

# EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO \*

Por DIEGO VALADES

## SUMARIO

I. Nota preliminar.—II. La función legislativa en México.—III. Integración del Congreso: 1. Requisitos formales para la elección de los miembros del Congreso. 2. Requisitos políticos para la elección de los miembros del Congreso. 3. Procedimiento para la elección de los miembros del Congreso. 4. Dos modificaciones constitucionales: otorgamiento a la mujer del derecho al sufragio, en 1953, y disminución de veintiuno a dieciocho años de la edad para alcanzar la ciudadanía, en 1969.—IV. Actividad del poder legislativo: 1. Facultades extraordinarias para legislar. 2. Referéndum e iniciativa popular. 3. Comparecencia ante el Congreso de los altos funcionarios. 4. Nuevos asuntos susceptibles de reglamentación por el poder legislativo. 5. Comisión Permanente. 6. Comisiones Parlamentarias.—V. Consideración final

## I

### NOTA PRELIMINAR

En virtud de las características requeridas para las ponencias que serán sometidas a la consideración de los participantes en el encuentro de constitucionalistas españoles y mexicanos, una de las cuales consiste en hacer referencia, fundamentalmente, al proceso evolutivo que han tenido las instituciones mexicanas en los últimos veinticinco años, en este trabajo nos

---

\* Trabajo presentado con motivo del encuentro de constitucionalistas españoles y mexicanos celebrado en la Universidad Nacional Autónoma de México del 26 al 30 de junio de 1978, bajo los auspicios de la Coordinación de Humanidades.

circunscribiremos a plantear los aspectos más relevantes que definen la integración, organización y funcionamiento del poder legislativo federal mexicano.

Para tener ese panorama aludiremos también a las relaciones que existen entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, si bien el análisis de este último será abordado con mayor detenimiento y profundidad por el doctor Jorge Carpizo. Al hablar del poder legislativo no es posible soslayar, dentro de un sistema constitucional como el mexicano, la importantísima relación que se da con el ejecutivo, máxime si se considera el claro predominio de éste dentro de la organización política mexicana. Asimismo, varios de los temas que serán tratados por los distinguidos maestros mexicanos que participan en este encuentro incluyen cuestiones también relacionadas con el poder legislativo.

## II

### LA FUNCION LEGISLATIVA EN MEXICO

El poder legislativo federal es ejercido por el Congreso de la Unión, que se divide en dos Cámaras: de Senadores y de Diputados. Desde la primera Constitución del México independiente, la de 1824, hasta la Constitución vigente de 1917 sólo durante un breve período dejó de existir el Senado. En efecto, la Constitución de 1857, antecedente inmediato de la actualmente en vigor, estableció como única depositaria de la función legislativa a la Cámara de Diputados. Una reforma constitucional llevada a cabo en 1874 restableció el Senado, que desde entonces ha venido funcionando ininterrumpidamente.

Las razones que tuvo el Congreso Constituyente de 1856-57 para suprimir al Senado de la República fueron esencialmente de carácter político. Por una parte, se consideró que ese cuerpo legislativo se había convertido en el centro del elitismo político nacional, y por otra, se pensó que había un mayor equilibrio en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo si, por parte del legislativo, se suprimía la tradicional dicotomía bicameral, que en la realidad restaba poder político a ambas Cámaras. Esto último fue claramente advertido por el presidente Benito Juárez, quien, a efecto de ejercer un más amplio poder, pugnó por el restablecimiento del Senado.

En la actualidad la existencia de ambas Cámaras ha dejado de ser tema de controversia, si bien a través de la acción legislativa y política que ambas tienen encomendada es posible advertir el ejercicio de un control intraorgánico que favorece la dilatación de la esfera política del poder presidencial.

Esto ha llevado a Felipe Tena Ramírez a plantear que el «bicameralismo ha sido, entre nosotros, una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia» (1).

### III

#### INTEGRACION DEL CONGRESO

La Cámara de Senadores está integrada por dos representantes de cada uno de los Estados de la Federación y dos del Distrito Federal. Esta modalidad no ha variado dentro del sistema constitucional vigente a partir de 1917 y fue, en buena medida, la regla que prevaleció a lo largo del siglo XIX, si bien en algunos casos también se consideró la integración del Senado teniendo como base criterios esencialmente corporativos.

Donde se han producido cambios más significativos, por cuanto hace a la integración, es en la Cámara de Diputados. El sistema original en la Constitución de 1917 establecía la representación mayoritaria por distritos electorales. A partir de 1963 se introdujo la modalidad de los denominados «diputados de partido», y en la reciente reforma constitucional de 1977 se introdujo en México un sistema apellidado mixto, que combina la representación mayoritaria con la representación proporcional. Más adelante veremos las características electorales de estos sistemas.

#### 1. *Requisitos formales para la elección de los miembros del Congreso*

La única modificación constitucional, a propósito de los requisitos formales para ser elegido diputado o senador, reside en la disminución de la edad requerida para los candidatos. En efecto, en 1972 fueron modificados los artículos 55, fracción II, y 58, estableciéndose, respectivamente, que para ser diputado se requiere tener veintiún años cumplidos el día de la elección en lugar de veinticinco, y para ser senador treinta en lugar de treinta y cinco.

Como ya se mencionó, a partir de 1963 se introdujo el sistema de diputados de partido, recientemente modificado por la reforma de 1977. Si bien los requisitos formales exigidos para los diputados de mayoría y de partido eran aparentemente los mismos, en el caso de estos últimos podría consi-

---

(1) *Derecho constitucional mexicano*, México, 1970, pág. 261.

derarse uno más: pertenecer a un partido político nacional legalmente registrado.

En efecto, la fracción I del artículo 54 constitucional establecía: «Todo partido político nacional... tendrá derecho a que se acrediten sus candidatos...» Como se ve, esa fracción consignaba un derecho de los partidos políticos, y la elección de los respectivos diputados sólo podía darse en función de haber sido postulados a la candidatura correspondiente por alguno de esos partidos. Esto descartaba, por ende, la posibilidad de candidaturas independientes y, por lo mismo, podía considerarse como requisito formal para ser diputado de partido justamente estar afiliado y ser postulado por un partido político.

Ese problema tuvo trascendencia de orden práctico cuando algunos diputados de partido decidieron abandonar las filas de su organización política ya siendo diputados en ejercicio. Con ese motivo se planteó una larga controversia acerca de si los diputados de partido son representantes populares o no. En mi concepto, el problema no debió plantearse en ningún momento como concerniente a la representación popular, sino como un problema concerniente a los requisitos de elección. Así, en los términos del artículo 51 constitucional, es posible establecer que todos los diputados son representantes de la nación, pertenezcan o no a un partido político legalmente registrado; lo que el artículo 54, fracción I, establecía era simplemente un requisito para ser elegido que dejaba de ser exigible una vez que la elección se había llevado a cabo.

