

## RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN: LA PLANEACIÓN LEGISLATIVA

El derecho mexicano –sobre todo el público, y dentro de éste, el derecho político– se caracteriza por privilegiar a la legislación y, correlativamente, por el todavía magro papel del resto de las otras fuentes formales y, en particular, de la jurisprudencia. La Revolución Mexicana es la gran fuente real del derecho mexicano. La Revolución, como movimiento ideológico y como proceso de transformación social, llevó a cambios jurídicos para elevar sus reclamos a la jerarquía de instituciones. La Revolución Mexicana no habría sido tal si no hubiera transformado el orden jurídico y cambiado los fines del Estado. Los conflictos sociales y el traspaso del poder público no son revoluciones si no dan lugar a un nuevo derecho y a un nuevo Estado: nuestra Revolución generó el Estado social de derecho y un derecho revolucionario.

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

<sup>1</sup> Los Angeles, Wayside Press, 1919, p. 3.

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

La Revolución, propiamente desde la etapa carrancista, ha sido un movimiento legislativo. En su actividad legislativa descansó, a no dudar, mucho del triunfo de don Venustiano Carranza, quien aún en la etapa preconstitucional expidió ordenamientos y reformas a la Carta de 1857, que atendieron demandas sentidas y le generaron adhesión popular.<sup>3</sup> La vocación legisladora de la Revolución respondía al hecho de que la ley porfiriana había sido instrumento predilecto de injusticia social. Antonio Manero, distinguido carrancista, en un folleto que circuló en 1915, señaló: "El estado de nuestra legislación, tanto constitucional como civil y penal, es causa también que sostiene el movimiento revolucionario."<sup>4</sup>

La intensa actividad legislativa y la hegemonía que ejerce el derecho legislado en nuestro país son motivo de reiterada censura, por parte de quienes han abrevado en la cultura jurídica anglosajona, o no han profundizado en la ideología jurídica de la Revolución, o bien no han sabido calar en la naturaleza y

<sup>2</sup> *Homenajes y testimonios*, edición particular, 1967, p. 167.

<sup>3</sup> Entre los primeros ordenamientos y enmiendas preconstitucionales pueden mencionarse los relativos al municipio libre, al divorcio y a la restitución y dotación de ejidos.

<sup>4</sup> *¿Qué es la revolución?*, Veracruz, Tipografía "La Heroica", 1915, p. 86.

peculiaridades del sistema político y, concretamente, en las relaciones entre los poderes públicos y el partido mayoritario.

Las críticas, que por cierto no son nuevas, se solazan en la abundancia de las enmiendas constitucionales, en la llamada precariedad de las leyes y en su supuesta reducida positividad. Asimismo, se condena el elevado número de iniciativas que elabora el Ejecutivo y el papel marginal que desempeña la jurisprudencia. En México, se apunta, Charles Evans Hughes, ex Presidente de la Corte Suprema norteamericana, nunca habría pronunciado su ya célebre sentencia: "vivimos bajo una Constitución; mas la Constitución es lo que los jueces dicen que es".

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

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

La Constitución, dijo Miguel de la Madrid hace siete lustros, es un programa a cumplir.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Luis Cabrera, *Obras completas. Obra jurídica*, tomo I, p. 67.

<sup>6</sup> Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, 1975, pp. 321-322.

<sup>7</sup> *El pensamiento económico en la Constitución Mexicana de 1857*, Porrúa, 1982 (reedición).

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

El programa que contiene la Constitución tiene que ser históricamente viable, para que no quede encajado en la tierra de la utopía, pero tampoco debe estar tan próximo a la realidad social que se congele el proceso de cambio de la sociedad. Ponciano Arriaga había advertido en el Constituyente de 1857 la función transformadora del derecho, cuando se preguntó en plena asamblea: "¿Debería proponer [la Comisión] una Constitución puramente política sin considerar en el fondo los males profundos de nuestro Estado social, sin acometer ninguna de las radicales reformas que la triste situación del pueblo mexicano reclama como necesarias y aun vigentes?"

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

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

<sup>8</sup> Félix F. Palavicini, *Un nuevo Congreso Constituyente*, Veracruz, Imprenta de la Secretaría de I. P. y B.A., 1915, p. 7.

