

801
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LAS FACULTADES DE CONTROL
DEL PODER LEGISLATIVO
MEXICANO**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

Oscar Bernardo de la Tovilla Ramos

México, D.F. 1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

266837



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES:

Rigoberto Tovilla Morales

Concepción Ramos de Tovilla

SIMBOLO DE UNIDAD, DE AMOR Y DE ESPERANZA

A mi hermano:

Javier Tovilla Ramos

Por su carácter y cariño fraterno

A Goyita, mi esposa

Por su amor, su apoyo y su confianza

A mis hijos:

Dorian

Rubria y

Miriam

Por su cariño, apoyo y entusiasmo

A mis maestros:

Por su talento y vocación intelectual

Al Dr. Francisco Venegas Trejo, mi Director

Por su entrega apasionada al Derecho Constitucional

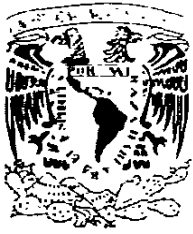
A Felipe Rosas, mi Asesor

Por su estímulo, paciencia y orientaciones constructivas

A los auténticos congresistas de México

**Por creer en la Democracia, la Razón y el Derecho, como base de la Paz,
Justicia y Progreso social de los mexicanos.**

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **OSCAR BERNARDO DE LA TOVILLA RAMOS**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LAS FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez en oficio de fecha 9 de septiembre del año en curso, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., septiembre 17 de 1998.



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
PRESENTE

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "**LAS FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO**", elaborada por el alumno **OSCAR BERNARDO DE LA TOVILLA RAMOS**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., septiembre 9 de 1998.

LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo

LAS FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	7
CAPITULO I.- EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO	
A.- ORGANIZACIÓN	9
1.-EL CONGRESO GENERAL, ELECCION E INTEGRACION	9
a).- Elección e integración de las Cámaras	12
b).- Las suplencias	17
c).- Calificación de elecciones	18
2.- REQUISITOS PARA SER DIPUTADO O SENADOR	19
3.-REELECCION E INCOMPATIBILIDAD EN EL CARGO DE DIPUTADO Y SENADOR	23
4.- INVOLABILIDAD DE DIPUTADOS Y SENADORES. RESIDENCIA DE LAS CAMARAS	26
5.- LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS	28
B.-FUNCIONALIDAD	37
1.-FUNCIONES	37

- a).- **Función Legislativa** 39
- b).- **Función Administrativa** 43
- c).- **Función Jurisdiccional** 46
- 2. - AUTONOMIA E INDEPENDENCIA** 48
- 3.- PRESENCIA CONSTITUCIONAL** 52

CAP. II EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO EN LA DIVISION Y CONTROL DEL PODER ESTATAL.

A. LA DIVISION DE PODERES

1.- LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES 55

2.-SUS REPERCUSIONES EN LAS CONSTITUCIONES AMERICANA, FRANCESAS Y ESPAÑOLA DE 1812 61

a).- **La doctrina de Montesquieu y la Constitución Americana** 61

b).- **Las Constituciones Francesas de 1791, 1793 y 1795** 62

c)**Constitución Española de Cádiz de 1812** 64

3.-LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO 66

a) **Constitución de Apatzingán de 1814** 66

b) **Constitución de 1824** 68

c) **Leyes Constitucionales de 1836** 70

d) **Bases Orgánicas de 1843** 71

e) **Constitución de 1847** 72

f) **Constitución de 1857** 73

g) Constitución de 1917	76
I.- Poder Ejecutivo – Legislativo	79
II.- Poder Legislativo - Poder Judicial	81
4.- SITUACIÓN ACTUAL DE LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	84
5.- VIGENCIA DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO	86
I.- El Régimen Presidencialista Mexicano	93
a) Caracterización	93
b) A manera de explicación del Presidencialismo Mexicano	97
c) Algunas anotaciones críticas	101
6.- EL CONTROL ENTRE LOS ÓRGANOS DEL PODER DEL ESTADO	105
a) Precisiones Conceptuales sobre el Control	105
b) El Carácter Político del Control Parlamentario o Legislativo	114
7.- LAS FORMAS DE GOBIERNO Y SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS DE CONTROL	117
a) Forma de Gobierno Parlamentario	118
b) Forma de Gobierno Presidencial	119
c) Notas Características de Control	122
8.- LA NUEVA TEORÍA DEL CONTROL PARLAMENTARIO O LEGISLATIVO	128
CAPITULO III.- FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO.	

1.- EL CONTROL POLITICO DEL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCION DE 1917	131
A.- FACULTADES DEL CONGRESO	132
B.- FACULTADES DE LAS CAMARAS	133
I.- Facultades de la Cámara de Diputados	133
II.- Facultades de la Cámara de Senadores	134
C.- LOS DENOMINADOS CONTROLES POLITICOS DE RUTINA	135
I. CONTROL EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	135
a) Facultades de Control Económico Hacendario	137
II.- OTROS MEDIOS CORRIENTES DE CONTROL POLITICO	145
a) Preguntas e Interpelaciones	146
b) Las Comisiones o Comités Parlamentarios de Investigación	148
c) Ratificación Parlamentaria de Tratados Internacionales	152
d) Confirmar Determinados Nombramientos Hechos por el Presidente	154
e) Informes y Citaciones	155
III. Juicio Político (Impeachment)	156
D.- EL PAPEL DE LA MAYORIA Y LA OPOSICIÓN EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE CONTROL	164
I.- LA MAYORIA Y EL CONTROL POLIÍTICO	166
II.- LA MINORÍA Y EL CONTROL POLÍTICO	170
CAPITULO IV. ESTUDIO COMPARADO	

1.- FACULTADES DE CONTROL DEL ORGANO LEGISLATIVO EN LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES COMPARADOS 177

A).- Sistema Constitucional Francés 183

B).- Sistema Constitucional Español 189

C).- Sistema Constitucional Argentino 194

D).- Sistema Constitucional Colombiano 199

E).- Sistema Constitucional de Costa Rica 208

F).- Sistema Constitucional de Guatemala 214

G).- Sistema Constitucional de Venezuela 221

H).- Sistema Constitucional del Ecuador 227

2.- ANALISIS COMPARADO 231

CAPITULO V.- ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO.

A) REFLEXIONES O PROPUESTAS PARA FORTALECER LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO 258

B) REFLEXIONES O PROPUESTAS PARA REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL 264

C) REFLEXIONES O PROPUESTAS PARA REFORMAR EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL 265

CONCLUSIONES 266

BIBLIOGRAFIA 276

INTRODUCCION

El trabajo de investigación que bajo el título de “Facultades de Control del Poder Legislativo Mexicano”, pongo a consideración para obtener el grado de licenciado en derecho, aborda principalmente el denominado control legislativo¹ o control externo de la Administración en la Modalidad de Control Político ejercido por los Organos del Poder Legislativo y por Instituciones Independientes².

De igual modo, el presente estudio tiene relación con el tema de la Defensa de la Constitución, cuya primera parte trata de todos aquellos instrumentos políticos, económicos y sociales y de técnica jurídica que han sido implantados en las normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales, con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia Constitución.

Utilizo el término “Facultades” y no de atribuciones o prerrogativas, más que otra cosa para adoptar la propia terminología empleada por la Constitución de 1917, sin inquirir mayormente la mejor técnica sobre su utilización, bajo la valoración de que el término “Facultades” es suficientemente entendible por la mayoría de las personas familiarizadas con nuestro texto fundamental.

Al Abordar el tema de las Facultades de Control del Poder Legislativo Mexicano he tenido en cuenta diversas consideraciones: La primera de ellas lo constituye el hecho de la existencia de un presidencialismo predominante y con escaso contrapeso por parte de los demás órganos del poder público que ha marcado la historia del país en los tiempos pos- revolucionarios, cuyas

¹ Vid. Lanz Cárdenas José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica, primera edición 1987 p. 469.

Vid. En el mismo sentido a Vazquez Alfaro José Luis. El Control de la Administración Pública en México UNAM. 1996 p. 23

² Ibid. p. 243

condiciones de sustentación parecen haber cambiado desde 1982, en que se promueve un diferente perfil estatal; la segunda consideración lo constituye el hecho de que el PRI ha dejado gradualmente su hegemonía con carácter de invencible y el surgimiento de partidos de oposición que disputan el poder al amparo de reformas político electorales ajustando la política a las nuevas realidades democráticas del país, en cuya configuración corresponde lugar determinante a un órgano legislativo más actuante; la última consideración está sustentada en el renovado reclamo de la sociedad mexicana de hoy por el imperio del Estado de Derecho, por el respeto al ordenamiento constitucional, marco imprescindible para la distribución del poder público de una manera civilizada, para mejorar y modernizar a su gobierno.

El trabajo es deductivo, de tipo documental y de carácter comparativo en su última parte; está dividido en cinco partes: la primera, El Poder Legislativo Mexicano; la segunda, el Poder Legislativo Mexicano en la División y Control del Poder Estatal; la tercera, Facultades de Control del Poder Legislativo Mexicano; la cuarta, Estudio Comparado y la Quinta, Algunas Propuestas para el fortalecimiento de las Facultades de Control del Poder Legislativo Mexicano.

La primera parte trata de alcanzar respuestas básicas sobre la organización y las condicionantes de la actuación del órgano legislativo, así como de la misión que constitucionalmente le corresponde para el equilibrio del Poder político en México.

La segunda parte constituye el eje teórico del trabajo de investigación, indaga rápidamente la evolución de la teoría de la División de Poderes; sus repercusiones en el Constitucionalismo moderno; la implantación de dicho principio en nuestros textos fundamentales; la visión de su validez y estado actual; la vigencia adquirida de la aplicación del mencionado principio a nuestra realidad; su expresión como "sustratum" del control político; las características e instrumentos para el control político en las diferentes formas de gobierno, principalmente de tipo parlamentario y presidencial, como su expresión en nuevas modalidades adquiridas con la existencia de los partidos políticos modernos.

La tercera parte, indaga sobre la existencia, contenido y ejercicio de las facultades de control con que la Constitución vigente ha dotado al órgano legislativo, retoma y trata de explicar en nuestra realidad las principales repercusiones con que la mayoría partidista afecta la funcionalidad del órgano

legislativo, destacando la significación de la minoría, particularmente en el ámbito del control.

En la cuarta parte, me ocupo exclusivamente de las facultades de control en los sistemas constitucionales de Francia; España; Argentina; Colombia; Costa Rica; Guatemala; Venezuela y Ecuador, que incluyen formas de gobierno semipresidencialista, parlamentaria y presidencialistas, con sistemas bicameral o unicamaral, comparando sus facultades de control de manera tipológica, en contraste con las del órgano legislativo mexicano, en vista de conocer y derivar modelos sobre la manera en que otros sistemas constitucionales conciben el control, sobre todo en materias consideradas como clave para el control sobre sus ejecutivos o gobiernos.

En la quinta y última parte, ensayo una serie de propuestas para fortalecer la actuación del órgano legislativo, incorporando las reflexiones teóricas y comparativas obtenidas, en vista de alcanzar un mejor equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Finalmente, formulo las conclusiones del trabajo de investigación, agregando la bibliografía de la cual nos servimos para nuestro trabajo.

No escapa a nuestra consideración la trascendencia del tema, sobre la significación que las investigaciones del órgano legislativo adquieren para la conformación del Derecho Parlamentario Mexicano. Esperamos contribuir modestamente con nuestras inquietudes, para que tal meta continúe fortaleciéndose, objetivo por el cual se tiene que seguir trabajando con el mayor entusiasmo.

CAPITULO I

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

A. ORGANIZACIÓN

El conocimiento de la estructura y las condicionantes de la actuación del órgano legislativo mexicano, resulta fundamental cuando se pretende abordar el estudio de sus facultades de control en su relación con el Poder Ejecutivo.

Lo anterior nos permitirá contar con las reflexiones y argumentos suficientes para una exposición lo más amplia y decorosa posible del tema de investigación.

Abordaremos en esta primera parte del Capítulo, la revisión de las normas Constitucionales que dan cuenta del Congreso General, tales como: su elección e instalación; las suplencias de los legisladores; calificación de elecciones; requisitos, reelección, incompatibilidades, inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores, y sobre todo abordaremos el tema de las Comisiones Parlamentarias.

En la segunda parte del Capítulo abordaré el tema de la funcionalidad del Poder Legislativo en vista de ubicar el grado de actuación de este órgano para el logro de sus importantes actividades, necesarias para el equilibrio del Poder público en México.

1. - EL CONGRESO GENERAL, ELECCION E INTEGRACION

El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deposita el Poder Legislativo en un Congreso General, dividido en dos cámaras; la de Diputados y la de Senadores (Cfr. Art. 50).

De esta forma el Congreso General, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos o Congreso de la Unión; denominación que reiteradamente utiliza el Texto Constitucional, se constituye en el depositario del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, uno de los tres poderes en que se divide para su ejercicio el Supremo Poder de la Federación. Los otros dos constituidos por los poderes Ejecutivo y Judicial (Cfr. art. 49).

El Congreso General, adopta la forma bicameral, sin mayores distinciones entre ambas cámaras.

“ los dos, en última instancia, no representa sino al pueblo mismo del cual proviene su mandato, las Cámaras de Diputados representa a éste absolutamente, tanto directa cuanto indirectamente, mientras que el cuerpo Senatorial no responde, fundamentalmente, sino a la necesidad de garantizar el principio de igualdad estatal dentro de nuestro régimen Federal. Es decir, los Senadores vienen a ser quienes directamente representan a los Estados, por más que como ya ha quedado dicho indirectamente no sean sino representantes del propio pueblo que los eligió”.³

Esta relativa falta de distinción entre ambas Cámaras, se refuerza por el hecho de que en el proceso legislativo, ambas pueden tener la calidad de revisoras, debiéndose a la tradición que en su mayoría las iniciativas de ley se hagan llegar primero a la Cámara de Diputados.⁴ Salvo por la determinación de que los proyectos sobre empréstitos, impuestos, o sobre reclutamiento de tropas deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. (Cfr. art. 72. h).

Lo característico, es que ambas dan forma al Poder Legislativo y en ambas corresponde por cooperación y concurrencia ejercitar la voluntad legislativa de la Nación, ostentando la misma representación, la del pueblo de México.

Ciertamente, el bicameralismo que ingresó a nuestra historia Constitucional en la época independiente, con el federalismo instaurado por la Constitución de 1824, no siempre nos ha acompañado, ni ha resultado fórmula invariable del federalismo en nuestro medio, muestra de lo cual fue su adopción en la Constitución de 1836 que instauró un régimen centralista y su eliminación en la Constitución de 1857, cuando el Poder Legislativo se depositó únicamente en la Cámara de Diputados.⁵

A continuación, expongo las razones o ventajas que la doctrina mexicana a observado en el régimen bicameral:

³ Cfr. Sayeg Helu Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa 1987 México D.F. pp.245 y 246.

⁴ Vid. Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax 1985 Novena Edición. Pp441-442

⁵ Vid. Sayeg Helu. Opus. Cit. p. 247

1. - Debilita dividiendo al Poder Legislativo que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo: favorece el equilibrio de los poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del poder rival.

2. - En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras puede la otra intervenir como mediadora, si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada que es el Congreso quién tiene la razón.

3. - La rapidez en las resoluciones necesaria en el Poder Ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda Cámara Constituye una garantía contra la precipitación, el error y las presiones políticas.⁶

Estas razones o ventajas exhiben su lado crítico relativisándose en los comentarios y opiniones vertidas por especialistas en el conocimiento de nuestro Derecho Constitucional, al tachar de negativa a la primera de dichas ventajas, por considerar que entre nosotros el problema ha sido el de dictaduras o autocratismos intermitentes. En cuanto a la segunda ventaja, ha sido tachada de "puramente teórica" y en cuanto a la tercera, de que este fenómeno no se presenta o han sido tan raras las ocasiones en que ha ocurrido que la teoría puede servir para otros naciones, pero no para México y la mayoría de los países Iberoamericanos.⁷

Contrastado con nuestra realidad política, el bicameralismo parece rezagado en cuanto a las expectativas de avance democrático de nuestra sociedad, por lo que aun hay margen para justificar su implantación en nuestro medio, que cada vez se moderniza más y espera las pruebas de su justificación.

"La necesidad de debilitar dividiendo al Congreso frente al Ejecutivo, pocas veces ha aparecido en nuestra historia por la docilidad habitual del primero respecto al segundo, la madurez y ponderación en la formación de las leyes que pretende lograrse mediante el trabajo sucesivo de las dos Cámaras no son cualidades indispensables para nuestro Congreso, puesto que en México las leyes se han expedido por el Ejecutivo en una de sus facultades extraordinarias, o por el Congreso acatando habitualmente las iniciativas presidenciales. Debemos concluir por lo tanto que el bicameralismo ha sido

⁶ Cfr. Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa Decima Edición, 1970 México D.F. p. 258.

⁷ Vid. Moreno Daniel. Opus. Cit. pp. 438 y 439

entre nosotros una de tantas instituciones que esperan en el ejercicio democrático la prueba de su eficacia".⁸

En la actualidad el Bicameralismo no genera mayores polémicas, pero se ha venido fortaleciendo la idea de que funciona por conveniencia política, principalmente como control intraorgánico.⁹ Lo cual ha resultado en el robustecimiento del Poder Presidencialista en demérito del Poder Legislativo, aun cuando cada vez más se abre paso la necesidad del restablecimiento de su equilibrio, sobre todo a la luz de los excesos en el uso del poder Presidencial.

a) Elección e Integración de las Cámaras

Diputados y Senadores provienen de una elección, la Cámara de Diputados estará integrada por 500 diputados (300 según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 electos según el principio de representación proporcional por sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales) debiendo ser electos en su totalidad cada tres años (Cfr. Art. 52).

La Cámara de Senadores, integrada por ciento veintiocho senadores (dos serán elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría en cada Estado y en el Distrito Federal, los treinta y dos Senadores restantes, serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial), se renovará en su totalidad cada seis años (Cfr. Art. 56).

Diputados y Senadores como representantes de la Nación (Cfr. Art. 51), no son representantes de intereses particulares, aunque se comporten por tradición como gestores de sus distritos o de sus Estados, pues en ambos casos no se trata de velar por tales intereses, sino de la expresión como representantes populares, depositarios del interés general de la Nación.

⁸ Cfr. Tena Ramírez Felipe. Opus. Cit. p. 261

⁹ Vid. Valadez Diego. Las Relaciones de Control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México. En Revista de Estudios Parlamentarios No 1 Vol. 1 Primera Epoca enero- abril de 1991. Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados LIV legislatura p. 205

El sistema de elección directa de los Senadores se ha complementado con la asignación de un Senador de minoría de los cuatro que por cada Estado se eligen, por lo que su integración favorablemente ha cambiado, pero no sustancialmente su periodo de renovación, aun cuando por reforma Constitucional a los artículos 65 y 66 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Septiembre de 1993 se determinó que los Senadores que se elijan a la LVI y LVII legislaturas del Congreso durarían en sus funciones del 10 de noviembre de 1994 al 31 de agosto del año 2000.

Los Senadores que se eligieran en 1997, durarán en sus funciones del 10 de noviembre de dicho año al 31 de agosto del año 2000, facilitando de ésta manera su renovación por mitad cada tres años, retomándose así, el originalmente existente bajo la Constitución de 1824 y utilizado hasta 1933, lo cual favorece el camino hacia la consolidación de la carrera legislativa y la formación de un espíritu de cuerpo senatorial.

En lo relativo a la Cámara de Diputados, aunque de evolución reciente, se ha modificado también de manera muy importante el sistema de elección y de integración implantado por la Constitución de 1917 deviniendo en un nuevo sistema representativo.

Por su trascendencia y para una caracterización más completa del órgano legislativo en estudio, ofrezco a continuación brevemente, los datos que considero como los más significativos de su evolución y los aspectos más destacados de sus reformas:

- La Constitución de 1917 en sus artículos 51 a 54 estableció un sistema bianual de elección y representación mayoritaria determinando la elección de un Diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio.
- Reformado el artículo 51 el 29 de abril de 1933, se aumentó el ejercicio de las diputaciones a 3 años.
- En 1963, por reforma Constitucional se estableció la modalidad de los diputados de partido, otorgando reconocimiento implícito por primera vez de la existencia de los partidos políticos, exigiéndose el 2.5% del total de las votaciones en las elecciones para tener derecho a Diputados de partido y a uno más por cada .5% adicional hasta un máximo de 25 Diputados

mediante este sistema; los partidos que hubieran alcanzado 20 curules por votación mayoritaria no gozaban de tal prerrogativa.

- En 1972 el porcentaje de 2.5% para tener derecho a Diputados de partido, se redujo a 1.5% para estimular la representación de los partidos políticos minoritarios.
- En 1977 se introduce por reforma política, el sistema electoral mixto con dominante mayoritario, prescribiéndose en el artículo 52 Constitucional que la Cámara de Diputados se integraría hasta con 400 Diputados, 300 elegidos por mayoría relativa y 100 por representación proporcional. Los primeros elegidos en 300 distritos electorales uninominales y los segundos en 5 circunscripciones plurinominales por medio de listas regionales.
- Por reforma a la Constitución en 1986, se incrementó a 500 miembros de la Cámara de Diputados, aumentando de 100 a 200 los Diputados por representación proporcional, abriéndose la opción para que hasta la organización mayoritaria participara al surgir la cláusula de gobernabilidad. Así mismo se crea el Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral como organismo electoral autónomo.
- La reforma electoral publicada el 4 de abril de 1990, para la elección de los 200 diputados de representación proporcional y sistema de lista regional (art. 54 Constitucional) estableció las reglas siguientes:

Los partidos deben cumplir básicamente dos aspectos.

- Tener registrados a cuando menos 200 candidatos en los distritos uninominales y obtener un mínimo de 1.5% de la votación total en el país emitidas para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.
- Para el otorgamiento de las constancias de asignación se consignó los lineamientos siguientes:
 - . Ningún partido político podrá contar con más de 350 Diputados electos mediante ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) 70 % del total de integración de la Cámara.

.En caso de que ningún partido obtenga 35% de la votación nacional, a todos los partidos que hayan cumplido con el registro de los 200 candidatos en los

distritos uninominales y obtenido el 1.5 % de votación mínima, les será otorgada constancia de asignación por el número de Diputados que corresponda al porcentaje de votos obtenidos por ambos principios.

.El partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35 % o más de la votación nacional, les será otorgado constancia de asignación de Diputados en el número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Asignándosele, además, dos diputados de representación proporcional más, por cada .1 % de votación adicional y hasta menos del 60 %(cláusula de gobernabilidad).

. El partido político que obtenga entre el 60 y el 70 % de votación nacional y su número de constancias de mayoría relativa represente porcentajes del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos tendrá derecho de participar en la distribución de Diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

- Por reforma publicada el 3 de septiembre de 1993, se redujeron a no más de 315 el número de diputados por ambos principios a obtener por cada partido.

.El partido político que haya obtenido más del 60% de votación nacional emitida tendrá derecho a que se asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV(no más de 315 diputados).

.Se le cambió el nombre de constancias de asignación a constancias de mayoría y ningún partido que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podría contar con más de 300 diputados por ambos principios.

- Por reforma publicada el 22 de agosto de 1996, de los dos aspectos básicos anteriores, además, de sostener la participación del partido con diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales, se elevó a dos por ciento el total alcanzado de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, para tener derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

.Se determinó que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

.En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

La evolución del sistema representativo mexicano, asume las características de dos sistemas distintos, pero combinados para la elección e integración de la Cámara, el directo de representación mayoritaria con el de representación proporcional en donde el ciudadano sufraga simultáneamente por representantes de mayoría y de minoría; por el representante del distrito y por el representante del partido político de su preferencia.

“Nuestro sistema electoral para el Poder Legislativo en su dimensión Cámara de Diputados, ha establecido, pues un procedimiento “sui - generis”, que nos trae a reafirmar la tesis(...) en el sentido de que así como en 1917 vimos quebrar la tesis que derivaba una Constitución las ingentes materias sociales que nuestro movimiento revolucionario demandaba, vemos quebrar ahora también la doctrina clásica de la representación para dar paso a una nueva concepción de ella, arreglada a los requisitos y modalidades que la actual problemática sociopolítica de los pueblos, del nuestro en particular exige.”¹⁰

En este sentido, la Constitución ha dado reconocimiento pleno a los partidos políticos como entidades de interés público, para promover la participación ciudadana contribuyendo a la representación nacional y la conquista del poder público; igualmente ha generado la existencia de órganos electorales autónomos con jurisdicción en materia electoral para la legalidad de los comicios.

¹⁰ Cfr. Sayeg Helu. Op. Cit. P. 256

b) Las Suplencias

Tanto en la parte final del artículo 51 como en el artículo 57 de la Constitución se establece la suplencia por elección, al mismo tiempo que se eligen Diputados y Senadores propietarios, resultando en una institución del alto sentido práctico y político.

Originada en la idea de que inicialmente tanto Diputados y Senadores representaban el distrito electoral o entidad federativa, de manera tal que dicha representación se encontraba ligada a las demarcaciones mismas. Dichas teorías han variado hoy en día, ya que hay consenso en que ambos tipos de legisladores representan a la Nación.

“...nuestra Constitución no reconoce el concepto distrital de representación sino que considera que los distritos electorales existen solo por la necesidad técnica de establecer demarcaciones territoriales que permitan lograr que el número total de Diputaciones que conforma la Cámara esté acorde con la población del país.”¹¹

La figura de la suplencia ha sido vista de una manera contradictoria por los estudiosos del Derecho Constitucional, ya que mientras para algunos la observan como una institución “obsolescente” y “promoviendo prácticas negativas”, facilitando a los propietarios “otras actividades”, o como “reserva burocrática”.¹² En cambio otros, le determinan bondades tales, como que:

- La suplencia hace innecesaria la posibilidad de realizar nuevas elecciones para elegir representante.
- Políticamente puede ser útil para apoyar la campaña política del propietario con un suplente que tenga popularidad.
- Para consolar políticamente a quien no alcanzó la titularidad o bien para ir fogueando a nuevos ciudadanos políticos.¹³

¹¹ Cfr. De Andrea Sánchez Francisco José. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México D.F. 1985 p. 131.

¹² Ibid. p. 132. En el mismo sentido Vid. Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. pp. 279 y 280

¹³ Vid. Rodríguez Lozano Amador. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM 1985 pp. 141 Y 142

Al margen de estos usos que se le atribuyen y que a no dudarlo están basados en el abuso de este principio, nuestra Constitución en el artículo 63 contiene los supuestos siguientes para que la suplencia opere en las Cámaras:

- Si al no haber más de la mitad del número de sus integrantes al abrir sus sesiones, faltaren una vez compelidos los ausentes a concurrir dentro de los treinta días, se llamará a los suplentes.
- Cuando Diputados y Senadores falten diez días consecutivos sin causa justificada se llamará a los suplentes.
- Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes, para que desempeñen su cargo en tanto transcurren los treinta días para los propietarios.

Nosotros dejamos a la doctrina la justificación de la necesidad del principio de la representación, por considerarla suficientemente clara y sólida.

“...la propia doctrina Constitucional ha hecho residir, pues en evitar la falta de representación; en que ningún sector de la población nacional o Estado alguno dejen de estar representados; en que dada la importancia de la labor legislativa, se hace necesario garantizarla ante posibles separaciones en el ejercicio del cargo; por enfermedad, fallecimiento, por ser llamados para ocupar cargos de importancia o por cualquier otra circunstancia.”¹⁴

c) Calificación de Elecciones

Hasta el 2 de Septiembre de 1993, el anterior texto del artículo 60 mantenía la autocalificación de la elegibilidad de los integrantes del Poder Legislativo que como norma constante apareció desde la Constitución de Cádiz hasta dicha fecha, excepción hecha de la Constitución de 1836, y en donde cada Cámara calificaba a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la luz de las Constancias de Mayoría o de asignación proporcional, a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

¹⁴ Cfr. Sayeg Helu Jorge. Op. Cit. pp. 246 y 247

Por reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre, dicho artículo remitió a un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurrían los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, para declarar la validez de las elecciones de Diputados y Senadores, en cada uno de los distritos electorales uninominales, y en cada una de las entidades federativas; con facultades para otorgar las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de los votos, hacer la asignación de Senadores de primera minoría, la declaración de validez y la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional.

Por reciente reforma, publicada el 22 de agosto de 1996, entre otros a los artículos 41 y 60, el organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, como autoridad independiente en materia de elecciones federales; es a las que corresponde en forma integral y directa, entre otras, las actividades relativas al otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados y Senadores, además del computo de la elección del Presidente, estableciéndose un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, que permiten ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores (Cfr. Artículos 41 y 60).

2. - REQUISITOS PARA SER DIPUTADO O SENADOR

Salvo la diferencia en la edad mínima, 21 años para los Diputados y 30 años para los Senadores el día de la elección, los requisitos que nuestra Constitución señala para ser Diputado o Senador, son los mismos, por tal circunstancia transcribiré primero los requisitos que nos marcan la Constitución para ser Diputados, considerándolo válido para ambos tipos de legisladores, para luego hacer aquellos comentarios, que según nuestro criterio resulten pertinentes.

De acuerdo con el artículo 55 de nuestra Constitución:

Para ser Diputado se requieren los siguientes requisitos:

I Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.

III Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en las que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades, que señala el artículo 59.”(Cfr. Art. 55).

El primer requisito trata de garantizar en el desarrollo de la función política, la fidelidad en el manejo de los intereses nacionales.

“La ciudadanía mexicana por nacimiento como primera exigencia para llegar a ser legisladores responde fundamentalmente, a consideraciones de índole nacionalista...”¹⁵

El que se precise, además, el hallarse en ejercicio de sus derechos, tiene que ver con las obligaciones de los ciudadanos previstas en el artículo 36 y las causas de pérdida de la nacionalidad mexicana así como de la suspensión de derechos y prerrogativas de los ciudadanos, previstas en los artículos 37 y 38 de la Constitución.

El segundo requisito, que antes exigía el tener 25 años(reformado el 14 de febrero de 1972), allana la participación política a los jóvenes en un país donde un gran porcentaje de sus habitantes es joven, amén de que una sociedad que cada vez se moderniza más, induce la experiencia y la responsabilidad suficiente para la actuación política.

En el caso de la edad requerida para ser Senador que es de 30 años cumplidos el día de la elección, está basada en la idea de contar en esa cámara con mayor reflexión, meditación y prudencia, misma que se adquiere a través del mayor número de años de vida, a pesar de lo cual no parece ser tan indispensable formalmente para nuestro proceso legislativo tal y como lo advierte el maestro Daniel Moreno en la reflexión siguiente:

“Sin embargo, si pensamos y precisamos que ambos organismos proceden de la soberanía popular y que no hay Cámara revisora, sino que en cualquiera se pueden presentar las iniciativas, tales cualidades, en el supuesto de que las posean los Senadores, carecen de vigencia para los efectos correspondientes.”¹⁶

¹⁵ Cfr. Sayeg Helu Jorge. Op. Cit. p. 257

¹⁶ Cfr. Moreno Sánchez Daniel. Op. Cit. p443

El tercer requisito, que pudiera hacer pensar en una contradicción sobre lo prescrito por el artículo 51 al considerar a los Diputados como representantes de la Nación, ha recibido como justificación dos argumentos:

- Que son muchas las ocasiones en que surgen en el Congreso General asuntos locales con repercusión Nacional, por lo que en estos casos adopta su sentido el requerir que los diputados sea originarios o vecinos del Distrito que representan, lo que los prepara para evaluarlos y decidir sobre ellos.
- Se alude a la conveniencia de que los Diputados sean conocidos personalmente por sus electores, ya que en caso contrario el ejercicio del voto carecería de datos objetivos y veraces.¹⁷

A pesar de estos argumentos, este último requisito no deja de tener posturas alternativas, que solo justifican el de la vecindad y no la del nacimiento¹⁸, que para nosotros no resulta tan relevante en función de que la fracción que se comenta contiene ambas posibilidades como indicadoras del conocimiento de la problemática del Distrito para su elección como Diputado o Senador.

Los Requisitos contenidos en las fracciones IV y V descalifica a todos aquellos funcionarios señalados en los mismos por su capacidad de influir en el desarrollo de los comicios, evitando ventajas y presiones indebidas en el libre ejercicio del voto, condicionándolos a la separación previa de sus cargos 90 días antes de la elección, que francamente nos parece muy estrecho como indicador de la pérdida de su influencia en la elección,¹⁹ por lo que debiera ser aumentada al doble, es decir seis meses o 180 días.

Por cierto se considera conveniente señalar la necesidad de incluir en estas fracciones, a los nuevos Consejeros electorales y al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral y de los jueces de las salas regionales del Tribunal Federal electoral, por las mismas razones antes mencionadas.

En cuanto a los requisitos VI y VII mantienen un trasfondo histórico de la separación de la Iglesia y el Estado y el principio de no - reelección; En el primero; para no sujetar a intereses distintos a los nacionales la función

¹⁷ Cfr. Rodríguez Lozano Amador Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada Op. Cit. pp. 137 y 138

¹⁸ Vid. Sayeg Helu Jorge. Op. Cit. p. 260

¹⁹ Vid. Id. pp. 260 y 261

legislativa; en el segundo, se ha tratado de obtener una conformación de nuevas ideas y dar mayor vitalidad a las Cámaras, al mismo tiempo que ha traído como consecuencia una seria limitación para la carrera legislativa que afecta a su autonomía, de lo cual haremos mayores comentarios más adelante.

No se puede soslayar en este trabajo, la importancia que reviste el seguir perfeccionando y complementando los requisitos de elegibilidad para asegurar la autonomía de criterio de los legisladores expuestos a recibir condicionamientos por todas partes.

En este sentido habrá que seguir tomando en cuenta los cambios que el país han venido registrando a lo largo de su historia reciente, sus necesidades de progreso y los valores de educación, seguridad, justicia y honestidad como pautas para alcanzar el verdadero cambio social.

3. REELECCION E INCOMPATIBILIDAD EN EL CARGO DE DIPUTADO Y SENADOR

En nuestro breve comentario anterior, al respecto de la última fracción del artículo 55, rozamos el tema de la no - reelección contenido en el artículo 59 y que para el período inmediato establece como requisito para ser Diputado o Senador nuestra Constitución, principio que solo reza para Diputados y Senadores propietarios, pero no así para los suplentes, que pueden aspirar a ser propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio.

Implantado de forma absoluta en la Constitución este principio para el Ejecutivo, se estableció de manera relativa en el Poder Legislativo al limitarlo únicamente al período "inmediato", producto de la reforma Constitucional del 29 de abril de 1933 (antes no lo contenía), como una consecuencia del intento que resultó trágico, del Presidente Alvaro Obregón por su reelección, lo que por contradictorio que parezca no ha tenido un resultado que pueda extenderse a nuestra democracia.

" Ya hemos indicado que el principio de no - reelección es una de las escasas ganancias, aunque parezca contradictorio con un criterio estrictamente

democrático, que nos ha dado la revolución, como una garantía frente a las tendencias autoritarias que siempre hemos tenido”.²⁰

Para nuestro cuerpo legislativo no ha resultado del todo favorable el establecimiento de dicho principio, por la movilidad que imprime a sus integrantes, inconveniente para consolidar una auténtica carrera legislativa.