Cabe subrayar, a propósito de este tema, que es posible caracterizar de una doble forma los requisitos para la elección de miembros del Congreso:

1.º Requisitos para ser elegido.

2.º Requisitos para ser elegido y permanecer en el ejercicio del cargo.

A su vez, estos últimos pueden dividirse en: *a)* aquellos cuyo incumplimiento significaría la terminación del ejercicio de la representación, y *b)* aquellos cuyo incumplimiento supondría la nulidad misma de la elección.

Ejemplo de lo anterior son, en el primer caso, el requisito de pertenecer a un partido político; en el segundo caso, y por lo que hace a la terminación del ejercicio del cargo, el aceptar otro que sea incompatible con el de diputado o de senador, y por lo que hace a la nulidad de la elección misma, ésta se produciría en el caso de aparecer que los requisitos de edad, de criundez o de no ejercicio del ministerio de algún culto religioso no se cumplieron en los términos que la Constitución establece.

## 2. *Requisitos políticos*

El sistema de los partidos políticos en México, examinado desde muy diversos puntos de vista, ha sido siempre un tema que convoca al estudio. En efecto, no deja de llamar la atención la larga permanencia en el poder de un mismo partido político, cuya incuestionable hegemonía en los ámbitos federal y local ha sido un hecho histórico inmutable desde 1929 hasta la fecha.

Para algunos analistas en México existe el pluripartidismo, en tanto que otros, los más, se inclinan por asegurar que el sistema mexicano es claramente monopartidista en función de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y que los demás organismos denominados partido sólo participan formalmente en los procesos electorales y legitiman, por lo mismo, la acción del PRI.

Sin entrar a controvertir los argumentos específicos que llevan a unos y otros autores a formular esas afirmaciones, sí es dable plantear, como primera cuestión, que el mismo PRI no puede ser considerado como un partido monolítico por cuanto a sus integrantes, ni invariable por cuanto a las tesis políticas que en el transcurso de sus cuarenta y nueve años de existencia ha sustentado. Quien revise los capítulos de la historia política contemporánea mexicana encontrará que, dentro del propio Partido Revolucionario Institucional y dentro de los gobiernos que el país ha tenido, basados todos —en cuanto a la acción electoral— en el dominio del PRI, se han dado grandes antinomias que han llevado a sucesivos gobiernos a rectificar lo realizado por sus antecesores y que han permitido una evolución, a veces accidentada, de las instituciones políticas mexicanas.

Por eso mismo, porque no se puede establecer con precisión que la línea política del partido dominante haya permanecido invariable en el transcurso de los años, es por lo que tampoco se puede hablar con propiedad de una sola organización política, sino que dentro de la organización formal denominada Partido Revolucionario Institucional se han producido muy diversos modelos de acción y distintas concepciones políticas.

Esos cambios se reportan no sólo a las cuestiones de carácter programático, sino que se refieren igualmente a las personas que se han venido sucediendo en la conducción del partido y de las instituciones públicas mexicanas. La estabilidad alcanzada por el país se ha cifrado, en buena medida, en un recambio incesante de sus hombres de gobierno, de suerte que pocos son los que habiendo culminado una carrera política siguen ejerciendo alguna influencia en el ámbito del Partido Revolucionario Institucional. Ade-

más, la velocidad de ese recambio, que muchas veces permite a una persona iniciar su carrera política y ascender hasta las más altas cúspides del poder en el término de diez o quince años, ha dado lugar igualmente a que las generaciones de políticos en México sean muy nutridas y de vida relativamente efímera.

Todo lo anterior se ha dicho, supuesto que influye decisivamente en lo que podríamos considerar como requisitos políticos para la elección de los miembros del Poder legislativo.

Debe tenerse en cuenta que en los últimos cuarenta y nueve años —edad del PRI— en la Cámara de Senadores no ha habido prácticamente un solo representante de partidos de oposición y que en la Cámara de Diputados la presencia de estos últimos fue muy raquíctica hasta antes de las reformas de 1963. Aun así, a partir de esta fecha, el número máximo que la oposición ha conseguido en la Cámara de Diputados no representa más del 18 por 100 del total de sus miembros.

Como puede verse, el proceso interno para la designación de candidatos del Partido Revolucionario Institucional cobra una extraordinaria relevancia y permite entender, en buena medida, cómo funciona el sistema político mexicano.

Desde un panorama estrictamente descriptivo, lo que en México ocurre cada tres años por lo que hace a los diputados y cada seis por lo que concierne a los senadores es lo siguiente: la directiva del Partido Revolucionario formula listas que a veces exceden hasta en veinte veces al número de plazas a elegir, en las que aparecen los nombres de personas que presuntamente cuentan con apoyo popular, con la simpatía de grupos caracterizados de poder o con el padrinazgo de personas políticamente encumbradas. Los pasos que se siguen para depurar esas listas, negociando lo negociable con los líderes de los grupos y con las personas encumbradas, corresponden a los arcanos del poder político mexicano (2). Lo que trasciende, sea por revelaciones personales, sea por la obtención de documentos confidenciales, sea

---

(2) Por lo demás, esa negociación es común en todos los sistemas políticos y acaso se acentúa en aquellos donde la influencia parlamentaria es mayor y, por ende, acrece la importancia de los cargos de elección. Cfr. SAMUEL BEER: «Group representation in Britain and the United States», en *Political Sociology*, edit. por Alessandro Pizzorno, Londres, 1971, pág. 191.

Por cuanto hace al procedimiento seguido en México, constituyen un testimonio interesante los libros de BRAULIO MALDONADO (*Baja California. Comentarios políticos*, México, 1960, especialmente pág. 114) y CARLOS LORET DE MOLA (*Confesiones de un gobernador*, México, 1978, especialmente págs. 13 y 306), gobernadores de los Estados de Baja California y Yucatán, respectivamente.

como resultado de la investigación más periodística que científica, permite establecer que, en última instancia, la postulación de los candidatos del Partido Revolucionario Institucional a los cargos de elección popular es el resultado de una decisión presidencial.

En la práctica se puede corroborar también que el Partido Revolucionario Institucional, integrado por tres sectores: el obrero, el campesino y el denominado sector popular (en el cual participa el grueso de la burocracia mexicana), ha procurado una distribución de las candidaturas con criterios cambiantes de proporcionalidad, de acuerdo con los intereses políticos de cada momento, de suerte que, poco a poco, la composición del poder legislativo ha ido adquiriendo un carácter parcialmente corporativo, típico de la representación de intereses, en el concepto de Weber, y de la «tecnocracia», en el de Duverger (3).