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

Los mexicanos, contra lo que se sostiene corrientemente, creen en las leyes. Con frecuencia se plantean leyes insólitas, ingenuas y demagógicas, porque se considera que una decisión o un programa es precario y carece de fijeza si no se consagra en un cuerpo legal. Esa confianza en la norma legislada lleva también, con mucha frecuencia, a que se reclame que tal o cual demanda sea constitucionalizada, y a que no se abandone los ordenamientos secundarios, como recomendaría un sano manejo de la técnica legislativa. En la misma Asamblea de Querétaro irrumpió la confianza en la nueva Carta Fundamental que se estaba formulando. Son de todos conocidos los argumentos técnicos que se esgrimieron para que la Constitución revolucionaria no alojara las garantías que a la sazón contendría el artículo 123, que llevaron a que don Heriberto Jara manifestara que "los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición: ¿Cómo va a consagrarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo?"

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

<sup>9</sup> Diego Valadés, *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Manuel Porrúa, tomo XII, p. 18.

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

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

La Constitución de 1917 no modifica las relaciones de poder que entre el Ejecutivo y el Congreso había establecido la Constitución de 1857 y que, en alta medida, se habían conservado a pesar de las distintas reformas y adiciones de que fue objeto: se depositó en el Presidente de la República un papel central. Más aún, la Carta de Querétaro, durante sus primeras décadas de vigencia, fue enmendada varias veces para acentuar el protagonismo del Presidente de la República.

En el ánimo de la Asamblea de Querétaro pesaron, en mi opinión, dos elementos. El primero, constituido por las críticas de Emilio Rabasa a los excesos congresionales de la Constitución de 1857; y el segundo, por la necesidad de que el programa revolucionario tuviera unidad de mando y hubiera celeridad en la toma de las decisiones revolucionarias. El constitucionalista del viejo régimen sostenía que "la preponderancia del Legislativo sobre el Ejecutivo conducirá a cualquiera de los extremos con que se resuelve la omnipotencia del Congreso: la sumisión del Ejecutivo, que establece la dictadura de una asamblea, o el golpe de Estado, que entroniza la dictadura del Presidente."<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Emilio O. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Edit. Porrúa, 1981.

Carranza analizó largamente en su mensaje al Constituyente los inconvenientes del parlamentarismo, señalando que "el Poder Legislativo, que por la naturaleza propia de sus funciones tiende a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos".<sup>11</sup>

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

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

<sup>11</sup> 50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana, 1916-1917, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, pp. 32-33.

problemas vigentes planteados en la actualidad?<sup>12</sup> La iniciativa fue desechada.

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

Al Congreso de la Unión, la Carta Fundamental otorga dos tareas básicas: legislar, por un extremo, y ejercer control sobre el Ejecutivo, por otro. Ese control es político, financiero, contable y administrativo. A la Cámara de Diputados se confía, sobre todo, el control que se expresa en la aprobación del presupuesto de egresos, en el conocimiento de la cuenta pública y en la aprobación, junto con el Senado, de las leyes de ingresos. El control que tiene a su cargo el Senado es fundamentalmente político: aprobación de designaciones, aprobación de ciertos aspectos de política exterior y desaparición de poderes locales.

Las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo han venido evolucionando con motivo de enmiendas constitucionales y de cambios en nuestro sistema político. En ese particular, merece destacarse el papel que desempeña el Partido Revolucionario Institucional: conserva la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, obtiene la casi totalidad de los escaños en la de Senadores y ha triunfado en todas las elecciones presidenciales y detenta la más amplia mayoría en los estados y municipalidades. Ese fenómeno político introduce en el cuadro de relaciones entre los poderes un doble ingrediente, que deja sentir su impacto en las funciones nominales del Congreso: la discipli-

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



na de partido y la solidaridad entre los funcionarios priístas aunque pertenezcan a poderes distintos.

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

En el dictamen de la comisión del Partido Nacional Revolucionario designada para conocer el proyecto del Plan Sexenal 1934-1939 se reconocieron los vínculos que unen al Ejecutivo y al partido: éste "es el órgano mediante el cual la Revolución se manifiesta en acción política y social, para asumir el poder público y mantenerse en él mediante su actuación en la lucha democrática, y para transformar el régimen de convivencia social y el gobierno mientras se halle en manos del partido revolucionario; es el órgano de gestión pública a través del cual la Revolución realiza sus finalidades". La disciplina y la solidaridad de partido se completan con la vigilancia que debe ejercer el partido mayoritario sobre los funcionarios priístas, a efecto de que se asegure la congruencia entre el ejercicio del poder público y la plataforma partidaria.