“El hecho de limitar la reelección entre los miembros del Congreso de la Unión obstruye la formación de una carrera parlamentaria. La competitividad en las elecciones no favorece a los candidatos de los partidos de oposición que, en caso de concluir exitosamente su gestión se ven impedidos para reelegirse.”²¹

La no - reelección aplicada al cuerpo legislativo mexicano ha sido contraria a los principales estímulos de los parlamentarios para su superación y contrario a la tendencia comparativa de los regímenes Parlamentarios de gobierno e incluso de regímenes con sistema Presidencial como los propios Estados Unidos de Norteamérica cuya Constitución se reconoce como inspiradora de la nuestra.²²

La reelección dotaría seguramente a los integrantes de ambas Cámaras una mayor experiencia y habilidad en el desempeño de sus importantes funciones, sobre todo frente al Ejecutivo, pero es necesario esperar a que se consoliden los nuevos órganos electorales ciudadanizados y se perfeccionen antes los procedimientos electorales, a favor de un mejor y más leal nivel de competencia entre los partidos políticos, que garanticen el respeto escrupuloso de la voluntad política de los mexicanos.

Además de estas limitaciones para los cuerpos legislativos, nuestra Constitución establece, como incompatibilidad parlamentaria en el artículo 62, el impedimento para desempeñar, durante el período de su cargo, ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los Estados, por los cuales disfrute sueldo, sin licencia de la Cámara respectiva, cesando en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación; extendiéndose también a los

²⁰ Cfr. Moreno Daniel. Op. Cit. p.445

²¹ Cfr. González Oropeza Manuel. Qué hacer con el Congreso de la Unión. En Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM 1987 p. 963

²² Vid. González Oropeza Manuel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. UNAM Op. Cit. p. 146 y sgs.

suplentes, bajo sanción en caso de infracción, de la pérdida del carácter de Diputado o Senador.

La incompatibilidad parlamentaria debe preservar al legislador dedicado a las labores netamente legislativas, apartándolo de las influencias de los otros poderes, reforzando su autonomía e independencia.

“Los objetivos primordiales de la incompatibilidad parlamentaria son. Garantizar el cumplimiento del principio de la división de poderes, asegurar y preservar la independencia y control político que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo y evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas al cargo”.²³

Estos objetivos que se traducen del pensamiento del constitucionalismo mexicano del siglo XIX han venido incumpléndose en los hechos como una manifestación más del predominio abrumador que ha ejercido el Ejecutivo sobre el Legislativo, haciéndolo meramente declarativo:

“...ya que siempre se ha encontrado la manera de otorgar remuneraciones y dádivas a quienes se quiere favorecer. Asimismo cuando se les quiere perseguir aun cuando sea por ejercer la docencia se hace.”²⁴

Resulta urgente reforzar la libertad e independencia del Poder Legislativo mexicano, adoptando medidas adicionales a las existentes para darle plena vigencia al texto que se comenta.

En este sentido no estaría del todo fuera de lugar, que los legisladores estuvieran inhibidos durante su gestión, de participar como contratistas, gestores o socios de las empresas, en obras o servicios cuyos recursos provengan de fondos o recursos del Presupuesto Federal y de que se establezcan sanciones, no solo en contra de los legisladores que las incumplan, sino también contra aquellos funcionarios que intervengan o faciliten los actos que violen las incompatibilidades. Esto ya forma parte de las incompatibilidades de los legisladores en los sistemas Constitucionales de países de América Latina, como Colombia, Costa Rica y Guatemala entre otros.

²³ Rodríguez Lozano Amador. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada Op. Cit. p. 151

²⁴ Cfr. Moreno Daniel. Op. Cit. p. 445

Igualmente considero, que es tiempo de incluir como incompatible para ser Diputado o Senador, el haber sido sujetos de responsabilidad, por sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, derivada de pliegos fincados por la Contaduría Mayor de Hacienda o por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y (en caso de aprobarse) del órgano de auditoría superior de la Federación, reforzando la acción de estos órganos de control y cerrando el paso para, que los órganos legislativos no se conviertan en nichos de impunidad, influencia y fortuna, de personas dispuestas a la cooptación del poder y su corrupción.

En el sistema constitucional de Guatemala, se contiene ya disposiciones en este sentido.

4. - INVIOLABILIDAD DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES, RESIDENCIA DE LAS CÁMARAS.

La Constitución en su artículo 61 garantiza a los legisladores la plena libertad de opinión en el desarrollo de sus actividades legislativas, protegiéndolos para que con total confianza y libertad participen en la defensa de los intereses populares en ellos depositados, al prescribir que:

“ Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifestasen en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto del fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”(Cfr. Art. 61).

Se impide así que su independencia como integrantes del Poder Legislativo se pueda limitar por temor a acusaciones o enjuiciamientos por supuestos, como la injuria, difamación o calumnia provenientes de otros órganos de poder, extendiéndose incluso esta protección aún después de que concluyan sus funciones.

“La independencia de que gozan los miembros del Poder Legislativo es indispensable, pues su principal misión es controlar y criticar al gobierno, y si

no lo realiza con libertad, el funcionamiento de los poderes políticos de la comunidad – el Legislativo y el Ejecutivo- sufre un desequilibrio perjudicial para la Nación.”²⁵

Se trata, por consiguiente, de una inviolabilidad absoluta y sin restricciones de los Diputados y Senadores en general por todos los actos ejecutados en el recinto parlamentario y en el desempeño de sus cargos.²⁶

Esta autentica garantía para la actuación de los legisladores se encuentra complementada con las establecidas en el párrafo segundo, fracción I del artículo 109 constitucional que señala que “no procede el juicio político por la mera expresión de las ideas” (Cfr. Art. 109) y en el artículo 111 constitucional denominado “requisito de procedibilidad,” consistente en que para que se pueda proceder penalmente en contra de los Diputados y Senadores, se requiere declaración de la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de sus miembros presentes, aun cuando se sigue conservando el termino fuero más bien por resabios históricos.²⁷

La inviolabilidad de los legisladores mexicanos no solo los alcanza como integrantes de las Cámaras, sino también se extiende al recinto mismo donde sesionan, lo cual vela por la delicada tarea del Legislativo, garantizando la independencia del Congreso no solo como institución, sino como recinto.

“El artículo 61 se refiere a la inviolabilidad del recinto en el único sentido en que debe entenderse la autonomía universitaria, es decir, que el Presidente de la sesión correspondiente solicitará el auxilio de la fuerza pública para la aprehensión del inculpaado en el delito y para el esclarecimiento de los hechos.”²⁸

Respecto a la residencia de las Cámaras, debemos considerar que el artículo 68 de la Constitución, las precisa en un solo lugar y para su traslado a otra parte deben ambas convenir, además, el tiempo y modo de llevarla a cabo “designando un mismo punto para la reunión de ambas.” Dado su accionar necesariamente concurrente.

²⁵ Cfr. Carpizo Jorge. Estudios Constitucionales UNAM. 1983 2ª edición p. 168

²⁶ Vid. Tena Ramírez Felipe. Opus Cit p. 284. En el mismo sentido, consultar Lanz Duret Miguel. Op. Cit. p. 136

²⁷ Vid. González Oropeza Manuel. Constitución Política de los Estados Unidos. Comentada Op. Cit. pp. 149 y 150

²⁸ Cfr. Id.

Debe tenerse presente que trata de un cambio de residencia temporal, transitorio, emergente de las Cámaras. El Congreso Federal no podría cambiar definitivamente su residencia sin que lo hicieran los otros dos poderes federales.

En virtud de una amplia gama de facultades del Congreso se ejercen por las Cámaras actuando separada y sucesivamente es que este artículo las obliga a no suspender sus sesiones por más de tres días sin el recíproco consentimiento.²⁹

Cabe destacarse el papel que la Constitución asigna al Poder Ejecutivo en el caso de diferencias entre ambas Cámaras en cuanto al tiempo, modo y lugar de la traslación, que a nuestro entender es el de arbitro, al elegir uno de los dos extremos en cuestión, por lo que no debe de tomarse necesariamente, como una ingerencia chocante de supremacía presidencialista en nuestro texto constitucional.

5. LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

Dentro de este apartado, me propongo exponer de manera conjunta lo relativo a la Gran Comisión de cada una de las Cámaras; así mismo las Comisiones legislativas propiamente dichas como subdivisiones internas de las Cámaras, entre quienes se distribuyen las tareas a desarrollar en cumplimiento de sus atribuciones; y la Comisión Permanente del Congreso como Asamblea General, que entre otras cosas permite la presencia del Poder Legislativo Mexicano en funciones complementarias fuera de los tiempos ordinarios y extraordinarios marcados por la Constitución. Por lo que en un rápido acercamiento, ofreceré una idea de la estructura interna del órgano legislativo en estudio.

²⁹ Cfr. Madrazo Jorge. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. UNAM 1985 p. 159

LA GRAN COMISION

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General publicada en el D.O. de la Federación el 20 de julio de 1994, en cada una de las Cámaras existe una Gran Comisión, como la más importante de las Comisiones Permanentes, cuya forma de integración reconoce métodos diferentes.

La Gran Comisión de la Cámara de Diputados se integra tomando en cuenta las afinidades ideológicas³⁰ de la mayoría de los Diputados correspondientes a un mismo partido o grupos Parlamentarios, en donde los coordinadores de cada Diputación organizada por Entidad Federativa, eligen entre ellos una mesa directiva (art. 38 LOC), cuyo Presidente actuará como líder de la mayoría de la Cámara teniendo la misión de dirigir los trabajos específicos de la Cámara, lo que requiere entre otras, cualidades de gran lealtad a la Cámara, sin embargo:

“...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.”³¹

El que esto se determine así, es producto de la práctica Parlamentaria mexicana que restringe la autonomía del Poder Legislativo, lo que resalta con mayor evidencia, si se considera que dentro de las trascendentales funciones de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, se encuentra la de proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités; del Oficial y Tesorero de la Cámara; así como la elaboración de la propuesta del Presupuesto anual que por provenir del grupo mayoritario debe tomarse como definitivo.

“...en México las autoridades de las dos Cámaras, es decir, las mesas directivas comparten funciones con los órganos denominados Gran Comisión y más todavía al considerar la trascendencia de sus funciones y de su integración, estos últimos son los auténticos órganos de control político interno y no las mesas, circunstancia explícita en el caso de los Diputados e

³⁰ Vid. Pichardo Pagaza Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. INAP. 1988 segunda reimpresión México D.F. p 119

³¹ Cfr. Valadez Diego. Poder Legislativo Mexicano. En Revista de Estudios Políticos N° 4 (nueva época) julio- agosto 1978 Centro de Estudios Constitucionales Madrid España p. 53

implícita en el del Senado, puesto que ambos cuerpos colegiados es un único partido el que ha controlado esos órganos: el PRI.³²

El Líder de la mayoría de la Cámara de Diputados, como el Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores fungen como representantes formales del Poder Legislativo ante el titular del Poder Ejecutivo.

Para la formación de la Gran Comisión se requieren tres supuestos:

- a). Que haya mayoría absoluta de Diputados
- b). Que esa mayoría pertenezca a un mismo partido político
- c). Que la elección se haya originado en la generalidad de las entidades Federativas³³

Hasta mediados del año de 1997 había resaltado la conformación monopartidista de la integración de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

En cambio en la integración de las Gran Comisión del Senado, no se hace referencia a la conformación partidista, ya que se sigue un criterio de carácter geográfico, al integrarse por sorteo con un Senador por cada Estado y uno por el Distrito Federal y los coordinadores de los Grupos Parlamentarios (Cfr. art. 91LOC), en la que además de contar con similares funciones a las de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, se le faculta para proponer el programa legislativo; vigilar las funciones de la Oficialía Mayor y las de dirigir y vigilar los servicios internos para el cumplimiento de las funciones del Senado.

LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

Las asambleas Legislativas como centros de discusión y análisis de los problemas nacionales, tendrían pocas posibilidades de cumplir sus importantes funciones si ante la creciente complejidad de los asuntos a regular y ante la

³² Cfr. Raigosa Sotelo Luis. Las Comisiones Parlamentarias en el Congreso Mexicano. En Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios n° 3 Vol 1. Instituto de Investigaciones Legislativas. H. Cámara de Diputados LIV Legislatura 1991 p.173

³³ Cfr. Ibid. p. 171

enorme cantidad y calidad de los conocimientos que la resolución de estos asuntos requiere, no se organizara en diversas comisiones o comités, dividiéndose el trabajo legislativo.

Esta necesidad de organización de las asambleas, cuenta con una amplia aplicación en las legislaturas de los distintos países:

“En la generalidad de las asambleas se reconoce la exigencia de descentralizar parte del trabajo parlamentario a órganos colegiales restringidos, formados por lo general de modo que tenga en cuenta los equilibrios entre los grupos parlamentarios a los que confían atribuciones auxiliares respecto a la de las asambleas.”³⁴

En nuestro medio, estas comisiones, cuyo objeto principal consiste en auxiliar a la mejor realización del trabajo legislativo, han sido clasificadas siguiendo la Ley Orgánica del Congreso General tomando en cuenta dos criterios:

- El criterio temporal, que las caracteriza en ordinarias o transitorias, constituyéndose las primeras en: definitivas por su funcionamiento para toda la legislatura (Cfr. art. 43, 44 y 74 LOC) y las segundas que carecen de permanencia, y que funcionan cuando así lo acuerden la Cámara, conociendo de aquellos hechos o materia que motiven su integración (Cfr. Art. 46 y 76 LOC).
- El criterio funcional, que orienta a las comisiones hacia las funciones del Poder Legislativo; así la función legislativa, la de Control, la Financiera etc. (Cfr. Art. 48 y 75 LOC).

Las comisiones de dictamen Legislativo y las de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda son comisiones ordinarias y orientadas a la función legislativa y a la función financiera; las comisiones de Investigación y las jurisdiccionales son transitorias, y de ellas nos ocuparemos más adelante.

Las comisiones ordinarias, son el grupo más numeroso, enunciándose 37 de ellos para la Cámara de Diputados (art. 43 LOC), correlacionándose su competencia a las atribuciones asignadas para las diferentes áreas de la Administración Pública, salvo la de Régimen Interno y Concertación Política,

³⁴ Cfr. De Vergottini Giuseppe. Derecho Constitucional Comparado. Op. Cit. p. 345

Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Existen, además, cuatro comités con funciones administrativas, la de Administración; de biblioteca e informática, de asuntos editoriales y de Instituto de Investigaciones Legislativas(art. 57 LOC).

La designación de los Diputados(no más de treinta) para integrar las Comisiones Ordinarias, se hace por elección del Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias, como en las secretarías correspondientes (Cfr. Art. 47 LOC), lo cual constituye una medida, que llevada a la práctica con total apego a su redacción, debe derivar en la consolidación del sistema pluralista que refuerza a nuestra democracia.

Para la Cámara de Senadores, se integran comisiones permanentes denominadas ordinarias en número de 26 (Cfr. Art. 78 LOC que son funcionalmente legislativas (salvo la de administración la de la Medalla Belisario Domínguez) y cuya denominación alude a las de la Administración Pública Federal de forma similar a como ocurre en la Cámara de Diputados; y las comisiones especiales como la jurisdiccional y las que se integren para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas(Cfr. Art. 79 LOC).

Las Comisiones de carácter transitorio conforme al artículo 78 de la Ley Orgánica del Congreso, no reciben una denominación específica, quedando sujetos en su nombramiento a lo que determine la Cámara de Senadores para conocer o desempeñar un encargo específico(Cfr. Art. 78 LOC).

Se podrán crear también comisiones o comités conjuntos con participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común(Cfr. Art. 46 y Art. 77), pudiendo la Cámara aumentar o disminuir incluso el número de las comisiones o subdividirlas en los ramos necesarios, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios(Cfr. Art. 87LOC).

Las decisiones de las comisiones en ambas Cámaras, se adoptan por mayoría de los votos, teniendo el Presidente de la Comisión el voto de calidad para el caso de empate, respetándose a los legisladores su libre derecho de opinión

cuando exista desacuerdo con las resoluciones obtenidas, por medio de la formulación de su opinión en el denominado voto particular.

Las comisiones de ambas cámaras están facultadas para solicitar por conducto de su Presidente la información y las copias de documentos (en el Senado, las que requieran para el despacho de sus negocios, los que deberán ser proporcionados en términos de ley) que obren en poder de las Dependencias Públicas (el Senado, a los archivos y oficinas de la nación), así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio. (Cfr. Artículos 42 y 89 LOC).

Los artículos 89 y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sí contienen para las comisiones de ambas cámaras las facultades anotadas para el caso de la Cámara de Senadores, limitándolas solo en los asuntos que deban conservarse en secreto.

En caso de negativa, solo las comisiones del Senado aparecen expresamente autorizadas para dirigirse en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República.

Creemos que en el caso de las comisiones de ambas cámaras, pero sobre todo en el caso de las comisiones de la Cámara de Diputados, es tiempo en que debe dotársele todavía de mayor fuerza y coactividad legal a través de la reforma de la Ley Orgánica, dándoles mayor respetabilidad, para el más pronto desahogo de la obtención de la información y documentación que les es necesaria para el logro de los propósitos de su alta responsabilidad, así como de que hagan uso de las facultades que para hacer su reglamento interior se encuentra consignado en el artículo 77 en su fracción III de la Constitución.

Para el caso de la Cámara de Diputados, las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen con carácter transitorio, conociendo específicamente de los hechos que hayan motivado su integración (Cfr. Art. 46). En el caso de las de investigación, son las que se integran para tratar los asuntos a que se refiere el párrafo final del artículo 93 constitucional (Cfr. art. 52), lo que está de acuerdo con la normatividad constitucional, pero que formalmente no le faculta para extender sus actividades a las dependencias centrales, limitando el accionar pleno de la Cámara dentro del ámbito administrativo.

El establecimiento de estas comisiones, adquieren una gran trascendencia como medios de instrumentación de las legislaturas modernas, de ahí que el propiciar su mayor eficiencia se constituya en una aspiración creciente para reforzar su actuación, fortaleciendo a su vez al órgano legislativo.

“La eficiencia del sistema de comisiones depende no sólo de las facultades formales y del poder real de que goce el parlamento frente a los otros poderes, sino también de la estructura y procedimientos con arreglo a los cuales deben funcionar las comisiones.”³⁵

En este sentido nos sumamos a quienes han venido planteando la necesidad de que se apoye a estas comisiones, con asesores técnicos de primera línea, para el estudio a fondo de los proyectos que envíe el Ejecutivo; la ampliación de los plazos para el conocimiento y dictamen de los asuntos de su competencia, así como modificar la actual estructura de las comisiones legislativas y de la gran Comisión, para dar cabida al sistema plural, garantizando proporcionalmente la presencia de la oposición en cada una de ellas.³⁶

LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO GENERAL

El artículo 78 de la Constitución consigna que:

“Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.”

De antecedentes hispánicos, proveniente del Reino de Aragón, hacia el siglo XIII se remontan los orígenes de esta institución que originalmente nace para administrar subsidios y velar por la observancia de los fueros.³⁷

Este órgano acompaña nuestra historia constitucional desde la Constitución de Cádiz como “Diputación Permanente de Cortes”, establecida entonces para

³⁵ Cfr. Barquín Álvarez Manuel. El Control Parlamentario Sobre el Ejecutivo desde una Perspectiva Comparativa. En Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. Primera Epoca n.º 1 Vol. 1 Instituto de Investigaciones Legislativas. H. Cámara de Diputados LIV Legislatura 1991 p. 23.

³⁶ Vid. *Ibid.* pp.26 y 27

³⁷ Vid. Tena Ramírez Felipe. Op. Cit.p. 407

velar sobre la observancia de la Constitución y las leyes, y para convocar a cortes en períodos extraordinarios.

Con denominación variable, ya como “ Consejo de Gobierno” o como “Diputación Permanente”, adoptó su actual denominación de Comisión Permanente en 1842 en el denominado Proyecto de la Minoría y desde 1874 permanece con tal denominación en nuestros textos.

De los breves antecedentes mencionados, se desprende su larga trayectoria y su raigambre Constitucional, consagrándose hasta la fecha como práctica Constitucional en la organización del Poder Legislativo.

“Ha sido práctica político - Constitucional Generalizada la implantación de un organismo que, bajo distintas denominaciones, funciona durante los recesos de los órganos legislativos, no para sustituirlos en sus atribuciones, sino para preparar los negocios públicos que estos deben tratar durante los períodos ordinarios de sesiones, para convocarlos a sesiones extraordinarias y para conocer de determinados asuntos urgentes que dada su premura no pueden esperar a su reunión.”³⁸

La existencia de la Comisión Permanente con las atribuciones y características con que la dota el texto Constitucional, no ha sido del todo aceptada por una parte de los doctrinarios del Derecho Constitucional, ya por la falta de proporcionalidad de sus miembros, en relación con el número total con que se integra cada Cámara, que no le permite una adecuada representación del Congreso, ya porque sus facultades resultan raquílicas³⁹; porque su número de integrantes denota susceptibilidad a las presiones del Ejecutivo⁴⁰, o por la carencia del carácter legislativo de sus facultades.

“La Comisión Permanente *no es un órgano legislativo por modo absoluto* en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio, por tanto, *no sustituye al Congreso de la Unión*. Sus atribuciones son *político - jurídicas*, revistiendo unas el carácter de provisionalidad y otras el de definitividad. En el primer caso sus decisiones quedan supeditadas a lo que resuelvan de acuerdo con su correspondiente competencia dicho Congreso o

³⁸ Cfr. Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. 1973 México D.F. p.787

³⁹ Vid. Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. p. 408, 409 y 410

⁴⁰ Vid. Barquín Álvarez Manuel. Funciones de Control del Senado en Relación al Ejecutivo. En el Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica. UNAM, 1977 p. 73

alguna de las Cámaras que lo forman. En el segundo caso, la Comisión Permanente puede emitir resoluciones sin que estas se sujeten a la ratificación de los referidos órganos.”⁴¹

Sin embargo, su existencia se ha venido imponiendo entre nosotros, porque además de que posee fuerza histórica en nuestra vida Constitucional, interviene en trámites considerados preliminares al proceso legislativo⁴² y se apoya en la idea de que su existencia es necesaria para mantener un equilibrio dentro de la división de poderes, igualando a los poderes con la misma continuidad en el tiempo.⁴³

“...ello significa que el Congreso aunque no esté reunido, queda a salvo de una posible intromisión del Ejecutivo en los negocios cuyo tratamiento incide dentro de su órbita competencial. Las atribuciones de “ese organismo apéndice”(subrayado del autor) del Legislativo ha justificado su existencia ya que sin él se rompería el equilibrio político- jurídico que debe haber entre dicho poder y el Ejecutivo durante la época de los recesos Parlamentarios.”⁴⁴

Dentro de las facultades que la Constitución otorga a la Comisión Permanente, considera importante destacar las siguientes:

- La contenida en el artículo 29 de la Constitución, para autorizar al Presidente de la República a suspender en toda la República o en lugar determinado las garantías individuales, en los casos de invasión o perturbación grave de la paz pública, hallándose en receso el Congreso.

- Las contenidas en los artículos 79 fracción III; 84; 85; 88 y la fracción XI del artículo 89, que la facultan para recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas; nombrar un Presidente provisional o interino y en su caso convocar al Congreso a sesiones extraordinarias por falta absoluta y también por faltas temporales menores a treinta días del Presidente; e incluso autorizar al Presidente para que pueda ausentarse del territorio Nacional, así como convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

⁴¹ Cfr. Burgoa Orihuela Ignacio. Op. Cit. pp. 789 y 790

⁴² Vid. Valadez Diego. Opus Cit. p.52

⁴³ Vid. Sayeg Helu Jorge. Op. Cit. p. 319

⁴⁴ Cfr. Burgoa Orihuela Ignacio. Op. Cit. p.787

Ante las limitaciones que exhibe el Poder Legislativo mexicano, nos manifestamos de acuerdo con quienes proponen que se mejore la Comisión Permanente, con la participación de las minorías incrementando el número de legisladores que la integren de una y otra Cámara, respetando la pluralidad y proporcionalidad que refleje el Congreso,⁴⁵ dotándola incluso de facultades de investigación para el mejor desempeño de sus tareas.

B. FUNCIONALIDAD

Con el fin de alcanzar una idea lo más completa posible del órgano legislativo que se estudia en el presente Capítulo, se impone el conocimiento de su grado de funcionalidad y las condicionantes para el ejercicio de sus abundantes y variadas facultades entre las que se encuentran las de control, objeto principal en esta investigación.

Abordaremos en consecuencia en esta segunda parte del Capítulo, el estudio de los aspectos que se relacionan con sus funciones, autonomía e independencia y presencia constitucional, que lo ubican como factor fundamental para el equilibrio del poder público en México.

1. FUNCIONES

Tanto en los sistemas de gobierno parlamentario, como en el presidencialista, los criterios de clasificación de las funciones del órgano legislativo resultan ser muy variados⁴⁶, pero se admite dentro del primero, sustancialmente la función legislativa, la función financiera y la función de control del Ejecutivo,

⁴⁵ Vid. Sayeg Helu Jorge. Op. Cit p 319

⁴⁶ Vid. Barquín Alvarez Manuel. El Control Parlamentario sobre el Ejecutivo. Op. Cit. pp. 11 y 14; . -Orozco Henríquez J. Jesús. Organización y Funciones del Congreso. En Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional Tomo II UNAM. México D.F. p. 1027 y
- Berlin Valenzuela Francisco. Funciones Parlamentarias. En Derecho Parlamentario Iberoamericano. Editorial Porrúa México D.F. 1987 pp. 74 a la 83

como punto de partida, a la que suele agregarse de manera residual la función jurisdiccional, por lo politizado de su práctica en los parlamentos.⁴⁷

Los especialistas nacionales, con base en la teoría de las funciones y atendiendo a la naturaleza de los actos del Poder Legislativo desde el punto de vista material y objetivo, le atribuyen al órgano legislativo, la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional.

Esta distribución de funciones, flexibiliza la excesiva rigidez de la teoría de la división de poderes que pretende asignar desde el punto de vista formal una sola categoría homogénea de funciones, concordante con cada uno de los poderes en que se deposita para su ejercicio el poder público del Estado. Así, la función Ejecutiva o administrativa con la actividad del Poder Ejecutivo; la función legislativa, con la actividad del Poder Legislativo y la jurisdiccional, con la actividad del Poder Judicial.

Es necesario mencionar que de las tres funciones asignadas al Poder Legislativo mexicano, la función administrativa engloba diversas facultades o atribuciones, entre las cuales se ubican las facultades de control, cuya importancia en México ha venido creciendo en la misma medida en que lo ha hecho la necesidad de su ejercicio efectivo, lo que amerita una especial atención y estudio, máxime que la modernización de nuestra sociedad transforma la vida política, social y económica, demandando una visión renovada de sus instituciones, uno de los cuales lo es por su gran importancia el Poder Legislativo.

“Tenemos que ver al Poder Legislativo como órgano que entre otras funciones tiene la de legislar, pero no es esta su función más importante. Las funciones del Congreso se traducen en ser escenarios del debate político, el Congreso sirve también como un órgano de Control del Poder Ejecutivo, para formar los cuadros políticos, es centro de la representación de los diversos intereses y desde luego el Congreso legisla”⁴⁸

⁴⁷ Vid. Santaolalla Fernando. El Parlamento y sus instrumentos de información. En Revista de Derecho Privado. Madrid, España 1982 p. 1

⁴⁸ Cfr. Valadez Diego. El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1986 p. 14

a) FUNCION LEGISLATIVA

Formal y materialmente corresponde al Poder Legislativo Mexicano, la función legislativa del Estado, la que consiste en la formación de la ley.

El artículo 70 de la Constitución, en su primer párrafo, preceptúa que:

“Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto.”(Cfr. artículo 70)

En todas nuestras constituciones, incluyendo la de Apatzingan de 1814 esta función ha correspondido de manera invariable al órgano legislativo, siendo considerada aún hoy día por la mayor parte de los doctrinarios mexicanos como su principal función. Sin embargo, no debe soslayarse que históricamente la función presupuestal precedió e incluso fue la base de la función legislativa, la que durante el siglo XIX y el actual siglo XX se ha constituido en la más característica, merced a la estricta interpretación de la teoría de la división de poderes, según la cual correspondía al Parlamento lo relativo a la elaboración de las normas y al Poder Ejecutivo únicamente su aplicación, alentada esta idea por la propia concepción liberal, que precisaba la abstención de la intervención del Estado reduciendo las facultades de la administración para regular la actividad de los particulares.

Ha sido la instauración del Estado social de Derecho, que dota crecientemente al Ejecutivo, de atribuciones normativas y el reforzamiento de las grandes organizaciones privadas con la aprobación de cláusulas generales de contratación o contratos de adhesión que provocaron la rápida elaboración de disposiciones o el que su estudio técnico haga inapropiado el procedimiento legislativo parlamentario llegando solamente a producir una parte del orden jurídico, debiéndose en gran parte a la iniciativa del gobierno respaldado por su burocracia y no a los Diputados, la aprobación de la mayoría de las leyes del Congreso.

Si a lo anterior agregamos el impacto de los partidos políticos, cuya radicalización tiene como efecto el desplazamiento del ciudadano, convirtiéndose en sede principal de los acuerdos y diferencias, eje de las decisiones parlamentarias e interlocutores frente al gobierno, haciéndose los protagonistas de las Cámaras, habría que admitir que la función legislativa ha

mermado su importancia y que otras funciones la asumen y reconstruyen su papel como órgano del poder del Estado y como instrumento de la sociedad.

El artículo 71 Constitucional, otorga competencia para iniciar leyes o decretos, al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

“ De las tres clases de funcionarios que gozan del derecho de iniciativa justificase sobradamente que la de los Diputados y Senadores tengan tal derecho, pues a ellos incumbe la función de legislar cuyo comienzo está en la iniciativa. Dentro del sistema federal, justificase igualmente las Legislaturas de los Estados tengan derecho a formular proposiciones ante el Congreso de la Unión y en cuanto al Presidente de la República, nuestra Constitución lo asocia a la función legislativa al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa de leyes y decretos. Atenuase así la división de poderes y se reconoce que el Ejecutivo Federal está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer a las Cámaras proyectos acertados. De hecho son las iniciativas del Presidente de la República las únicas que merecen atención de nuestras Cámaras, lo cual se debe no solo a la impreparación de los legisladores, sino también al acrecentamiento del Poder Ejecutivo.”⁴⁹

Lo anterior describe suficientemente lo que en la práctica legislativa mexicana ha venido reflejando sobre la preponderancia del Poder Ejecutivo en materia legislativa,⁵⁰ contrastando con la actitud de mero “validador” o de órgano ratificante de las iniciativas gubernamentales que asume el Poder Legislativo, ya que no puede competir técnicamente con el Ejecutivo en la realización de los estudios necesarios para la preparación de las leyes al no contar con el aparato técnico científico para ello.

Dentro de la función legislativa, y siguiendo el artículo 72 constitucional, cuyo primer párrafo faculta discutir sucesivamente en ambas cámaras los

⁴⁹ Cfr. Tena Ramírez Felipe. Op. Cit p. 290

⁵⁰ El Lic. Miguel Lanz Duret, admitía de buen grado esta predominancia del Ejecutivo, considerándolo “...plausible y conveniente porque sin género de duda los departamentos administrativos que ayudan en sus labores al jefe del Estado, están mejor preparados técnicamente y más ampliamente documentados que en general puede estarlo cualquier miembro del Congreso, pero con mucho más razón en México donde las Cámaras han sido y son integradas cada día en mayor número por los elementos más impreparados amén de otras deficiencias para desempeñar la importantísima función legislativa.” Cfr. Lanz Duret Miguel. Op. Cit. p. 152

proyectos de ley, la actuación del Congreso se despliega en el proceso legislativo en las fases siguientes:

- La aprobación o aceptación parcial del proyecto.
- Sanción o aprobación de la ley votada por el Congreso, por parte del Ejecutivo.
- Promulgación o reconocimiento formal de la ley.
- Publicación, que hace posible el conocimiento de la ley por todos⁵¹.

Las facultades del Congreso que sustentan la función legislativa se encuentran contenidas principalmente en el artículo 73 de la Constitución, destacando las siguientes:

- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos; minería; industria cinematográfica; comercio; juegos con apuestas y sorteos; servicios de la banca y crédito; energía eléctrica y nuclear; para establecer el banco de emisión único; para expedir las leyes del trabajo conforme al artículo 123. (Cfr. fracción X).
- Dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas del mar y tierra y para expedir leyes relativas al Derecho Marítimo de paz y guerra (Cfr. Fracción XIII).
- Dictar leyes sobre nacionalidad; condición jurídica de extranjeros; ciudadanía; naturalización; colonización; emigración e inmigración y salubridad general de la República (Cfr. Fracción XVI).
- Dictar leyes sobre vías Generales de Comunicación; sobre postas y Correos y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (Cfr. Fracción XVII).
- Para expedir leyes de organización del cuerpo Diplomático y del cuerpo Consular. (Cfr. Fracción XX).

⁵¹ Cfr. Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incisos de la a) a la g).

- Para definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellas deben imponerse(Cfr. Fracción XXI).
- Para establecer contribuciones(Cfr. Fracción XXIX).
- Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales(Cfr. Fracción XXIX -B).
- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos(Cfr. Fracción XXIX -C).
- Para expedir leyes sobre planeación nacional del Desarrollo económico y social(Cfr. Fracción XXIX -D).
- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto(Cfr. Fracción XXIX -E).
- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos(Cfr. Fracción XXIX -F).
- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en materia de protección al ambiente(Cfr. Fracción XXIX -G).
- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo(Cfr. Fracción XXIX- H).
- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión(Cfr. Fracción XXX).

b) FUNCION ADMINISTRATIVA

El Poder Legislativo Mexicano, además de la función legislativa, creadora de normas generales, abstractas e impersonales, notas materiales distintivos de la ley, también desarrolla la función administrativa, en su carácter de Poder Político, derivado de las diferentes facultades que la Constitución le otorga.

La naturaleza intrínseca de esta función se caracteriza como:

“...la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.”⁵²

Bajo el anterior concepto se advierte una gran amplitud, de tal manera que dentro de ella es posible incluir no solo los actos encaminados a la ejecución de las leyes, característico del Poder Ejecutivo(y del Judicial), sino también se incluyen los actos de gobierno o los actos políticos, que pese a su finalidad política, económica y social no desnaturalizan a los actos administrativos.

“Sin embargo, la admisión de su existencia no debe entenderse como la admisión de una nueva categoría distinta de las tres que hemos estudiado, pues el elemento nuevo que se encuentra en los actos de gobierno, y que es su finalidad, no afecta la naturaleza jurídica de los actos administrativos en cuyas formas aquellos se manifiestan.”⁵³

Es al amparo de los anteriores criterios que haré referencia a algunas de las facultades que integran la función administrativa del Poder Legislativo Mexicano, dentro de las cuales, como ya he mencionado, se consideran las facultades de control respecto al Poder Ejecutivo, objeto de mayor estudio en los capítulos siguientes.