Así, los diputados y senadores que representan a los sectores obrero, campesino y popular se encuentran en gran mayoría con relación a aquellos miembros del poder legislativo postulados por el Partido Revolucionario Institucional, que o bien tienen una militancia partidaria precaria, o bien carecen de militancia alguna. Esto es significativo, supuesto que en muchas ocasiones se ha procurado llevar al Congreso a intelectuales con preocupaciones políticas capaces de imprimir al debate parlamentario un nivel de doctrina y de reflexión del que no puede prescindir un Estado moderno. La presencia de estas personalidades también es aprovechada para la realización de estudios, particularmente importantes en el ámbito de las comisiones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

En todo caso, podemos establecer las siguientes hipótesis para configurar los requisitos políticos que deben llenar los candidatos del Partido Revolucionario a las Cámaras de Diputados y de Senadores:

- 1.º Estar identificados con la clase política directiva del momento.
- 2.º Pertenecer a alguno de los sectores del partido y contar con la posibilidad de influir en las bases populares de esos mismos sectores.
- 3.º Haber dado pruebas de «disciplina» o, en otras palabras, incondicionada lealtad institucional a lo largo de sus respectivas carreras políticas.
- 4.º En algunos casos, contar con la solidez cultural que permita al Congreso adquirir una vida parlamentaria de decoro.

Por otro lado, la sucesión presidencial también juega un aspecto importante por lo que concierne a la integración del Congreso. Debe tenerse en cuenta, ante todo, que el período sexenal que corresponde al titular del

---

(3) MAX WEBER: *Economía y sociedad*, México, 1964, tomo I, pág. 239, y MAURICE DUVERGER: *Las dos caras de Occidente*, Barcelona, 1972, pág. 177.

poder ejecutivo coincide cronológicamente con la renovación total de ambas Cámaras. Quienes se inclinan a favor de un fortalecimiento del poder legislativo han apuntado la tesis de que la renovación del Congreso se produzca de manera parcial y en momentos distintos a aquellos en que se lleva a cabo la elección del presidente de la República. Personalmente, dudo que esta medida pudiera contribuir a la autonomía del poder legislativo y, antes bien, podría dar lugar a la perpetuación irregular en el poder de grupos afines a un titular del poder ejecutivo que ya haya dejado de ejercer el cargo.

Lo que se observa como práctica inveterada es que cada candidato a la Presidencia de la República o presidente en funciones desea llevar —y en la mayor parte de los casos lo consigue— a los cargos de elección a personas afines a su estilo, convicción y preocupaciones personales. Aquí nos encontramos, por ende, ante una pauta política de habilitación jurídica, supuesto que la verdadera elección no la realiza el electorado, sino que, por el contrario, al margen de su decisión —mera ratificación— lo que importa es la determinación del candidato o del presidente de la República. Podría decirse, en este caso, que el pueblo vota pero no elige. Quizá esto se explique mejor si, como dice Schmitt, entendemos que el problema de la representación no es un «fenómeno normativo», sino «existencial» (4).

Al plantear este tema de los requisitos políticos de elegibilidad, lo hacemos con la plena convicción de que no es posible que un publicista se concrete a estudiar las normas constitucionales y sus disposiciones reglamentarias, sin entender lo que en la realidad haya ocurrido o esté sucediendo. La abstracción no es, en el ámbito de las instituciones públicas, una manera de conocerlas mejor, sino, por el contrario, quizá sea la mejor forma de ignorarlas por completo.

### 3. *Procedimiento para la elección de los miembros del Congreso*

Como ya se dijo antes, en 1963 y en 1977 se llevaron a cabo importantes reformas constitucionales que modificaron sustancialmente los procedimientos a seguir para la elección de diputados. No así el procedimiento electoral para el caso de los senadores; continúa tal como lo estableció el constituyente de 1917: elección directa.

Cuando en 1962 se apreció con toda nitidez que la Cámara de Diputados había dejado de ser la caja de resonancia de las inquietudes políticas de los mexicanos para convertirse en un cuerpo colegiado propenso a la rutina

---

(4) KARL SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, México, 1966, pág. 242.

política, se decidió reformar los procedimientos para la elección de diputados y, al tiempo que se mantenía intocado el sistema de elección directa, se implantó un mecanismo *sui generis* que dio lugar al surgimiento de lo que se denominó constitucionalmente como diputados de partido.

A partir de esa reforma, los partidos políticos nacionales tenían derecho a acreditar a cinco diputados si obtenían un 2,5 por 100 de la votación total en el país y a un diputado más, hasta un máximo de 20, por cada 0,5 por 100 que sus candidatos hubieran obtenido del resto de los votos emitidos en todo el país. En caso de que su partido hubiese obtenido mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendría derecho a acreditar diputados de partido.

Se estableció, por otro lado, que la correspondiente acreditación de los diputados de partido se llevaría a cabo por riguroso orden, según el porcentaje de sufragios obtenidos por cada uno de los candidatos con relación a los demás candidatos de su propio partido.

Esta disposición dio lugar a que, con motivo de las elecciones federales realizadas en 1964, la Cámara de Diputados presentara una imagen remozada. De ella formaron parte los dirigentes de todos los partidos de oposición legalmente registrados, entre los cuales se encontraban personalidades de indiscutible cultura, capacidad oratoria y atractivo popular. Sobresalían, en este sentido, los líderes del Partido de Acción Nacional y del Partido Popular Socialista. Después de muchos años de aletargamiento en la Cámara de Diputados, volvieron a escenificarse encuentros parlamentarios con la mejor oratoria política que México podía producir en esa época (5).

Para abrir nuevas posibilidades al sistema de diputados de partido, en 1972 se llevó a cabo otra reforma constitucional mediante la cual se redujo el porcentaje requerido para acreditar diputados de partido del 2,5 por 100 al 1,5 por 100, y se amplió el máximo que cada partido podía acreditar, hasta 25 diputados.

Años después (1977), y ante la necesidad de extender los cauces institucionales de expresión a fuerzas políticas que no se habían beneficiado de las reformas previas, se dio un nuevo paso al instaurarse el proceso de lo que se denominó reforma política. Esta reforma, cuyos alcances van más allá de las solas modificaciones por lo que hace a la integración de la Cámara de Diputados, entró en vigor este año y se caracteriza por la innovación de

---

(5) Uno de los más importantes problemas prácticos de la política, dice Georges Pompidou, es elegir a los políticos, «en el sentido verdadero del término», que conduzcan a la República. *Le noed gordien*, París, 1974, pág. 202.

muchas disposiciones constitucionales y reglamentarias que ofrecen a los mexicanos opciones importantes en el orden político (6).

