éstas han dado buenos resultados en otros países, al cabo de cruentas luchas internas o de severas dictaduras. Aquí, como en muchos casos procede examinar serena y objetivamente las condiciones, circunstancias y propósitos de cada órgano investigador.

La dedicación de Cecilia Mora-Donatto al fenómeno del Parlamento, traduce una inclinación que comienza a ser común entre los estudiosos mexicanos del derecho constitucional, o más ampliamente, del derecho público y de la política: la proclividad al sistema parlamentario y el alejamiento del presidencial que aún está vigente. Éste ha sido, hasta hoy, el prevaleciente en los Esta-

dos americanos y, por supuesto, en México, donde el presidencialismo constituyó santo y seña de los siglos XIX y XX, aunque fueran muy diferentes sus aplicaciones en diversos tiempos de nuestra historia: bajo el mismo rótulo, pero con fortísimo contraste, se acomodan la presidencia picaresca de Santa Anna y la severa presidencia de Juárez.

En la circunstancia de estos años, precisamente, hace falta una nueva mirada objetiva y analítica sobre el presidencialismo mexicano, sin prisa ni prejuicio, que contribuya a establecer conclusiones bien fundadas y a descifrar el claroscuro que han dejado las versiones de sus partidarios y sus detractores. En todo caso, el horizonte cercano pareció teñido con destellos parlamentarios, a los que no pocos atribuyen virtudes redentoras, sin haberlo practicado nunca, y otros califican de intruso, advenedizo, sin abrir la puerta a la reforma de su presidencialismo a ultranza. Empero, en ese horizonte han reaparecido los elementos característicos del presidencialismo fuerte, que a sus datos tradicionales (preservados o modificados) añade otros de muy reciente advenimiento y de inquietante signo.

Es preciso ponderar con el mayor cuidado qué es lo que debiera perdurar del presidencialismo vernáculo y qué es lo que debiera acogerse del parlamentarismo foráneo, no para que uno y otro coincidan en una utopía, sino para que ambos aporten lo que puedan a la armonía de una nueva experiencia política que en verdad sirva para aquello que debe producir, según la sabida fórmula clásica, un buen gobierno: la felicidad del pueblo. No pueblo imaginario, sino preciso y concreto, con seres presentes e inminentes, de carne y hueso: pueblo mexicano en el alba del siglo XXI.

Celebro y agradezco que mi apreciada colega doctora Cecilia Mora-Donatto me permita acompañarla nuevamente con estas líneas en su obra sobre el Parlamento de México. El tema corres-

ponde a la especialidad de la distinguida investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, no a la mía. Sin embargo, la función y la situación histórica y actual del cuerpo legislativo atrae el interés y exige la atención de quienes nos dedicamos al estudio y la aplicación del derecho, en todas sus vertientes. Por ello reitero las consideraciones que formulé en un prefacio anterior y ofrezco otras en esta nueva obra.

Se trata de examinar, ponderar, destacar —con apremio, temor o esperanza— el desempeño del órgano que asumió, siglos atrás, la expresión de la “voluntad general”, y en el que se depositó, por lo mismo, la elevada misión de reconocer y recoger las voluntades particulares de los ciudadanos y construir con ellas el baluarte de la libertad, la justicia y el progreso. Éstos quedarían protegidos, bajo garantía de legalidad, tanto en las disposiciones del poderoso —pero no omnipotente— Constituyente Permanente, como en las que a partir de éstas, bajo los principios de jerarquía normativa, emitiera el legislador ordinario. Dos versiones del poder de legislar.

A partir de la “revolución gloriosa” en la Gran Bretaña, acto de victoria parlamentaria sobre la fuerza de un monarca —sin perjuicio de remotos precedentes—, y de la Declaración de Derechos de 1789, que postuló a la separación de poderes como garantía —aunque no la única— de los derechos fundamentales, ha sido larga, compleja y accidentada la historia de los parlamentos, o bien, de los congresos, si nos atenemos a la terminología acostumbrada en nuestro medio. En ocasiones se han visto asediados por el imperioso Ejecutivo, que pretende utilizarlos como espejo de sus propias determinaciones, simple herramienta declarativa. En esta circunstancia, el Congreso pierde su fuerza característica y se constituye en amanuense. En otras oportunidades, el Judicial le ha fijado alcance y fronteras y ha releído, valga la expresión, las disposiciones del legislador. De ahí que el jurista español Francisco Rubio Llorente —a quien he citado con frecuencia— haya dicho, expresivamente, que el juzgador ha “destronado” al legislador. Al amparo de esta dialéctica entre el Congreso y la magistratura se ha querido asegurar el primado de los valores y principios de la

sociedad democrática y el Estado de derecho. Pero por el mismo camino, extremado, si el juzgador transita del razonable activismo al protagonismo galopante, se desemboca en el gobierno de los jueces, que tampoco corresponde a la sana arquitectura del Estado de derecho.