Dentro del artículo 73 de la Constitución destacan las facultades del Congreso siguientes:

⁵² Cfr. Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. Vigésimaséptima edición México D.F. 1988. p. 63

⁵³ Cfr. Ibid. p. 65

- Para admitir nuevos Estados, formación de otros en el territorio de los existentes, y arreglar los límites terminando las diferencias que se produzcan entre dos o más entidades, menos cuando tengan carácter contencioso (Cfr. Fracciones I, III, y IV).
- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (Cfr. Fracción V).
- Para dar bases al Ejecutivo para celebrar empréstitos, para aprobarlos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (Cfr. Fracción VIII). Son actos administrativos del Congreso en la medida en que en el acto de que se trate, no fije bases sobre empréstitos futuros y que no se hagan acompañar de normas abstractas y generales que regulen las relaciones entre Estado deudor y de los acreedores.⁵⁴
- Para declarar la guerra (Cfr. Fracción XII)
- Para conceder licencia al Presidente de la República y para aceptar su renuncia (Cfr. Fracción XXVI y XXVII).

En lo relativo a lo marcado por el artículo 74 de la Constitución en cuanto a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- El expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la república la declaración del Presidente Electo hecha por el Tribunal Electoral; vigilar el exacto desempeño de la Contaduría Mayor; nombrar a los jefes y empleados de la Contaduría Mayor; aprobar el Presupuesto anual. (Cfr. fracciones I, II, III y IV).

En lo marcado por la Constitución en su artículo 76 como facultades exclusivas de la Cámara de Senadores:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo y aprobar los tratados internacionales (Cfr. Fracción I). Participa de las características tanto legislativas, cuando se trate de tratados que contengan normas generales, como administrativas cuando sean meramente contractuales, pero también por su significado político se trata de facultades de control en su relación con el Ejecutivo.

⁵⁴ Vid. *Ibid.* pp. 68 y 69

- Ratificar los nombramientos del Ejecutivo, del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea Nacionales (Cfr. Fracción II). Se trata de actos administrativos, pero, además, constituyen facultades de control del Legislativo respecto al Ejecutivo, llamado también temperamento al principio de la división de poderes.⁵⁵
- Autorizar al Ejecutivo Federal para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas y la estancia de escuadras de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas (Cfr. Fracción III).
- Dar su consentimiento para que el Presidente pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados (Cfr. Fracción IV).
- Nombrar Gobernador provisional (Cfr. Fracción V).
- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, sometidos a su consideración por el Presidente (Cfr. Fracción VIII).
- Nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por la Constitución (Cfr. Fracción IX).

En cuanto a lo relativo a las facultades que cada una de las Cámaras puede ejercitar sin la intervención de la otra consignadas en el artículo 77 Constitucional:

- Tanto el dictar resoluciones económicas, que no resulten generales, como el comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo, así como el nombrar los empleados de su secretaría y el expedir la convocatoria para

⁵⁵ Vid. Ibid. P 74

elecciones extraordinarias con el fin de cubrir vacantes de sus miembros son facultades administrativas(Cfr. Fracciones I, II, III y IV).

En lo marcado como atribuciones de la Comisión Permanente por el artículo 79 de la Constitución, podemos afirmar que todas son atribuciones de naturaleza administrativa(Cfr. Fracciones I, II, III, y IV).

Podemos agregar finalmente, otras facultades concedidas por el texto Constitucional y que contienen naturaleza administrativa tales como:

- La que obliga al Presidente a solicitar permiso del Congreso o de la Comisión Permanente para ausentarse del territorio nacional(Cfr. Artículo 88 de la Constitución). Esta facultad de naturaleza administrativa, llega a formar parte de la facultad de control en su relación con el Ejecutivo, existente en la mayor parte de los sistemas constitucionales.
- La que faculta a las Cámaras a citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley, se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades (Cfr. Artículo 93). Configura verdaderas facultades de control del legislativo en su relación con el Ejecutivo.

c) FUNCION JURISDICCIONAL

El Poder Legislativo Mexicano desarrolla funciones de carácter jurisdiccional, mismas que presentan dificultades doctrinales para diferenciarse de las funciones administrativas, ya que como se aprecia del apartado anterior, se dirigen ambas principalmente a la ejecución de la ley, pero se les ha venido distinguiendo de la función administrativa por su diverso motivo y su fin.

En este sentido la función jurisdiccional presupone la existencia de un conflicto y tiene como fin la protección del derecho.

“La función jurisdiccional está organizada para dar protección al derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por

propia mano; en una palabra, para mantener el orden jurídico y para dar estabilidad a las situaciones de derecho.”⁵⁶

La función jurisdiccional no se reduce a una función declarativa de la existencia de un conflicto, sino que se completa con una decisión.

“...con una decisión que haga cesar el conflicto y que ordene restituir el derecho al ofendido.”⁵⁷

Con esta orientación doctrinal procederemos a continuación a enunciar aquellas facultades otorgadas por la Constitución a nuestro órgano Legislativo que según nuestro criterio participan de la naturaleza de la función jurisdiccional, sin olvidar claro está, su naturaleza formal como órgano político.

Del artículo 74 Constitucional, que consigna las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- Para declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución(Cfr. Fracción V).

En cuanto a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, consignados en el artículo 76 Constitucional:

- Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional. (Cfr. Fracción V).
- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas(Cfr. Fracción VI).
- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en

⁵⁶ Cfr. Ibid. P. 52

⁵⁷ Cfr. Id.

perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho(Cfr. Fracción VII).

2. AUTONOMIA E INDEPENDENCIA

La Autonomía e independencia del Poder Legislativo, contiene aspectos de gran importancia histórica y política, cuyo conocimiento, permite ubicar la situación relativa que guarda un poder en sus relaciones con los demás poderes del Estado, teniendo por principio el no admitir dependencia alguna que condicione el desarrollo de sus funciones o facultades constitucionales, para lo cual es necesario entre otras cosas una rigurosa especialización y cuya exigencia más extrema puede llegar a expresarse de la manera siguiente:

“ Esta rigurosa especialización no es suficiente. Es preciso además que cada órgano del Estado sea absolutamente independiente de los demás, lo cual postula la ausencia de todos los medios de acción recíproca entre las asambleas y el Ejecutivo.”⁵⁸

En la práctica, la activa interacción entre los poderes del Estado hace que se produzcan variantes en sus relaciones que se manifiestan por una gama de presiones que hacen necesaria la defensa de sus principios fundamentales, salvaguardando el cumplimiento de sus funciones constitucionales de manera equilibrada.

“La autonomía funcional se concreta en el principio de self- government (autogobierno) interno: el Parlamento puede ordenar y gestionar, propia e ilimitadamente sus cuestiones internas. Estas reglas y las técnicas necesarias para su realización quedan fijadas generalmente en el llamado reglamento parlamentario. La asamblea tiene que tener el derecho de ejercer el poder disciplinario sobre sus miembros, y de proteger el trabajo parlamentario en general contra cualquier tipo de intervención, exterior, tanto frente al gobierno, como frente a los otros centros de poder, incluyendo el electorado.”⁵⁹

⁵⁸ Cfr. Duverger Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel S.A. 1962 p. 184

⁵⁹ Cfr. Lowenstein Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel S.A. Traducción y Estudio de Alfredo Gallegos 2ª edición , 4ª reimpresión Barcelona España, julio 1986 pp. 242 y 243

En esencia estas particularidades se encuentran presentes también en el pensamiento de autores como Ekkehart Stein, quien agrega que:

“La independencia de la representación del pueblo se garantiza mediante la inviolabilidad y la inmunidad de los Diputados, y se establece la incompatibilidad de sus miembros derivado de la bipolaridad de sus funciones.”⁶⁰

Otros autores, incluyen dentro del principio de autoorganización del órgano legislativo, a la autonomía financiera y administrativa, para fijar su presupuesto y controlar su gestión mediante órganos propios; la autonomía de administración parlamentaria, que supone que se someten solo a la autoridad de la asamblea, sobre todo respecto de la composición, organización y atribuciones, independiente del gobierno, tanto en lo referente a los ingresos como al tratamiento financiero de la Cámara y a su disciplina interna; y la autojurisdicción, sustrayéndose a los jueces ordinarios y administrativos en asuntos internos, pero no en los externos ante terceros.⁶¹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como hemos visto ya, consagra las normas que le otorgan al Poder Legislativo, formal autonomía e independencia para el desarrollo de sus actividades primordiales tales como:

- La inviolabilidad de las Diputados y Senadores y el recinto legislativo donde sesionan (Cfr. Art. 61).
- La incompatibilidad del cargo de legislador con otras funciones que afecten su independencia de criterio (Cfr. art. 62).
- El poder reunirse en dos períodos ordinarios al año (Cfr. Art. 65) y los extraordinarios que sean necesarios a los que sean convocados, cuando así lo acuerde la Comisión Permanente del propio Congreso General (Cfr. Art. 79 fracción IV) sin que el ejecutivo pueda hacer observaciones en las resoluciones del Congreso o de algunas de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales o en la expedición de la convocatoria

⁶⁰ Cfr. Ekkehart Stein. Derecho Político. Aguilar Ediciones. Traducción Fernando Sainz Moreno. 1973. pp.53

⁶¹ Cfr. De Vergottini Giuseppe. Opus Cit. pp. 339 a 342

para sesiones extraordinarias de la Comisión Permanente(Cfr. Art. 72 inciso j).

- Expedir la ley que regula su estructura y funcionamiento interno sin participación del Poder Ejecutivo (Cfr. Art. 70), llegando a ser considerado "un ordenamiento de excepción"⁶²
- Tienen facultades para elaborar el reglamento interior de las Cámaras, dictar resoluciones económicas y relativas a su régimen interior y nombrar a los empleados de las secretarías de cada una de las Cámaras(Cfr. Art. 77 fracciones I y III).
- La autojurisdicción para los miembros de las cámaras para el caso de responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de sus funciones, por medio de juicio político instaurado por las propias cámaras (Cfr. Art. 110); la improcedencia de dicho juicio por la mera expresión de las ideas (Cfr. Art. 109 fracción I); protección a los integrantes de las cámaras ante autoridades del orden penal limitando su enjuiciamiento a la declaración previa de procedencia por parte de la Cámara de Diputados (Cfr. Art. 111).

Si la sola mención de las anteriores normas fueran suficientes para darnos una idea sobre el grado de autonomía e independencia en la actuación del órgano legislativo mexicano, diríamos que este la posee en alto grado. Sin embargo, es en la estructura y funcionamiento del sistema político donde se aprecia la configuración real de su relación con los demás poderes y en donde se definen las condicionantes para su funcionalidad. Es en las características de nuestro sistema presidencialista y en la conformación del sistema de partido oficial o predominante, desde donde se desequilibran a favor del Ejecutivo los límites de la autonomía e independencia fijados por la norma constitucional para preservar la funcionalidad del Poder Legislativo.

Las razones sociopolíticas de la subordinación de los legisladores al Presidente las hallamos en que:

⁶² Cfr. Cue de Duarte Irma. Fiscalización del Poder Legislativo Sobre Empresas Públicas. En Anuario Jurídico n° VIII 1981 México D.F. p. 110

- a) La gran mayoría de los legisladores pertenece al PRI, del cual el Presidente es el jefe, y a través de la disciplina de partido, aprueban las medidas que el partido desea;
- b) Si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el Presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública en el sector Paraestatal, en los de elección popular y en el Poder Judicial;
- c) ..Por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitio;
- d) Además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y
- e) Aceptación de que el Poder Legislativo sigue los dictados del Ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo..⁶³

Es factible encontrar más razones de la subordinación o debilidad del Poder Legislativo,⁶⁴ nacidas del afán de poder sin medida, pero esto no es ya lo deseable desde la perspectiva de un país que aspira a que sus instituciones y sus líderes se conviertan en agentes de cambio democrático.

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

Sin embargo el Presidencialismo mexicano ha continuado con su predominio y las medidas tomadas hasta el momento no parecen suficientes para vitalizar el Congreso de la Unión.”⁶⁵

⁶³ Vid. Carpizo Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI editores S.A. de C.V. Sexta edición 1986 p. 116

⁶⁴ Vid. Barquín Alvarez Manuel. Funciones de Control del Senado. Op. Cit. p 87

⁶⁵ Cfr. González Oropeza Manuel. Que Hacer con el Congreso de la Unión. Op. Cit. p. 953

Los resultados electorales del pasado 6 de julio de 1997 dieron como resultado una conformación más plural del Congreso mexicano y han abierto mayores posibilidades para su autonomía e independencia, ya que ahora se ha generado una mayoría de la oposición que alienta los cambios, aunque no sin tensiones, para poder ser operativas muchas de las normas hasta ahora en desuso, dándole al Congreso una nueva vitalidad, por lo que es de esperar una recomposición del sistema político en su conjunto y de cuyos resultados posiblemente seamos testigos hacia el año 2000.

3. PRESENCIA CONSTITUCIONAL

Desde la perspectiva constitucional, la presencia del Poder Legislativo se hace patente por la suma de importantísimas y variadas facultades de las que se haya investido, entre las que se encuentran las de imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión; para declarar la guerra; juzgar políticamente a los titulares de otros poderes y sobre todo, la de crear la ley, en torno a la cual se regula en gran medida la vida nacional.

Asimismo y como órgano representativo por excelencia⁶⁶, depositario auténtico de la conciencia nacional, este poder proyecta su presencia constitucional como factor de equilibrio entre los poderes y por lo tanto como garante de las libertades públicas de los mexicanos.

“En efecto, la simple lectura de las facultades conferidas al Congreso en el artículo 73 de la Constitución, da una clara idea de la amplitud y de la alta categoría de las funciones políticas otorgadas al órgano legislativo y convence de plano que el ejercicio de las mismas establecería legal y pacíficamente la supremacía de las Cámaras sobre los poderes Judicial y Ejecutivo a la vez que le daría un completo y eficaz control sobre las actividades y procedimientos, en particular del Poder Ejecutivo.”⁶⁷

Lo anterior resulta tanto más importante en la medida en que un régimen como el nuestro se acentúa la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los

⁶⁶ Vid. Andrade Sánchez Eduardo. El Sistema Representativo Mexicano. Op. Cit. p. 12

⁶⁷ Cfr. Lanz Duret Miguel. Op. Cit. p. 112

otros órganos del Estado, lo que no resulta nocivo en sí mismo, siempre y cuando se este en posibilidad real de ejercitar los controles más idóneos y efectivos en su actividad, establecidos por la carta fundamental, y es precisamente el control sobre los actos del Poder Ejecutivo lo que resalta de la presencia constitucional del órgano legislativo, que antes que oponerse al principio de la división de poderes, se funda en él, ya que no se orienta a la fijación de funciones exclusivas a los órganos del Estado, sino que presupone el control entre los mismos como garantía de su unidad y regularidad.

En este sentido, la presencia constitucional del Poder Legislativo se desenvuelve no como la de un órgano soberano e ilimitado en su accionar, ya que se encuentra sujeto al ordenamiento constitucional, sino que antes por el contrario, para la preservación del necesario equilibrio político, previniendo y evitando los desmanes o usurpaciones principalmente del Ejecutivo Federal.

Por otra parte no podemos asumir que la presencia real del Poder Legislativo mexicano sea inexistente o que los actos de control del gobierno no puedan ser más que una facultad simbólica⁶⁸, más bien tenemos que aceptar que han existido razones históricas por las cuales no ha asumido a cabalidad el papel equilibrador que la Constitución le tiene asignado.

Las circunstancias históricas que han afectado la funcionalidad de los parlamentos en el mundo y que hacen pensar en su decadencia o extinción, no han variado el hecho de que continúan siendo una institución fundamental para que la sociedad sea participe de las decisiones políticas, medio de legitimación democrática y órgano racionalizador del poder exorbitante y sin control.

“Debemos, sin embargo, entender que las transformaciones que en las últimas décadas han afectado la concepción del Parlamento no sugieren su decadencia ni su extinción, sino que lleva más bien a una redefinición de su papel como instrumento de la sociedad y como órgano del Estado. Sigue siendo una institución básica para que la sociedad irrumpa en las decisiones políticas básicas y para conjurar o atenuar el poder sin freno ni control. A pesar de las vicisitudes padecidas, el Parlamento resulta todavía mecanismo afortunado para equilibrar el moderno Leviatan ”⁶⁹

⁶⁸ Vid. Lyon Monique. El Poder Legislativo en América Latina. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM 1974. P. 90

⁶⁹ Cfr. Duarte Rivas Rodolfo. El Significado del Poder Legislativo en la Reforma del Estado Mexicano. En Revista de Estudios Parlamentarios N° 1 Vol. 1 Primera Epoca enero - abril de 1991 Instituto de Investigaciones Legislativas. H. Cámara de Diputados p. 71

En los tiempos que corren de grandes cambios para México, la sociedad requiere más que nunca la intervención atenta y patriótica de sus representantes en el Poder Legislativo, pues una nueva época se avecina y debe quedar fundada desde ahora en la renovada presencia del órgano legislativo que es la presencia de la voluntad popular pues:

“En las condiciones prevalecientes de este duro fin del siglo XX, tal pareciera que los afanes de dominio hegemónico, la agresividad del poderío económico transnacional, la necesidad de afrontar los desafíos internos y mantener el núcleo soberano del Estado, convierten en meramente semántica o nominal la distribución constitucional del poder político y vuelven obsoleta cualquier instancia cuya misión sea su equilibrio. La jerarquización del poder no tolera alternantes o interlocutores, ni permite mucho menos, la fiscalización pública de sus actos. La idea de un gobierno responsable en el sentido de que debe dar cuenta del desempeño de sus atribuciones en un cuerpo de representantes populares pareciera no tener cabida en este marco neoautocratismo.”⁷⁰

Ante este presagio en que el poder amenaza la constitucionalidad con sus renovadas argucias para convertirnos en espectadores del cambio, cabe repasar las palabras de Ekkehart Stein cuando expresa que:

“Sin embargo, es necesario un control real del gobierno. En un régimen democrático, los titulares del poder público no deben perseguir sus intereses personales, sino los intereses del pueblo. Pero la conducta de los hombres está determinada en buena medida por motivos egoístas. A los titulares del poder se les debe exigir, por ello que superen su propia estructura motivadora y fomenten desinteresadamente los intereses de la comunidad. Sería muy hermoso que esto sucediese en tal medida que no hubiese motivo para temer posibles actos egoístas, pero como esto no suele suceder siempre así, la comunidad debe vigilar que sus intereses se realicen en forma adecuada.”⁷¹

Aproximarnos a la teoría de la división de poderes, su aplicación en las constituciones de otros países y en el nuestro, así como a la teoría del control del poder del Estado, será el objeto del capítulo siguiente.

⁷⁰ Cfr. *Ibid.* p. 72

⁷¹ Cfr. Ekkehart Stein. *Op. Cit.* pp. 71 y 72

CAPITULO II

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO EN LA DIVISIÓN Y CONTROL DEL PODER ESTATAL

A.- DIVISIÓN DE PODERES.

1. -LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES

Atribuida a Charles Lois de Secondat, barón de la Bréde de Montesquieu, por su más profunda y acabada elaboración, merced a su famosa obra "DEL ESPIRITU DE LAS LEYES" (1748), la teoría de la división de poderes, expone la distribución de las funciones del Estado en tres potestades autónomas para evitar el abuso del poder y asegurar la libertad política de los ciudadanos.

"En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, ... poder judicial y... , poder ejecutivo del Estado."⁷²

La preocupación que mueve el pensamiento de Montèsquieu (al igual que en John Locke) es limitar el poder absoluto del monarca, es contra el ejercicio del poder de una manera omnimoda por una sola persona, un mismo cuerpo o una misma casta, que amenazan la libertad. En tal sentido, deslinda con precisión las tres funciones estatales, ejecutivo, legislativo y judicial, evitando su confusión en un solo poder.

"Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el senado, hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se

⁷² Cfr. Carlos Luis de Secondat Barón de la Brede de Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes. Editorial Porrúa S.A. Décima Edición 1995 Libro Undécimo Capítulo VI p 104

podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.”⁷³

Montesquieu, apoyado en la experiencia que le tocó vivir, estaba convencido que los seres humanos cuando nos vemos investidos de autoridad, tarde o temprano abusamos de ella y amenazamos la libertad de los demás, por lo que de manera magistral dejó formulado el antídoto virtuoso:

“ La libertad política reside en los gobiernos moderados y, aún en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella... Para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder...”⁷⁴

Es precisamente en esta fórmula, en donde la teoría de la división de poderes de Montesquieu hace una de sus aportaciones más originales, conduciendo a un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes, o como afirma el Dr. Mario de la Cueva “...la garantía mejor, si no la única de que el poder no podrá cometer abusos, consiste en que *el poder detenga al poder*, función que corresponde exactamente a la idea de la separación de poderes... la doctrina de Montesquieu conduce a un sistema de *frenos y contra-frenos de pesos y contra-pesos* en las actividades de cada uno de los poderes.”⁷⁵

Establecer entonces una organización gubernamental que garantizara la libertad política, es el ideal que persigue Montesquieu, lo que solo se podía

⁷³ Cfr. Id.

⁷⁴ Cfr. Charles de Secondat, barón de Montesquieu, De L'esprit des lois, París, Edición Garnier Frères, 1949. T.I. libro XI, cap. VI, p. 161 citado por J. Jesús Orozco Henríquez. La División de Poderes. En Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones Tomo I Doctrina Constitucional LII Legislatura Cámara de Diputados Tercera Edición México 1985 p.635

⁷⁵ Cfr. Cueva Mario De la. La idea del Estado. UNAM, México 1986 p.98

obtener con la sumisión a la ley como protección frente a los caprichos de los que detentan el poder. En este sentido la mejor garantía frente a la tiranía política, la ubicó en la separación de los poderes, cuyo ejercicio debía estar a cargo de órganos que mutuamente se limitaran por un sistema de equilibrio y control recíproco de fuerzas opuestas.

Es esta idea del equilibrio la que complementa claramente a la idea de la división de los poderes de Montesquieu, ya que la simple división como tal solo aludiría a órganos y actividades inconexas, lo cual no sería practicable y pugnaría contra la unidad del poder del Estado, por lo tanto es el sistema de los pesos y contrapesos para mantener a los órganos y sus actividades en un equilibrio constante lo que le otorga al principio el carácter de garantía que evite el abuso del poder amenazando la libertad de los ciudadanos.

“En virtud de la ordenación fundamental basada en la división de poderes, en la que la Legislación como poder supremo corresponde al pueblo y el Ejecutivo al jefe del Estado, a la vez que el Poder judicial aparece como una organización independiente de ambos, debió quedar asegurado que el poder del Estado no se ejerciera de modo abusivo, y asimismo, que ese poder se viera obligado, por la propia mecánica de la organización, a respetar la libertad e igualdad de los ciudadanos.”⁷⁶

Montesquieu ha sido reconocido por los estudiosos de la ciencia política y del Derecho Constitucional como “..quien por vez primera, realiza, al menos de un modo programático, el intento de explicar el Estado y la actividad política por la totalidad de las circunstancias concretas, naturales y sociales.”⁷⁷ Y también a su obra como “El primer tratado ordenado y sistemático que resulta de la inquietud espiritual del siglo XVIII.”⁷⁸ su influencia ha sido determinante en el nacimiento del estado moderno de derecho, irradiando sus luces en los nuevos estados que integraron la confederación de las colonias americanas(aun cuando ciertamente eran portadores de las tradiciones políticas de Inglaterra), en la constitución de los Estados Unidos de 1787, las constituciones europeas y sobre todo su incorporación a la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano(1789), que en su artículo 16 dejó establecido que:

⁷⁶ Cfr. Heller Herman Teoría del Estado. FCE México p.293

⁷⁷ Cfr. Gettell Raymond G. Historia de las ideas políticas. Edit. Nacional. p 30

⁷⁸ Cfr. Ibid. p.35

“Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de constitución.”

Este suceso impulsó, al igual que la doctrina de la soberanía popular, los derechos del hombre y del régimen representativo, al reconocimiento e implantación del principio en el constitucionalismo moderno convirtiéndolo en técnica obligada en el diseño de las constituciones de América y Europa, generando también que se transformara “... en más de un sentido, en un verdadero dogma que desvinculado de las circunstancias histórico políticas en que surgió, ha sido utilizado... para enjuiciar las normas constitucionales y las prácticas políticas de cualquier sistema, independientemente... de su propio desarrollo histórico.”⁷⁹

Varias han sido las críticas que se le han dirigido a la teoría de la división de poderes, sobre todo se le ha cuestionado por proyectar una separación rígida de poderes con funciones propias e independientes entre sí, cuestionándola por la imposibilidad e imprudencia al pretender la absoluta separación de los órganos del poder; otras niegan la igualdad y equilibrio de poderes, dando como inevitable que uno de los poderes prepondere sobre los demás e incluso se ha afirmado que:

“La teoría de la separación de poderes es un mito, pues se contrapone a la realidad en todos los países.

Durante el siglo XVIII quizás tuvo validez en Estados Unidos o en una Francia que había sufrido una revolución, pero, aún así, en los dos casos fue duramente criticada por Bentham, Rousseau, Mirabeau y más recientemente por Carré de Malberg, De la Bigne de Villeneuve y Woodrow Wilson, cuando se refirió a la Constitución Americana.”⁸⁰

Entre nosotros ha habido quien no acepte la teoría de la separación o división de poderes, en función de la unidad e indivisibilidad del Poder Estatal y que tampoco ha aceptado que a los órganos del poder estatal se les denomine poderes.⁸¹

⁷⁹ Cfr. Orozco Henríquez J. Jesús. Derechos del Pueblo Mexicano. Op. Cit, p. 636

⁸⁰ Cfr. Serna Elizondo Enrique. Mitos y Realidades de la Separación de Poderes en México. En Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. UNAM. México 1987 p. 856

⁸¹ Vid. Manzanilla Schaffer Víctor. La Teoría de la División de Poderes y Nuestra Constitución de 1917. En Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XIII -Abril- junio 1963 Número 50 p. 375

Hans Kelsen, para quien la mera distinción de los tres poderes fue lo único que desde un principio adoptó el carácter de verdad esencial, y lo cual solo admite como un postulado político, ha señalado que “. Sin embargo, apenas cabe esperar que la separación de la legislación y la ejecución... garantice en firme la “libertad de los súbditos. Aun suponiendo a los órganos de la legislación completamente distintos y separados de los ejecutivos, siempre queda intacta la posibilidad para aquellos de penetrar a su arbitrio en la esfera de la libertad individual, reduciéndola al mínimo, por medio de las normas generales por ellos creadas.”⁸² Por tal circunstancia consigna como garantía efectiva de la libertad de los súbditos no el hecho de aislar a los tres poderes sino repartir el poder legislativo entre distintos órganos.

Carl Schmitt, quien (al igual que Kelsen) apoya el término de distinción de poderes en contraposición al de separación y de división de poderes, por ser aquella una expresión más general y compendiosa señala que, “... Separación significa un aislamiento completo, que sirve tan solo como punto de partida de la ulterior organización y después ... consiente, sin embargo, algunas vinculaciones. División significa propiamente una distinción *en el seno* de uno de los varios poderes, por ejemplo la división del Poder Legislativo en dos cámaras, un Senado y una Cámara de diputados.”⁸³

Este constitucionalista ha considerado dos esquemas o puntos de vista teóricos en la que llama la distinción de poderes:

Una separación rigurosa, que trae como consecuencia que se conciba a los tres poderes como tres organizaciones aisladas entre sí, en donde ningún miembro de alguno de los poderes o sectores podría pertenecer a la vez a otro poder o sector, por lo tanto ningún integrante del legislativo tendría influjo en el gobierno y tampoco habría lugar a ningún control judicial sobre actos del Legislativo.

Un esquema de contrapeso de los poderes, que implica intervenciones e influencias reciprocas entre los poderes con las que se compensan las facultades contrapuestas equilibrándolos y en donde todo fortalecimiento de alguno de los poderes debe contrapesarse por la otra para evitar que se rompa el equilibrio entre los poderes.

⁸² Cfr. Kelsen Hans, Teoría General del Estado, Editora Nacional R. 1970 p.335

⁸³ Cfr. Schmitt Carl, Teoría de la Constitución, 1981 p.215

Su posición al respecto es que aunque una cierta separación es necesaria, no cabe practicar un pleno y absoluto aislamiento.⁸⁴

El constitucionalista mexicano Dr. Ignacio Burgoa, (para quien la teoría de la división de poderes, ostenta una denominación impropia, su nombre correcto sería “teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado”) ha señalado que la teoría debe entenderse como separación de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentren en uno solo que los absorba totalmente, y que la división implica “...separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado. Debemos enfatizar que entre dichos poderes *no existe independencia sino interdependencia*. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes “soberanos, es decir, habría tres “soberanías” diferentes, lo que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.”⁸⁵

El Dr. Jorge Carpizo, sin restarle mérito a la teoría, ha considerado la obra de Montesquieu una utopía, al poner de relieve que no refleja fielmente lo que caracterizó a la sociedad inglesa en esa época, por que “... no estuvo inspirado en Inglaterra, ya que en el siglo XVIII...no era el país magnifico de la libertad...sino que estaba constituida políticamente por una oligarquía, un gobierno de mediocres y egoístas, de gobernantes corruptos y un pueblo torturado, explotado, burlado y despojado.”⁸⁶ En este sentido también se ha manifestado que Montesquieu, en realidad obtuvo un cuadro ideal de la constitución inglesa,⁸⁷ la que le sirvió como modelo para sus estudios, pues incluso en palabras del mismo Mádison”: El examen más ligero de la Constitución británica nos obliga a percibir que los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial de ningún modo se hallan totalmente separados y diferenciados entre sí.”⁸⁸

⁸⁴ Vid. Ibid. pp.216 a 227

⁸⁵ Cfr. Burgoa Orihuela Ignacio. Op. Cit. p. 655

⁸⁶ Cfr. Carpizo Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. UNAM 1980 p.198

⁸⁷ Vid. Schmitt Carl. Op. Cit. p. 214

⁸⁸ Cfr. Hamilton, Madison y Jay. El Federalista. Fondo de cultura Económica. Primera reimpresión 1974.p

Las constituciones americanas y europeas al adoptar el principio de la división de poderes lo han interpretado y regulado de diversas maneras. A continuación se ofrece de manera abreviada, los perfiles que adoptaron en las constituciones de Estados Unidos, Francia y España, dejando para más adelante las anotaciones sobre la influencia determinante que ejercieron en las constituciones de los países latinoamericanos y sobre todo en el caso de México que es lo que nos interesa en este trabajo.

2.- SUS REPERCUSIONES EN LAS CONSTITUCIONES AMERICANA, FRANCESAS Y ESPAÑOLA DE 1812.

a) La Doctrina de Montesquieu y la Constitución Americana

Los constituyentes norteamericanos plasmaron la separación de las potestades gubernamentales en tres departamentos distintos, evitando su concentración en una persona o corporación, estableciendo al mismo tiempo mecanismos de colaboración entre los diferentes departamentos, así como un sistema de controles que recíprocamente garantizaban el equilibrio entre los poderes.

En su mayoría estos constituyentes se pronunciaron por un Ejecutivo independiente de la legislatura, con la fuerza suficiente para frenarla de ser necesario y esto fue debido a que la mayoría de las constituciones locales contaban con el antecedente de haber conformado al ejecutivo de manera dependiente de las legislaturas, al ser designado y vigilada su gestión mediante consejo de estado formado por estas.

El Poder Ejecutivo configurado de esta determinación, fue un ejecutivo fuerte e independiente, electo por el pueblo con facultades para reaccionar e influir ante el Legislativo; con facultades para nombrar y remover a su gabinete libremente; con facultades de nombramiento respecto a los demás funcionarios de la administración federal; responsable ante el pueblo y el orden constitucional, pero políticamente irresponsable ante el congreso, quien no puede destituirlo; con facultades para participar de manera activa en la función legislativa y con calidad de jefe de estado.

Por su parte el Legislativo es independiente, contienen facultades de control previo, simultaneo y posterior de los actos del Ejecutivo quien no puede disolverlo; tiene períodos fijos de sesiones, permaneciendo sus miembros en funciones por tiempo determinado.

El Poder Judicial, mantiene garantizada su independencia por medio de la inamovilidad de sus miembros, erigiéndose como máximo vigilante del orden constitucional, guardando el equilibrio de los poderes dentro de los lineamientos del esquema constitucional.⁸⁹

b) Las Constituciones Francesas de 1791, 1793 y 1795

La división de poderes y los derechos del Hombre a pesar de ser principios esenciales del régimen constitucional de los franceses - tanto así que unieron el concepto de constitución al de división de poderes -, en sus primeras constituciones de 1791, 1793 y 1795 consignaron notorias diferencias en la manera de adoptar dicho principio, las cuales se evidencian de las breves anotaciones que a continuación se exponen: La Constitución francesa de 1791 adoptó de lleno la teoría de la división de poderes, ya que en ella, la Asamblea no podía deponer al rey ni obligar a sus ministros a dimitir; el rey tenía expresa prohibición de disolver la asamblea; la excepción más seria a la separación de poderes era una facultad de veto suspensivo que se le otorgaba al monarca y que podía ser superado a la tercera insistencia de las asambleas.⁹⁰

La carta constitucional francesa de 1793 se alejó tanto del pensamiento de Montesquieu, como de la teoría de la separación de poderes sustentada en 1791. El conflicto entre la indivisibilidad de la soberanía y la división de

⁸⁹ Vid. Madrid Hurtado Miguel De la. La División de Poderes en el Constitucionalismo angloamericano, en Estudios de Derecho Constitucional, México 1981 PRI p.133-135

⁹⁰ Para el Prof. Luis Sánchez Agesta La Constitución francesa no estableció una estricta división de poder, sino de *funciones* y apoyándose en ella y en el valor intrínseco que se atribuye a esas funciones por su referencia a la legitimación del poder en el pueblo, dibujó una curiosa jerarquía entre esos poderes. Así el título III de la Constitución Francesa de 1791 afirma que la soberanía pertenece a la nación y que ninguna parte del pueblo y ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio; en el artículo 3º, refiere el poder legislativo a una Asamblea Nacional compuesta de representantes temporales libremente elegidos por el pueblo; en el Vº atribuye al poder ejecutivo al Rey, y a los ministros, que lo ejercen bajo su autoridad, y por último, el poder judicial a los jueces, también elegidos por el pueblo Vid. Sánchez Agesta Luis. Poder Ejecutivo y División de Poderes. Revista Española de Derecho Constitucional V.I Núm.3 septiembre - diciembre 1981 p. 14

poderes se resolvió, en los ardores democráticos de los constituyentes republicanos, a favor de la tesis de la máxima concentración posible de los poderes en manos de una Asamblea única, depositaria del poder más representativo de la facultad soberana: la legislación, expresión de la voluntad general.

La preponderancia de la Asamblea Legislativa sobre un Ejecutivo dependiente fue la tónica constitucional de 1793. Al Legislativo, como decía Condorcet, le correspondía no sólo hacer leyes sino mantenerlas, a través de una inspección constante sobre el Poder Ejecutivo, órgano emanado y subordinado de la asamblea, depositado en un consejo de veinticuatro miembros que solo tenían el carácter de intermediarios entre el cuerpo legislativo y los agentes ordinarios de la organización administrativa.

El valor de la Constitución de 1793 fue ante todo como lo señala Prétot, de carácter dogmático, ya que, en la práctica no tuvo vigencia. Ella presidió, aunque no rigió, al gobierno revolucionario de comités y la dictadura personal de Robespierre, y su prestigio, para bien y para mal, quedó ligado al primer ensayo constitucional de una democracia radical y a los excesos de una dictadura ejercida en nombre de la democracia.

La Constitución del año III (1795) fue una aguda reacción contra el régimen convencional de 1793 y se operó un relativo retorno al sistema de 1791. La reacción se observó, sobre todo, en el diseño constitucional de la división de poderes.