Por lo que concierne a los procedimientos para la elección de diputados, se modificó el artículo 52 en los siguientes términos:

«La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.»

Al establecerse que la Cámara de Diputados estará integrada por un número fijo de 400 representantes, se solucionó el problema que planteaba la anterior redacción del propio artículo 52, mismo que a la letra decía:

«Se elegirá un diputado propietario por cada doscientos cincuenta mil habitantes o por una fracción que pase de ciento veinticinco mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados.»

En efecto, en los términos originales se daba lugar a un sistemático incumplimiento de la Constitución, pues si bien el artículo transcrito establecía con precisión que se elegiría a un diputado por cada 250.000 habitantes, ocurría que entre la realización de un censo de población y otro y el procesamiento correspondiente de los resultados que aportase transcurría más del tiempo que hubiera podido prever la Constitución, y normalmente, las elecciones federales para diputados se llevaban a cabo tomando como base cifras altamente desactualizadas, máxime si se tiene en cuenta el vertiginoso incremento demográfico que México ha padecido en los últimos lustros.

Así, pues, con la reciente modificación al artículo 52 no sólo se solucionó un problema técnico que la legislación electoral mexicana arrastraba desde 1824 y que en ocasión previa habíamos planteado (7), sino que la iniciativa presidencial estableció nuevas bases para la elección de diputados (8).

(6) A propósito del reconocimiento constitucional de los partidos políticos en México, véase DIEGO VALADÉS: «Algunos supuestos para la constitucionalización de los partidos políticos», en *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, 1975, págs. 97 y sigs.

(7) DIEGO VALADÉS: «El poder legislativo en México (1950-1975)», en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, 1978, págs. 52-53.

(8) En efecto, la iniciativa presidencial correspondiente, enviada al Congreso el 4 de octubre de 1977, expresa literalmente:

«Se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma

El criterio presidencial fue suscrito por el dictamen de las Comisiones de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, que fundaron sus juicios en un amplio análisis de las ventajas y desventajas de los sistemas de elección por mayoría y de representación proporcional, llegándose a la conclusión ecléctica que contenía el proyecto, y que después fue ratificado de acuerdo con el proceso de reforma constitucional vigente. En el voto particular expresado por la representación del Partido Acción Nacional se apoyó igualmente al sistema mixto propuesto por la iniciativa presidencial, en tanto que en voto particular emitido por los representantes del Partido Popular Socialista se señaló que el sistema mixto de dominante mayoritario, con representación proporcional, mantiene en general las limitaciones del sistema de diputados de partido y planteaba, por tanto, incorporar el sistema de representación proporcional (9).

Aunque es difícil predecir cuál será el resultado práctico del sistema establecido por la reforma constitucional a que hemos hecho mención, sí procede llamar la atención acerca de la complejidad de la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada por el *Diario Oficial* el 30 de diciembre de 1977 y que sustituye a la anterior Ley Federal Electoral. En efecto, los artículos 157 y 162 de esta ley establecen las fórmulas de representación mínima y de primera proporcionalidad, integrándose la primera de acuerdo con los elementos de porcentaje mínimo, cociente natural y resto mayor y la segunda por las de cociente rectificado, cociente de unidad y resto mayor (10).

Cabe apuntar que México es un país sin tradición electoral, donde la par-

---

de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de los diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió el acceso de las minorías a la representación nacional, pero que, sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social.

Por ello, creemos que es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana.

De ahí que en la iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional, de modo tal que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República.»

(9) *Diario de Debates*, 18 octubre de 1977, tomo II, núm. 17.

(10) A este respecto, véanse las ponencias de Ignacio Carrillo Prieto, Antonio Martínez Báez y Mario Moya Palencia, presentadas con motivo del II Congreso Mexicano de Derecho Constitucional, celebrado en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán (abril de 1978) dentro del tema «La representación popular en una sociedad política pluralista».

ticipación dentro de los partidos políticos es relativamente exigua; donde el recelo por la posibilidad de que se produzcan fraudes electorales es muy grande; donde no ha sido superada la tendencia al abstencionismo, y donde, por encima de todo, se cuenta apenas con un escaso nivel de cultura política y de educación general. Por ende, la tarea que deberán desempeñar los partidos políticos para hacer inteligibles y aplicables las disposiciones de la ley mencionada será una de las piezas fundamentales para hacer eficaces a los preceptos legales (11).

4. *Dos modificaciones constitucionales: otorgamiento a la mujer del derecho al sufragio y disminución de veintiuno a dieciocho años de la edad para alcanzar la ciudadanía*

Así como hemos visto los requisitos para ser elegido y el procedimiento para llevarse a cabo la elección, es importante igualmente examinar dos modificaciones constitucionales que atañen al elector: el otorgamiento a la mujer del derecho al sufragio, en 1953, y la disminución de veintiuno a dieciocho años de la edad para alcanzar la ciudadanía, en 1969.

Las vicisitudes políticas por las que atravesó el país a lo largo del siglo XIX y el difícil acomodamiento que representó el cambio revolucionario iniciado en 1910 tuvieron repercusión muy directa en el derecho del electorado. Durante casi un siglo se mantuvo el sistema de la elección indirecta y sólo de una manera paulatina fueron estableciéndose, en el curso del presente siglo, los mecanismos y procedimientos idóneos para garantizar la legalidad de las elecciones (12).

Como momentos culminantes en la ampliación del derecho electoral figuran el ya referido otorgamiento a la mujer del derecho al voto activo y pasivo, que se llevó a cabo en 1953, y la disminución de la edad para participar como elector en los respectivos comicios.

El efecto político de esas dos reformas fue más inmediato en cuanto a la liberalización del orden normativo mexicano que en cuanto a la trascendencia político-electoral. Por ejemplo, a partir de 1953 son muchas las mujeres que han accedido a la Cámara de Diputados; muy pocas a la de Sena-

---

(11) KELSEN ha dicho: «En la llamada democracia representativa el sistema electoral es decisivo para determinar el grado de realización de la idea de democracia: la función de votar es un procedimiento de creación de órganos.» *Teoría general del Estado y del Derecho*, México, 1969, pág. 347.