Un factor que contribuye al activismo legislativo del Ejecutivo es el relativo al dinamismo de la vida social y al cada vez mayor contenido técnico de la legislación que rige el proceso de desarrollo, lo que hace que los cuadros técnicos y las ofici-

<sup>13</sup> Puede mencionarse el perfeccionamiento de la iniciativa de reformas a los artículos 1916 y 2116 del Código Civil para el Distrito Federal, en el primer periodo ordinario de sesiones de la LII Legislatura.

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

nas jurídicas de la administración posean mayores recursos para elaborar iniciativas de ley.

Otro aspecto de la tarea legislativa que merece no quedar olvidado es el que concierne a la evolución que ha sufrido el uso de las facultades extraordinarias por parte del Ejecutivo. Desde la República Restaurada, hasta la década de los cuarenta del presente siglo, el Presidente de la República obtuvo y usó con liberalidad facultades extraordinarias para legislar, mermando con ello el principio de división de poderes y, consiguientemente, el mecanismo de pesos y contrapesos que recomienda el constitucionalismo clásico. Fue el Presidente Cárdenas quien promovió, en 1938,<sup>15</sup> que se agregara un párrafo final al artículo 49, que si bien técnicamente se antoja innecesario, denota el propósito de limitar el otorgamiento de esas facultades: "En ningún otro caso (además del contemplado en el artículo 29), se otorgarán al Ejecutivo facultades para legislar." En 1951 se exceptuó también el caso prevenido por el artículo 131 de la Carta Fundamental relativo al comercio exterior.<sup>16</sup> En la actualidad, factores de índole política y una doctrina más sólida impedirían que el Presidente de la República promoviera que el Congreso de la Unión le otorgara facultades para legislar como se estilaba en otras épocas.

La otra porción de la competencia del Congreso –el control sobre el Ejecutivo– debe ser discriminada a fin de no extender en exceso este trabajo. Sólo nos ocuparemos del control político. No nos referiremos al control en materia de política exterior, guardia nacional y desaparición de poderes locales.

En suma, interesa contribuir a la reevaluación del artículo 93 constitucional y de los otros mecanismos que previene la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el

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

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

Gobierno Interior del Congreso General, vinculados a las relaciones que guardan entre sí los dos poderes políticos. El artículo 93 ha ampliado el espectro del control político sobre el Ejecutivo a través de dos enmiendas que todavía no han sido suficientemente utilizadas en nuestra vida parlamentaria: la obligación de los directores de las entidades paraestatales de comparecer ante el Congreso cuando éste lo requiera,<sup>17</sup> y el establecimiento de comisiones parlamentarias que investiguen el funcionamiento de esas entidades.<sup>18</sup> Se añaden esos dispositivos a las obligaciones que ese precepto imponía a los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos (comparecer, proporcionar informes y rendir una memoria anual).

El artículo 93 no otorga al Congreso la facultad de emitir un voto de censura que lleve, a la usanza parlamentaria, a la remoción de funcionarios del Ejecutivo. Si bien los actos del Congreso que se funden en ese precepto no tienen efectos vinculantes, cabe insistir en que el artículo 93 ha ido elevando, crecientemente, su eficacia política: contribuye cada día más a una mejor colaboración entre los dos poderes, y los funcionarios del Ejecutivo atienden con mayor responsabilidad los requerimientos del Legislativo.

Debe señalarse que en 1983, por primera ocasión en mucho tiempo, las secretarías y departamentos hicieron llegar al Congreso las memorias de labores que previene el primer párrafo del artículo multicitado. Esta práctica se ha seguido observando. Por el contrario, la facultad congresional de formar comisiones para la investigación del funcionamiento de las entidades paraestatales todavía no ha sido usada, a pesar de que impulsaría el mejoramiento de su gestión.

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

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

La Ley Orgánica del Congreso General complementa, en su artículo 101, los mecanismos de relación entre los dos poderes, y que hemos identificado como ámbitos del control político que ejerce el Legislativo: las comisiones -ya no las cámaras en pleno- podrán solicitar a la administración pública la información y los documentos que requieran. En caso de no atenderse las solicitudes, las comisiones podrán dirigirse en queja a los titulares de las dependencias o al propio Jefe del Ejecutivo. El viejo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General -data de 1934- también coadyuva al estrechamiento de las relaciones entre los poderes. Los presidentes de las cámaras están obligados, según el artículo 21, en su fracción XI, a ordenar se dé aviso a las secretarías de Estado, siempre que se vaya a tratar algún asunto que sea de su competencia.