La constitución del año III, inspirada en buena parte por Sieyès, se llevó a sus últimos extremos la técnica divisoria del Poder Público. El Poder Legislativo se depositó en dos cuerpos colegiados: el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos; el Ejecutivo se atribuyó a un cuerpo colegiado- el Directorio- integrado por cinco miembros en donde la presidencia era rotatoria por períodos trimestrales. Este Directorio era electo por el Poder Legislativo, pero no en su carácter de órgano depositario del poder de legislar, sino "efectuando funciones de Asamblea Electoral en nombre de la nación". (Artículo 132). El Directorio estaba encargado de las funciones gubernamentales a través de ministros, que dicho cuerpo designaba y revocaba libremente, sin intervención del cuerpo legislativo; este solo tenía facultades para determinar sus atribuciones y su número, entre

seis como mínimo y ocho, como máximo. Los ministros eran los responsables de la inexecución de las leyes y de las órdenes del Directorio.⁹¹

c) Constitución Española de Cádiz de 1812

La primera Constitución francesa escrita, aunque todavía sostenía al gobierno monárquico, constituyó un documento notoriamente más radical que la de Cádiz de 1812. Más adelante, en la Constitución de 15 y 16 de febrero de 1793 ya la nación francesa se constituye en República una e indivisible, funda su gobierno sobre los derechos del hombre, sobre los principios de libertad, igualdad y soberanía del pueblo. La figura del rey desaparece y es sustituida por su propio consejo ejecutivo. Su obra llevó a cambiar el gobierno de monárquico en republicano. En Cádiz, aun dentro del grupo radical, nunca se dejó de pensar en el rey, y solo se quería dentro de esta idea, limitar su omnipotencia y repartir la soberanía entre monarca y Cortes. Los españoles quisieron una monarquía constitucional o moderada, he ahí su innovación; los franceses de plano suprimieron, a la postre, durante la era revolucionaria, la monarquía como forma de gobierno.

La Constitución de Cádiz no fue una simple aplicación o reelaboración de las antiguas leyes fundamentales de la monarquía. Tampoco fue colocada en el extremo opuesto, una obra legislativa revolucionaria al estilo de la francesa. Pero sí significó una reforma dentro de la estructura y pensamiento político españoles.

Además de la vigencia de los derechos individuales la constitución de 1812 establece la división tripartita de poderes. Sin embargo, el poder conteniendo al poder, los frenos y contrapesos preocuparon más a los de Cádiz con respecto al Legislativo que, como era de esperarse en una obra innovadora, con respecto al Ejecutivo, o sea, al rey. Los propios constituyentes tuvieron miedo de un Poder Legislativo demasiado exagerado, debido a que continuaban en su punto intermedio. Las Cortes buscaron encontrar un punto de equilibrio en moderar la potestad del rey, pero también fue su intención evitar el desbordamiento del Legislativo, pues así hubiera sido tanto, se creía, como admitir el gobierno del pueblo.⁹²

⁹¹ Cfr. Madrid Hurtado Miguel De la. Op. Cit. pp. 129-132

⁹² Cfr. Rabasa Emilio O. El Pensamiento Político del Constituyente de 1824 UNAM 1986 pp 70-87

La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, marcó escuetamente en sus artículos 15, 16 y 17:

La potestad de hacer las leyes reside en las cortes con el Rey; La facultad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, y La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley⁹³.

Luis Sánchez Agesta, constitucionalista español ha enfatizado, que la división de poderes fue proclamada simultáneamente por las Cortes en el Decreto de 24 de septiembre.

“No conviniendo- decía dicho Decreto- quedan reunidos el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial, declaran las Cortes Generales y Extraordinarias que se reservan el ejercicio del Poder legislativo en toda su extensión.

Las Cortes Generales y Extraordinarias habilitan a los individuos que componían el Consejo de Regencia para que bajo esta misma denominación, interinamente y hasta que las Cortes elijan el Gobierno que más convenga ejerzan el Poder ejecutivo.

Las Cortes Generales y Extraordinarias confirman por ahora todos los Tribunales y Justicias establecidas en el Reino para que continúen administrando justicia según las leyes..”

Para la Comisión que redactó el proyecto, este era un principio no discutible, y la única iniciativa notable fue la de Espiga, que propuso “que sería muy conveniente mudar los epígrafes que determinan la división de los tres poderes, poniendo por ejemplo, en vez de poder legislativo, Cortes o representación nacional; en el poder o potestad ejecutiva, del Rey o de la dignidad real, y en vez de poder judicial, de los Tribunales, con lo que evitaría que tuviera aire de copia del francés esta nomenclatura, que en su juicio era más para adoptarse por los autores del Derecho público y se daría a la Constitución, aun en esta parte, un tono original y más aceptable”⁹⁴

⁹³ Vid. Tena Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808- 1991* Editorial Porrúa, S.A. Decimosexta Edición 1991 México D.F p. 62

⁹⁴ Cfr. Sánchez Agesta Luis. *Op. Cit.* pp16-17

La Constitución española de Cádiz, en cuanto a división de poderes, siguió de cerca a la Constitución francesa de 1791. El Poder Legislativo se depositó en las Cortes - asamblea unicameral integrada por diputados electos popularmente mediante sistema indirecto de tres grados- aunque se otorgó al rey la facultad de iniciativa y un derecho de veto suspensivo. El Poder Ejecutivo hizose radicar en el monarca quien al ser constitucionalmente irresponsable, era auxiliado en la función gubernativa por siete secretarios de despacho a quienes el rey nombraba y removía libremente, dichos funcionarios tenían facultad de refrendo y eran responsables ante las Cortes. Para la función Jurisdiccional se establecía un sistema de tribunales en cuya cúspide se encontraba un Supremo Tribunal de Justicia. La primera Constitución española moderna estableció, de esta forma, una monarquía constitucional con serios visos de parlamentarismo.⁹⁵

3- LA DIVISION DE PODERES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Prácticamente en todas nuestras constituciones políticas, el principio de la división de poderes ha sido plasmado históricamente (y dogmáticamente) desde la Constitución de Apatzingan (Decreto Constitucional para la América Mexicana) de 22 de octubre 1814⁹⁶ hasta la actual de 1917 denotando la recepción e influencia ejercida por el pensamiento político moderno, en busca de la eficacia observada en otras latitudes gracias a estos principios, en busca también del equilibrio de la organización política que se traduce en tranquilidad interna y el freno al abuso del poder público como precondition del mejoramiento social, político y económicos del pueblo de México que aún anhela hoy ver convertida en realidad estos propósitos tan caros para el avance de nuestra vida democrática.

a) Constitución de Apatzingan de 1814

Con antelación don Ignacio López Rayón y don José María Morelos poseían ya una gran claridad sobre este tema de la división de poderes.⁹⁷

⁹⁵ Cfr. Madrid .Miguel De la Op. Cit. p 137

⁹⁶ Vid. Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales. Op. Cit 36 y s.

⁹⁷ Ibidem. pp. 26-29

“El principio de “división o separación de poderes”, característico de todo régimen democrático, fue adoptado por todas las constituciones mexicanas, circunstancia que era natural y lógica consecuencia de las dos primordiales corrientes jurídico - políticas que informaron las bases fundamentales de nuestro constitucionalismo: la que emanó de los ideólogos franceses del siglo XVIII y la que brotó del pensamiento de los políticos y juristas que crearon la Unión norteamericana. Si en lo tocante a la idea de soberanía popular estuvo siempre presente *Rousseau* en la mente de los creadores y estructuradores del Estado mexicano, *Montesquieu*, por su parte ejerció indiscutible influencia sobre ellos, y fue así como desde la *Constitución de Apatzingán* se proclama el consabido principio en sus artículos 11 y 12 que establecen respectivamente que “ Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares” y que “ Estos tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.”⁹⁸

Ciertamente, en la denominada Constitución de Apatzingán, que no tuvo plena vigencia en el territorio nacional al no estar independizado aun de la corona española, las tres potestades se depositaron en tres corporaciones; el Supremo Congreso Mexicano, cuerpo representativo de la soberanía, compuesto de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad (Cfr. artículos 44⁹⁹ y 48). Esta corporación era de naturaleza provisional ya que reasignaría sus funciones en una representación nacional, la cual se integraría por diputados electos luego que se liberara la mayoría del territorio nacional (Cfr. artículos 232 a 236). El Supremo Gobierno, corporación colegiada, integrada por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses y por sorteo efectuado por el Congreso, auxiliados por tres secretarios: el de guerra, otro de hacienda y el tercero llamado especialmente de gobierno. Es indudable aquí la influencia de la Constitución francesa de 1795 con un ejecutivo pluripersonal y con elementos de distinción entre la función gubernamental o política, propiamente dicha y la función administrativa (Cfr. artículos 44, 132 a 134 y 151). Auxiliaba también al Supremo Gobierno una intendencia general, encargada de la administración

⁹⁸ Cfr. Burgoa Orihuela Ignacio. Op. Cit. p 663

⁹⁹ “ Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia” Cfr. Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales Op. Cit. p. 36

de las rentas y los fondos nacionales(Cfr. artículo 135). Y el Supremo Tribunal de Justicia, compuesto por lo pronto de cinco individuos, también designados por el Congreso e iguales en autoridad, y alternos en la presidencia trimestralmente, por sorteo efectuado por el Congreso. En principio, pues, la técnica de división de poderes se adopta formalmente al distribuir en tres corporaciones las funciones típicas del Estado, si bien bajo la supremacía casi absoluta del legislativo y presentándose en la práctica, diversos casos de colaboración.¹⁰⁰

Llama la atención en esta Constitución el cúmulo de facultades asignadas al Supremo Congreso, quien entre otras contaba con la que en el artículo 107 le concedía como gran interprete de la constitución de “Resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezca en orden a las facultades de las supremas corporaciones.” Por tal circunstancia se ha considerado que existió una supremacía constitucional y política del poder legislativo, pero cuya influencia en el capítulo de la división de poderes sobre las constituciones posteriores, se ha señalado como casi nula.¹⁰¹

b) Constitución de 1824

Bajo el influjo de la constitución americana(y de la Constitución de Cádiz en otros aspectos) y de Montesquieu, el principio de la división de poderes se implantó sin mayor discusión en la Constitución de 1824, gracias sobre todo a que las ideas del pensador francés habían arraigado en el pensamiento del constituyente:

“En la Nueva España, las tendencias liberales del conde de Revillagigedo...permiten la entrada a ese tipo de obras, entre las que pronto circula *El espíritu de las leyes*. Más adelante es la Constitución de Apatzingán el primer texto positivo “nacionalista “ que las recoge, por lo que al llegarse al término de la independencia, tanto por lo de Cádiz como por lo de Apatzingán, era principio axiomático de gobierno para cualquiera de los distintos partidos existentes. Aun el breve Imperio de Iturbide se pensó impusiera limitaciones a la soberanía real, por todo lo cual los constituyentes lo aceptaron como un hecho y lo trasladaron a la Constitución de “24”¹⁰²

¹⁰⁰ Cfr. Madrid Miguel De la . Op. Cit. p p. 143-144

¹⁰¹ Cfr. Ibid. p.149

¹⁰² Cfr. Rabasa Emilio. Op. Cit. p 112-113

El poder legislativo fue depositado en un Congreso General compuesto de cámaras de diputados y de senadores; el poder Ejecutivo se depositó por períodos de ejercicio de 4 años en manos de un individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y finalmente el poder judicial se deposita en una Corte Suprema de Justicia, tribunales de circuito y tribunales de distrito.

El Lic. Luis de la Hidalga ha señalado la existencia de la colaboración de poderes en esta constitución de 1824 en lo prescrito por el artículo 120:

“La incorporación del artículo 120, en el cual se inserta la obligación de los secretarios del Despacho para dar a cada cámara, luego que abran sus sesiones anuales, cuenta del estado de sus respectivos ramos es principio irrestricto del sentido de colaboración de funciones que adopta la carta del 24, que aunque todavía no era muy precisa, sí encuentra el principio de responsabilidad, por información(...).

Pero más manifiesto es todavía el sentido de colaboración en cuanto corresponde a las facultades y obligaciones a cargo de cada uno de los poderes, ya que su ejercicio se interrelaciona y, al conservar su autonomía de funciones, se infiltra la coordinación, que desde entonces ha de ser principio actuante en la dogmática constitucional mexicana.”¹⁰³

Es de hacerse notar lo dispuesto por el artículo 171 que manifestó que jamás podrían reformarse los artículos referidos a la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes supremos de la federación y de los estados.

En esta Constitución federalista de 1824, al adoptar la forma de República representativa, popular federal, dividió al Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, depositado el primero en un Congreso General compuesto de cámaras de diputados y senadores; el segundo en manos de un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con períodos de ejercicio cada 4 años y el tercero en una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito.

¹⁰³ Cfr. Hidalga Luis De la. El Equilibrio del Poder en México. UNAM 1986 p 57-58

El Dr. Jorge Carpizo ha destacado la importancia del artículo 9° del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 por haber marcado el cause que desde entonces han seguido todas nuestras Normas Fundamentales (artículo 6 de la de 1824; Artículo 4° de 1835; los proyectos de constituciones, artículo 5° del de mayoría y 27 en el de la minoría; artículo 5° en las bases de organización política de 1843¹⁰⁴; artículo 5° de la Constitución de 1857 y 49 de la de 1917) en cuanto al principio de la separación de poderes, el cual consignó: “El poder supremo de la federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”. Aunque nuestra Constitución del 24 no decretó esta prohibición, se ha señalado que de aquí deriva la tesis de la existencia de un solo poder que ha sido seguida por nuestras constituciones:

“Lo primero que debemos asentar es que el artículo del acta constitutiva y toda nuestra historia constitucional (salvo en 1814---) no acepta la tesis de separación de poderes, entendiendo por esta, poderes independientes. La tesis que han seguido nuestras constituciones es que existe un solo poder: **EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACION**, el cual se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial (únicamente en 1836 se dividió en cuatro).”¹⁰⁵

c) Leyes Constitucionales de 1836

El artículo 4° de las bases constitucionales de 1835 consignó que “ El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso y por ningún pretexto. Se establecerá, además, un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar el límite de sus atribuciones”¹⁰⁶

¹⁰⁴ Cfr. Artículo 5° “El ejercicio del poder público se divide en legislativo, ejecutivo y judicial, sin que dos o más de estos poderes puedan reunirse en una sola corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo” Artículo 27 “ El poder supremo de la nación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos poderes en uno, ni delegar a alguno de ellos al otro sus facultades” Artículo 33. “El poder público se distribuye en general y departamental en la manera que establezca esta constitución y tanto el uno como el otro se dividen para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades.”

¹⁰⁵ Cfr. Carpizo Jorge. Op. Cit. p. 201

¹⁰⁶ Cfr. Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales. Op. Cit. p. 203

La idea del arbitrio suficiente para evitar que alguno de los tres poderes se pudiera extralimitar en sus atribuciones, fue concretada en el supremo poder conservador cuyas funciones quedaron detalladas en el artículo 12 de la segunda ley constitucional de 1836, la cual aunque conservó el principio de la división de poderes, rompe su equilibrio, por lo que ha sido mencionada por el Lic. Luis de la Hidalga como la única norma que claramente presenta la confusión de poderes, al señalar que:

“En este caso la confusión es manifiesta, ya que no obstante que existen los tres poderes encargados de ejercer una función específica cada uno, están subordinados no el uno al otro, ni poder concentrado en alguno de ellos, sino en otro que maneja a su arbitrio a los tres, con lo cual se rompe el esquema tradicional de la división de poderes y el equilibrio consecuente.”¹⁰⁷

En efecto, el poder otorgado al “Supremo Poder Conservador”, inspirado en las ideas de Benjamín Constant (o más bien en las de Sieyes, tal como afirma el Dr. Carpizo¹⁰⁸) fue mayor que el de las otras ramas de gobierno al tener facultades de anular los actos de cualquier poder, excitado para ello por cualquiera de ellos; declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República, excitado por el congreso; excitado por el ejecutivo, suspender hasta por dos meses las sesiones del legislativo; suspender las labores de la corte de justicia; excitado por las juntas departamentales, declarar cuándo el presidente debía renovar su gabinete; otorgar o negar la sanción a presuntas reformas constitucionales; calificar las elecciones de senadores y nombrar a quienes juzgarían a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, entre otras.

El Poder Legislativo, en esta etapa del centralismo continuó depositado en un cuerpo de representantes de la nación elegidos popular y periódicamente en el sistema bicameral, de diputados y de senadores.

d) Bases Orgánicas de 1843

Con las Bases Orgánicas de 1843 se abroga la Constitución de las siete leyes, suprimiéndose el Supremo Poder Conservador, abandonándose la confusión de poderes, pero creándose un cuarto órgano denominado poder

¹⁰⁷ Cfr. Hidalga Luis De la. Op. Cit. p 64

¹⁰⁸ Vid Carpizo Jorge. Op. Cit. p. 202

electoral, que propiamente dicho no era tal, ya que su ejercicio respondía a la organización de las elecciones indirectas que habrían de celebrarse en la República para la renovación de los miembros de los otros poderes, así como de los vocales de las asambleas departamentales.

Es en ese poder, donde encontramos la más franca colaboración de poderes toda vez que sus funciones de coordinación se extendían hasta constituirse en colegios electorales en cuanto al cumplimiento de los requisitos a cubrirse, pero no así para la validez, que corría a cargo del poder legislativo, por lo que consecuentemente intervendrían tres órganos diferentes.

Ese mismo procedimiento se adopta en general, aun con extralimitación a frecuente invasión de funciones, dado el temor existente de que el Poder Ejecutivo pudiera ejercer un dominio sobre los demás y llegar al grado de gobierno despótico, como de hecho había ocurrido al obligar al titular de ejecutivo a escuchar las opiniones del Consejo en determinados casos, con lo cual se limitan sus facultades.

En cuanto al Poder Judicial existen también disposiciones de colaboración con el legislativo referidos, y en relación a la Corte Nacional la intervención del ejecutivo a quien correspondía nombrar a los magistrados sujetos a las propuestas en terna que presentara el senado.¹⁰⁹

e) Constitución de 1847

Al restablecerse la vigencia de la constitución de 1824 en 1847, el acta constitutiva y de reformas de dicha constitución, publicada el 22 de mayo, llama la atención la preocupación de obtener un mejor equilibrio y el deseo de seleccionar con esmero a las personas que han de integrar la cámara de senadores, ya que además de los requisitos normales se exigen ciertas calidades referidas a haber desempeñado algunos de los siguientes cargos: Presidente o vicepresidente Constitucional de la República, por más de seis meses, secretario de despacho, gobernador del estado o individuo de las cámaras, o por dos veces haber sido miembro de una legislatura, o por más de cinco años enviado diplomático o ministro de la Suprema Corte de Justicia o por seis años juez o magistrado. (Artículo 10) en donde se reafirman las calidades para ser elegido senador y se reiteran que en ningún caso podrían alterarse los principios que establecen la independencia de la

¹⁰⁹ Cfr. Hidalgo Luis De la Op. Cit p 76-77

nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal y la división de los poderes generales como de los estados.

f) Constitución de 1857

Al triunfo de la revolución de Ayutla que dio fin a la dictadura de Santa Anna, el proyecto de Constitución de 16 de junio de 1856 consagró al igual que las anteriores constituciones, el principio de la división de poderes al señalar que se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. El primero se deposita en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión, compuesto de representantes, un diputado por cada treinta mil habitantes o por fracción que pase de la mitad, mediante elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto en los términos que disponga la Ley Electoral. El ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el judicial en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de distrito y de circuito.

El Constituyente del 57 al suprimir al senado, depositar el legislativo en una sola cámara de representantes, prohibiendo la reunión de dos o más poderes en una persona o corporación o depositar el legislativo en un individuo, no dejó totalmente separados a los poderes, sino unidos en franca colaboración, restringiendo las del ejecutivo a fin de evitar la influencia sobre los demás, con lo cual pretendió evitar el despotismo o arbitrariedad que habían provocado los anteriores instrumentos constitucionales dictados desde el abandono de la carta de 1824.

Esta colaboración se perfila con la obligación a cargo del presidente en presentarse al Congreso de la Unión en la sesión de apertura de sesiones a fin de manifestar el estado en que se encuentra el país en su administración a lo que debe contestar el presidente del Congreso en términos generales. Igualmente se establece que toda resolución en el Congreso asume carácter de ley o acuerdo económico, que comunicará al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, cuando sean leves, en tanto los acuerdos solo por dos secretarios; en la iniciativa y formación de las leyes, de las facultades del Congreso y de la diputación permanente, todas ellas bajo el mismo criterio de colaboración.

El poder ejecutivo, recae en un individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos mediante elección indirecta, en primer grado,

y escrutinio secreto, en los términos que disponga la Ley Electoral; fue fundamental la eliminación de la vicepresidencia expresa, ya que en las faltas temporales del titular del ejecutivo y en la absoluta mientras se presenta el nuevo mandatario, correspondió su ejercicio al presidente de la suprema corte de justicia; el poder judicial de la federación se depositó en una Suprema Corte de Justicia, tribunales de distrito y de circuito, cuyos miembros serian elegidos por elección indirecta en primer grado, en los términos que dispusiera la Ley Electoral. Y se incluyó asimismo la disposición en cuanto a la obligación de los secretarios de Despacho para que luego que estén abiertas las sesiones del primer período, diesen cuenta al congreso del estado de sus respectivos ramos.¹¹⁰

A pesar de lo anterior se advierten varias disposiciones en la constitución de 1857 que denotaban un desequilibrio a favor del Poder Legislativo, tales como: el deposito del legislativo en una sola cámara, suprimiendo al senado mismo que había venido funcionando, incluso bajo los regímenes centralistas- por estimar los constituyentes que era un órgano conservador y aristocratizante, adverso a los intereses de la República federal; se derogó el veto presidencial suspensivo, y solo se contempló su opinión dentro del proceso legislativo, respecto de lo cual podía incluso prescindirse en caso de urgencia; se previo un segundo período de sesiones ordinarias, el primero de los cuales podría prorrogarse, abarcando entre ambos, cuando menos cinco meses; se facultó a la diputación permanente para acordar por mayoría simple la convocatoria de oficio o a petición del Presidente de la República a sesiones extraordinarias; se conservaron la figura del refrendo ministerial y la obligación de los secretarios del despacho de informar al Congreso, y se restringió el otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo para los casos de emergencia y "suspensión de garantías".

En este sentido el Lic. Víctor Manzanilla Schaffer ha puntualizado la colaboración y la interferencia de las funciones de los poderes en la Constitución de 1857, pero también ha denunciado que:

"La práctica constitucional que se desarrolló con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1857 destruyó el dogma de la división de poderes al reunir en la mano del poder ejecutivo facultades propias del Poder legislativo. En efecto, las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República para hacer frente a una situación grave se encontraban

¹¹⁰ Cfr. Ibid. pp. 100-101

condicionadas a la previa suspensión de garantías...; pero en la práctica constitucional que se desarrolló, las facultades extraordinarias que fueron casi siempre de índole legislativa se ejercían por el Presidente de la República sin la previa suspensión de garantías, ejerciéndose aun en pocas normales. En otras palabras: se produjo un fenómeno de unión de dos de los poderes del Estado.¹¹¹

La Constitución de 1857 tuvo aplicación práctica al restablecimiento de la república, en tanto el Presidente Juárez recurrió permanentemente al uso de facultades extraordinarias para hacer frente a la situación de emergencia. Al retornarse a la normalidad se observó que la preeminencia del Congreso impedía la adecuada gestión administrativa, Juárez optó por promover la iniciativa de reformas constitucionales para reforzar al ejecutivo, lo que no se aprobó sino hasta 1874, siendo ya presidente don Sebastián Lerdo de Tejada.

Estas reformas tuvieron como objeto restablecer el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el constituyente permanente las aprobó en noviembre de 1874 siendo las siguientes: se restableció el sistema bicameral con la reinstalación del senado, cuyos miembros serían electos en forma indirecta en primer grado, a diferencia del sistema de 1824, que preveía su elección por las legislaturas locales, se previó la renovación por mitad del Senado, cada dos años, se restableció el veto suspensivo para el presidente, pudiendo ser superado solo por mayoría absoluta de ambas cámaras; se precisaron las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, se facultó al Senado para declarar, cuando hubiesen desaparecido los poderes de algún estado, que era el caso de nombrarle un gobernador provisional, así como para resolver los problemas políticos que surgieran entre los poderes de un estado; se facultó al presidente para opinar cuando la Comisión Permanente deseara convocar de oficio sesiones extraordinarias, requiriéndose del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes para el efecto y se estableció al Senado en vez de la Suprema Corte de Justicia, como Jurado de sentencia en los delitos oficiales.¹¹² Sin embargo, dichas reformas y otras más que se concretaron durante la dictadura del General Díaz reiniciaron la tendencia de fortalecimiento del ejecutivo en detrimento de los otros poderes.

¹¹¹ Cfr. Manzanilla Schäffer Víctor. Op. Cit. pp 371- 372

¹¹² Cfr. Orozco Henríquez J. Jesús. El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior. UNAM p.227

g) Constitución de 1917

Concluida la dictadura de Porfirio Díaz, al triunfo de la revolución, el primero de diciembre de 1916 el Primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza envió un mensaje a los diputados constituyentes poniéndoles a consideración el proyecto de Constitución que derogaría a la de 1857.

En este mensaje, Carranza achaca la ruptura del equilibrio, a los diferentes gobiernos surgidos a partir de la promulgación de la constitución del 57, por el incumplimiento y conculcación de principios como los derechos individuales; la inoperancia y desnaturalización de las leyes orgánicas del juicio de amparo, convertidos en arma política, al dejar sus disposiciones en manos del ejecutivo; de desvirtuar la soberanía nacional por la imposición del poder público y la falta de cumplimiento del principio de la división del ejercicio del poder público escrito en la ley en abierta oposición con la realidad, propiciándose que los poderes hayan sido ejercidos por una sola persona; de dar sin obstáculo al jefe del ejecutivo la facultad de legislar sobre todo tipo de asuntos, reduciendo al legislativo a delegar facultades y aprobar las disposiciones sin observación alguna.

Dentro de sus propuestas de cambios y reformas, el primer jefe señaló entre otras:

Atender la elección en todos los ámbitos sociales, de manera preferente en el próximo Congreso Constitucional, para que el legislativo no fuera fiel instrumento del ejecutivo, para contar con cámaras preocupadas por los intereses cívicos, y no camarillas opresoras con afán de lucro.

Para evitar el abuso del poder, que la división de la rama del poder público tuviera como fin el poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, señalándole a cada departamento una esfera bien definida relacionada entre sí de manera que uno no se sobreponga al otro evitando conflictos que pudieran alterar el orden y la paz de la república.

Suprimir del legislativo, el poder de juzgar al presidente de la república y a los altos funcionarios de la federación para no evitar la marcha del ejecutivo, ni sujetarlo al capricho de una mayoría, pero concediéndole la obligación de inspeccionar la marcha de los actos del gobierno. Darle facultades al

ejecutivo para excitar a la Corte a que nombre una Comisión, para abrir la averiguación correspondiente, no al legislativo.

Elección del ejecutivo en forma directa por el pueblo para constituir un gobierno fuerte.

Suprimir el cargo de vicepresidente, delegando en el Congreso en sus ausencias la forma irrevocable de elección.

Independencia del poder judicial para hacer efectivas las garantías individuales.¹¹³

A este respecto caben las observaciones formuladas por el Lic. J. Jesús Orozco Henríquez al señalar que:

“ A pesar de la reciente y dura experiencia del general Díaz, respecto de la cual, el mensaje de Carranza al Congreso de Querétaro, se criticaron severamente la gran concentración de poder en el Ejecutivo, que había entronizado la dictadura y los graves abusos en que esta había incurrido, el propio proyecto de Constitución presentado por Carranza, se inclinó por un nuevo reforzamiento del Ejecutivo, probablemente influido por las ideas de Emilio Rabasa en el sentido de que la sujeción teórica del presidente al Congreso lo había llevado a utilizar métodos dictatoriales, para poder gobernar, sin tomar en cuenta que desde 1874 el texto constitucional de 1857 había sido modificado sobre el particular y aquella crítica no era del todo procedente.”¹¹⁴

Originalmente las disposiciones aprobadas del constituyente del 17 quedaron plasmadas en el título tercero, capítulo I denominado “De la División de Poderes” cuyo artículo 49 consignó “ El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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 en el artículo 29.”¹¹⁵

¹¹³ Cfr. Hidalgo Luis De la. Op. Cit pp. 138-141

¹¹⁴ Cfr. Orozco Henríquez J. Jesús. El Poder Legislativo. Op. Cit. p. 229

¹¹⁵ Cfr. H. Cámara de diputados LV Legislatura México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917 p. 57

El poder legislativo quedó depositado en un Congreso General dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores; el ejercicio del “supremo Poder Ejecutivo de la Unión” se deposita en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” y el ejercicio del poder judicial de la federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de circuito y de Distrito.

En el actual artículo 49 de la Constitución de 1917, que ha contado ya con varias reformas, se contiene el texto siguiente:

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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 en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”(Cfr. Art. 49).

El constitucionalista Felipe Tena Ramírez ha señalado que:

“...aunque el primer párrafo del artículo 49 no hace sino expresar la división de los poderes federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada; no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes”¹¹⁶

Asimismo, ha quedado precisado, que ante la imposibilidad de adoptar una absoluta división de poderes que se contrapone a la dinámica de la vida estatal y del derecho, se a tenido que atemperar el principio de la división de poderes, pasando a ser simplemente distinción de poderes sin perder sus funciones de limitarse recíprocamente mediante la colaboración y vigilancia mutua. De ahí la necesidad de que en la misma carta constitucional se establezcan las excepciones y temperamentos encaminados a realizar la vigilancia necesaria entre los poderes distinguiendo entre los actos formales y materiales de cada una de esas tres ramas del poder público según la naturaleza intrínseca de ellos.¹¹⁷

¹¹⁶ Cfr. Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional. Op. Cit. p.213

¹¹⁷ Cfr. Sayeg Helú Jorge. Op. Cit. p.234

Para ejemplificar la idea de colaboración y de funciones formales y materiales contenidos en la Constitución de 1917 consignaremos a continuación algunas de las normas que reflejan las relaciones del Poder legislativo con los otros dos órganos del poder público.

I. - Poder Ejecutivo - Legislativo.

1. - La suspensión de garantías individuales la decreta el presidente de la república de acuerdo con sus principales colaboradores y con la aprobación del congreso de la unión (Cfr. artículo 29).
2. - La cámara de diputados anualmente revisa la cuenta pública del año anterior, ve su exactitud y su justificación y dicta cualquier responsabilidad que de ella se derive (Cfr. artículo 74-IV).
3. - El presidente de la república resuelve cuando las cámaras no se ponen de acuerdo, la terminación anticipada del periodo de sesiones (Cfr. artículo 66).
4. - Cuando las cámaras difieren sobre la conveniencia de trasladarse a determinado lugar y en el tiempo y modo de efectuarlo, el presidente decide, eligiendo una resolución de las dos propuestas por las cámaras (Cfr. artículo 68).
5. - El presidente de la república asiste a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del congreso y presenta un informe escrito del estado general de la administración pública (Cfr. artículo 69).
6. - El presidente es competente para iniciar leyes o decretos (Cfr. artículo 71-I).
7. - El ejecutivo es el encargado de la publicación de las leyes (Cfr. artículo 72, a).
8. - El presidente tiene respecto a los proyectos de leyes o decretos el derecho de veto (Cfr. artículo 72, c).

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Facultades del congreso de la unión, que materialmente no son función legislativa;

9. - La admisión de nuevos Estados y la creación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes (Cfr. artículo 73-I y III).

10. - Para arreglar definitivamente los límites de los Estados (Cfr. artículo 73-IV).

11. - Para cambiar la residencia de los poderes federales(Cfr. artículo 73-V).

12. - Establecer, organizar y sostener toda una organización educativa(Cfr. artículo 73-XXV).

13. - Conceder licencia al presidente. Nombrar en caso de ausencia o renuncia del presidente a quien deba reemplazarlo, así como aceptar su renuncia(Cfr. artículos 73-XXVI y XXVII).

Facultades exclusivas de la cámara de diputados, que materialmente no son funciones legislativas:

14. - Vigilar el funcionamiento y nombramientos del personal de la contaduría mayor(Cfr. artículo 74-II y III).

15. - Aprobar los tratados internacionales, los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás jefes superiores del ejercito, armada, fuerza aérea y hacienda(Cfr. artículo 76-I y II).

16. - Autorizar todo lo relativo al movimiento de tropas al exterior, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estancia de escuadras - que exceda de un mes- en puertos del país(Cfr. artículo 76-III).

17. - Dar su consentimiento en algunas circunstancias, para que el presidente pueda tener uso de la guardia nacional(Cfr. artículo 76-IV):

18. - Declarada la desaparición de poderes en una entidad federativa, nombrarle gobernador, a propuesta en terna del presidente (Cfr. artículo 76-V).

19. - Designar a los Ministros de la Suprema Corte de justicia, otorgar o negar las licencias o renunciaciones de los mencionados funcionarios(Cfr. artículo 76-VIII):
20. - El artículo 77 concede a cada cámara funciones de trámite administrativo. (Cfr. Art. 77).
21. - El presidente puede proponer a la comisión permanente convocar a una de las cámaras o a las dos a sesiones extraordinarias(Cfr. artículo 79-IV).
22. - Los supuestos del artículo 29(Cfr. Art. 29).
23. - La realización de los tratados internacionales (Cfr. artículo 76-I).
24. - La facultad reglamentaria(Cfr. artículo 89-I).
25. - En los casos previstos sobre salubridad general(Cfr. artículo 73-XVI).
26. - El congreso puede facultar al ejecutivo para regular las tarifas de exportación e importación, crear otras, y las medidas necesarias para regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional(Cfr. artículo 131).
27. - Los secretarios de estado rendirán cuenta al congreso de la situación que guardan sus respectivas dependencias. Cualquiera de las cámaras puede citar a esos funcionarios en ciertos casos para obtener informes. (Cfr. artículo 93).

II.- Poder Legislativo- Poder Judicial

1. - Conceder amnistías (Cfr. artículo 73-XXII).
2. - La cámara de diputados conoce de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales, y resuelve si presentan o no la acusación a la cámara de senadores. Asimismo resuelve si desafuera o no (Cfr. artículo 74-V).
3. - El senado resuelve las cuestiones políticas, llenando ciertos requisitos, que surjan entre los poderes de un Estado(Cfr. artículo 76-VI).

4. - El senado se erige en jurado de sentencia, para conocer de los delitos oficiales de los altos funcionarios(Cfr. artículo 76-VII).