(12) Esto recuerda la observación de CONSTANT en el sentido de que «un pequeño número de electores ejerce una influencia enojosa en la naturaleza de la elección». *Principios de política*, Madrid, 1970, pág. 41.

dores; algunas a cargos municipales y ninguna a gobiernos locales. Su presencia tampoco ha sido requerida para integrar el gabinete presidencial. Sin embargo, al crecer el volumen de sufragios emitidos se consiguió uno de los propósitos más importantes de la reforma: la legitimación del sistema vigente. Esto mismo ocurrió al disminuirse la edad para alcanzar la ciudadanía, por lo cual hemos considerado a estas reformas como actualizadoras de las instituciones (13).

## IV

## ACTIVIDAD DEL PODER LEGISLATIVO

Como es bien sabido, la clásica teoría de la tripartición del poder adolece de muchas deficiencias, y si en buena medida seguimos hablando de poder ejecutivo, legislativo y judicial, esto obedece más a un lenguaje convencional que a una realidad jurídica y política. En efecto, a los diferentes órganos del Poder les corresponde el ejercicio de diversas funciones, entre las cuales se incluyen muchas veces las de elaborar disposiciones normativas, aplicarlas y dirimir conflictos (14).

Veremos ahora las reformas más significativas que se han introducido

---

(13) DIEGO VALADÉS: «Problemas de la reforma constitucional en el sistema mexicano», en *Los cambios constitucionales*, México, 1977, pág. 198. En los términos de GALVANO DELLA VOLPE esta reforma representaría un reforzamiento de las características de la libertad civil. *Rousseau y Marx*, Barcelona, 1969, pág. 57.

(14) En realidad, como ha dicho EISENMANN, Montesquieu no habló de «separación de poderes», sino de «combinación de potestades». Cfr. también MONTESQUIEU: *El espíritu de las leyes*, Madrid, s.f., Nueva Biblioteca de Ciencias Sociológicas, tomo II, pág. 65. Además, a la potestad de juzgar la consideraba nula (*El espíritu...*, cit., tomo III, pág. 35). Este tema, en todo caso, es uno de los que suscitan mayor controversia en la doctrina contemporánea, pero su origen es muy remoto. Un dato curioso lo constituye el discurso de Nerón al asumir el trono; discurso que se supone redactado por Séneca: «El emperador —dijo Nerón— ya no actuará como abogado en ningún juicio ni tomará partido en ninguna causa..., desde este momento me comprometo a establecer una absoluta separación entre el Estado y mi persona..., a partir de este día el Senado deja de ser el servidor y el instrumento de la voluntad imperial; lo restablezco en la plenitud de sus antiguos privilegios.» Cit. por CARLO MARÍA FRANZERO: *Nerón, su vida y su época*, Barcelona, 1963, pág. 49. Pocas declaraciones como esta de Nerón justifican la expresión de MONTESQUIEU: «Derecho público es la ciencia que enseña a los príncipes hasta qué punto pueden violar la justicia sin comprometer sus intereses.» *Cartas persas*, Madrid, 1917, pág. 205. Por lo demás, entre los enfoques recientes son de gran interés los trabajos de MANUEL BONACHELA y CARLOS DE CASO MARÍN en *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Madrid, 1978, págs. 56 y sigs. y 71 y sigs.

en cuanto al ejercicio de esas funciones por parte del Congreso de la Unión, de las Cámaras que lo integran y de las comisiones que funcionan en su seno.

### 1. *Facultades extraordinarias para legislar*

En diciembre de 1950 el presidente de la República envió al Congreso una iniciativa de adiciones a los artículos 49 y 131 de la Constitución. De acuerdo con las adiciones aprobadas, el ejecutivo quedó facultado para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación que expidiera el Congreso; para crear y suprimir las propias cuotas, así como para restringir y aun prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda, la determinación de los precios y de proteger la producción nacional, así como cualquier otro propósito —agrega la adición— «en beneficio del país». El ejecutivo, de conformidad con esta reforma, debe someter anualmente a la aprobación del Congreso el uso que haya hecho de las facultades mencionadas.

Con esas adiciones culminó el proceso de evolución del sistema de facultades extraordinarias para legislar, que la Constitución reconoce al poder ejecutivo. En efecto, el artículo 49 de la Constitución establece una clara separación de las funciones que deben ejercer los diferentes órganos del Poder y declara que el ejercicio del legislativo no podrá depositarse en un solo individuo, con las excepciones que apuntan los artículos 29, relativo a la suspensión de garantías, y el 131, ya referido.

A lo largo de la historia político-constitucional mexicana se han producido períodos en que el abuso del ejercicio de las facultades extraordinarias para legislar convirtió al ejecutivo en el legislador por antonomasia y canceló virtualmente las funciones de control que sobre él debía ejercer el Congreso (15). De manera particular, los gobiernos de Benito Juárez y de Porfirio Díaz se caracterizaron por la abundante legislación elaborada en el ejercicio de esas facultades extraordinarias.

Felipe Tena Ramírez ha observado que durante el período de la dictadura porfirista se presentó un doble fenómeno: por un lado, el exorbitante auge de las facultades extraordinarias y, por otro, la mínima utilización del mecanismo de suspensión de garantías previsto por el artículo 29 cons-

---

(15) Se confirma así la paradoja de Kelsen en el sentido de que la elección directa del ejecutivo constituye más un ataque que un apoyo a la soberanía del pueblo. *Esencia y valor de la democracia*, México, 1974, pág. 114.

titucional. A partir de entonces, las facultades extraordinarias y la suspensión de garantías se separaron y adquirieron vida «autónoma e independiente entre sí» (16).

En la exposición de motivos del proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza al Congreso constituyente de 1916-17 se hizo una seria crítica a la utilización que sistemáticamente se había hecho de las facultades extraordinarias. De ahí que en el proyecto de Constitución se determinase, con entera precisión, que la delegación de facultades sólo sería valedera para los casos previstos por el artículo 29, donde se establecía la posibilidad de suspender las garantías individuales. Se afirmó así la fórmula del artículo 49 constitucional en el sentido de que «no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29».

No obstante lo anterior, la práctica de ejercer las facultades extraordinarias para legislar no fue interrumpida más que transitoriamente, y ya en 1924 el presidente Plutarco Elías Calles se valió de esas facultades para expedir leyes, de acuerdo con los objetivos políticos que en su momento se trazó el Gobierno Federal. Así, la Ley Constitutiva del Banco de México, de agosto de 1925, y con posterioridad el Código civil del distrito y territorios federales de 1928, todavía en vigor; la Ley Orgánica confiriendo autonomía a la Universidad Nacional, de 1929; la Ley Minera de 1930; la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932; el Código de procedimientos penales para el distrito y territorios federales, de 1933, y el Código federal de procedimientos penales de 1934, entre otras muchas disposiciones, fueron expedidas por los presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, sucesivamente, en el uso de las facultades extraordinarias para legislar que les confirió el Congreso.