Ese reglamento, además, contempla que los secretarios, jefes de departamento y directores de entidades paraestatales podrán "asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su dependencia, tomar parte en el debate"

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

Por otra parte, en los últimos tiempos han prosperado nuevos expedientes de control político y de colaboración. Destacan en ese respecto las comparecencias de titulares, subsecretarios de Estado y directores de entidades paraestatales ante comisiones congresionales, y las visitas que éstas realizan a dependencias públicas y a distintas regiones del país. Esos expedientes tienen ventajas por doble vía: permiten que quienes conocen las iniciativas se compenetren con los proble-

mas de aplicación y, al mismo tiempo, que quienes elaboran gran parte de esas iniciativas adviertan los ingredientes políticos e ideológicos del trabajo legislativo.

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

Se convendrá en que esas facultades acrecientan de manera formidable el poder político que ejerce el Legislativo, si se advierte que los presupuestos de egresos, las leyes de ingresos, las iniciativas de ley (que elabore el Ejecutivo), los informes anuales, las memorias del ramo y las cuentas públicas, deberán elaborarse a partir del instrumento disciplinario que representa el Plan Nacional de Desarrollo, y que al Congreso corresponde cuidar esa congruencia en el uso de sus atribuciones constitucionales. Además, el Congreso, a lo largo del proceso de planeación, deberá hacer llegar al Presidente de la República observaciones encaminadas a que el plan se ajuste a los lineamientos programáticos y a la ideología revolucionaria que contiene la Constitución. Asimismo, los congresistas que militan en el partido mayoritario, y a través de éste, están obligados a velar por la congruencia entre el plan y la declaración de principios priísta.

Puede verse con optimismo el ensanchamiento del control político del Legislativo, si se reconoce que en los últimos años el Congreso de la Unión ha elevado su legitimidad a ojos de la ciudadanía. Cada día los ciudadanos acuden con mayor vigor a sus representantes, a las Grandes Comisiones de las Cáma-

ras, o a las otras Comisiones para plantear una demanda, hacer una denuncia o solicitar una gestión.

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

El Congreso de la Unión viene desempeñando, de manera creciente, funciones de intermediación que enriquecen el carácter democrático de nuestro sistema y elevan la participación popular en el funcionamiento del aparato público.

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

La planeación legislativa puede mirarse desde una doble perspectiva: como la instrumentación jurídica de los planes y como el proceso ordenado y calendarizado de elaboración y presentación de iniciativas de ley. La primera se clarifica repasándose el artículo 26 constitucional, que prescribe que "los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación".

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

meramente administrativas. La dimensión jurídica de la planeación<sup>19</sup> se ha rescatado en esta década al expedirse el Plan Global 1980-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, así como el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, mediante sendos decretos y no a través de un simple acto burocrático.

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

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

La racionalización de la elaboración de las iniciativas no ha sido sencilla, dadas las disímiles funciones jurídicas que se han confiado al Procurador General de la República -abogado del Estado, representante de la sociedad y vigilante del cumplimiento de las leyes-, como se destacó en la célebre polémica que sostuvieron en los treinta don Luis Cabrera y don Emilio Portes Gil. El Presidente Ortiz Rubio creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal,<sup>20</sup> la cual tenía por objeto "la unificación del criterio de los diversos órganos de la administración y la elaboración adecuada de las leyes, decretos, re-

<sup>19</sup> José Francisco Ruiz Massieu, *Los efectos jurídicos de los planes gubernamentales*, Academia Nacional de Derecho Administrativo y de Administración Pública, 1980.

<sup>20</sup> El decreto de creación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de diciembre de 1931.

gumentos y circulares que el Ejecutivo formule, dictaminando sobre el aspecto jurídico de técnica legal de ellos". La Comisión era presidida por el Procurador General de la República y estaba integrada por los jefes de los departamentos jurídicos de las dependencias centralizadas.

Para la formación de la Comisión –que dicho sea de paso tuvo un modesto y efímero funcionamiento–, el Ejecutivo consideró que en la elaboración de proyectos se advierte "falta de unidad de criterios y de un sistema congruente de ideas, así como de una técnica jurídica uniforme", según lo expresó en los considerandos del decreto mencionado.

Más recientemente, la oficina jurídica de la extinta Secretaría de la Presidencia intervenía en la conformación de los proyectos de ley que, de acuerdo con la ya abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, elaboraban esas dependencias federales, y el Procurador General de la República coordinaba las reuniones de los directores generales de asuntos jurídicos tendientes a definir criterios de técnica legislativa. En las últimas administraciones se ha contado con la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, que atiende las funciones que venía ejerciendo la Procuraduría y la mencionada oficina de la Secretaría de la Presidencia, con respecto a la formulación de un programa legislativo.