Se dan casos (pocos) de la posible participación de los tres poderes como los siguientes:

1. - La suprema corte, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el presidente, alguna de las cámaras federales o el gobernador de un estado, investiga la conducta de los jueces o magistrados federales, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual(Cfr. Artículo 97 segundo párrafo)

El Dr. Jorge Carpizo apoyado en las ideas de colaboración y de la noción de funciones formales y materiales concluye que “..el sistema mexicano rompe con el viejo principio de separación de poderes ...es un régimen de coordinación de órganos.”¹¹⁸

Esta forma en que nuestra constitución de 1917 consigna las distintas facultades de los distintos poderes de la federación ha guiado también al Lic. Jorge Sayeg Helú a la afirmación de que:

“Más que de una división de poderes, de la cual no hemos adoptado si no la clásica denominación, lo que nos presenta nuestra Ley Fundamental es más bien una separación de funciones con poderes coordinados y complementarios entre sí.”¹¹⁹

El Dr. Carpizo también nos recuerda, que “ Al ser México un Estado Federal existen los poderes de la unión o federales, y los de cada estado en particular, organizados estos, conforme a la estructura seguida por la Federación, es decir, en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.”¹²⁰

Por lo que debemos decir que el principio de la división de poderes dentro del derecho constitucional mexicano, se extiende al ámbito de nuestro régimen federal de gobierno; operando simultáneamente a nivel federal y local en los gobiernos locales o particulares de cada uno de los estados estando a cargo de sus Constituciones locales las precisiones específicas

¹¹⁸ Cfr. Carpizo Jorge Op. Cit. p.216

¹¹⁹ Cfr. Ibid. pp. 237- 238

Vid. Manzanilla Schaffer. En el mismo sentido. Op. Cit. pp. 375 - 376

¹²⁰ Cfr. Carpizo Jorge. Op. Cit. p. 203

sobre la división de los poderes estatales derivado de los lineamientos generales que la constitución formula en el artículo 41:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”

Resulta ilustrativo y por demás revelador de la forma en que el principio de la División de Poderes fue recibido en las constituciones de los países a que se ha aludido, por lo que no podemos menos que mostrarnos de acuerdo con siguiente reflexión:

“Todos los países que aspiraban a realizar una estructura constitucional fundada en la libertad y el gobierno representativo han imitado esos modelos en un proceso histórico sucesivo, que al adaptarse a sus circunstancias sociales y a su tradición se han ido matizando para definir modelos históricos concretos que representan la recepción y evolución de los principios centrados en la técnica de la división de poderes. Añadiremos que la historia tiene sus sorpresas porque a veces se cruzan los modelos y se complementan o se funden entre sí, dando lugar a nuevos perfiles de las instituciones constitucionales.”¹²¹

Ahora bien, expuesta la recepción e implantación del principio de la división de poderes y los perfiles adquiridos en nuestros textos constitucionales, para los efectos del presente trabajo, importa de manera fundamental el indagar el grado de aplicación alcanzado por este principio a nuestra realidad, por lo que a continuación nos referiremos a la vigencia del principio de la división de poderes y la vital importancia que reviste su reconstrucción, pues:

“es un principio cardinal del derecho público y la violación de ese principio no afecta solo una garantía, sino que puede afectar a todas las garantías a los derechos más sagrados protegidos en la carta.”¹²²

Por lo que al acudirémos a las opiniones y comentarios de los diversos especialistas y estudiosos en este tema, para contar con un mejor

¹²¹ Cfr. *Ibid.* p.12

¹²² Cfr. Campillo Aurelio. Citado por Manzanilla Schaffer Víctor. *Op. Cit.* p374

conocimiento de nuestras realidades, sociales políticas y económicas, que evolucionan constantemente hacia nuestra transformación como una sociedad moderna y actual, que conforme avanza pone en evidencia y hace obsoleto el ejercicio del poder sin límites, propio de épocas anteriores, pero que hoy no se justifican más y reclama su actualización en los albores del tercer milenio.

4. – SITUACION ACTUAL DE LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES

Actualmente se habla de la crisis de la teoría¹²³, de que más que realidad observable es solo modelo o “mito”¹²⁴ e incluso se le plantean cambios ante su pérdida de vigencia y de sustentación social sufrida como consecuencia de las transformaciones socio económicas del Estado Contemporáneo.

Tal es caso del constitucionalista español Manuel García Pelayo, que en fecha reciente, al actualizar la teoría, ha destacado las adaptaciones sufridas por la teoría clásica de la división de poderes (“el sencillo modelo de la división tripartita - complejo para su tiempo.”) en su racionalidad axiológica, racionalidad organizativa y fundamentación sociológica, ante las nuevas exigencias y complejidad del Estado social de nuestro tiempo, merced al surgimiento de la administración como cuarto poder con autonomía de acción permanente, potestades y jurisdicción propias, así como la aparición de los partidos y organizaciones de intereses, cuya mayoría en el parlamento y el gobierno relativiza la independencia de ambos órganos lo que unido a otros criterios de distribución conducen a la formulación de nuevas teorías de la división de poderes, mencionando dicho autor de manera destacada la de W. Stefani quien distingue:

(I) división horizontal coincidente con la clásica(ii) división temporal es decir la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público(iii) la división vertical o federativa, que se refiere a la división del poder entre la instancia central y las regionales o locales (iv) división decisoria, que se refiere a los actores que intervienen en la práctica de la toma de las

¹²³ Vid. Tena Ramírez Felipe. Crisis de la División de poderes. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Tomo IX julio- diciembre, números 35 y 36 1947 p. 143

¹²⁴ Vid. Serna Elizondo Enrique. Mitos y Realidades de la Separación de Poderes en México. Memoria del III Congreso de Derecho Constitucional. Tomo II UNAM México 1987Op. Cit. p. 835-836.

decisiones políticas (v) división social de poderes entre los estratos y grupos de la sociedad, a las cuales el autor añade la división entre la autoridad política sustentada sobre una investidura pública y la autoridad técnica sustentada sobre los conocimientos necesarios para tomar o realizar una decisión.

A pesar de lo anterior y de que según este autor la teoría clásica ha modificado su sentido, le atribuye hoy en día, la función de racionalizar y estabilizar el estado democrático conservando su validez jurídico formal y su sentido como mecanismo de limitación y control estatal, poniendo límites al ejercicio arbitrario por parte del gobierno o de los partidos mayoritarios, asentando que desde el punto de vista politológico ha pasado a constituir un subsistema de un sistema más amplio que incluye a los partidos y a las organizaciones de intereses.¹²⁵

“Sin embargo, lo que se considera superado es su elaboración clásica, pero no el principio mismo que todavía tiene validez en cuanto significa que debe existir un equilibrio entre los diversos órganos del poder, de tal manera que cada uno de tales órganos sirva de contrapeso a los demás y se evite la concentración de poder en uno de ellos, y lo cierto es que no solo no ha desaparecido, sino que se ha perfeccionado transformándose en un conjunto de instrumentos jurídicos complejos.”¹²⁶

Lo mencionado nos induce a afirmar con toda convicción, que mientras el espíritu de los hombres libres vibre de insatisfacción por la concentración y abuso del poder público, las ideas de Montesquieu persistirán como postulados de valor permanente y continuaran siendo útiles como “Un mecanismo esencial de articulación del Estado...instrumento de garantía fundamental en la configuración del régimen constitucional.”¹²⁷

Conviene, en una mayor aproximación, acercarnos a la vigencia de este principio a nuestra realidad, para desde ahí conocer de mejor manera las necesidades que reclaman nuevas soluciones en nuestra vida política.

¹²⁵ Cfr. García - Pelayo Manuel. Las Transformaciones del Estado Contemporáneo. Editorial Alianza Universidad. Madrid 2ª reimpresión. 2ª edición 1988 pp.57-61

¹²⁶ Fix Zamudio Hector. Derecho Constitución y Democracia. En Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XVII número 50, mayo - agosto Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1984 p. 497

¹²⁷ Cfr. Porras Nadales J. Porras. Conflictos entre órganos constitucionales del estado y principio de división de poderes En Revista de Estudios Políticos No 52 Nueva época Centro de Estudios Constitucionales julio - agosto 1986 Madrid España p. 21

5. - VIGENCIA DEL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES EN MEXICO

Visto en la perspectiva histórica, la implantación del principio de la división de poderes sobre nuestras constituciones, brevemente enunciado en los puntos anteriores, desde la Constitución de Apatzingán, primer ensayo constitucional mexicano - que no tuvo vigencia -, se capta una preponderancia del Poder Legislativo sobre los demás poderes, pero es en realidad a partir de la época independiente, cuando se revelan los resultados de la adopción del principio de división de poderes en una especie de vaivén que se ha debatido entre el fortalecimiento del Legislativo y el Ejecutivo, provocando el desfase entre Constitución formal y constitución real, mismo que se acentúa desde mediados del siglo pasado y primeros del presente.

En este sentido el Constituyente de 1917 se inclinó en favor del poder Ejecutivo, denotando que la historia política del régimen surgido de la revolución, se tradujo en la supremacía de este poder, que con sus amplísimas facultades de hecho y de derecho ha contribuido a hacer inoperante el principio de la división de poderes consagrado en el texto constitucional.

“El Constituyente del 56 maniató al ejecutor frente al Congreso; don Emilio Rabasa dedicó una de sus mejores obras (la Constitución y la Dictadura) a probar la necesidad de fortalecer constitucionalmente para evitar el golpe de Estado y la dictadura personal haciéndose eco en este punto de las ideas expresadas por don Sebastián Lerdo de Tejada en su circular de 67; tales ideas cristalizaron en la Constitución, principalmente al debilitar al Congreso mediante la implantación del Bicammarismo y al fortalecer el veto del Presidente de la república, pero a pesar de todas las preocupaciones constitucionales, México ha vivido habitualmente un sistema real de sumisión, del Congreso al Ejecutivo.¹²⁸

Este hecho, ha llamado desde hace algún tiempo la atención de los estudiosos, representando hoy en día un motivo de preocupación para

¹²⁸ Vid. Tena Ramírez Felipe. Crisis de la División de Poderes Op. Cit. p 143

nuestro sistema constitucional y para el desenvolvimiento normal de nuestra vida republicana.

El Dr. Pablo González Casanova, en un análisis de las instituciones implantadas en nuestro país, ha puesto de relieve los contrastes entre el modelo adoptado de la división de poderes y sus resultados más tangibles en nuestro medio, destacando:

“... que no se da el modelo de los “tres poderes”, o el sistema de los contrapesos y balanzas, o el gobierno local de los vecinos electores, ideado por los filósofos y legisladores de los siglos XVIII y principios del XIX, sino una concentración del poder a) en el gobierno; b) en el gobierno del centro; c) en el ejecutivo y d) en el presidente. Excepción hecha de las limitaciones que impone la Suprema Corte, en casos particulares y en defensa de intereses particulares y derechos cívicos...”

De hecho la comparación del modelo con la realidad no solo deja entrever la imagen de un régimen presidencialista, sino que a cada paso hace crecer la idea de que el poder presidencial no tiene límites.”¹²⁹

El constitucionalista, Dr. Jorge Carpizo se cuestiona sobre el actual artículo 49 constitucional respecto al significado de la división de poderes en nuestra norma constitucional:

“¿ Que significa la expresión: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio?”. La formula anterior proviene del liberalismo y nosotros afirmamos que es falsa, porque generalmente, uno de los órganos estatales reduce a los otros a la subordinación, o cuando menos tiene notoria predominancia. Así, en 1857, el órgano poderoso fue el legislativo, y de 1917 a nuestros días es el ejecutivo. En la actualidad la formula liberal subsiste únicamente” a título de disposición técnica en el cumplimiento de las tareas gubernamentales.”¹³⁰

El ejecutivo en nuestro vigente texto constitucional, conservó el tratamiento de “Supremo” Poder Ejecutivo, mismo que aparece aún en el texto del artículo 80, denotando con ello su preponderancia sobre los otros poderes para quienes este tratamiento ya no se dio, sobre todo el legislativo, y que sí

¹²⁹ Cfr. González Casanova Pablo. La democracia en México. Ediciones Era S. A. 1985. México p. 45

¹³⁰ Cfr. Ibid. p. 201

contenía el anterior de 1857. Ya sea por mero olvido involuntario, reminiscencia de otras épocas¹³¹ o reflejo de las intenciones del constituyente, lo cierto es que denota contundentemente su predominio hasta en esta mención, de manera parecida a como en otras latitudes se hace en la reubicación del orden tradicional que recibían los poderes en los textos constitucionales.

“El predominio del poder ejecutivo se refleja hasta en la colocación que se le da en las constituciones: ha sido tradicional que los artículos que se refieren al poder legislativo, como el primero de los poderes, como el representante de la soberanía popular, anteceden a aquellos que estructuran al ejecutivo. Empero hasta esto se está modificando. En Francia, el país forjador de la idea de soberanía y de las asambleas populares, en su constitución de 1958, después del título sobre “La soberanía”, se norma lo relacionado con el poder ejecutivo y posteriormente se regula al poder legislativo.”¹³²

En este aspecto existe coincidencia de opiniones sobre la interpretación de que es precisamente en la constitución de 1917 en donde se presentó el fortalecimiento del poder Ejecutivo mexicano, si bien surge a nuestra vida constitucional precisamente en la constitución de 1824, adquiriendo desde entonces perfiles propios de nuestro medio, con el caudillismo y la dictadura, convirtiéndose en fuente de poder político y militar absoluto, única dirección política del estado.¹³³

Así Cosío Villegas ha dejado señalado que:

“Es un hecho histórico notable, (...) que de la Constitución revolucionaria de 1917 salió un régimen de gobierno en que el poder ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a las de los otros dos poderes, sobre todo el legislativo. Los constituyentes del 56 hicieron de éste el poder principal por dos motivos: primero, porque les obsedía el recuerdo de los 50 años anteriores, en que repetidamente el jefe del ejecutivo se transformaba en dictador; y segundo porque considerando inconclusa la obra de la Reforma, quisieron confiar su prosecución a una cámara única de diputados con cierto

¹³¹ Vid. Carpizo Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit. p.45

¹³² Cfr. Ibid. pp.22-23

¹³³ Vid. Vega Vera Manuel. El Presidencialismo Mexicano en la modernidad. Editorial Porrúa, S.A. México 1989 p 159

aire de asamblea nacional revolucionaria a la francesa. Cualquiera diría que esas dos mismas consideraciones se repitieron en 1917.¹³⁴

En el constituyente de 1917 existió conciencia clara y temores de que al dotarse al ejecutivo de facultades amplias se instauraba su dictadura, en este sentido se inscribieron las participaciones de dos constituyentes como los diputados Manjarréz y Pastrana Jaimés en la sesión del 18 de enero de 1917, quienes expresaron:

“...La revolución, señores diputados, debe entenderse bien que se hizo, y cuando se refiere a la parte política, en contra del poder ejecutivo, no se hizo en contra del poder legislativo, y como una razón voy a decir a ustedes lo siguiente: supongamos que cualquier revolucionario encontrara a un diputado de los que sirvieron a Porfirio Díaz o a Huerta; cuando más lo metería a la cárcel y a los pocos días ya estaría libre; pero a Porfirio Díaz, Victoriano Huerta o cualquier otro gobernante o jefe político de aquellos tiempos, indudablemente que se le formaría un juicio sumario y se le colgaría. Pero ya repito, señores, que en vez de venir a limitar las funciones del ejecutivo, vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniar al legislativo. Y bien, señores; ya al legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideren que sean aprobados, y poniendo al legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta constitución llena de facultades para el ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la república un dictador, y esto no debe ser.”¹³⁵

Pastrana Jaimés por su parte señaló que:

“..... hemos maniatado al poder legislativo a tal grado que no será posible de hoy en adelante que ese poder legislativo pueda estar agresivo contra el presidente de la república o contra cualquier otro poder; pero esto no quiere decir que el absolutismo que tienen las cámaras lo vayamos a depositar en una sola persona; no quiere decir que porque no queremos dictadores,

¹³⁴ Cfr. Cosío Villegas Daniel. El Sistema Político Mexicano. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México 1982. p 22

¹³⁵ Cfr. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917 México. Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sequicentenario de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana 1960 p. 603

queramos un solo dictador. Lo que hemos hecho aquí al maniatar al poder legislativo, quedará incompleto si no procuramos también una restricción, una barrera, un límite al poder ejecutivo. El ejecutivo tal y como lo dejamos en nuestra constitución, no es un poder absoluto, y a través de nuestra historia y conocimientos bien sabemos todos, y está en nuestra conciencia, que un poder absoluto es un poder débil, porque es un poder odioso, porque no descansa en la conciencia de los ciudadanos... »¹³⁶

La predominancia del ejecutivo que el constituyente propició en la constitución de 1917 a costa del debilitamiento del legislativo y su unción como pieza clave del sistema político ha desdibujado la imagen de este último poder, al grado de concebir su existencia solamente de manera simbólica.

González Casanova lo ha planteado de la forma siguiente:

“En resumen se advierte que el sistema de “equilibrio de poderes” no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cuál es la función del Poder Legislativo.

Aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo aunque de tipo laico(...) en nuestra cultura cumple esa misma función la cámara de diputados, cuyo significado teórico aparece en la comunidad como “creencia legal”(...) Desde el punto de vista antropológico las leyes en México son sistemas de creencias y los modelos de gobierno también.”¹³⁷

Ciertamente y como ya dejamos asentado en el apartado anterior, nuestro sistema constitucional no ha consagrado la rígida separación de poderes, sino más bien se advierte una estrecha colaboración entre los mismos, pero en la práctica el predominio político del ejecutivo se presenta tan contundente que desvirtúa dicha colaboración en su beneficio. En este sentido se ha llegado a afirmar que:

¹³⁶ Cfr. *Ibid.* p 604

¹³⁷ Cfr. González Casanova. *Op. Cit.* p p. 32-33

“El principio de la división de poderes como posición teórica “ortodoxa” del control del ejercicio del poder público en México ha pasado a ser una problemática rebasada por el sistema presidencialista reafirmado por la constitución de 1917, sustituyendo las interpretaciones de los conceptos de Montesquieu por los de colaboración y apoyo entre los poderes estatuidos, de tal suerte que el poder ejecutivo se fortalece con las facultades limitadas que le son conferidas al legislativo y al judicial y que, en última instancia, las ejercen más con la idea de la colaboración partidista que las de control, constituyendo con ello un eslabón más que agudiza la crisis parlamentaria que experimenta nuestro país.”¹³⁸

No obstante los excesos de la dictadura instaurada por el General Porfirio Díaz, el constituyente de 1917 se inclinó por un nuevo reforzamiento del ejecutivo.

Entre los instrumentos adoptados por el constituyente de 1917, cabe citar el establecimiento de la elección directa del Presidente de la República (artículo 81 de la Constitución actual) frente a la indirecta que preveía la constitución de 1857 (sí bien el artículo 83, “como una conquista revolucionaria”, prohibió la reelección presidencial); la restricción de las causales del juicio de responsabilidad- ahora juicio político (artículos 109 y 110 vigentes)- al presidente de la República, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la patria (artículo 109 del texto original de 1917) y derogando las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (artículo 103 de la carta magna de 1857), a la vez que aumentó la instancia ante el senado de la República para considerar culpable al funcionario (artículos 111 del texto de 1917 y 110 del vigente) y no como en la de 1857 que bastaba la resolución de la Cámara de Diputados; la reducción a un solo período de sesiones, en lugar de dos, del órgano legislativo (artículo 62 de la Constitución de 1857 y 66 de la vigente (ya reformado) así como la restricción de la facultad de la comisión permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias (sí bien de acuerdo con el artículo 67 en vigor, se devolvió la referida comisión permanente la facultad para convocar a sesiones extraordinarias sin consultar al presidente de la República).

¹³⁸ Cfr. Salazar Abaroa Enrique A. La división de poderes y el control del gasto público. En memoria del III Congreso Iberoamericano de derecho constitucional UNAM. México T II p. 831

Otro de los momentos en que se impulsó el robustecimiento del poder y predominio del Presidente de la República las hallamos en reformas constitucionales de 1928, en la cual:

Entre otras, se amplió el período presidencial de cuatro a seis años, y además la posibilidad de la reelección del titular del ejecutivo federal para un período posterior, es decir, no en el inmediato, pero sin límite alguno, superando la reforma anterior de 22 de enero de 1927, que restableció la propia reelección, pero la limitó a un solo período, entonces de cuatro años; se modificó la fracción VI del artículo 73 constitucional, con el objeto de suprimir el sistema municipal en el Distrito Federal, establecido en el texto original, para sustituirlo por un departamento administrativo. Cabe señalar que las anteriores reformas constitucionales, salvo la relativa a la reelección presidencial que fue suprimida en 1933 elevándose el período a seis años, y, la facultad del presidente para solicitar la destitución "por mala conducta" de los funcionarios judiciales federales que se derogó en 1982, aun se encuentra en vigor y han contribuido a caracterizar la preponderancia del ejecutivo sobre los demás órganos del Estado.

En contra de la prohibición contenida en el artículo 49 constitucional, se continuó con la costumbre originada desde el siglo XIX hasta la reforma de 1938 al referido artículo 49, reiterándose la prohibición de delegación de facultades legislativas al ejecutivo fuera de los casos previstos por el artículo 29. Sin embargo, en 1951 se reformó nuevamente el artículo 49 constitucional para agregar otra excepción, correspondiente a las contenidas en el segundo párrafo del artículo 131 de la Ley Suprema que trataba de las atribuciones extraordinarias para regular la situación económica, mismas que invariablemente se conceden cada año en materia de impuestos de importación al expedirse la respectiva Ley de Ingresos.¹³⁹

Otra muestra del fortalecimiento del poder ejecutivo lo constituyen las muy recientes reformas a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales y publicadas el 3 de febrero de 1983, con apoyo a los principios básicos de los artículos 27, 28 y 131 de la Constitución, mismas que han dado lugar a numerosos ordenamientos y rectoría económica.¹⁴⁰

¹³⁹ Vid. Carpizo Jorge. Opus Cit. pp. 202 menciona que "Se ha señalado que el principio de la división de poderes en México ha tenido una protección, consistente en que no pueden reunirse dos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una sola persona, pero que no ha tenido vigencia en la actualidad." Cfr. p.202

¹⁴⁰ Cfr. Orozco Henríquez J. Jesús. La División de Poderes Op. Cit. pp 652-654

A las anteriores medidas de reforzamiento del ejecutivo se agregan de acuerdo con el Lic. Jesús Orozco Henríquez...

“las atribuciones judiciales de la administración, en relación con las que le otorgaba el texto primitivo de la Constitución de 1917, que en el artículo 123, fracción XX, sometía las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de carácter paritario, es decir con igual número de representantes de los obreros y los patronos y uno del gobierno, y que han quedado encuadradas formalmente dentro de la propia administración.”¹⁴¹

Este tipo de facultades en dicho artículo y el artículo 27 de la Constitución, ha sido interpretado también en su significado sociopolítico en el sentido de que:

“... instituía al Ejecutivo como “arbitro” de última instancia en los conflictos suscitados entre las dos clases sociales fundamentales de la nueva organización social: obreros y campesinos. Todo esto, en el gran marco de la política de conciliación de clases, a fin de obtener el “equilibrio” y la “armonía” sociales necesarias para el crecimiento capitalista del país.”¹⁴²

I.- EL REGIMEN PRESIDENCIALISTA MEXICANO.

a). Caracterización :

El Lic. Miguel de la Madrid ha expuesto la caracterización general del régimen presidencialista en nuestro país, lo que constituye uno de los aspectos más importantes del sistema político mexicano, de la forma siguiente:

¹⁴¹ Cfr. Ibid. p. 656

¹⁴² Cfr. Calderón José María. Génesis del Presidencialismo Mexicano. Ediciones El Caballito. Quinta edición 1985. México p 254

- El poder Ejecutivo está atribuido en los términos del artículo 80, a un solo individuo, cuya denominación oficial es la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Se sigue así el principio del Ejecutivo unipersonal.

- La forma de elección prescrita por la ley fundamental para el cargo de presidente de la República - universal y directa - le da a este funcionario el carácter único de ser elegible por la totalidad de la ciudadanía del país(...). El procedimiento electoral directo para el cargo presidencial es determinante para hacer del Presidente de la República el funcionario público más conocido y con mayor legitimidad democrática de nuestro sistema político.

- El sistema mexicano es puramente presidencialista. El jefe del Ejecutivo federal es al mismo tiempo jefe de estado y jefe de gobierno. La dirección política del país es determinada libremente por el Presidente con independencia del Poder Legislativo. Los colaboradores del Presidente no son propiamente titulares del Poder Ejecutivo, sino auxiliares dependientes de su único titular, que es el presidente, quien tiene las más amplias facultades constitucionales para nombrar y remover libremente a sus más inmediatos colaboradores; secretarios de despacho, jefes de departamentos administrativos y Procuradores Generales de la República y del Distrito. El Presidente es políticamente independiente ante el Congreso de la Unión. La duración del cargo presidencial está fijada en la constitución y no depende del apoyo del poder legislativo. El nombramiento y remoción de sus colaboradores inmediatos no está sujeto a la voluntad del Legislativo. El refrendo, el Consejo de ministros del artículo 29, el informe anual ante las cámaras, la obligación de los secretarios de informar ante las mismas etc., ninguna de ellas le resta, en nada, al sistema presidencial su más absoluta pureza.

- Tiene el derecho de iniciar leyes (el 90% de la legislación federal actual es obra de la iniciativa presidencial) Tiene el derecho de veto. Tiene la facultad de promulgar las leyes, lo cual incluye la facultad de publicarlas requisito indispensable para su obligatoriedad. Con posterioridad al momento propiamente legislativo, tiene la facultad de reglamentar las leyes - Tiene facultades extraordinarias para legislar en casos de emergencia en los términos del artículo 29 de la Constitución; en materia económica de acuerdo con el artículo 131 y en materia de salubridad, de acuerdo con el artículo 73 fracc. XVI.

- Nombra a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con la ratificación del Senado y de la Cámara de Diputados. Tiene la facultad de nombramiento de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, que están sujetos a la ratificación del senado y su intervención es decisiva en la integración de los tribunales laborales y tiene importantes facultades en materia de licencias, renunciaciones y remociones del poder judicial federal y del Distrito Federal.

- Es el Jefe de la administración Pública Federal

- En su calidad de jefe de Estado, es el órgano exclusivo de las relaciones internacionales del país. A él corresponde dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la ratificación del senado, pero no a su consejo. El presidente nombra también a los embajadores y altos funcionarios del servicio diplomático, los que para su perfeccionamiento requieren ratificación senatorial.

- Es el jefe supremo de las fuerzas armadas

- Tiene bajo su dependencia al Ministerio Público Federal, órgano encargado de ejercitar la acción penal tratándose de asuntos del fuero federal.

- Como máxima autoridad agraria es el responsable de llevar el programa social de la Revolución consignado en la Constitución.

- La Constitución de 1917 fortaleció al poder ejecutivo para auspiciar un gobierno fuerte y efectivo para llevar adelante la obra de la revolución.

- El Presidente de la República es el foco central de la vida política mexicana al reconocer el PRI al Presidente como su líder máximo.

De esta manera, el Presidente de la República es constitucionalmente jefe de estado y jefe del Gobierno; políticamente es el jefe del partido dominante en el país y el árbitro de los diversos intereses que, organizados o no, presionan al Poder Público para obtener de este actitudes y medidas benéficas para cada sector. Ello determina no solo su función de gran líder nacional, sino de árbitro de los diversos intereses de todo tipo, de la sociedad mexicana.

- Uno de sus elementos esenciales, (es) la prohibición constitucional absoluta de la reelección.¹⁴³

A continuación de esta caracterización, llama la atención la opinión del autor mencionado, cuando al hacer el análisis de las condiciones reales que han desfigurado la clásica concepción de la división de poderes, señala que:

“...es indispensable mencionar, por lo menos, la influencia ejercida en estos problemas por los modernos partidos políticos. Estos, actuantes en todos los aspectos de la integración de los poderes constituidos, con frecuencia han hecho ilusoria la pretendida división de poderes, sobre todo cuando obtienen mayorías que les permiten cubrir con sus miembros, simultáneamente, los puestos del Poder Ejecutivo y los del Legislativo, lo cual repercute fatalmente en la composición de las magistraturas judiciales, aun cuando estas no se cubran por elecciones directas. El jefe del partido al menos virtualmente es entonces el titular máximo del Poder Ejecutivo, que impone por la vía de la disciplina partidista su criterio político sobre aquellos de sus correligionarios que ocupan puestos dentro de los demás órganos del Estado.”¹⁴⁴

El Dr. Jorge Carpizo ha señalado a su vez las causas que explican el predominio del presidente mexicano sobre los demás órganos del poder en México de la manera siguiente:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está involucrado.

¹⁴³ Cfr. Madrid Hurtado Miguel De la. Op. Cit. pp 175-182

¹⁴⁴ Cfr. Ibid. pp. 159-160

- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho del país, como lo es el Distrito Federal. (esto ya cambió a partir de la elección del gobernador del D.F. el pasado 6 de julio de 1977).

Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.¹⁴⁵

b) A manera de explicación del Presidencialismo Mexicano

A este respecto y para evitar distorsiones, apelaremos a las opiniones de los estudiosos que han tratado de ubicar el fenómeno del presidencialismo, de acuerdo con nuestras circunstancias históricas:

“En efecto los poderes del presidente de la República son amplios, pero esto no es casual, ya que tiene su explicación histórica; durante el siglo pasado la inestabilidad anarquía en que vivió el país obligó al Constituyente de 1856 a 1857 a fortalecer la figura presidencial, lo cual aunado a un Congreso

¹⁴⁵ Vid. Carpizo Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit pp. 25-26

monocamaral, propició que el sistema ideado por Montesquieu de pesos y contrapesos no funcionara en nuestro país.¹⁴⁶

Así también, se ha señalado en perspectiva sus resultados, en donde, desaparecieron los caciques y el ejercito se convirtió en instrumento del estado moderno; la iglesia opera en lo político bajo nuevas condiciones sin que pueda jugar el mismo papel del pasado, perfilado el poder de los financieros y empresarios a la par de los grandes transnacionales.

El régimen presidencialista, cuya fuerza política ha centralizado el poder en sus manos; ha sido útil y funcional para la estabilidad a pesar de haber roto los elementos de las teorías clásicas de la política y la economía de un estado- nación que surgió de manera distinta a Europa y los Estados Unidos.

Ha permitido racionalizar recursos escasos en un régimen capitalista; dando estabilidad política al país ante el intervencionismo de las potencias y empresas extranjeras; aumentando la capacidad de negociación y la superación lenta de la dinámica de la desigualdad proveniente del subdesarrollo.

Ha sido funcional al país, para terminar con las amenazas del legislativo; del ejercito; el clero. El partido predominante eliminó a los caudillos y el pretexto de sus partidos. El centralismo acabó con los feudos regionales. El Estado empresario, fue base de la política de desarrollo económico e industrial, y que con las limitaciones a la propiedad impulsó la reforma agraria y la expropiación del petróleo.

La aplicación estricta de las teorías clásicas de la democracia y la economía, hubiera respetado las conspiraciones de una sociedad semi - feudal, a los caciques y militares, caciques y caudillos regionales. El respeto a municipios se hubiera traducido en tolerancia de la libertad de caciques locales. La no intervención del estado hubiera dejado hacer al subdesarrollo y facilitado la intervención de compañías extranjeras y sus estados. El derecho irrestricto a la propiedad habría mantenido la propiedad semi - feudal y extranjera haciendo imposible el mercado interno y la capitalización nacional.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Cfr. Serna Elizondo Enrique. Op. Cit p853

¹⁴⁷ vid. González Casanova: Op. Cit., pp. 85-87

De igual manera, se han ofrecido las razones que han impedido volver “efectivo el régimen presidencial anhelado” en su triple naturaleza social, económica y política.¹⁴⁸

Otros, a la par que claman por el regreso del legislativo para ocupar el lugar que le corresponde en aras de la preservación del sistema, acusan a la tecnoburocracia de la relevancia del predominio presidencial:

“El declive del poder legislativo (ya histórico) debe detenerse en beneficio del mismo sistema. Muchos subrayan que este fenómeno del predominio del ejecutivo ha cobrado relevancia a partir sobre todo de los años setenta como resultado del triunfo de la tecnoburocracia (poder de los técnicos y de los burócratas) sobre el elemento político.”¹⁴⁹

En este aspecto se ha acusado también al “burocratismo presidencial” (La última etapa del presidencialismo) entre otras cosas de que:

”... solo han desarrollado una sensibilidad política hacia arriba, hacia los niveles del poder... (y de que)... Este acierto de organización política para mantener el presidencialismo ha fracasado como organización social.”¹⁵⁰

Igualmente, no se puede dejar de mencionar la forma en que el “presidencialismo” se ha reproducido en las entidades federativas, dado el régimen federal adoptado por nuestra estructura constitucional y de la cual se ha expresado lo siguiente:

“ Estamos muy lejos de las ideas clásicas que provocaron un entusiasmo excesivo en los orígenes del constitucionalismo moderno; inclusive, surge un explicable escrúpulo de hablar de una efectiva división de poderes o de una rígida separación de funciones en la realidad del constitucionalismo de nuestros días.

Pero quizá sea, no tanto el examen de los mecanismos constitucionales, sino la práctica política en nuestras entidades federativas, lo que nos conduce a relativizar más aun el principio divisorio del Poder Público. Cuando no ha

¹⁴⁸ Vid. Venegas Trejo Francisco. Democracia, Regímenes Políticos y el Presidencialismo Mexicano. En Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo XXXIII enero - junio 1983 número 127-128-129 pp. 357-363

¹⁴⁹ Cfr. Salazar Abaroa E. Op. Cit. pp 830-831

¹⁵⁰ Cfr. Vega Vera David Manuel. Op. Cit., p. 49

sido el fenómeno del caciquismo local- hecho no solo meta constitucional, sino anticonstitucional, que afortunadamente está en proceso de liquidación - lo que ha representado un obstáculo fáctico a la operatividad del esquema normativo de la división de poderes en los Estados de la Federación mexicana, han sido la estructura y características de nuestro sistema de partidos políticos el elemento interferente en el cumplimiento de las pretensiones constitucionales en este punto como en otros principios políticos fundamentales, del cual ciertamente no ha escapado el mismo sistema federal.”¹⁵¹

Por el cúmulo de poder enorme que ostenta hoy día nuestro poder ejecutivo, no se nos escapan tampoco las justificaciones de distinta índole que han empujado a las sociedades y a sus gobiernos a darle preponderancia al ejecutivo, sobre todo a partir de la primera guerra mundial, tanto por cuestiones de estabilidad interna y seguridad externa, que han afectado a regímenes de todo cuño, totalitarios, democracias liberales tradicionales, dictaduras de aspiración democrática y regímenes especiales existentes en los países subdesarrollados en donde el deseo por alcanzar un rápido desarrollo económico y social por medio de gobiernos eficaces aconsejan el fortalecimiento de la administración.