El abuso de esas facultades llevó al presidente Lázaro Cárdenas a proponer una adición al artículo 49 que en realidad solamente enfatizaba lo que ya el texto constitucional decía. La adición propuesta por el presidente Cárdenas y aprobada por el Congreso y las Legislaturas de los Estados estableció que «en ningún otro caso —fuera de los anteriormente establecidos— se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar». Esta reforma es una de las que en un estudio previo hemos considerado como meramente explicativas del texto, pues no plantea elementos novedo-

---

(16) «La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el Derecho mexicano», en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, enero-diciembre 1945, tomo VII, núms. 25, 26 y 27, pág. 133.

sos al mismo. La adición propuesta por el general Cárdenas al artículo 49 ha sido considerada por Antonio Martínez Báez como una derogación, por ley escrita, de una costumbre que, a su vez, había derogado a la ley escrita (17).

Con motivo de la reforma ya comentada, propuesta por el presidente en diciembre de 1950, se ha planteado si en las entidades federativas también es posible la delegación de funciones para legislar, por parte de las legislaturas locales, en favor de los respectivos gobernadores. En diciembre de 1951 este asunto se presentó cuando la legislatura del Estado de Veracruz invistió al gobernador con facultades «para legislar en todos los ramos de la administración pública». En nuestro concepto, esta disposición excede del ámbito constitucional de las funciones de las autoridades locales, pues, como ya se ha visto, la posibilidad de que el ejecutivo federal sea investido de facultades extraordinarias depende de que se cumpla con lo establecido por el artículo 49 constitucional, y toda vez que esta disposición, así como los artículos 29 y 131 a que hace referencia, no tiene equivalencia en el ámbito local, tampoco parece admisible que allí se adopte la delegación de facultades extraordinarias.

Por otra parte, en 1956 la Suprema Corte de Justicia admitió la constitucionalidad de conceder facultades legislativas al ejecutivo cuando se tenga por objeto «la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se reputé inconstitucional el uso de dicha facultad, porque ello no significa ni la reunión de dos poderes en uno, pues no se pasan (al ejecutivo) todas las atribuciones del poder legislativo, sino más bien una cooperación o auxilio de un poder a otro». Esta tesis recoge parcialmente la sustentada en el siglo pasado por Landa y Vallarta, en el sentido de que al no transferirse al ejecutivo la totalidad de las funciones correspondientes al legislativo, no es posible hablar de que se hayan fundido en una sola persona dos poderes de la Federación, y agrega la no muy ortodoxa teoría de que el poder ejecutivo se convierte en auxiliar del legislativo precisamente para legislar (18).

## 2. *Referéndum e iniciativa popular*

Otra de las modificaciones importantes en el orden de la actividad del poder legislativo reside en la reforma introducida en diciembre de 1977 al

(17) «Concepto general del estado de sitio», en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, cit., pág. 108.

(18) DIEGO VALADES: *La dictadura constitucional en América Latina*, México, 1974, pág. 140.

artículo 73, fracción VI, de acuerdo con la cual los ordenamientos legales y los reglamentos referidos al Distrito Federal podrán ser sometidos al referéndum, así como ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la ley reglamentaria de esta disposición constitucional adopte.

Esta disposición incorpora a las instituciones políticas mexicanas dos de los elementos característicos de la democracia semidirecta, de los cuales el más importante, por cuanto a los efectos políticos y jurídicos que de su aplicación puedan derivar, es el referéndum, que, dentro del sistema actual, puede calificarse como legislativo, constitutivo, especial y local, quedando por determinar, de acuerdo con la ley que reglamente su aplicación, si tendrá un carácter obligatorio o facultativo, consultivo o de ratificación y sucesivo o preventivo (19).

Quienes han defendido con mayor vigor el sistema representativo que la Constitución mexicana consagra en su artículo 40, sostienen la incompatibilidad de incluir al referéndum dentro de nuestra organización constitucional. Por nuestra parte, admitimos que con la introducción del referéndum y de la iniciativa popular en el sistema constitucional mexicano nos colocamos en los límites de la democracia representativa; pero consideramos, asimismo, que de su aplicación pueden resultar considerables ventajas, particularmente en una sociedad política que se ha caracterizado en los últimos decenios por su marcada pasividad y desinterés en los asuntos de carácter público.

Por lo mismo, consideramos que la adopción del referéndum permitirá superar la concepción del poder como práctica oligárquica, consecuencia de la hegemonía ejercida por uno o varios partidos y grupos políticos que discretamente matizan y condicionan cualquier sistema representativo. Asimismo, auspiciar canales de información popular más directos, que eduquen y politicen a la población, podrá ser una ventaja de la adopción del referéndum.

Es evidente que la implantación del referéndum apenas se encuentra a medio camino. Forma parte ya de nuestro sistema constitucional, pero las modalidades de su aplicación están aún por definirse. En verdad, de estas modalidades dependerá que el referéndum se emplee en cuestiones de trascendental importancia e interés para la vida comunitaria, tales como la educación, la salud, la organización política y las obligaciones y derechos fiscales, o que se convierta en un principio meramente declarativo, carente de

---

(19) Este tema fue ampliamente desarrollado por el autor en el trabajo «La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano», presentado con motivo del II Congreso Mexicano de Derecho Constitucional, ya citado.

eficacia práctica y, por lo mismo, en lugar de formar parte de un proceso de evolución institucional podría significar todo lo contrario (20).

### 3. *Comparecencia ante el Congreso de los altos funcionarios*

En 1974 fue adicionado el artículo 93 constitucional, cuyo texto original decía: «Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría...» La reforma de 1974 facultó al Congreso para citar, además, a los jefes de departamento administrativo y a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

De esa forma se quiso ampliar la posibilidad de control por parte del legislativo sobre el ejecutivo y conferirle aplicabilidad al texto ya vigente, que desde algunos lustros atrás se había convertido virtualmente en letra muerta. Esto último acaso se explica en virtud de que el artículo 93 constitucional constituye una extrapolarización del sistema parlamentario al sistema presidencial, sin que tenga, más que en su aspecto formal, ninguna relevancia, pues no cabe dentro de nuestro sistema el voto de censura.