En esta hora, a la que corresponde la valiosa obra de Cecilia Mora-Donatto —útil “aquí y ahora”, poseedora de tiempo y espacio— conviene reflexionar una vez más sobre el papel del Congreso en el nuevo Estado de derecho que se halla en la fragua, pendiente de renacimiento. Conviene hacerlo, por instinto de conservación. Revisemos, orteguianamente, la situación que guarda esa organización política y veamos la circunstancia en que operan los congresos, donde se agitan renovados, inciertos, exigentes apremios políticos de unas sociedades fragmentadas, heterogéneas, en las que cunden la desilusión o la exasperación. Este es el viento que sopla sobre la integración, la operación y la valoración de los órganos legislativos. Su destino depende de las soluciones que aporten y del acierto que tengan en contribuir a la gobernabilidad de la sociedad, que no es apenas un asunto de policía. Si el Estado mismo se halla en la fragua, pendiente de renacimiento, lo mismo ocurre con el Congreso, órgano del poder que “ora y labora” bajo cúpulas majestuosas.

En el Estado de derecho, modelo de equilibrio y armonía —tales son sus pretensiones—, el Congreso es fiel agente de la democracia representativa. Esta misión figura en las más ambiciosas proclamas. Empero, los parlamentos enfrentan retos formidables. Por una parte, su representatividad genuina palidece cuando lo domina una fuerza arrolladora, a menudo vindicativa, que encarna lo que se ha llamado la “tiranía de la mayoría”. Ese vigor es tiránico aunque cuente con la aquiescencia de quienes poseen el mayor número de sufragios y de representantes.

El ejercicio del poder tumultuoso, mediante comunicación directa y excluyente del caudillo con la muchedumbre, puede ser otra piedra en el camino de la democracia representativa y el Estado de derecho. No cuestiono los mecanismos de democracia se-

midirecta y mucho menos la transparencia y la rendición de cuentas, el diálogo y el concierto entre gobernante y gobernados. Muy bien que los haya. Lo inquietante es que la informal asamblea, desenfrenada, soslaye a las instituciones representativas y arrumbe sus naturales competencias. Este es un rasgo del populismo.

También debemos considerar el colapso que el autoritarismo impone al Parlamento —incluso si en éste hay participación mayoritaria del gobierno en turno— cuando se pone en entredicho la autoridad de la ley, producto del Congreso, en favor de la autoridad del caudillo sobrepuesto a la norma. Dijo Platón, en una frase recordada, que el gobierno de las leyes es mejor que el de los hombres que actúan sin la guía y las fronteras que la ley entraña.

Al exponer y entender el desempeño del Poder Legislativo, los estudiosos del Parlamento toman en cuenta los temas que he mencionado. No aparecen en el vacío, donde vagan los discursos, sino en el mundo efectivo. Operan precedidos, acompañados y determinados por cierta circunstancia. De ésta deriva la realidad del Parlamento y de sus potestades. ¿Es preciso recordar que para la vida política —como para cualquier manifestación de la vida— la realidad “sí existe”, verdad de Perogrullo? El jurista, que analiza normas —dogmas—, figuras, funciones, no puede ignorar la forma en la que éstas operan. Si se desentiende de la realidad, su trabajo sería estéril, aunque pudiera parecer informado e ingenioso.

Desde luego, no se trata de convertir al jurista en sociólogo, sino de ilustrar ambos saberes: el conocimiento de la ley con el de la sociedad que la genera y la recibe, y el de ésta con el dato de la norma que aloja valores y principios para iluminar la vida colectiva. Si esto es útil en todo caso, su provecho crece cuando los ciudadanos, la sociedad y sus instituciones enfrentan cambios de mayor calado y deben resolver, conociendo el pasado y previendo el futuro, cuál es el carácter de las transformaciones propuestas y hacia dónde se dirigen. No podemos viajar a ciegas, a merced de una circunstancia que no gobernamos.

XXX

PRÓLOGO

La creciente producción bibliográfica de nuestros tratadistas más jóvenes y talentosos contribuye al estudio de los múltiples temas y a la solución de los problemas que suscita el Parlamento, figura mayor en la vida política de los Estados modernos. En las filas de esos tratadistas se encuentra, con amplio y reconocido mérito profesional, la doctora Cecilia Mora-Donatto, autora de esta obra. Mi intención en estas líneas ha sido dar a su trabajo, una vez más, la respetuosa bienvenida que le corresponde. Se suma a otros estudios valiosos del mismo origen y augura los que seguramente vendrán en una labor de investigación seria, bien orientada y rigurosa, que ya ha rendido excelentes frutos. Este libro es uno de ellos.

Sergio GARCÍA RAMÍREZ
*Profesor Emérito de la Universidad
Nacional Autónoma de México*