La atribución progresiva de nuevas responsabilidades en el campo de la política económica y social ha agigantando a los gobiernos en el actual siglo, marcando la decadencia correlativa de los parlamentos y asambleas representativas.¹⁵²

En este sentido, es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política del Estado, lo que caracteriza a los sistemas políticos contemporáneos, así como la existencia de un ejecutivo muy fuerte.¹⁵³

No se nos oculta igualmente la complicación que presenta la tarea de plantear las limitaciones a nuestros ejecutivos, entre otras cosas por el difícil equilibrio que en nuestro medio se da de armonizar libertad con orden, libertad y autoridad.¹⁵⁴

¹⁵¹ Cfr. Madrid Hurtado De la. Op. Cit. pp. 172-173

¹⁵² Vid. Madrid Hurtado De la. Op. Cit p. 159

¹⁵³ Vid. Carpizo Jorge, El presidencialismo mexicano. Op. cit p 19

¹⁵⁴ Vid. Ibid. pp. 17-18

La realidad es que el poder ejecutivo tiende a “escapar” a sus límites normativos originarios y a establecer “nuevas reglas de juego”, las cuales pueden resumirse en las que en su oportunidad y para el caso argentino planteara el Profesor Carlos Sánchez Viramonte:

“ En nuestro país el poder ejecutivo tiene tres tipos de facultades 1) las que posee en virtud de los preceptos constitucionales; 2) las que otros órganos o poderes le conceden; 3) las que se arroga per se; todo ello producto de la costumbre que, en Argentina, casi siempre es mala costumbre.”¹⁵⁵

c).- Algunas anotaciones críticas al Presidencialismo mexicano

A pesar de todo lo anterior no podemos perder de vista que precisamente la lucha y el talento de los constructores de la teoría clásica de la división de poderes fue dada contra el absolutismo, contra el abuso del poder por una sola persona, grupo o casta y que tenemos que estar en alerta contra el poder excesivo de nuestros gobernantes, por lo que nos oponemos a que por la vía de las justificaciones que se nos imponen de las necesidades de la gobernabilidad y del progreso que presentan nuestras sociedades modernas, tengamos que repetir la historia bajo nuevas formas de la dominación cualesquiera que estas sean. Para ello no debemos olvidar las palabras de Mádison cuando señaló que:

“Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo.

El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares”¹⁵⁶

¹⁵⁵ Cfr. Siegler Pedro. El Control Interno del Ejecutivo. En Anuario Jurídico No. IX México D.F. 1982 p 681

¹⁵⁶ Cfr. Hamilton, Madison y Jay El Federalista. Op. Cit. pp. 220-221

La impresión que deja la visión del poder presidencial, ha hecho exclamar incluso a los especialistas en materia política que:

“... la mexicana es la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta. Y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la Familia Revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria en Línea Transversal.”¹⁵⁷

Nos manifestamos de acuerdo con el pensamiento del Dr. Francisco Venegas Trejo, cuando apunta que:

“Ciertamente que en un principio todas las tareas del Estado pueden ser realizadas por un individuo responsable y director de un equipo subalterno - tal fue la situación de las monarquías absolutas- pero no es menos cierto que tal estructuración del poder es la más propensa a la arbitrariedad y a la injusticia - distintivos del absolutismo y de todos los regímenes autocráticos- razón por la cual el Estado- Constitución se opone radicalmente a la concentración del poder. Esta concentración o personalización del poder fue severamente criticada por Locke y Montesquieu, impugnada violentamente por los Revolucionarios de la Libertad, y condenada por los Constituyentes Primeros de la Democracia, al consagrar como derecho del hombre, es decir, como principio jurídico - político fundamental, la separación de los poderes.”¹⁵⁸

Coincidimos también con la preocupación hace tiempo manifestada por ese extraordinario historiador y politólogo que fue don Daniel Cosío Villegas al alertarnos que:

“Dadas las amplísimas facultades, legales y extralegales, del presidente de la República, y dado también el abrumador predominio del partido político oficial, apenas puede exagerarse si se afirma que el problema político más importante y urgente del México actual es contener y aun reducir en alguna forma ese poder excesivo.”¹⁵⁹

¹⁵⁷ Cfr. Cfr. Cosío Villegas Daniel. Op. Cit. p. 31

¹⁵⁸ Cfr. Venegas Trejo Francisco. Op. Cit. p 318

¹⁵⁹ Cfr. Cosío Villegas Daniel. Op. Cit. p 68

Es de anotar que dentro de los mecanismos analizados por el citado autor para contener el poder oficial incluyó: la posibilidad de que algún partido pudiera contener el poder desmesurado del presidente; el papel de la prensa, las cuales desechó, por remota la primera y dudó acerca de la segunda por la incredulidad de los lectores y la poca opinión pública que alcanzaba a expresarse, pero concedió en que los grupos de presión económicos como los banqueros, los comerciantes, los industriales y los agricultores de la agricultura comercial, tenían la fuerza para limitar el poder oficial, pero los descalificó, por no estar interesados en la democratización de la vida pública del país ya que ellos solo les interesaba un gobierno que no interfiriera en sus actividades.¹⁶⁰

Según el Dr. Jorge Carpizo algunas limitaciones al poder del presidente son:

- a) El tiempo, ya que su mandato es de 6 años y es imposible que se pueda reelegir.
- b) El poder Judicial, que conserva alguna independencia ... y que protege de la violación los derechos humanos en el país a través del "amparo" juicio que ha demostrado cierto índice de efectividad.
- c) Los grupos de presión (entre los que destaca los económicos, como la asociación de banqueros de México; la Concamin; La Concanaco).
- d) Los de carácter internacional (México como país dependiente).
- e) La organización no controlada (sindicatos independientes).
- f) La prensa (más bien la trata como molestia).¹⁶¹

La teoría de la división de poderes en México se ha encontrado debidamente señalada en sus textos constitucionales, pero su vigencia ha sido marcada por no haber podido implantar el equilibrio, dadas las distintas circunstancias políticas sociales y económicas que han caracterizado las diferentes etapas de su evolución histórica, y que no han conocido los beneficios de un período equilibrado de poderes hasta el momento.

En el pasado inmediato ha sido el mismo texto constitucional, entre otras causas, que al sobrecargar de responsabilidades y facultades legales ha hecho del ejecutivo el centro del poder, acorde con las tendencias contemporáneas de los países que en busca del progreso económico acelerado de sus pueblos, han visto agigantarse a sus ejecutivos, muchas

¹⁶⁰ Vid. Ibid. pp. 68-79

¹⁶¹ Cfr. Carpizo Jorge. Op. Cit. 17-19

veces de manera inconveniente, sin advertir oportunamente el peligro que encierra para las libertades ciudadanas las tentaciones absolutistas de sus gobiernos que desbordan los límites y controles que la teoría ha superado históricamente. En este sentido hacemos nuestras las atinadas expresiones siguientes:

“Pues bien, tomando en cuenta que lo realmente nocivo en determinado sistema jurídico- político no radica en que haya un ejecutivo demasiado fuerte lo cual se puede considerar como un fenómeno generalizado en el mundo, sino que el mismo se encuentre incontrolado - con lo que se corre el riesgo del abuso del poder por su detentador y el establecimiento de un sistema autoritario- se estima necesario que, tal y como ocurre en los países democráticos, el Congreso de la Unión y el organismo judicial se encarguen de ejercer efectivamente las facultades de control que constitucionalmente se les han atribuido, a efecto de garantizar la sujeción de todos los órganos públicos al derecho, característica esencial de todo “Estado de derecho”¹⁶²

Antes que aceptar que la constitución sea convertida en una serie de declaraciones sin vigencia, apelamos a su propia autoridad cuando en sus artículos 39 y 40 marca que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este” y que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal”. Por lo tanto, bajo su guía se debe realizar la fórmula democrática que asegura la idea de que a través del funcionamiento del poder público los gobernantes actúan en beneficio y están al servicio del pueblo o de los gobernados.

Creemos en la necesidad de la democratización de la vida política del país¹⁶³ y de la presidencia en particular, como forma de asentar un presidencialismo altamente responsable: el equilibrio de poderes y otras medidas (como el fortalecimiento de los partidos políticos, así como la renuncia a nombrar sucesor del presidente en turno), no provendrán de una decisión personal de autolimitación del poder para “pasar a la historia”, sino de la exigencia popular por el respeto de sus instituciones democráticas dentro del estado de derecho.

¹⁶² Cfr. Orozco Henríquez J. Jesús. La división de Poderes Op. cit. pp. 656-657

¹⁶³ Vid. Bejar Navarro Raúl y Moctezuma N. David. Relativización y Desgaste del Presidencialismo Mexicano. UNAM 1987 pp. 30-32

En congruencia con la propia Constitución es menester apoyarnos en la teoría de la división de poderes, apelando a su verdadera esencia, por medio de la cual “ el poder detenga al poder”, expresamos por lo tanto de nuevo con el Dr. Francisco Venegas Trejo que:

“Los órganos del Estado deben, por una parte actuar autónomamente, y por la otra colaborar y supervisarse recíprocamente . Esto ultimo, el control entre órganos, no va en detrimento de su importancia ni lastima la democracia. La democracia solo exige participación y control del pueblo, si no también control interno, auto- control del Estado, es decir, vigilancia recíproca, mutuo respeto e interacción de los órganos del Estado.....”¹⁶⁴

En tal sentido y dado la relevancia que se le reconoce a la función de control para el equilibrio del poder, nos proponemos abordar en el siguiente apartado, el estudio del control entre los poderes del Estado, sobre todo las que se le asignan al parlamento o legislativo, su naturaleza, sus notas teóricas generales en los diversos sistemas de gobierno y algunas de sus más recientes postulaciones.

6. - EL CONTROL ENTRE LOS ORGANOS DEL PODER DEL ESTADO

a) Precisiones Conceptuales Sobre el Control

Dada la multiplicidad¹⁶⁵ de significados que recibe la palabra “control”, se justifica el que antes de abordar con seriedad el tema, se realice normalmente una exploración acerca del mismo, para conocer en que

¹⁶⁴ Venegas Trejo Francisco. Op. Cit. p. 319

¹⁶⁵ El Lic. José Trinidad Lanz Cárdenas entre nosotros ha aludido a que la palabra control constituye un vocablo unívoco con el cual se alude a múltiples objetos, los que se diversifican cada vez más según el uso que se confiera a la palabra. Vid. Lanz Cárdenas José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica. México. Primera edición 1987.p 466

consiste el control legislativo o parlamentario, evitando en lo posible el que se confunda con otros, relacionados con él.

En este sentido habrá que empezar por reconocer que el término "control" carece de rigor técnico y por ende de precisión terminológica,¹⁶⁶ por lo que la riqueza en la variedad de su contenido, tanto en castellano, francés o inglés autoriza los diversos usos que de esta palabra se hacen.

Es frecuente aludir a su significado en francés (controlér significa, "comprobar," "inspeccionar," "verificar") o en inglés (to control, que significa "verificar," "regular," "ejercer autoridad," "dirigir," "mandar" u "ordenar," "reprimir" o "restringir," "dominar"). El Diccionario de la Real Academia Española adopta ambos significados, restringiendo el verbo controlar solo al galicismo de "comprobar," "examinar".¹⁶⁷

Por su proximidad con la cultura latina, algunos autores españoles¹⁶⁸ han pretendido encontrar en la expresión "controlar", el significado que debe dársele para su correcto uso en español, y también desde el punto de vista jurídico, así:

"El correcto uso que en nuestro idioma tiene la palabra que nos ocupa se desvela, sin embargo, si atendemos a la expresión "controlar": aquí la Academia precisa con claridad que se trata de un galicismo por comprobar, revisar intervenir o examinar. Este y no otro es, pues, el significado que, empleándolo con rigor, debe darse en español al término "control". La acepción británica que lo emplea como supremacía o dominio es, además de entre toda las extranjeras, la más ajena al universo cultural latino, que es el que, tanto en lo general como en el concreto terreno jurídico, nos resulta más próximo.

Una primera aproximación gramatical hacia el concepto control impele, pues a considerar éste como una comprobación o examen, por parte del sujeto controlante, de la conducta del sujeto controlado. En nuestra opinión, este concepto gramatical correcto es, además, jurídicamente pertinente".¹⁶⁹

¹⁶⁶ Vid. Montero Gibert J.R. y Joaquín García Morillo. El Control Parlamentario. Editorial Tecnos. Madrid 1984 p. 22

¹⁶⁷ Cfr. Ibid. P 24-25

¹⁶⁸ Vid. Sánchez Agesta Luis. El Derecho Parlamentario Iberoamericano y la Evolución del Derecho Constitucional Hacia la Democracia. En Derecho Parlamentario. Editorial Porrúa 1980 México pp 195-196

¹⁶⁹ Cfr. Montero Gibert J. R. y García Morillo Op. Cit. P 50

Es a partir de la selección de la palabra “controlar” como guía y orientación para el uso correcto en español y jurídicamente, que doctrinarios españoles como J.R. Montero Gibert y Joaquín García Morillo arriban a una definición del “control” de la manera siguiente:

“El control es, pues, la actividad que un sujeto, controlante, realiza al objeto de comprobar o verificar que la actividad de otro sujeto, controlado se adecua a los parámetros que deberían informarla. La actividad de control queda circunscrita al examen o verificación de la actividad del sujeto pasivo del control. La adición de esta actividad de otra posterior y consecuente de carácter sancionador y corrector, resulta no solo incorrecta desde una perspectiva gramatical, sino también desde otra epistemológica y jurídico - formal, en la medida en que supone una confusión de conceptos - al equiparar el de control con otro, el de garantía, que es más amplio y comprensivo del primero- y deja sin resolver el problema planteado por las situaciones en las que se reconocen y otorgan poderes de control, pero no de sanción.”¹⁷⁰

Resultan elementos comunes a todas las acepciones del control según los autores citados: la dualidad de sujetos; la existencia de una regla de actuación(aunque de manera obscura) con la que se puede contrastar la actuación sometida a control y la corrección de la actividad controlada, aún cuando la consecuencia que se sigue de la misma, quede abierta como presunción psicológica o sociológica, por no corresponder al resultado del análisis semántico del término.¹⁷¹

Los anteriores aspectos planteados sobre el “control” como verificación independiente de la consecuencia posterior, se contraponen al concepto tradicional que ha visto al control parlamentario en la exigencia de la responsabilidad política del gobierno hasta llegar a su remoción y que han abierto la polémica sobre lo erróneo de esta última concepción¹⁷² a la vista de diferentes circunstancias, destacando las afirmaciones sobre la debilidad

¹⁷⁰ Cfr. *Ibid.* p 51

¹⁷¹ Vid. Rubio Llorente Francisco. *El Control Parlamentario*. En *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión No. I primera época. Vol. I enero- abril de 1991 p 183

¹⁷² Entre otros Fernando Santaolalla quien resume su concepción de control parlamentario al señalar “que supone un juicio político de oportunidad sobre la conducta del gobierno, o de sus miembros, y una decisión que puede afectar a la situación y a los actos de éstos, esto es que tiene consecuencias sancionadoras” Cfr. Santaolalla Fernando. *Op. Cit.* Pp. 12-13

o la inexistencia del control parlamentario por el corto número de mociones de censurar aprobadas por los Parlamentos nacionales en contra de sus gobiernos, dificultadas más que nada por las mayorías parlamentarias que estrechan las relaciones entre gobierno y partido o coaliciones de partidos.

En nuestro medio, hay opiniones que nos aproximan a la forma de entender el control, resultan reveladoras las expresiones siguientes:

“Usamos la palabra control porque en el medio jurídico mexicano tiene un significado bien entendido. Su casta ciertamente no proviene de nuestro lexicón de términos castizos. Pero esto además de ser intrascendente, no es caso único, ni en el derecho, ni en otras ciencias cuyo lenguaje de continuo importa vocablos y voces de grafía extranjera.

En esta ocasión la voz control ha servido al legislador mexicano para determinar la vigilancia e intervención que sobre la operación de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal ejerce el ejecutivo federal.”¹⁷³

Destacan la vigilancia e intervención sobre la operación como elementos del control, sin aludir necesariamente al aspecto de sanción.

En el ámbito constitucional de la doctrina mexicana de hecho, no ha sido objeto de discusión este problema del contenido del control, ya como simple examen o inspección sin su correlato necesario de sanción - corrección o con contenido característico de la derivación sancionadora, de hecho hay que consignar que la misma carta(texto actual) fundamental de 1917 apenas si se menciona la palabra control en una sola ocasión, en el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 27, sin embargo la función de control del legislativo sí se reconoce por prácticamente todos los constitucionalistas e investigadores mexicanos, pero hasta ahora se puede decir que el tema del control entre los órganos del Poder Público, ha venido siendo tratado solo con cierto detenimiento por algunos investigadores entre los que se cuentan el Lic. Diego Valdez, J. Jesús Orozco Henríquez, Manuel González Oropeza, Francisco Berlín Valenzuela, Jorge Carpizo, Manuel Barquín Álvarez, Enrique Salazar Abaroa, el Dr. José Luis Vázquez Alfaro, el Lic.

¹⁷³ Cfr. Nava Negrete Alfonso. Nuevo Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. En Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo XV julio- diciembre 1970 número 79-80 p. 1269

José Trinidad Lanz Cárdenas entre otros, pero no se han inquietado suficientemente para intentar capturar y desglosar el contenido sancionador o no del término control, de uso cada vez más necesario en nuestra realidad política.

Ahora bien, para obtener una idea más cercana a la forma en que este tema ha sido tratado hasta ahora en la doctrina constitucional mexicana haremos referencia a una de las escasas definiciones de control que se han ofrecido en nuestro medio:

El Lic. José Trinidad Lanz Cárdenas reconociendo que el “control” forma parte de la estructura fundamental de los Estados modernos; su estrecha relación con el ejercicio de las funciones elementales del Estado; que requiere precisión en el campo jurídico, independientemente de sus diversos significados; lo ha llevado a plantear la necesidad de encontrar una definición que ilustre lo que se debe de entender en el uso oficial cuando se haga una referencia al “control”.¹⁷⁴

En tal sentido, nos ofrece la definición siguiente:

“...debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.”¹⁷⁵

La anterior definición le ha permitido a su autor varios criterios de clasificación según el punto de vista desde el que se enfoque la utilización del control, lo cual ha realizado ordenándolo en los tres grandes rubros coincidentes con los órganos constitutivos del Estado dentro del principio de la división de poderes y con sus funciones, aclarando que dichas funciones no se producen con pureza en forma exclusiva, ya que en la práctica constitucional alguno de ellos puede ejercer también alguna de las otras dos funciones correspondientes a los otros poderes.

Dentro de esta clasificación, el tipo de control legislativo corresponde al Congreso de la Unión, enfocándolo a tres manifestaciones:

¹⁷⁴ Vid. Lanz Cárdenas José Trinidad. Op. Cit. pp. 466-468

¹⁷⁵ Cfr. Ibid. p 468

- La instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos.

- El control presupuestal, que abarca las dos grandes fases del presupuesto: la aprobación inicial y la de lo ejercitado como ultima fase del ejercicio financiero de los poderes y;

- el control político, mismo que se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que con facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la Administración Pública Federal.

El tipo de control administrativo corresponde al Poder Ejecutivo Federal, siendo constitutivo del control de la Administración Pública Federal fundamentado en la Constitución y en las leyes administrativas, clasificable dentro de criterios de: tipo de actos; objeto que se persigue con el control; el tiempo en que se efectúa los actos del control; la forma de actuación de los órganos; el sujeto activo u órgano que realiza el control y finalmente en función de los efectos y resultados del control.

En lo tocante al control judicial o jurisdiccional, correspondiente al Poder Judicial de la Federación, lo divide en control de la constitucionalidad cuando analiza si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Carta Fundamental y control de la legalidad cuando se trata de dirimir controversias y en la función de definir el derecho, así como en planteamientos que pudieren presentar las personas de derecho público. Con excepción cuando se efectúa este control por medio de tribunales administrativos o por el Poder Legislativo, cuando resuelve sobre responsabilidades políticas o penales.

Contrastándola a la luz de los elementos que del “control” hemos enunciado se recogerían, las siguientes particularidades de la definición que se comenta:

No se advierte con claridad que se aluda a una dualidad de sujetos del control, más bien parece estar orientada hacia el autocontrol, o autoexamen característico del control de tipo administrativo, si bien es cierto destacan claramente, tanto la idea de examen, la necesidad de la existencia de una regla de actuación o parámetro para contrastar la actuación (control de legalidad) y de manera destacada la necesidad de un pronunciamiento, el cual al quedar abierto, es susceptible de interpretarse, como de confirmación, corrección o de sanción en su caso conforme a la norma que prevea el acto. Por tal motivo podemos entender que para el autor que se comenta, la idea de la sanción como inherente al control, no se encuentra presente, por lo que no resulta consustancial a la idea del control.

Lo que podemos agregar como comentario a esta definición del "control" propuesta por el Lic. Lanz Cárdenas es que pareciéndonos meritoria, la amplitud con que se pretende su aplicación a los diversos campos de la actividad pública, se ve restringida al descansar de manera exclusiva en el enfoque contable o técnico, que de la propia definición se desprende, y que aun cuando resulta coherente en relación con su aplicación a la función de la administración, no se aviene con la especificidad propia de los otros órganos estatales, independientemente de que también realicen de manera excepcional funciones administrativas o jurisdiccionales. Por lo que en principio no nos parece funcional hacer extensivo esta definición del "control" al tipo de relaciones de control que se desarrollan entre los órganos del poder público del Estado dentro de las cuales destacan los aspectos políticos y jurídicos, más que los técnicos.

Sin embargo, la doctrina está unificada en considerar a la teoría de la división de poderes como fundamento del control entre los órganos del poder del Estado, tal y como se destaca de la manera siguiente:

"Es oportuno advertir que las funciones de control de la actividad gubernamental encomendada a los órganos legislativos, no se oponen al llamado principio de la "División de Poderes" sino por el contrario, en el mismo encuentran su fundamento; en efecto como lo ha señalado un sector importante de la doctrina, la idea primordial consiste en el reparto del poder entre diferentes órganos no pretende encomendar cierta función exclusivamente a determinado órgano, aislándolo recíprocamente, sino permitir un control recíproco de los unos sobre los otros; esto no solo para impedir la concentración de un poder excesivo en las manos de un solo

órgano- concentración que sería peligrosa para la democracia- sino para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos...¹⁷⁶

Aquí se establece una idea negativa de impedir la concentración del poder excesivo y una positiva de "garantía" como finalidad del control para la regularidad del funcionamiento de los diferentes órganos.

Otro punto de vista similar, sobre la percepción de los importantes efectos del control nos lo hace conocer el Dr. Berlín Valenzuela cuando expresa:

"Desde un punto de vista negativo, el control puede indicar sujeción o limitación al desarrollo de las funciones gubernativas, pero vista en forma positiva, implica el que otros órganos participen en forma directa en la función de gobierno enriqueciéndola."¹⁷⁷

Estas apreciaciones nos son útiles para orientarnos en el tema del control de los órganos del poder público, como muestra de la preocupación de los estudiosos para ubicarlo en el campo específico en que se dan las interacciones entre los poderes en el ámbito de su organización, que les permita actualizar sin arbitrariedades, excesos, ni despotismos el poder único del estado, regulados por la norma fundamental.

"Cabe señalar que en México, todo tipo de control de la función pública tiene su fuente original en la Constitución Federal la cual organiza al Estado Mexicano y establece un sistema de control político a base de equilibrios y contrapesos entre los poderes y órganos del Gobierno como los encargados de ejercer la soberanía nacional cuyo único titular es el pueblo."¹⁷⁸

Ahora bien, la mayoría de los doctrinarios nacionales que se han abocado de manera detenida al tema, lo hacen desde el ángulo de las funciones de control del legislativo, y reconociendo las muchas concepciones existentes, parten en sus trabajos normalmente de las elaboraciones doctrinales de Maurice Duverger y Karl Loewenstein, sobre todo en lo que ve a los tres tipos de control, de delimitación, control e impulso (que no admiten una expresión tajante), que se dan entre los poderes de los Parlamentos occidentales (uno define los marcos en cuyo interior se ejerce el poder del

¹⁷⁶ Cfr. Orozco Henríques J. Jesús. La división de Poderes. Op. Cit. p. 608

¹⁷⁷ Cfr. Berlín Valenzuela Francisco. Op.Cit. p 78

¹⁷⁸ Cfr. Salazar Abaroa Enrique. Derecho Parlamentario. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. México D.F. primera edición 1989 p. 75

gobierno, el otro verifica lo actuado conforme a lo previsto) y la de los controles verticales y horizontales divididos esta última en las categorías intraorgánicos e interorgánicos, términos a los que nos abocaremos a explicar con palabras del propio autor alemán (que ha enfatizado que la finalidad de la constitución escrita es limitar la concentración del poder absoluto en manos de un único detentador), que tomó de la terminología del Derecho Constitucional Americano:

“Las técnicas del control son, estructuralmente de dos tipos. Cuando las instituciones de control operan *dentro* de la organización de un solo detentador del poder, son designadas como controles *intraórganos*. Cuando, por otra parte, funciona *entre* diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal, se les designa como controles *interórganos*.”¹⁷⁹

El tratadista citado arroja mayor luz sobre las técnicas de control anotadas, aclarando, en el caso del control interorgánicos, que son “las respectivas influencias” de los que detentan el poder (ejem.) El Veto del presidente a una ley del Congreso; la disolución de la Cámara de los Comunes por el Primer Ministro o la declaración de inconstitucionalidad de una ley del Parlamento por el tribunal) y en el caso de controles intraórgano se da cuando las cámaras en el Parlamento cooperan obligatoriamente en la promulgación de la ley o cuando el ministro Presidente de un gobierno necesita la aprobación en el consejo de ministros para tomar una decisión política. Dentro de este tipo de controles incluye a la autonomía funcional del Parlamento; protección de la minoría a través de las mayorías calificadas y al sistema bicameral.¹⁸⁰

Estos útiles planteamientos estructurales del control que lo identifican como técnica, y de los cuales nos valeremos más adelante, establecen muy claramente los ámbitos en donde se manifiesta el control y su identificación pragmática como una “influencia,” pero no aclaran en mi concepto suficientemente ni el tipo de dicha influencia, ni los resultados que se siguen con su aplicación, siendo necesario aun aproximarse un poco más para tratar de caracterizarlo con mayor sentido, por lo que pasaremos a continuación a revisar específicamente al control parlamentario, como un control cuya influencia se expresa en el ámbito de lo político y cuyos resultados se reconocen por sus efectos políticos.

¹⁷⁹ Cfr. Lowenstein Karl. Op. Cit. p. 232

¹⁸⁰ Vid. Ibid p. 233

b) . - El Carácter Político del Control Parlamentario o Legislativo.

Para caracterizar el control interorgánico como control político y evitar la confusión en que el control se expresa en sus distintas manifestaciones, jurídicas, políticas y sociales, el Profesor y constitucionalista español Manuel Aragón Reyes ha realizado un trabajo muy afinado sobre este tema,¹⁸¹ contrastando las peculiaridades subjetivas del control parlamentario en lo referente al agente, al objeto, al canon de valoración y al resultado del control, los que de manera un tanto esquemática trataremos de exponer a continuación:

1. Respecto al Control Jurídico

Destaca:

- Su objetividad: está fincada en su escrupulosa juridicidad.
- Desde el punto de vista del Agente: destaca que se trata de órganos Jurisdiccionales como los Tribunales Constitucionales u ordinarios de carácter institucionalizado.
- Desde el punto de vista de sus objetivos: controla las producciones y los actos jurídicamente objetivados del poder (controla al derecho, desligado de cualquier significación o personalización orgánica) teniendo un carácter preventivo sobre actos ya objetivados (aunque les falte requisitos formales para su perfección).
- En cuanto a la disposición del parámetro o criterio de valoración: éste está formado por normas de derecho que resultan indispensables para el agente que realiza el control. Indisponible y preexistente, debe interpretar la norma de la única forma que se considere válida.
- Con relación al resultado del control, si es negativo se sanciona (por el carácter objetivado del control), por su voluntariedad el órgano de control tiene indefectiblemente que resolver.

¹⁸¹ Vid. Aragón Reyes Manuel. El Control Parlamentario como Control Político. En Estudios en Homenaje al Dr. Hector Fix Zamudio T. I UNAM 1988 pp. 3- 12

2. En cuanto al Control Político

Destaca:

- Su condición subjetiva: sus criterios están basados en la oportunidad no en la necesidad.
- En cuanto al Agente: son siempre autoridades, órganos o sujetos de poder (agentes políticos institucionalizados). Se basa en la capacidad de una voluntad para fiscalizar e incluso imponerse a otra voluntad. La relación que ha de darse entre los agentes y los objetos de control, no estará basado en la independencia sino en la superioridad y en el sometimiento que abarca el principio de supremacía y jerarquía (el mayor peso). En el control intraorgánico el agente habrá de estar en posición de jerarquía, en la intra y supraorgánica en la de supremacía en donde no es obstáculo la situación autónoma del órgano sometido al control.

El agente debe estar institucionalizado, dado que deben tener reconocida por el ordenamiento dicha competencia (potestad jurídicamente establecida).

Con relación a sus objetivos: su finalidad última es controlar los órganos de poder mismo (directamente sobre el órgano o indirectamente a través de la actividad que ese órgano despliega). El objetivo inmediato, un acto político concreto o una actuación política general o una norma (pero se controla al órgano de que emana), teniendo un carácter sucesivo o previo (actividades ya realizadas o proyectos de actuación, proyectos o intenciones, no se exige objetivación para los actos o conductas sobre los que se ejerce).

En cuanto a la disponibilidad del parámetro o criterios de valoración: es de parámetro no objetivo, disponible y no necesariamente preexistente (quien limita es quien controla). La valoración es con absoluta libertad de criterio (moción de censura, cuestión de confianza, interpelaciones etc.). Y aún ante la norma sigue habiendo libertad de criterio (decisión política, basada en razones políticas).

En lo referente al resultado del control: por el mero hecho de ponerse en marcha ya está implicando un resultado.

El carácter subjetivo excluye que necesariamente el juicio negativo lleve automáticamente la anulación del acto o la remoción del titular (lo que no es obstáculo para que a veces tenga efectos jurídicos vinculantes). No posee efectos sancionatorios per se, solo de manera excepcional (los efectos sancionatorios operan de manera indirecta). A veces son inmediatos, a veces sirven para poner en marcha controles políticos posteriores o para activar controles sociales (su efectividad descausa más que en la sanción inmediata y presente, en la esperanza de sanción mediatas o futuras que el ejercicio del control podría desencadenar).

Por su voluntariedad, puede ser instado por agente distinto al que ha de efectuarlo, pero también iniciado por la propia voluntad del órgano controlante, decide que controla y cuando controla. Su realización no tiene por qué llevarse a cabo en todos sus supuestos, ni por qué ejercitarse obligatoriamente por todos los titulares con derecho a ejercerlo (no puede obligarse al agente controlante a que adopte en todas las ocasiones una decisión final una vez puesto en marcha el procedimiento). Existe obligación política no jurídica. Cabe el silencio y por supuesto la abstención. Es control de oportunidad, no de necesidad.

3. De El Control Social :

El Agente: lo constituyen los ciudadanos, grupos, medios de información. También agentes políticos, incluso institucionalizados (los partidos por vía extraparlamentaria o un órgano del Estado por vías no institucionalizadas de control, presión declaraciones, manifestación etc.). Su acción es no institucionalizada, pero sí lícitos sin suponer competencia formalizada.

En cuanto a sus objetivos: su finalidad es política, pero no los convierte en políticos.

Precisamente y toda vez que con las anotaciones formuladas del profesor. Aragón, se delimitan con mayor claridad las particularidades contenidas en el término "control" y en especial el control parlamentario o legislativo que lo caracterizan como control político, pasaremos a continuación a analizar los rasgos del control político que adoptan los distintos regímenes de gobierno, resultado de la diferente interacción entre el poder legislativo y el poder ejecutivo como órganos políticos estatales.

7. LAS FORMAS DE GOBIERNO Y SUS NOTAS CARACTERISTICAS DE CONTROL

En la búsqueda de la determinación de los diversos tipos de estructura gubernamental del gobierno, siguiendo a Duverger diremos, que derivado de la teoría clásica de la división de poderes, que determinó la distinción de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, en el planteamiento de la cuestión de si dichos órganos debían de actuar aislados o en una colaboración de conjunto, se obtienen tres soluciones: separación, confusión, colaboración.

En este sentido se distinguen, los regímenes de concentración(o confusión) de poderes, regímenes de separación de poderes y regímenes de colaboración de poderes, entendiéndose que:

Hay concentración o confusión de poderes cuando todas las funciones del Estado, son ejercidas por el mismo órgano, o bien cuando un solo órgano tiene el poder efectivo de decisión en todas las materias, y los demás se encuentran estrechamente subordinados al mismo y no pueden actuar más que en su nombre en la medida en que él no interviene. Este régimen puede ser absoluto o relativo. Ubicando en este tipo de régimen, en la práctica, a las monarquías absolutas y las dictaduras en donde los gobiernos provisionales fueron establecidos después de una revolución.

La separación de poderes, como un sistema que consiste en confiar en cada tarea gubernamental en un órgano diferente, con notas teóricas de especialización funcional e independencia orgánica, a la cual reconoce algunas atenuaciones. Aquí ubica a la monarquía limitada(como fase de transición al régimen parlamentario) y en la época contemporánea bajo una nueva forma, ubica también al régimen presidencial.

Los regímenes de colaboración de poderes se caracterizan por:

La distinción de los poderes; colaboración funcional y la dependencia orgánica. En el cual se ubica al régimen Parlamentario en cuyas notas teóricas o clásicas se encuentran todos los elementos de la colaboración de poderes.

En todo lo anterior debe considerarse con el autor citado, el papel que juegan los partidos políticos por su considerable influencia en la estructura de los regímenes políticos, ya se trate de partidos únicos, el bipartidismo y el multipartidismo.¹⁸²

Ahora bien, para acercarnos aun más a las características de las formas de gobierno parlamentario y presidencial resulta útil el señalamiento de Biscaretti di Ruffia citado por el Lic. Francisco Berlín Valenzuela al considerar "... que la forma de Estado se halla determinada por la posición que ocupa y las relaciones que guardan entre sí el gobierno, el pueblo y el territorio, es decir sus elementos constitutivos; por su parte, la forma de gobierno se determina por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí las diversas instituciones y órganos constitucionales del Estado."¹⁸³

Por lo cual, al tomar en cuenta las relaciones existentes entre los poderes legislativo y ejecutivo¹⁸⁴ se pueden conocer las notas de las formas de gobierno parlamentario y presidencial .

Apoyándonos el trabajo del el Dr. Carpizo¹⁸⁵ tipológicamente se puede señalar como características principales de la forma de gobierno parlamentario y presidencial, las siguientes:

a) Forma de Gobierno Parlamentario

a) Los miembros del gabinete(gobierno, poder ejecutivo)son también miembros del parlamento(poder legislativo).

b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

¹⁸² Vid. Duverger Maurice. Op. Cit. pp. 179- 204

¹⁸³ Cfr. Berlín Valenzuela Francisco. Op. Cit. p. 70

¹⁸⁴ Vid. Carpizo Jorge. La Constitución de 1917. Op. Cit.p. 283 – 285. Para el Dr. Jorge Carpizo son las relaciones entre poder ejecutivo y legislativo las que determinan el sistema de gobierno señalando dos grandes sistemas: el sistema de Parlamento y el sistema Presidencial.

¹⁸⁵ Vid. Carpizo Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit pp 13-15

- c) El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se le suele denominar primer ministro.
- e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero este se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- g) Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien generalmente accederá, que disuelva al parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quien poseía la razón: si el parlamento o el gobierno.

b) Forma de gobierno Presidencial

Las características del sistema presidencial son las siguientes:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo jefe de estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.

- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.

Para Duverger, dos vienen a ser los rasgos característicos del régimen presidencialista y del régimen Parlamentario clásico:

En el primero, el que el jefe de Estado sea elegido al igual que el Parlamento por la nación, lo que le da gran prestigio y que ni el presidente ni los ministros por él escogidos pueden ser separados del poder por el Parlamento, por medio del voto de "desconfianza" siendo por esos dos medios que se asegura la fuerza del ejecutivo frente al legislativo.