En la realidad política, más que un fortalecimiento de las facultades de control sobre el ejecutivo, lo que podemos constatar es el fortalecimiento del propio ejecutivo en función de la importancia concedida a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal que dependen de él. Y en cuanto a los efectos más inmediatos, pueden destacarse dos: en primer término, no se ha generado un nuevo estilo en la política nacional al hacerse frecuente la comparecencia de los responsables de la administración pública ante el Congreso, y en segundo lugar, se ha auspiciado una mayor difusión de los puntos de vista de los funcionarios públicos, lo que trae consigo incuestionables ventajas en cuanto a la mayor información que la ciudadanía recibe a propósito de cuestiones que conciernen muy directa e inmediatamente a sus intereses políticos. Sin embargo, no puede soslayarse que esta modificación en ningún caso supone alterar la organización, el comportamiento o la interrelación de las instituciones de derecho público.

Esto último se puede acreditar por el hecho de que, a pesar de las pre-

---

(20) Vale la pena tener presente las categorías de legitimación por procedimiento, por representación y por resultados que KARL W. DEUTSCH postula. En el caso mexicano ha funcionado, sobre todo, la última de ellas. *Política y gobierno*, México, 1976, págs. 27 y sigs.

guntas formuladas a los funcionarios y de las muy discretas controversias sostenidas con éstos por parte de los diputados y de los senadores, son muy raros y por completo irrelevantes los casos en que una iniciativa de ley defendida por alguno de los titulares de la dependencia gubernamental competente hayan sido modificados (21).

#### 4. *Nuevos asuntos susceptibles de reglamentación por el poder legislativo*

En cuanto a la indispensable modernización del Estado mexicano, es importante subrayar que se hayan incluido en la Constitución tres nuevos temas susceptibles de reglamentación por parte del poder legislativo: el problema demográfico, la utilización de la energía nuclear y la regulación de los asentamientos humanos.

Es particularmente relevante la cuestión demográfica, sobre todo teniendo en cuenta los innumerables problemas que el incontrolado incremento de la población plantea en un país de tan escasos recursos como es México. La reforma constitucional de diciembre de 1974, referida a este tema, vino a dar término a un largo debate público, conforme al cual las exigencias reiteradamente planteadas en el sentido de poner un remedio al desorbitado incremento demográfico habían sido sistemáticamente desoídas, o bien habían merecido réplicas equívocas en el sentido de que limitar el incremento de la población suponía una forma de restringir las libertades.

No escapa, por lo mismo, a la consideración de quienes han manifestado su preocupación sobre este problema que la reforma constitucional de 1974 representó un giro significativo en la política democrática que tradicionalmente había postulado el Gobierno mexicano.

Por cuanto hace a la ordenación de los asentamientos humanos, fue modificado el artículo 27 constitucional en enero de 1976 y se da lugar a que el poder legislativo dicte las normas y el ejecutivo las aplique, concernientes a la más racional ordenación de los asentamientos humanos. El panorama que ofrecen hasta la fecha los núcleos de población urbanos y rurales denota la ausencia de una preocupación por su adecuada operación y de una política definida en el sentido de regular su desarrollo e incluso de satisfacer adecuadamente sus necesidades.

---

(21) Cfr. Secretaría de la Presidencia: *El poder ejecutivo ante el Congreso, México, 1974*. Véase también JORGE CARPIZO: *El sistema presidencial mexicano*. Tesis doctoral, México, 1978, págs. 42 y sigs.

### 5. *Comisión Permanente*

También se han producido algunos cambios en cuanto a las atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Se ha respetado, no obstante, la integración de este órgano colegiado mixto, al que denominamos así toda vez que reúne a miembros de ambas Cámaras. En efecto, la Comisión Permanente se compone de 29 miembros, 15 de los cuales son diputados y 14 senadores. La razón de esta distribución se encuentra en la Constitución de 1857, que establecía en su artículo 73 que por cada Estado o territorio de la Federación habría un representante en el seno de la todavía entonces llamada —tal como lo hizo la Constitución de Cádiz— Diputación Permanente.

Cuando la Constitución de 1857 fue promulgada había en la República 25 entidades que incluían al Territorio de Baja California y al Distrito Federal. Posteriormente, entre 1863 y 1869, fueron constituidos los Estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos; de esta suerte, cuando se restableció el Senado en 1874 existía un total de 29 entidades federativas. Puede verse, por lo mismo, que la actual integración de la Comisión Permanente corresponde a lo que podría llamarse un atavismo constitucional.

Las tareas que desempeña la Comisión Permanente, y aun su propia existencia, han sido seriamente impugnadas por una buena parte de la doctrina mexicana. Entre los ataques más consistentes pueden considerarse los planteados por Felipe Tena Ramírez y Manuel Herrera y Lasso. En buena medida se justifican las observaciones críticas, en tanto que ninguna de las atribuciones que corresponden a la Comisión Permanente pueden considerarse como de carácter legislativo; esto no obstante, la Comisión sí interviene, y esto es preciso reconocerlo, en trámites que pudieran considerarse como preliminares al proceso legislativo, tales como la remisión a las comisiones respectivas de las iniciativas que se dirijan a cada Cámara, y en otros, ya de carácter legislativo, como es el cómputo de los votos de las legislaturas locales cuando se trata de reformas o adiciones a la Constitución y de la declaración de que esas adiciones o reformas han sido aprobadas.

### 6. *Comisiones Parlamentarias*

Tema poco estudiado entre nosotros es el que corresponde a las Comisiones Parlamentarias; quizá sea tan poco estudiado por lo poco importantes que en la práctica resultan estas Comisiones. A diferencia de lo que para

Wilson fue el elemento con el que caracterizó al sistema norteamericano como congresional, en virtud de las grandes facultades de que se encuentran investidas las comisiones del Congreso (22), entre nosotros las comisiones carecen de un peso específico relevante en el proceso legislativo y aun en el proceso político del control que ejerce el Congreso sobre el poder ejecutivo.

El reglamento para el gobierno interior del Congreso actualmente en vigor data de 1934 y establece la existencia de Comisiones Permanentes y de Comisiones Especiales. Son permanentes aquellas que cada Cámara elige en su primera sesión de trabajo, después de la apertura de sesiones de su primer año de ejercicio, y especiales las designadas por cada Cámara, cuando se considera conveniente, por exigirlo así la urgencia y la calidad en sus negocios. El propio reglamento fija cuáles son las Comisiones Permanentes (23).

La más importante de las Comisiones Permanentes es la denominada Gran Comisión, integrada por un representante de cada Estado y uno del Distrito Federal. Es competencia de la Gran Comisión proponer a sus respectivas Cámaras el personal que deba integrar las Comisiones Permanentes y Especiales. De aquí la enorme trascendencia que dentro del funcionamiento de cada Cámara tiene la composición de la Gran Comisión. Además, de conformidad con los usos y estilos de la política parlamentaria mexicana, el presidente de la Gran Comisión actúa también como líder de la mayoría de cada Cámara, y si bien es cierto que su designación se realiza por escrutinio secreto de los integrantes de la Gran Comisión, también lo es que esa nominación corresponde siempre a consultas previas, de suerte que recaer en alguna persona que merece la confianza política del Gobierno Federal. De esta suerte es explicable que el presidente de la Gran Comisión sea siempre una persona de gran relieve político y que actúe como el más inmediato interlocutor de la respectiva Cámara con el Gobierno.