En el segundo, el régimen Parlamentario supone un ejecutivo dualista y equilibrado, al suponer un ejecutivo fraccionado como jefe de Estado y Gabinete ministerial, así como por el hecho de que legislativo y ejecutivo se mantienen en principio en equilibrio, destacando la responsabilidad política de los ministros ante el parlamento.¹⁸⁶

Para Giovanni Sartori tres son los criterios definitorios del sistema presidencial:

La elección popular directa o casi directa; el hecho de que el presidente no es designado mediante el voto parlamentario y que el presidente dirige al Ejecutivo.

En cuanto al sistema parlamentario, su característica fundamental es que no permite una separación del poder entre el gobierno y el parlamento; el poder Ejecutivo- Legislativo se comparte.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Vid. Duverger Maurice. Op. Cit. p 187

¹⁸⁷ Vid. Sartori Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica, México. segunda reimpresión 1996. pp. 97 a 116

Ahora bien, atendiendo a lo ya señalado podemos intentar contrastar por nuestra cuenta brevemente estas formas de gobierno, anotando que:

El régimen parlamentario proyecta una mayor colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo y de que el régimen Presidencial los separa más claramente, pero que dichos órganos se encuentran obligados a la cooperación y a la coordinación en distintos puntos del proceso político.

La dualidad en el Ejecutivo del régimen Parlamentario que se traduce en jefe de Estado (designado generalmente por un lapso prolongado y políticamente irresponsable) y Jefe del Ejecutivo o Primer Ministro, contrasta con el ejecutivo unipersonal que por lo general caracteriza al régimen Presidencial convertido en el eje de la función gubernamental.

El jefe de gobierno en el régimen parlamentario, denominado Primer Ministro normalmente proveniente de el partido mayoritario, debe auxiliarse en un gabinete de ministros surgidos regularmente del Parlamento, quienes son encargados de las diversas tareas estatales, en tanto que en el régimen Presidencial es el Presidente de la República electo por el pueblo, quien gobierna, pudiendo pertenecer a un partido diferente al de la mayoría del Congreso y de su única autoridad dependen los responsables de las distintas áreas administrativas estatales a los que se les denomina Secretarios.

Que en el régimen Parlamentario para la estabilidad de su gestión, el gobierno debe tener la confianza del Parlamento, contando los órganos de poder con mecanismos control y de presión mutua cuya manifestación extrema se da a través del voto de censura o de desconfianza por parte del Parlamento¹⁸⁸ o del derecho de disolución de la asamblea por parte del gobierno. En cambio en el régimen Presidencial electos por periodos predeterminados, al no ser el Presidente ni los secretarios políticamente responsables ante el Congreso, el presidente no puede disolver a este ni aquel darle un voto de censura, quedando en ultima instancia en manos del pueblo el veredicto final sobre su gestión con la reelección o la no reelección del gobierno (el procedimiento del Impeachment, resulta extraordinario) siendo como dice el constitucionalista Luis Sánchez Agesta:

¹⁸⁸ Vid. Duverger Maurice. Op. Cit. p. 195. Duverger encuentra aquí el elemento del régimen parlamentario. En tal sentido expresa "hay régimen parlamentario cuando el parlamento puede obligar a los ministros a dimitir por su voto de desconfianza" Cfr. Duverger Mauricio. Op. Cit p 195

“El régimen presidencialista más deficiente en este aspecto, y se ve obligado a sustituir ese juicio de responsabilidad política que ejerce un Parlamento por el juicio que emite el pueblo en una reelección.”¹⁸⁹

O en una no - reelección agregaríamos en nuestro caso.

c) Notas características de control

Esta circunstancia no nos debe llevar a concebir equivocadamente que el régimen parlamentario es el único que utiliza los mecanismos de control buscando regular su gobernabilidad, equilibrando de manera más flexible las relaciones entre los órganos de poder, lo cual resultaría falso, ya que dichos mecanismos adoptan en el régimen presidencial, más rígido en este sentido, notas distintas que con el Dr. Berlín Valenzuela diremos que van desde obstaculizar al Ejecutivo en sus programas en el examen parlamentario, hasta cortar los fondos a los programas gubernativos, siendo el control más común el hacer públicas sus divergencias por medio de la prensa.¹⁹⁰

A mayor abundamiento, y para extraer las notas distintivas del control interórgano en el régimen presidencial, deben tomarse en cuenta los supuestos generales de que se parte en dicho régimen, en donde: los poderes constituidos proceden de una elección popular; el desempeño en principio, de funciones materialmente distintas de los órganos del poder público; el hecho de que la relación entre ellos se establecen en condiciones de coordinación e igualdad y no en condiciones de superioridad e inferioridad, supremacía y subordinación; el sistema de frenos y contrapesos, *cheks and balances*, que induce al respeto de la función constitucionalmente asignada; incluyendo las tareas en las que se precisa la colaboración entre el ejecutivo y legislativo en la adopción de determinadas decisiones, siendo lo que asegura la limitación de cada uno de los centros de poder.

Adicionalmente puede agregarse, la forma en que accionan las Cámaras en el Congreso, con carácter predominantemente público, sometiendo a un constante análisis crítico la labor del Ejecutivo, no sólo cuando éste comparece ante ellas para solicitar la aprobación del presupuesto, informar

¹⁸⁹ Cfr. Sánchez Agesta. Opus Cit. p. 24

¹⁹⁰ Berlín Valenzuela Francisco. Op. Cit p 78

sobre el estado que guarda la administración o por cualquier otra causa, sino también, por iniciativa propia, con la creación y actuación de Comisiones, o con ocasión de los trabajos legislativos, pero que no puede conducir a la destitución del gobierno, o a su derrocamiento, concluyendo muy rara vez con una expresión de voluntad orgánica¹⁹¹.

De esta manera, desde la perspectiva de quienes advierten en el concepto de control una relación de superioridad entre controlante y controlado o el contenido de una norma a la que el órgano controlado deba ajustar su actuación bajo sanción de invalidez jurídica, esta forma de los frenos y contrapesos del régimen Presidencial no constituiría realmente un control. Sin embargo bajo los nuevos esquemas de la teoría del control preconizada por doctrinarios españoles¹⁹² dentro de los cuales ni el carácter de la supremacía ni las consecuencias de la invalidez son elementos o notas necesarias del concepto de control, parece posible hablar de un control político en los sistemas presidencialistas dado que la finalidad del control es someter la actuación del órgano controlado a la decisión de la voluntad superior del pueblo y su Congreso cuyas dificultades también como órgano de control entre los órganos del Estado resultan equiparables con las del parlamento.¹⁹³

Por otra parte y conforme el pensamiento del constitucionalista español Luis Sánchez Agesta que alude a las diferencias existentes entre estos dos regímenes en su desdoblamiento de la doble función de ejecutar y de gobernar, en el que marca como problema delicado el que en el régimen presidencialista no exista realmente una diferenciación entre la función política (sujeta a la discrecionalidad) que en el Congreso no puede controlar y la función administrativa (sujeta a la ley), lo cual sí resulta más claro para el régimen Parlamentario, que distingue la naturaleza política de la función de gobierno a la que somete pragmáticamente a un enjuiciamiento especial

¹⁹¹ Vid. Rubio Llorente Francisco Op. Cit. pp. 187 - 188

¹⁹² Dentro de los doctrinarios españoles influidos por las ideas de Sergio Galeotti y Andrea Manzella, que consideran al control como control jurídico que conduce a una decisión con eventuales consecuencias sancionadoras se encuentran Fernando Santaolalla y los ya citados Montero Gibert, J. R., J. García Morillo, quienes consideran al control como una subespecie concreta de los controles jurídicos, pero sin incluir la posibilidad de una sanción. (Por su parte, Manuel Aragón se ubica como doctrinario que ubican al control Parlamentario como control político en un sentido amplio al igual que Sánchez Agesta Y Rubio Llorente). Vid. Raigosa Sotelo Luis. El Control Parlamentario en España. En Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios no 1 primera época vol 1 Enero - Abril. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. PP 153- 180

¹⁹³ Vid. Rubio Llorente Francisco. El Control Parlamentario. Op. Cit. pp. 187- 189

fundado en el vínculo de la confianza con el Parlamento lo que califica como un acierto.¹⁹⁴

“Esta es una de las grandes diferencias de los dos sistemas. En el régimen presidencialista no hay realmente una diferencia entre la función política y la función administrativa. Y el hecho produce un notable incremento del poder Ejecutivo en que no está deslindados los actos sujetos a una responsabilidad política y los actos sujetos a la ley y a una responsabilidad judicial.

Uno de los grandes aciertos del régimen parlamentario ha sido saber discernir la naturaleza política de esta función de gobierno y someterla a un enjuiciamiento especial que se funda en el vínculo de confianza con el Parlamento. Las votaciones de confianza y censura como manifestaciones de control político, netamente diferenciado del control judicial, son las formas en que ese juicio se manifiesta como enjuiciamiento, no del incumplimiento de una ley, o una norma, o la comisión de un hecho delictivo, sino como la apreciación del acierto o desacierto en la definición de un objetivo o de los medios que pueden realizarlo.”¹⁹⁵

Ahora bien, para ofrecer una visión sistemática, - más allá del Impeachment y del voto de censura o de desconfianza (de uso poco frecuente por la relación existente del Ejecutivo con la mayoría en el Parlamento¹⁹⁶)- que caracterice el control en los regímenes de gobierno, tanto Parlamentarios, presidencialistas o de asamblea, expondremos de manera compendiada, la que nos parece una de las más completas teorías que existen sobre el control en los diferentes tipos de gobierno, por lo que seguiremos al profesor Lowenstein en lo que a continuación expondremos de manera compendiada:

El criterio para los diferentes tipos de gobierno estriba en la disposición técnica de los controles interórganos - si están equilibradas o por lo contrario si un detentador prepondera sobre el otro en el proceso político-, anticipando que estos operan con máxima eficacia en el parlamentarismo (interdependencia por integración), en grado menor en el presidencialismo americano(interdependencia por coordinación) y débilmente en el gobierno de asamblea, localizando cuatro clases de controles interórganos en el constitucionalismo democrático:

¹⁹⁴ Vid. Sánchez Agesta. Op. Cit. p. 41

¹⁹⁵ Cfr. Ibid. pp 41-42

¹⁹⁶ Vid. Berlín Valenzuela Francisco. Op. Cit. p. 78

1) El control de la asamblea frente al gobierno; 2) El control del gobierno frente a la asamblea; 3) El control de los tribunales frente a la asamblea y el gobierno, y 4) El control del electorado frente a los otros detentadores del poder.

La lucha permanente y constante por el poder que se da entre gobierno y Parlamento hace que en la realidad política ubique (aquí) este autor el meollo del proceso del poder, relativiza en consecuencia la participación del electorado por no ser continuada y por limitarse a las elecciones generales; menciona el confinamiento de la intervención de los tribunales en el proceso político a los pocos países que lo prevén como control judicial de la legislación y a los Estados que permiten el control de la administración existente en la mayoría de las sociedades estatales por lo que, antes de abocarse al análisis de las cuatro clases de controles mencionados refiere que:

El lado positivo de los controles interórganos es la cooperación prescrita constitucionalmente entre diversos detentadores del poder para determinados actos políticos y la facultad de un detentador del poder de intervenir discrecionalmente en los actos de otros detentadores y que, la seguridad de la independencia funcional de cada detentador del poder es su aspecto negativo.

Expresa en consecuencia la necesidad de que tenga que ser garantizada esta independencia de los detentadores del poder, y advierte la dificultad de su cumplimiento entre otras razones por la aparición de los partidos políticos, además de la influencia creciente y sutil de los grupos pluralistas organizados.

Dentro del lado positivo el parlamento dispone según el autor, de medios de control en tres campos:

1) El nombramiento de los detentadores del poder gubernamental; 2) el control político sobre el ejercicio de las funciones gubernamentales y 3) la destitución del gobierno.

En el primero, porque de la forma en que un detentador alcanza su cargo influye en su ejercicio posterior, soliendo darse de dos formas en un Estado republicano: su elección por el pueblo, siendo ante éste responsable o su

elección por el Parlamento quien ejerce sobre él un control constante y puede destituirlo en cualquier momento. Consigna como excepción la del tipo suizo de gobierno directorial donde el gobierno ejerce su función independiente del Parlamento aunque deba contar con apoyo en él.

En el segundo campo, el control interórgano más importante lo ubica el autor en el rechazo de una propuesta legislativa apoyada directa o indirectamente por el gobierno, y en su acción equivalente de negar una autorización monetaria pedida por el gobierno, lo que en un régimen parlamentario conduciría normalmente a la dimisión del gobierno (aunque no necesariamente en la variante británica); en el presidencialismo funciona de manera eficaz obligándolo a abandonar o cambiar esta medida acorde con el Congreso y en el sistema directorial suizo no reclama la dimisión ni significará una pérdida de prestigio para el Consejo Federal o del miembro que la propuso.

Menciona en este campo como medios corrientes de control político a: 1) las preguntas e interpelaciones; 2) las comisiones o comités parlamentarios de investigación; 3) la necesaria ratificación parlamentaria de tratados internacionales; 4) confirmación de determinados nombramientos hechos por el presidente.

Por otra parte señala que el gobierno está sometido a la crítica constante de la oposición y con frecuencia de sus propios partidarios.

En cuanto al último campo sobre la destitución del gobierno señala que:

En los tipos de gobierno cuyo ejecutivo tiene un período fijo de duración del cargo, el parlamento no tiene medio legal para obligarlo a retirarse si no se cuenta con la acusación (Impeachment); en el parlamentarismo, la mayoría parlamentaria en cualquier momento puede pedir la responsabilidad política al gabinete obligándolo a dimitir debido a la confianza del Parlamento en el gobierno y la correlativa responsabilidad de este con aquel, pendiendo sobre el gobierno la posibilidad de que le sea retirada la confianza del Parlamento a menos que tenga una mayoría que le posibilite superar las dificultades, siendo este control interórgano el más importante y el más eficaz del Parlamento frente al gobierno, ya como voto de censura, negativa del voto de confianza, o rechazo de una media política de importancia fundamental para la continuación del gobierno.

La acusación(Impeachment) puede usarse en contra del presidente republicano y en algunos estados en contra de ministros, constituye un verdadero control interórgano, para remover de su cargo a quien siendo inamovible durante el periodo de su cargo resulta con una actuación intolerable. La acusación es generalmente presentada por la cámara baja encargándose del proceso la cámara alta. Esta acusación como procedimiento judicial es tachado de anticuada por el autor, perdiendo justificación en los Estados parlamentarios, siendo nulo su valor psicológico en los regímenes presidencialistas y dando por demás sentado su inutilidad política. En suiza no se prevé un procedimiento de acusación contra el consejo federal.

En lo relativo a los controles del gobierno frente al Parlamento, la independencia funcional que es fundamental para la asamblea no tiene cabida en el gobierno al ser gobierno de partido, el que independientemente del régimen de gobierno nunca puede gobernar lícitamente teniendo la oposición de la mayoría en el Parlamento.

Clasifica los controles institucionales del gobierno en dos grupos fundamentales 1° La influencia del gobierno sobre las prerrogativas legislativas del parlamento, incluyendo la elaboración del presupuesto 2° La influencia del gobierno sobre la actividad y la existencia de la asamblea en su totalidad, como detentador del poder funcionando legalmente.

Dentro de ambos grupos destaca el monopolio del gobierno en todas las fases del proceso legislativo de los Estados autoritarios; los rasgos autoritarios contenidos en el régimen Parlamentario en donde la planificación e iniciativa legislativa se contienen en el gabinete cuyo dominio sobre las finanzas es indiscutible, siendo nulo su control sobre la ley aprobada en vista de su interdependencia, y correspondiéndole la disolución del Parlamento, de ambas cámaras o solo de la baja como su dispositivo privativo, lo que contrasta con la necesidad de persuasión a que tiene que acudir el presidente americano para influir sobre el programa legislativo y aunque el presupuesto le corresponde, el Congreso vigila con celo las peticiones económicas gubernamentales, pero es máximo su control sobre el producto legislativo.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Cfr. Lowenstein Karl. Teoría de la Constitución. Op. Cit. pp. 252- 284

Para finalizar este tema sobre el control parlamentario o legislativo abordaremos a continuación la denominada nueva teoría del control, por la importancia fundamental que reviste en los tiempos actuales, la mención del papel asignado a la oposición en el continuum- gobierno- mayoría parlamentaria asignándosele la tarea del control.¹⁹⁸

8. - LA NUEVA TEORÍA DEL CONTROL PARLAMENTARIO Ó LEGISLATIVO.

Como bien expresa Giuseppe de Vergottini: “A la separación tradicional entre legislativo y ejecutivo, que subsiste desde el punto de vista organizativo, se ha superpuesto la separación entre mayoría gubernamental, presente en el Parlamento y en el órgano del gobierno, y las minorías de la oposición, solo presentes en el Parlamento.

En este cuadro el principio de la separación propio del viejo Estado liberal asume una nueva configuración: la máxima garantía ofrecida por el control del legislativo sobre el ejecutivo se ha transformado en la asegurada por el control ejercido por las minorías de oposición sobre la mayoría.”¹⁹⁹

En la protección de las minorías cifra el problema constitucional más importante del Parlamento el tratadista Ekkehart Stein, ya que de no protegerse, - la mayoría gubernamental como le llama- “podría transformar el Parlamento en caja de resonancia del gobierno. Podría aceptar sin discusión todos los proyectos legislativos que presentase el gobierno, negar la palabra a los políticos de la oposición, aceptar solamente discursos sobre los éxitos del Gobierno o prohibir la publicidad de aquellos debates que le perjudicasen”²⁰⁰.

Para el autor citado, el requisito del control (autocorrecciones de los partidos gubernamentales) no se cumple en las relaciones del Parlamento con el gobierno y aquel no puede controlar a este al estar dominado por partidos mayoritarios lo que lo convierte en autocrítica de los partidos gubernamentales, pero al ser necesario un control real del gobierno y la

¹⁹⁸ Vid. Manzella Andrea. El Parlamento. Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1987 p. 360

¹⁹⁹ Cfr. De Vergottini Giuseppe. Derecho Constitucional Comparado. Op. Cit. p. 391-392

²⁰⁰ Cfr. Stein Ekkehart. Derecho Político. Op. Cit. p.53

administración, encomienda la misión del control a la oposición como personas que no participen del ejercicio del poder pues con el hecho de que aspiren al ejercicio del poder lo hace suponer que tratarán cuidadosamente de descubrir cualquier falta de los que quiere desplazar, reservándose al Parlamento en pleno aquellos derechos que afectan directamente a la composición del gobierno, a su actividad y sobre todo, los que se refieren a la caída del gobierno y la aprobación del presupuesto, pues gobernar es materia de los partidos gubernamentales.

Ante la imposibilidad de lograr que el Parlamento tome decisiones contra el gobierno, la oposición solo le queda la movilización de la opinión pública contra abusos concretos.²⁰¹

El control que corresponde esencialmente a las minorías de la oposición no significa la posibilidad de la remoción del gobierno sino su condicionamiento, ya que esta no confronta la acción gubernamental con el programa gubernamental, sino con el programa alternativo y potencial de la oposición.²⁰²

Al confrontar la efectividad de las legislaturas (en diferente situación en relación al ejecutivo) para hacer que los gobiernos de sus países se comporten, K.C. Wheare destaca que en la Gran Bretaña y algunos países de la Comunidad Británica la oposición de tipo "responsable" que critica al gobierno con el conocimiento, la expectativa y la esperanza, de que puede llamársele para dirigir la administración, puede volverse cautelosa y empezar a calcular sus golpes, mientras que en países como los Estados Unidos, con oposición de tipo "irresponsable" en donde a aquellos que critican al gobierno se les llama únicamente para criticar, se usa con mayor libertad la crítica, no solo del partido opositor sino del mismo partido del presidente sin desalojarlo del poder ni desalojarse a sí mismo, y termina por conceder que "...en alguna forma, y de modo importante, los métodos de oposición empleados en los Estados Unidos y algunas legislaturas europeas, son un instrumento más efectivo para controlar el gobierno".²⁰³

De hecho este control depositado en la minoría, que se ejerce "en el Parlamento" por su carácter deliberante deviene en un control "por el

²⁰¹ Vid. Ibid. pp. 71-73

²⁰² Vid. De Vergottini. Op. Cit. pp. 395-396

²⁰³ Cfr. Wheare K. C. Legislaturas. Traducción de Catherine Block Cámara de Diputados LI Legislatura México 1981 p.109

Parlamento”²⁰⁴, al activar los otros controles políticos y sociales establecidos y que por la participación de la mayoría permanecen políticamente desactivados en los distintos regímenes de gobierno. Por lo que lo consideramos de suma importancia en el avance por la constante lucha de nuestras sociedades para evitar el abuso del poder, convirtiéndolo ciertamente en una nueva forma de concebir el control político parlamentario o legislativo.

Con estos aportes teóricos, nos abocaremos a continuación de manera acotada únicamente al estudio de las facultades de control político con los que nuestra Constitución de 1917 dotó al Poder Legislativo mexicano en sus relaciones con el Ejecutivo presidencialista (que equivale al control de la asamblea frente al gobierno como lo señala Lowenstein) característico de nuestra forma de gobierno, y cuyos rasgos generales de preponderancia sobre los otros poderes, ya señalados, se explican en buena medida por la “...reducción, casi imperceptible de los controles interorgánicos de los poderes legislativo y judicial, y al incremento en los controles intraorgánicos en el Congreso.”²⁰⁵

Reflejándose lo anterior, en la forma débil que se viene ejerciendo dicho control sobre la actuación del Ejecutivo, lo que someteremos a estudio en el capítulo que sigue, sin dejar de reconocer, que en las últimas fechas, se han producido intentos legislativos que buscan revertir los efectos del desequilibrio en nuestro medio, produciendo algunos avances en este respecto, de los que se afirma revierten ya el proceso buscando racionalizar el poder.²⁰⁶

²⁰⁴ Vid. Aragón Reyes Manuel. Control Parlamentario. Op. Cit pp.21 y sgs.

²⁰⁵ Cfr. Barquín Álvarez Manuel. El Control Parlamentario Sobre el Ejecutivo Desde una Perspectiva Comparativa. Op. Cit. p. 15

²⁰⁶ Vid. Orozco Henríquez J. Jesús. Estudio Comparativo sobre el órgano Legislativo en América Latina. En Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios número 1 Vol. I enero – abril de 1991. Instituto de Investigaciones Legislativas. LIV Legislatura. H. Cámara de Diputados pp. 98 - 99.

CAPITULO III

FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

I. EL CONTROL POLITICO DEL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCION DE 1917

Entendiendo que el control constituye una perspectiva amplia desde la que es posible visualizar la actuación del legislativo en sus relaciones interórgano con el ejecutivo, y que por su importancia constituye más bien una función, que es susceptible de involucrar toda su actividad para lograr que el gobierno se comporte, comprendiendo por lo tanto que su estudio no se agota en el tratamiento de algunas de sus facultades, procederemos en el presente capítulo a plantear ciertamente las que consideramos que resultan las más características en nuestro régimen, pero también al considerarla como acto de voluntad deliberante, como órgano de la representación ciudadana que es, aludiremos al papel desempeñado en el control por los grupos políticos con presencia en el Congreso, por lo cual distribuiremos los temas de la forma siguiente:

Para la presentación de las facultades de control del Poder Legislativo Mexicano frente al ejecutivo presidencialista, en una primera parte, seguiremos un criterio según el órgano legislativo al cual la Constitución Política Mexicana de 1917 asigna las facultades de control más relevantes en su relación interórgano con el ejecutivo, por lo que se considerará al Congreso General y a cada una de las cámaras de manera singular que sucesiva o conjuntamente lo integran, dado el carácter bicameralista de nuestro órgano legislativo; en una segunda y tercera parte serán abordados los controles políticos desde el lado positivo del control interorgános y desde la perspectiva del papel que cumplen los grupos políticos en el Congreso y que forman parte de la atención en la elaboración de la nueva teoría del control político (que formulan Lowenstein y otros autores europeos, los que en esencia también han sido considerados por algunos doctrinarios mexicanos que han abordado este mismo tema.).

Por lo anterior, en una primera presentación se hará únicamente la enumeración general de las mencionadas facultades de control contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para en adelante proceder a su examen más detenido de la manera ya indicada.

A. FACULTADES DEL CONGRESO:

Uno de los controles políticos de que el Congreso puede echar mano es el que se contiene en la parte final de la fracción II del artículo 89, el que en su primera parte faculta al presidente a nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, al Procurador general de la República, al Gobernador del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a remover a los agentes diplomáticos y a los empleados superiores de Hacienda, y en su última parte señala que el presidente puede "nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes."(Cfr. Art. 89 fracc. II).

En esta parte la constitución abre la posibilidad de que el Congreso pueda dictar una ley que limite la facultad presidencial al nombrar a dichos funcionarios, pudiendo señalarles requisitos tales como: la edad, preparación, experiencia. etc.

El artículo 73 en su fracción XXX al exponer como facultad del Congreso "...expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión." En la que aunque no se autorizan facultades nuevas ya que desarrollan las otras fracciones del artículo y las otras funciones expresadas en nuestra carta magna, resulta de la mayor importancia para que el Congreso expida leyes restringiendo facultades al ejecutivo en interpretación de la Constitución(Cfr. Art. 73 fracc. XXX).

Con base en los artículos 65, 67 y 78 El Congreso podría prolongar sus sesiones más allá del período ordinario por medio de la Comisión Permanente designando miembros con disposición a cumplir sus deseos por convocatoria a una de las cámaras o las dos a sesiones extraordinarias, convirtiéndose en una amenaza para la estabilidad del ejecutivo.

Conforme el artículo 88 "El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso"(Cfr. Art. 88).

Lo cual significa para el legislativo el contar con un instrumento de control importante que en un momento dado puede afectar la política internacional

del ejecutivo. Por cierto no estaría por demás que nuestra Constitución por medio de la reforma correspondiente, se le ampliara el plazo para que por un año más a la terminación de sus funciones siguiera rigiendo dicha limitación, como ya ha ocurrido en el pasado en la Constitución de 1824 y ocurre hoy en otros sistemas constitucionales de América Latina de tipo presidencialista como Colombia, Costa Rica y Ecuador.

Logrando así, que nuestros Ejecutivos se encuentren disponibles para responder ante la Nación del resultado de su gestión y no como ocurre actualmente que salvo raras excepciones se marchan al extranjero dejando un cumulo de incógnitas y de asuntos pendientes sobre su actuación.

Conforme al artículo 69 constitucional, a la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Este hecho le da al Congreso la valiosa oportunidad de debatir y criticar la acción del gobierno, por lo que constituye una de las oportunidades para ejercer el control sobre el Ejecutivo. Lo mismo puede agregarse en el caso del artículo 93 cuando los Secretarios del Despacho y los jefes de Departamento Administrativo dan cuenta del estado que guarden sus respectivos ramos.

B. FACULTADES DE LAS CAMARAS:

I. FACULTADES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

El artículo 74 Fracción I, faculta a la Cámara de Diputados a calificar la elección del Presidente de la República.

La fracción IV señala como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y para revisar la cuenta pública del año anterior, precisando que: "La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas." (Cfr. Art. 74 fracc. I y IV).

Esta facultad le da a esta cámara gran poder e influencia sobre el ejecutivo con solo diferir la aprobación o condenar los gastos de la administración, lo que pondría en entredicho la honorabilidad de la administración con su consiguiente desprestigio. En la fracción V de este mismo artículo se le

otorgan facultades para declarar la procedencia del enjuiciamiento de los funcionarios que gozan de inmunidad constitucional, así como participar como órgano de acusación en los juicios políticos contra servidores públicos de la federación y algunos de los Estados conforme el artículo 110.(Cfr. Art. 74 fracc. V).

Conforme a los artículos 93 y 97, respectivamente, cualquiera de las Cámaras puede citar a altos funcionarios del gobierno para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Así mismo a pedido de una cuarta parte de sus miembros, la Cámara de Diputados tiene la facultad de integrar comisiones de investigación del funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; conforme al artículo 97 la Suprema Corte de Justicia puede nombrar alguno o algunos de sus miembros cuando lo pidiere alguna de las Cámaras únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.²⁰⁷

II: FACULTADES DE LA CÁMARA DE SENADORES

De acuerdo con el artículo 76 fracción I se le faculta al Senado a aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo y en su fracción II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército Armada y Fuerzas Aéreas Nacionales, cuya negativa pondría en aprietos al ejecutivo. La fracción V de este mismo artículo faculta al Senado a erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político contra servidores públicos de la federación en los términos del artículo 110²⁰⁸(Cfr. Art. 76 fracc. I, II y V).

²⁰⁷ Esta facultad de las Cámaras ha hecho expresar a un prof. Argentino que "Quiere decir que el Poder Legislativo tiene el derecho de investigación solo a través del órgano judicial". Cfr: Ramella Pablo A. Comisiones Investigadoras del Congreso. En Estudios en Homenaje al Dr. Hector Fix Zamudio. UNAM 1988 p. 639

²⁰⁸ Vid. Carpizo Jorge. La Constitución Mexicana de 1917 Op. Cit., pp.285-289. Del mismo modo consultar el Catalogo de facultades de Control del Congreso Vid. Vazquez Alfaro José Luis. El Control de la Administración Pública en México UNAM 1996. Pp260-261

C. LOS DENOMINADOS CONTROLES POLITICOS DE RUTINA

I. CONTROL EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

Lowenstein ha señalado que "...en el presidencialismo, el rechazar una propuesta legislativa funciona como el control interórgano más eficaz frente al presidente, aunque este sea inamovible durante la duración de su cargo: el presidente tendrá que abandonar dicha medida o cambiarla según los deseos del Congreso."²⁰⁹

En efecto, en el sistema presidencialista el procedimiento legislativo se presenta ordinariamente como la mejor oportunidad para que el Congreso controle al ejecutivo e incluso para llegar a decidir e imprimir en la legislación la orientación política del Estado. Así lo reconoce explícitamente también el Prof. J. Jesús Orozco Henríquez cuando señala que:

"Varias legislaturas encuentran su instrumento más efectivo para controlar la administración a través del propio proceso legislativo, el cual le proporciona la oportunidad de debatir, discutir, y criticar la gestión administrativa. Al considerar alguna iniciativa examinan la administración en particular, utilizan la oportunidad de la legislación financiera para encontrar el uso por el gobierno del dinero asignado o lo que se propone hacer con lo solicitado; es propio de las asambleas legislativas buscar remedios a ciertas quejas antes de aprobar una ley que autorice al ejecutivo el gasto de ciertos fondos o el establecimiento de impuestos a los ciudadanos. Así mismo puede traducirse en mecanismos importantes de control la participación que se le da al Congreso para deliberar y decidir sobre la orientación política del Estado, como ocurre por ejemplo, con su intervención con las reformas al texto constitucional o en la ratificación de los tratados internacionales."²¹⁰

Sin embargo dentro del procedimiento legislativo desarrollado por el Congreso mexicano, en donde a pesar de que este se encuentra facultado a

²⁰⁹ Cfr. Lowenstein Karl, Op. Cit pp. 261-262

²¹⁰ Cfr. Orozco Henríquez J. Jesús. En Estudio Comparativo sobre el órgano legislativo en America Latina. Op. Cit. p 112- 113

participar en una multiplicidad de materias señaladas principalmente en el artículo 73 de la Constitución, en realidad es el ejecutivo el que ejerce intensamente la facultad que le otorga el artículo 71 fracción I para iniciar leyes, las cuales en su gran mayoría resultan aprobadas por el Congreso sin modificaciones sustanciales, incluidas las frecuentes reformas al texto Constitucional (aún cuando parece irse modificando lentamente esta tendencia en años recientes en este último aspecto.²¹¹). Amén de las facultades legislativas señaladas en el artículo 73 fracción XVI, bases de la Iª a la 4ª sobre aspectos de la salubridad general; de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I, así como la de la celebración de tratados internacionales y los de la delegación de facultades extraordinarias para legislar.

Adicionalmente a estos argumentos de tipo normativo en donde la preeminencia presidencial se evidencia en el procedimiento legislativo, el Dr. Manuel Barquín Álvarez ha señalado dos factores más que no son de tipo normativo:

“El ejecutivo, a través de su constante contacto con la aplicación de las leyes, acumula una invaluable experiencia, que constituye una fuente inagotable de elementos que le permiten plantear la reforma o modificación de los ordenamientos legales, o la proposición de otros nuevos. Por otra parte el pulsar continuamente la vida política del país a todo lo largo de la administración, puede juzgar cual es el momento oportuno para su proposición. Así mismo, la complejidad del Estado industrial y, particularmente, en el caso del Estado mexicano, donde su intervención en el proceso económico y en otras áreas en que los gobiernos de los Estados típicamente capitalistas no intervienen, hacen indispensable el concurso de profesionistas altamente especializados, con los que habitualmente cuenta el ejecutivo, pero no así el legislativo, entre cuyos miembros no es posible encontrar la gama suficientemente amplia de tales especialistas, ni es posible que se los allegue, en virtud de que las posibilidades presupuestales no les permitirían hacer los desembolsos que tales asesorías implicarían.

El segundo elemento ajeno a aspectos netamente normativos está constituido por las consecuencias del sistema de partido dominante, cuya

²¹¹ Vid. Valadez Diego. El Control Interorgánico entre Legislativo y Ejecutivo. En El Sistema Presidencial Mexicano (algunas Reflexiones)-UNAM México 1988 pp-246-246

influencia en el equilibrio de poderes conocida, por lo que no parece necesario abundar en tal sentido...²¹²

Si bien no resulta sorprendente que nuestro ejecutivo sea preeminente en cuanto al procedimiento legislativo, cosa que en muchos países democráticos se observa también, debido principalmente a que poseen los recursos de todo tipo para ello, sí es de puntualizarse la debilidad que exhibe nuestro Congreso para controlar al ejecutivo dentro del procedimiento legislativo, lo cual se manifiesta en proporción inversa a la fortaleza del ejecutivo, al carecer de los recursos humanos, técnicos y económicos para realizar la tarea legislativa de manera más informada y autónoma que permita un mayor equilibrio entre ambos órganos del poder público.

Por otra parte, resulta alentador observar, que sobre todo a partir de las elecciones del 6 de julio de 1997, la integración del poder legislativo mexicano se ha enriquecido con el relativo fortalecimiento de las minorías de oposición que aliadas temporalmente se han constituido en mayoría, alienta la tendencia al equilibrio de las fuerzas políticas dentro del Congreso con la consecuente limitación de la influencia del partido dominante y por añadidura de la preeminencia presidencial. Pero siendo este un tema que más adelante profundizaremos, pasaremos a continuación dentro de este apartado al estudio de las facultades de control económico y hacendario.

a).- Facultades de control económico y hacendario (poder de la bolsa), Control del Presupuesto

Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior (Cfr. Art. 74 fracc. IV). Constituye uno de las principales facultades de control económico y hacendario del legislativo en sus relaciones interórganos con el ejecutivo, al determinar los recursos de los que dispondrá y los gastos que podrá realizar autorizados en el presupuesto en uso del denominado "poder de la bolsa".

De acuerdo con lo anterior, el legislativo debe intervenir en la aprobación de: La Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública. De estos tres actos únicamente la aprobación

²¹² Cfr. Barquín Álvarez Manuel. Funciones de Control del Senado en Relación al Ejecutivo. Op. Cit. p 84

de la ley de ingresos resulta competencia del Congreso (Cfr. Art. 73 fracción VII) interviniendo como Cámara de origen la cámara de Diputados, siendo exclusiva de esta cámara la aprobación del presupuestos de Egresos de la Federación y la revisión de la cuenta pública.