Consideración especial ha merecido en los últimos años la labor que

---

(22) No obstante, es importante la crítica de KARL LOEWENSTEIN: «El verdadero mal político (de Estados Unidos) reside, en nuestros días, en el cuerpo legislativo, sometido a los grupos de presión, amordazado por los intereses adquiridos... (por eso) parece indispensable una reforma constitucional que limite la facultad de que goza el Congreso de obstaculizar el proceso político y de modificar su curso.» «Sobre la caduquez de la Constitución Federal norteamericana», en *Boletín de Derecho Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, año V, núms. 16-17, enero-agosto de 1973, pág. 151.

(23) MIGUEL DE LAMADRID HURTADO ha planteado con toda claridad la conveniencia de actualizar el reglamento interior del Congreso, dotando a éste de mayores recursos técnicos, *Estudios de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977, pág. 163.

desempeña la oficina denominada Contaduría Mayor de Hacienda, adscrita a la Cámara de Diputados y que tiene como función auxiliar a ésta en la glosa de la cuenta pública que anualmente debe presentar para su discusión y aprobación el Gobierno Federal. Y esta consideración obedece al hecho de que la Contaduría Mayor de Hacienda adolece de muchas carencias técnicas y administrativas que le impiden ejercer satisfactoriamente la importante y delicada función que tiene asignada. Con esto se plantea en México uno de los problemas medulares que también se suscitan en muchos otros países del mundo y que han llevado a hablar de la crisis del parlamentarismo (24).

Dada la complejidad de la vida del Estado contemporáneo, una buena parte de la actividad legislativa —sea a través de la elaboración de iniciativas o de la reglamentación correspondiente— se ha transferido del poder legislativo al poder ejecutivo (25). El primero de ellos, no obstante, se ha afianzado en muchos lugares, no tanto por su actividad creadora o renovadora de disposiciones normativas cuanto por el ejercicio de un escrupuloso control sobre el poder ejecutivo. Y bien es sabido que una de las fibras más sensibles para ejercer ese control reside en la autorización para ejercer el gasto público y en la vigilancia estricta de los procedimientos seguidos con motivo de las erogaciones practicadas por el poder ejecutivo.

De ahí que, al no existir entre nosotros mecanismos adecuados que permitan ejercer así sea un discreto control sobre los gastos del poder ejecutivo, se presente una de las grandes deficiencias en el funcionamiento de nuestro poder legislativo. Los efectos de esta carencia han sido de no poca monta en la vida pública de México. Para sólo mencionar un ejemplo, puede citarse

(24) Cfr. MANUEL HERRERA Y LASSO: *Estudios constitucionales*, Ed. Jus., México, 1964, págs. 81-82.

(25) PABLO GONZÁLEZ CASANOVA ha observado lo siguiente: «Estudiando las votaciones de la Cámara de Diputados sobre los proyectos de ley enviados por el ejecutivo, en el período 1935-1959, tanto al finalizar el primer año del período presidencial (Cámara heredada) como al llevarse a cabo el primer período de sesiones de la Cámara renovada (tercer año del período presidencial), nos encontramos con los siguientes hechos: en 1935, 1937 y 1941 —esto es, durante los gobiernos de Cárdenas y Avila Camacho— el 100 por 100 de los proyectos de ley enviados por el ejecutivo fueron aprobados por unanimidad. A partir de 1943 son aprobados por unanimidad el 92 por 100 de los proyectos (1943), el 74 por 100 de los proyectos (1947), el 77 por 100 (1949), el 59 por 100 (1953), el 62 por 100 (1955), el 95 por 100 (1959), el 82 por 100 (1961). Ahora bien, en los proyectos que son aprobados por la mayoría los votos en contra sólo representan el 4 por 100 de la votación total (1943), el 3 por 100 (1947), el 3 por 100 (1949), el 3 por 100 (1953), el 5 por 100 (1955), el 4 por 100 (1959), el 3 por 100 (1961).» *La democracia en México*, Ed. Era, 2.ª ed., México, 1967, pág. 27.

el hecho de que el gasto público autorizado por el Congreso anualmente suele ser superado entre un 30 y un 40 por 100 cada año. De esta suerte, además de las partidas constitucionalmente autorizadas por el Congreso, el ejecutivo suele decidir, sin que para ello medie control efectivo alguno, un incremento muy sustancial en las erogaciones realizadas por el Gobierno, lo cual, además del considerable déficit que representa anualmente, trae aparejados graves efectos en la estructura económica del país, uno de los cuales, el más reciente —septiembre de 1976—, se tradujo en un violento desplome de la paridad cambiaria, que a su vez significó una considerable erosión en la capacidad de compra, particularmente de la clase trabajadora mexicana. Con el ánimo de poner freno a esta situación, la reforma constitucional de 1977 introdujo la siguiente disposición: «Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

»La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio» (art. 74, IV).

Habrá que ver, sin embargo, si con la precaria capacidad técnica de la Contaduría Mayor es viable el ejercicio de esta atribución constitucional.

## V

### CONSIDERACION FINAL

Por todo lo que hemos visto de una manera muy sucinta, es posible concluir que el poder legislativo mexicano sufre muchas de las limitaciones que corresponden, en otros sistemas (26), a la organización parlamentaria; que la vida pública del país se ha inclinado en el sentido de favorecer, de manera muy considerable, al poder ejecutivo, y que hasta la fecha no han sido adoptadas medidas consistentes que permitan al Congreso recuperar y ejercer las funciones de control que la salud de un Estado constitucional

---

(26) Por lo demás, los parlamentos no parecen haber estado nunca a resguardo de la ironía y la crítica. Véanse CYRANO DE BERGERAC: *Historia cómica de los estados e imperios del sol* (donde trata la historia de los pájaros), y JONATHAN SWIFT: *Viajes de Gulliver*, parte tercera, cap. VII.

requiere. Dentro de este panorama es necesario apuntar, no obstante, que disposiciones como las que crearon el sistema de diputados de partido o como las que recientemente se inscribieron entre lo que se ha denominado reforma política, representan una posibilidad de remozamiento de la vida pública del país y, fundamentalmente, abren expectativas para nuevas y más sólidas modificaciones que permitan defender el Estado social de derecho en México.