En cuanto a la Ley de Ingresos, la presentación de la iniciativa es facultad del ejecutivo (Cfr. Art. 74 Fracc. IV, segundo párrafo) a quien de esta manera asume la política fiscal de la federación. En este tema, el Dr. Jorge Carpizo ha criticado como anticonstitucional el facultar al ejecutivo federal en la ley de ingresos a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamientos cuando a juicio del propio ejecutivo se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan, ya que el Congreso claudica de esta manera de su poder de la bolsa, cediendo el control constitucional que le corresponde.²¹³

Por lo que respecta al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que también es competencia del ejecutivo, y cuyo examen, discusión y aprobación se hará discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, como proyecto de ley, la cámara está facultada para hacerle todas las modificaciones que crea necesario como un control sobre el ejecutivo.

La revisión de la Cuenta Pública de acuerdo al cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (Cfr. Art. 74 fracc. IV). En este aspecto la misma norma constitucional consigna que si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda, la que estará vigilada por una comisión de la Cámara (Cfr. Art. 74 fracc. II), 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.

Los doctrinarios mexicanos han reconocido la extraordinaria importancia que reviste la revisión de la Cuenta Pública:

²¹³ Vid. Carpizo Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit p.145-146

“La función revisora de la cuenta pública es sin lugar a dudas una de las funciones más importantes de la Cámara de Diputados y del Congreso de la Unión en general. Ante la decadencia de las tareas legislativas del Congreso, la función actual de los parlamentos debe cobrar nuevos rumbos hacia la supervisión de los actos del Poder Ejecutivo. Controlar y no legislar es la tarea fundamental de las cámaras: los informes de los secretarios de Estado y jefes de Departamento, el informe presidencial, la revisión del funcionamiento de los organismos del sector Paraestatal, el análisis de la política exterior por el Senado y la revisión de la cuenta pública deben ser las facultades más importantes.”²¹⁴

Dado la importancia que se le reconoce y a fin de evitar los posibles vicios derivados de una conformación partidista absorbente que ha limitado la eficacia técnica que se persigue en el órgano revisor de la cuenta pública, pues de hecho la Contaduría Mayor de Hacienda no ha cumplido plenamente su función por el dominio que ha ejercido el partido oficial tanto en la Comisión de vigilancia como en la propia Contaduría es que se ha propuesto que:

“... a efecto de impedir que el control efectivo de la legalidad financiera del sector público se encuentre supeditado a eventualidades políticas- como ha ocurrido con las funciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda y se corre el riesgo de que, en un futuro, también ocurra con las correspondientes a la secretaría de la Contraloría General de la Federación- se hace indispensable que las funciones permanentes de control, vigilancia y fiscalización de los recursos económicos y financieros de carácter público se encomienden a un órgano autónomo.”²¹⁵

En atención a esta problemática, con fecha 28 de noviembre de 1995 el Poder ejecutivo reconociendo explícitamente que “la existencia de una fiscalización superior en el Poder Legislativo es tan necesaria y natural como la actividad misma de legislar”²¹⁶, así como por las actuales limitaciones de la Contaduría Mayor de la Federación, formuló una iniciativa de decreto por el cual ha propuesto reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer las facultades de supervisión y control del poder legislativo sobre los órganos del poder

²¹⁴ Cfr. González Oropeza Manuel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Op.Cit. p. 176

²¹⁵ Cfr. Orozco Henríquez J. Jesús. La División de Poderes. Op. Cit. p. 664

²¹⁶ Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año II No. 25 noviembre 28 de 1995 p. 3655

ejecutivo en materia de control presupuestario y de cuenta pública pretendiendo dotar de mayor autonomía técnica e independencia al órgano revisor de las cuentas públicas, substituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda con un órgano de Auditoría Superior de la Federación.

Dicha iniciativa, propone importantes cambios en materia de facultades de control del Poder legislativo respecto al Ejecutivo, adicionando una sección V el capítulo II del Título III denominándola "De la Auditoría Superior de la Federación", por lo que a continuación ofrezco las notas más destacadas y mis comentarios a tan importante iniciativa de reformas:

La iniciativa mencionada plantea la reforma al artículo 73 fracción XXIV, facultando al Congreso para expedir las leyes que regulen la organización de la Auditoría Superior de la Federación, la gestión, control y evaluación del sector público Federal.

Con estas medidas, la iniciativa pretende sentar las bases, no solo de la regulación de la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sino (lo que parece más ambicioso), de un sistema integral de control y evaluación del sector público federal para la coordinación y la colaboración entre los ámbitos de control externo e interno de los tres poderes, dejando a este último las tareas preventivas sobre la gestión pública, y al control externo la actividad de fiscalización y la evaluación de la legalidad, eficiencia, eficacia y economía de la gestión administrativa, con facultad incluso para emitir las recomendaciones respectivas a los Poderes de la Unión y a las entidades del sector público federal.

De manera complementaria al sistema, se propone que la legislación prevea con base a la legalidad y estado de derecho, garantías y derechos a los servidores públicos, para evitar la arbitrariedad y subjetividad de los órganos de control.

En cuanto al artículo 74, se derogan las fracciones II y III, reformándose los párrafos quinto y sexto de la fracción IV para dejar como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, que en la revisión de la cuenta pública, se apoyará en el órgano de Auditoría Superior de la Federación, eliminando el plazo fijo previsto en el texto vigente (dentro de los diez primeros días del mes de junio), dejando a la legislación su determinación, pero permitiendo la presentación de informes parciales para avanzar en su revisión.

Lo anterior tiene la pretensión (apoyado por el nuevo texto propuesto del artículo 79) de reducir el plazo de la presentación del informe final de la revisión de la cuenta y de la actividad financiera, al año siguiente del ejercicio fiscal respectivo (lo que se reitera en el transitorio cuarto de la iniciativa), dándole un mayor sentido de oportunidad al rendimiento efectivo de las cuentas públicas por parte de los servidores del Estado.

En el caso de la reforma al artículo 78, se trata más bien de un movimiento de técnica Constitucional, al complementar dicho artículo, adicionándole las ocho fracciones que prevén facultades de la Comisión Permanente, trasladándose las de la redacción prevista en el actual artículo 79, para enseguida darle cabida en este último artículo a las características y cargos que se pretende dar al órgano de Auditoría Superior de la Federación, con el cual como ya se dijo se adiciona la sección quinta capítulo II del Título III.

Es en el nuevo texto propuesto del artículo 79, en donde se definen la naturaleza, los contornos de las atribuciones, organización y dirección del órgano de Auditoría Superior de la Federación, destacando su carácter técnico (apolítico y apartidista de sus integrantes), imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones.

Dentro de las atribuciones de este órgano, se propone que tenga a su cargo:

- La fiscalización a posteriori del ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, el cumplimiento de sus programas y la presentación a la Cámara de Diputados de un informe de los resultados de la fiscalización y de la revisión de la cuenta pública del año anterior.
- La Investigación de los actos u omisiones que impliquen irregularidades o conducta ilícita en el ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos federales efectuando visitas domiciliarias con el único fin de exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujeta a las leyes respectivas y a las formalidades previstas para los cateos.
- La determinación de los daños y perjuicios a la hacienda pública federal o al patrimonio de las entidades públicas federales, el fincamiento directo a los responsables de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, la promoción del fincamiento de otras responsabilidades ante autoridades

competentes y en su caso la presentación de querrelas y denuncias penales procedentes.

En cuanto a organización y dirección se propone que:

- El órgano de Auditoría Superior de la Federación sea administrado y dirigido por un cuerpo colegiado de auditores generales, con plena independencia e imparcialidad, designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República por períodos escalonados, pudiendo ser removidos solamente conforme al Título IV de la Constitución, debiendo designar de entre ellos a su presidente.
- Para ser auditor general la iniciativa requiere además del cumplimiento de las fracciones II, III y IV a VI del artículo 95 de la Constitución, tener prestigio profesional, capacidad y experiencia técnica. No formar parte activa de partido político alguno ni desempeñar otro empleo o encargo salvo los no remunerados durante el ejercicio de su cargo; no podrán desempeñar cargo alguno en los poderes y las entidades fiscalizadas durante el año siguiente a la terminación de su gestión.
- Por su parte el Poder Ejecutivo Federal aparece encargado de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución y facilitar al órgano de auditoría superior los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

En general la iniciativa, salvo algunas limitaciones, contiene avances innegables para el fortalecimiento de las facultades de control político del poder legislativo al contar con un órgano fortalecido de apoyo técnico en materia de presupuesto y cuenta pública, cuyo funcionamiento oportuno y eficiente tendrá efectos multiplicadores en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones de los servidores públicos del Estado.

La iniciativa dará lugar seguramente a un intenso debate una vez que el Constituyente permanente entre a su discusión, dada la conformación más plural del Congreso y reclamará la reforma a una abundante legislación, pero esperamos que la claridad de pensamiento y el patriotismo de nuestros legisladores ayuden a allanar el camino para los acuerdos entre las fracciones, poniendo a esta institución fiscalizadora a la altura de las más modernas y avanzadas del orbe.

Sin embargo de lo anterior, en nuestra modesta opinión y a reserva de retomar el tema más adelante, la iniciativa padece de algunas desventajas,

omisiones y limitaciones técnicas que se resumen en las observaciones que siguen:

- En las visitas domiciliarias no se debe limitar al órgano de Auditoría Superior a la sola revisión de libros y papeles, sino que se le deben ampliar sus facultades para revisar disketes e información electromagnética también, en donde las instituciones cada vez más modernas guardan mucha de la información sobre sus resultados financieros. Por otra parte consideramos que debe incluirse como facultad la de citar a los funcionarios públicos y a toda persona que el órgano de Auditoría considere necesario para sus investigaciones, previéndose sanciones para el caso de desacato, salvaguardándose el respeto de sus derechos constitucionales y legales.
- Por otra parte, la exigencia del cumplimiento de las fracciones I, III, IV y VI del artículo 95 de la Constitución para ser auditor general, que entre otras cosas limita a los auditores generales a no haber tenido cargos políticos relevantes en la administración pública el año anterior a su nombramiento (lo que nos parece insuficiente), no debe llevar necesariamente a la exigencia de que los auditores generales sean por fuerza licenciados en derecho o juristas, ya que más bien pareciera que el prestigio profesional y la capacidad técnica en esta materia se inclina también hacia otras profesiones como la de contadores públicos, auditores, analistas financieros etc., lo cual debiera reflejarse de manera más clara en la iniciativa.
- La iniciativa debiera incluir una edad mínima para ser nombrado auditor general por razones naturales y legales, como ocurre en el caso de los ministros de la Corte (Cfr. art. 95 fracción II) y en otros sistemas constitucionales. Asimismo, debería incluir el supuesto de las licencias y renunciaciones de los auditores por las causas que se consideren procedentes a juicio de la Cámara de Diputados, así como la facultad de su nombramiento por parte de la Comisión Permanente en el caso de receso del Congreso General.
- El Ejecutivo al arrogarse la facultad de formular la propuesta de los Auditores Generales y que la Cámara esté en posición de nombrarlos, rompe la naturaleza de control externo que tiene el legislativo, además de que debió hacer la indicación de que se hará en terna, ya que de otra forma no se le deja opción a la Cámara para tomar su decisión, más que la de aceptar o rechazar la propuesta. Del mismo modo creemos que hizo falta anotar el tipo de mayoría que se requiere para acreditar los nombramientos de los Auditores Generales.

- La iniciativa debe completarse, para una mejor técnica Constitucional, con una propuesta de reformas a los artículos 108, 110 y 111 de la Constitución, para incluir como sujetos de responsabilidad, juicio político y declaración de procedencia a los auditores generales de la Auditoría Superior de la República.
- La derogación de la fracción II del artículo 74 constitucional, al eliminar también a la Comisión de Investigación, no anula ciertamente el que la Cámara de Diputados, por las medidas que considere pertinentes con base a la ley orgánica del Congreso General, designe a la Comisión respectiva para revisar los informes que contengan los resultados de la fiscalización y de la revisión de la cuenta pública del año anterior, ello por necesidades de organización y porque el pleno requiere para sus deliberaciones de la presentación más adecuada posible de la información para poder ser valorada. Sin embargo obliga a incorporar en el texto de la iniciativa los lineamientos generales de la autonomía del órgano de Auditoría Superior de la Federación y no dejarlo a legislación reglamentaria, por tratarse de un tema que afecta directamente la relación entre los poderes del Estado.
- Aun cuando la iniciativa es sumamente importante y el poder legislativo debiera discutirla cuanto antes, ya que de otro modo se vería inadecuado aprobarla al finalizar el sexenio, exentando al presente régimen de las consecuencias de su propia reforma, heredándolo a las siguientes administraciones. Lo anterior es posible en virtud de los artículos, Segundo y Cuarto transitorio al señalar que “ La revisión de la cuenta pública conforme al régimen previsto en los artículos que se reforman por este decreto, se hará a partir de la cuenta pública del primer ejercicio fiscal “posterior”(subrayado mío) a la fecha de entrada en vigor de la ley que regule la organización de la auditoría Superior de la Federación. La revisión de las cuentas públicas de ejercicios anteriores a la entrada en vigor de la ley citada, se efectuará por el órgano de auditoría superior de la Federación y conforme a las disposiciones vigentes en dichos ejercicios”²¹⁷.

Lo anterior trata de fundamentar la iniciativa, “con respeto al principio universal(sic) de no retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna”²¹⁸, lo cual según lo apreciamos no es del todo exacto, ya que la Suprema Corte de Justicia ha venido sosteniendo que:

²¹⁷ Cfr. idem. p. 3660

²¹⁸ Cfr. Idem. P.3658

“Es punto fuera de discusión que el poder Constitucional de la nación tiene facultad por razones sociales de política y de interés general para expedir leyes retroactivas las cuales deben aplicarse así retroactivamente”²¹⁹

Por lo tanto, la iniciativa no está exenta de la circunstancia de que de así determinarlo el Constituyente permanente, se pueda aplicar retroactivamente a la revisión de las cuentas del ejercicio en curso a su entrada en vigor o, para auditar el Fobaproa incluso.

Por otra parte, propugnamos por que, se encomiende expresamente al órgano de Auditoría Superior de la Federación la revisión técnica sobre la idoneidad, oportunidad y pertinencia de las licitaciones a que se refiere el artículo 134 Constitucional, para los casos en que se encuentren en juego contratos o convenios administrativos, concesiones con particulares o empresas (privatizaciones), así como entidades públicas, cuando estén de por medio servicios públicos, recursos o riquezas naturales, declaradas como estratégicas o prioritarias, conforme al artículo 28 de la Constitución, debiendo informarlo también a la Cámara de Diputados para los efectos de la valoración política respectiva (ver *Infra*. pp. 236 – 242).

- Finalmente, aunque la iniciativa se propone fortalecer las facultades de control del legislativo, esta con ser muy importante, no es suficiente para alcanzar el equilibrio deseable entre los poderes, por lo que resulta necesario continuar avanzando en la revisión a fondo de las demás facultades de control del poder legislativo mexicano, tarea a la cual nos abocaremos en los apartados que siguen.

II.- OTROS MEDIOS CORRIENTES DE CONTROL POLITICO.

Adicionalmente al procedimiento legislativo, se mencionan ²²⁰ como otros medios corrientes de control político de la asamblea sobre el gobierno, y que resultan distintos del mero procedimiento legislativo a los siguientes:

²¹⁹ Cfr. T. VIII p. 1034, amparo administrativo en revisión. Cía de Travesías de Comercio de la Barca S.A. 15 de mayo de 1926, mayoría 7 votos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación. Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1993 p.3347

²²⁰ Vid. Lowenstein Karl, Op. Cit p.262

- 1) Las preguntas e interpelaciones; 2) Las comisiones o comités parlamentarios de investigación; 3) Ratificación Parlamentaria de Tratados Internacionales; 4) Confirmación de determinados nombramientos hechos por el presidente; 5) informes y citatorios como oportunidad de crítica de la oposición y de los propios partidarios.

Resulta oportuno plantear aquí a manera de aclaración que estos medios de control suelen cumplir funciones diferentes acorde al fin que sirven ya de simple información o de control de acuerdo a los países en que se instituyen, por lo que nos manifestamos de acuerdo con la anotación siguiente:

“En la práctica, la diferenciación entre cada uno de estos procedimientos pudiera no ser tan clara, dependiendo de la regulación concreta que se haga en cada uno de los países. Por otra parte, es necesario precisar que dependiendo de cada sistema los procedimientos antes descritos pueden considerarse solamente como medios de información, o como medios de información y control”²²¹.

En este sentido anotamos la mención que el Maestro J. Jesús Orozco Henríquez hace de los medios empleados por las cámaras para controlar la gestión administrativa del gobierno, los que originados en los sistemas parlamentarios, permiten que las cámaras formulen de manera informada sus propios juicios, valoren plenamente la actuación del gobierno y ejerzan de manera adecuada sus diversas facultades sin obstaculizar la gestión administrativa, entre los cuales señala:

a) los informes; b) las preguntas; c) las interpelaciones; d) Las mociones y e) Las investigaciones, que a diferencia de las anteriores, se realiza fuera de las salas de las cámaras.²²²

Procederemos conforme a la mencionada clasificación de Lowenstein:

a). Preguntas e Interpelaciones.

A diferencia de lo que sucede en otros países, en el nuestro, la falta de reglamentación de las preguntas e interpelaciones que pueden formular los

²²¹ Cfr. Barquín Alvarez Manuel. Op. Cit. p 33

²²² Vid. Orozco Henríquez J. Jesús. Estudio Comparativo sobre el Organismo Legislativo en América Latina. Op. Cit pp. 113-114

legisladores y el uso poco frecuente que se hace de ellas,²²³ no nos permiten señalar a éstas, como mecanismos significativos para la obtención de la información de las cámaras o para el control legislativo que ejercen ante el ejecutivo. Más bien la oportunidad para informarse y supervisar la gestión gubernamental se presenta desde el texto constitucional con motivo de las situaciones siguientes:

Conforme al artículo 93 segundo párrafo (reformado en diciembre de 1994) los Secretarios de Despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos luego de que este abierto el período de sesiones ordinarias para dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos, así como también de que cualquiera de las Cámaras (la convocatoria puede emitirse solamente por una de las Cámaras) puede citar a estos últimos, al Procurador General de la República, así como a los Directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades (Cfr. Art. 93).

Los procedimientos en que se desarrollan estas comparecencias, se establecen en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el que establece que “Los Secretarios del Despacho, los jefes de los Departamentos Administrativos, los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el Presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda parte del artículo 93 de la Constitución sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su Dependencia, tomar parte en el debate.” (Cfr. Art. 53).

Durante la discusión, los legisladores pueden interrogar a los funcionarios y estos contestar entre los debates las interrogaciones de que fueren objeto (Cfr. Artículos 126, 127, 128, 129, 130 y 131).

En lo referente al sistema de comparecencias se afirma que:

²²³ “En México parece destinada a ser un recurso excepcional, una válvula de escape para un problema de difícil solución, pero cuya atención reclama la opinión pública” Cfr. Barquín Álvarez Manuel: El Control Parlamentario Sobre el Ejecutivo Desde una Perspectiva Comparativa. Op. Cit p. 39.

“... sobre sus efectos o consecuencias, no se puede concluir nada definitivo, ya que son indeterminados. Ninguna censura parlamentaria se ha realizado a los comparecientes, porque nada en particular se ha concluido. Pero no puede pensarse que tales actos en sí no hayan tenido consecuencias posteriores difíciles de precisar y de medir; el precio del desgaste político resulta difícil de cuantificar, pero existe de cualquier manera. Para los partidos de oposición, las comparecencias y las intervenciones probaron ser un medio útil de ejercer presión y dejar oír su voz crítica, con una gran cobertura de medios masivos de comunicación y gran expectación de todos los sectores. En fin, por el desarrollo y resultados de tales sesiones es posible que la aplicación del segundo párrafo del artículo 93 constitucional continúe siendo excepcional. Por lo pronto, diversas peticiones de algunos diputados de la oposición, en el sentido de que se llamara a comparecer a otros altos servidores de la administración pública federal, no han sido secundadas por la mayoría.”²²⁴

Reglamentar la presentación de las preguntas y las interpelaciones que los representantes populares puedan dirigir a los funcionarios de la Administración, con el fin de obtener información o como mecanismo de control, es una práctica existente en sistemas constitucionales no solo parlamentarios, sino incluso de corte presidencial, como muestra de su utilidad para una sana práctica parlamentaria y como muestra del grado de avance democrático alcanzado por sus sociedades. A los mexicanos no nos haría daño el reconocimiento y regulación de estas prácticas, antes por el contrario nos fortalecería en nuestra vida pública, al transparentar la actuación de la administración, salvo en los casos que se considere su reserva por motivos estrictos de seguridad.

b). Las Comisiones o comités parlamentarios de investigaciones:

En la medida en que la falta de reglamentación de las preguntas e interpelaciones no han permitido su adecuado desarrollo en nuestro medio, ya como instrumentos informativos o como control político, así como porque los informes y comparecencias no cumplen más que un papel de

²²⁴ Cfr. Barquín Álvarez Manuel. El Control Parlamentario Sobre el Ejecutivo Desde una Perspectiva Comparativa. Op. Cit. pp. 39-40

legitimación del sistema político favoreciendo la imagen presidencial o porque se apliquen de manera excepcional; la facultad de investigación que se deriva del tercer párrafo del artículo 93 están llamados a ser objeto de un uso mayor por las cámaras, para informarse con más detalle de lo que se pueda lograr con las intervenciones o cuestionamientos a los Secretarios de Estado y demás funcionarios que ante ella comparecen, ya como una forma de conocimiento directo de la gestión administrativa en la preparación de la legislación al efecto o de control de la gestión del ejecutivo, puesto que dicha norma deja a la decisión de cuarta parte (en el caso de la de diputados) o de la mitad (en la de senadores) de sus miembros la integración de las comisiones de investigación, como se desprende del texto constitucional:

“Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”(Cfr. Art. 93 3er Párrafo).

Ahora bien, ciertamente en las dos cámaras del Congreso federal existen Comisiones permanentes y especiales (están enunciadas hasta 50 comisiones permanentes, de menor número en la Cámara de Senadores) de acuerdo a lo señalado por los artículos 65 y 66 Del Reglamento para el gobierno interior del Congreso General, dentro de las cuales (multipartitas desde 1977) en la Cámara de Diputados destaca la Comisión de investigación que lleva a cabo una labor de control y vigilancia del gobierno y de la administración.

El artículo 65 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General dispone que “ para el despacho de los negocios se nombrarán por cada una de las cámaras, comisiones permanentes y especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución”. (Cfr. Artículo 65 del Reglamento para el gobierno interior del Congreso General). A este respecto es ilustrativa la apreciación que de su accionar hace el Dr. José Luis Vázquez Alfaro:

“En la práctica, las comisiones permanentes de las Cámaras trabajan de una forma más o menos regular para controlar el funcionamiento del conjunto de la administración, pero ellas tienen poderes de investigación limitados,

además, ellas no ejercen sus poderes para convocar a los funcionarios que en realidad, pueden sustraerse a la actividad de las comisiones.²²⁵

Adicionalmente los artículos 89 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos facultan a las comisiones de la cámara de Senadores, para que por conducto de sus presidentes soliciten la información y las copias de documentos que requieran para el despacho de sus negocios, los que deberán ser proporcionados en términos de ley, y que en caso de negativa, autoriza a la comisión a dirigirse en queja al Presidente de la República. También los autoriza a que para ilustrar su juicio, se entrevisten con los funcionarios públicos, obligados a guardar a los Senadores las consideraciones debidas (los artículos 89 y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, incluye esta facultad para las comisiones de ambas cámaras).

En este aspecto se ha considerado que:

“... con fundamento en las facultades implícitas previstas en las fracción XXX del artículo 73 constitucional, se debieran establecer sanciones en la referida ley orgánica para los casos de desacato según su gravedad y no solo como actualmente ocurre- el acudir en queja ante el titular de la dependencia o el Presidente de la República; incluso, se estima que el desacato puede llegar a considerarse, en el caso de servidores públicos de alta jerarquía, como causa de juicio político, en virtud de que representa un ataque a las instituciones democráticas y una violación a las leyes federales que trastorna el funcionamiento de las instituciones, por lo que procedería la destitución y/o inhabilitación del infractor.”²²⁶

Planteamiento con el cual nos manifestamos también de acuerdo, pues ya es hora de decidirse en nuestro país por una mayor respetabilidad de nuestro Congreso como paso necesario a la instauración de un verdadero Estado de Derecho.

Por esta circunstancia, y solo entendiéndola como una precisión del legislador en favor de las cámaras se ha llegado a explicar el porqué del

²²⁵ Cfr. Vázquez Alfaro José Luis. El Control de la Administración Pública en México. Op. Cit p. 273

²²⁶ Cfr. Orozco Henríquez J, Jesús. Estudio Comparativo Sobre el Organo Legislativo en América Latina. Op. Cit. p 115

tercer párrafo del artículo 93 constitucional,²²⁷ ante la citada autorización general preexistente para crear Comisiones especiales con funciones investigadoras contenida en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. En todo caso y pese a considerarse un avance por aportar mayor racionalidad en el ámbito de las empresas descentralizadas y de participación estatal mayoritaria, el hecho de haberse consignado en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Congreso que: “Son Comisiones de investigación aquellas que se forman para tratar los asuntos a que se refiere el párrafo final del artículo 93 constitucional”(Cfr. Art. 52).

Induce a pensar, no solo en la utilización temporal y excepcional de estas comisiones, sino también en sus alcances limitados, tanto porque tiene como único objeto el informar al Ejecutivo Federal del resultado de las investigaciones, y quién decidirá discrecionalmente lo conducente, como por excluir a la administración centralizada como objeto de sus actividades, lo que a decir del Lic. J. Jesús Orozco Henríquez:

“... se considera indispensable que, en lugar de que solo se integren eventualmente comisiones investigadoras, se confieren facultades permanentes de investigación a las diversas comisiones legislativas ordinarias, tal y como ocurre en los estados unidos, donde han desempeñado una función relevante de control. En este sentido, a pesar de que la constitución de los Estados Unidos no faculta expresamente al Congreso para controlar la gestión administrativa, éste en ejercicio de facultades implícitas ha establecido que, a fin “de ayudar al Congreso a apreciar la administración de las leyes y a desarrollar las enmiendas a la legislación complementaria que estime necesaria, cada comisión permanente del senado y de la Cámara de Representantes ejercerá una continua vigilancia de la ejecución por las agencias administrativas de las leyes que pertenezcan a la jurisdicción de cada comisión...”²²⁸

Este mismo resultado lo podría seguir nuestro Congreso con solo reformar su ley orgánica sin que pueda ser objeto de veto presidencial.

Por nuestra parte reafirmamos una vez más, la necesidad del reforzamiento de las facultades de nuestro Congreso, particularmente en la funcionalidad de sus comisiones de investigación, asegurando su pluralidad, dotándoles de

227 Vid. Barquín Alvarez Manuel. El Control Parlamentario Sobre el Ejecutivo Desde una Perspectiva Comparativa. Op. cit pp 45 y ss.

²²⁸ Cfr. Orozco Henríquez J. Jesús. La División de Poderes. Op. Cit p. 662

mayor coactividad en sus actos y abriéndoles el campo del objeto de sus investigaciones en el conocimiento de la verdad, para que el Congreso pueda estar a la altura de los enormes retos que nuestra sociedad plantea y que amenaza con rebasar las capacidades de los otros órganos del Poder público.

c). Ratificación parlamentaria de tratados internacionales:

De forma relacionada los artículos 76 fracción I y 89 fracción X de la Constitución consignan la participación del Senado en la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal, los cuales en términos del artículo 133 constituyen conjuntamente con la Constitución y las leyes del Congreso que emanen de la propia Constitución, la ley suprema de toda la unión.

Hasta antes de 1874, la facultad de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebrada por el Ejecutivo correspondió al Congreso General, siendo en la mencionada fecha que bajo la influencia de la Constitución Americana, que se atribuyó al Senado la facultad exclusiva para la aprobación de los tratados internacionales quedando igual su texto en el proyecto de Constitución de Primer Jefe Constitucionalista en el artículo 76 mismo artículo que hasta la fecha lo contiene y que por reforma de 1977, la fracción I del artículo 76 amplió las facultades exclusivas del senado, el cual quedó investido también con la atribución de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, cuyos principios normativos fueron incorporados al texto constitucional el 11 de mayo de 1988, incluyendo: La autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La base del análisis son los informes anuales presentados ante el Congreso por el presidente y el correspondiente al secretario del despacho.

Al respecto el Lic. Diego Valadez ha precisado que:

“De hecho con esta modificación solo se recogió en la letra constitucional una práctica tradicionalmente observada por el Congreso mexicano, que consiste en realizar un análisis del informe presidencial.”²²⁹

Para el Dr. Manuel Barquín Alvarez, esta función de control del senado al igual que otras contenidas en el artículo 76 “... no aportan indicadores útiles para evaluar el control del Senado sobre el ejecutivo.”²³⁰

Así mismo que a diferencia del sistema norteamericano, no ha habido por parte del Senado mexicano oposición a la política del ejecutivo.²³¹

Ha sido muy alto el grado de poder alcanzado por el Presidente, al tener únicamente que enfrentar desde hace ya un período largo de tiempo, a un Senado mayoritariamente integrado por sus propios partidarios, para comprometer al país ante otras naciones en todo tipo de temas, que impactan nuestra legislación interna y ponen en juego, arriesgando la soberanía nacional. Si antes constituyó una garantía contra la intervención extranjera, hoy día en que las relaciones internacionales son base de la interdependencia de nuestras sociedades globalizadas, no nos podemos permitir el riesgo de un activismo presidencial desbordado para comprometer a la nación, sin la ponderación más consensada por nuestro órgano legislativo y por ende de todas las fuerzas políticas representadas en él.

Es necesario, ante los cambios alcanzados en el panorama internacional, que los intereses de los mexicanos no se encuentre ubicados en la decisión o talento de un solo hombre, sin el consejo de nadie, por inteligente que parezca, el Senado ante su nueva conformación pluralista debe validar con sus deliberaciones de manera calificada (dos terceras partes) aquellos compromisos que modifiquen nuestra legislación, comprometan los recursos del Estado, modifiquen el territorio nacional o afecten la soberanía de nuestra nación.

²²⁹ Cfr. Valadez Diego. La Relaciones de Control Entre el Legislativo y el Ejecutivo en México. Op. Cit p. 224

²³⁰ Cfr. Barquín Alvarez Manuel. Las Funciones de Control del Senado en Relación con la Preeminencia del Ejecutivo. Op. Cit. p 79

²³¹ Vid. Barquín Alvarez Manuel. Id. pp. 79-80

d). Confirmar determinados nombramientos hechos por el presidente

Los artículos 76 fracción II; y 89 fracciones III, IV y V constitucionales, de manera correlacionada prevén la participación del Senado para ratificar los nombramientos hechos por el Ejecutivo de la Unión en los siguientes casos: Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

En los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente de acuerdo al artículo 79 fracciones V y VII conserva las atribuciones referidas al Senado en esta materia.

Tratase en el presente caso de uno de los controles interórganos eficaces sobre el gobierno, que sobre todo en los Estados Unidos promueve que la aptitud del candidato sea sometida con frecuencia a un detenido examen.

Este carácter de control eficaz que posee en el constitucionalismo democrático hace concebir entre nosotros que:

“En ciertos casos, pues las cámaras pueden negar su aprobación a los nombramientos que les proponga el ejecutivo y que no consideren idóneos en los supuestos previstos constitucional o legalmente.”²³²

Lo anterior resulta válido únicamente para los supuestos ya mencionados en los artículos 76 fracción II y 89 fracciones III, IV y V, pero no en lo referente al nombramiento de los secretarios del despacho, al consignarse su libre nombramiento como facultad del presidente en la fracción II del artículo 89 constitucional así como a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento y remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, lo que ha hecho expresar que:

“...indudablemente constituye uno de los mecanismos que hacen gravitar la balanza del poder en favor del ejecutivo, suprimiendo uno de los controles más importantes del legislativo sobre el ejecutivo, incluso sobre la propia administración, por lo que podría ser uno de los elementos que configuren o

²³² Cfr. Orozco Henríquez J. Jesús. Estudio Comparativo Sobre el Órgano Legislativo en América Latina. Op. Cit. p. 112

denoten un presidencialismo reforzado y, por lo tanto podría aumentar la lista de los indicadores de esta variante que el propio Hauriou enumera.²³³

Uno de los efectos inconvenientes de esta amplísima libertad de nombramiento que posee el Presidente ha sido en nuestro medio, el que se hayan mantenido sistemas de reclutamiento y selección de personal en la Administración Pública, que no operan técnicamente en beneficio de la eficiencia y eficacia administrativa, sino que imperan criterios de grupos de interés o de clientelismo político, que han mantenido postrada a la Administración y a nuestra sociedad ante las expectativas de los intereses en juego, no siempre a favor de la nación. Reiteramos por ello, la urgencia de que se legisle para establecer el servicio civil de carrera, para profesionalizar a la Administración Pública de una vez por todas y dejar de convertirla en arena para la continuación de la lucha política, que muy poco ha aportado para nuestra superación y desarrollo como país.

e) . - Informes y citaciones:

El Presidente asistirá a la apertura de sesiones ordinarias del primer período y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país (Cfr. art. 69).

De la misma manera, también los Secretarios del Despacho y los jefes de los Departamentos administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos y cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos y actividades. (Cfr. Art. 93 primer y segundo párrafos).

Con estas oportunidades para informarse, las Cámaras cuentan con información oficial que les permite ampliar su conocimiento de los asuntos.

²³³ Cfr. Barquín Álvarez Manuel. Las Funciones de Control del Senado en Relación con la Preeminencia del Ejecutivo. Op. Cit p. 74

públicos, afinando su criterio sobre la marcha de la administración pública, misma que no es tan diferente a las oportunidades con que cuentan otros órganos legislativos en regímenes presidencialistas en nuestro hemisferio.

El sistema de informes como oportunidad para la crítica de la oposición y de los propios partidarios, como actos propiciatorios del control legislativo, en nuestro medio, han mantenido fines de legitimación política y escaparate de protagonismo presidencialista.

“En los informes presidenciales, más que en ningún otro momento, los presidentes justifican acciones emprendidas... anuncian medidas de importancia... o legitiman sus propias administraciones, mediante el recuento de los logros alcanzados.

Han dejado pues, de ser una medida exclusiva de la división de poderes, para transformarse en un indicativo del sistema político mexicano.”²³⁴

III. JUICIO POLITICO (IMPEACHMENT)

Control interórgano extraordinario del legislativo ante el ejecutivo, la acusación(Impeachment), juicio de responsabilidad política o juicio político, constituye una valiosa oportunidad para sancionar con el abandono del puesto y con la inhabilitación para ejercer puestos públicos, a aquellos servidores públicos, que sobre todo durante el período de su encargo resultan prácticamente inamovibles y cuya conducta política o administrativa llega a ser considerada como irresponsable.

El Título IV de la Constitución política de 1917 prescribe en seis artículos (del 108 al 114) el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, diferenciando los sujetos, las distintas clases de responsabilidad en que pueden incurrir y las sanciones a que se harán acreedores, previa substanciación a través de procedimientos autónomos.

En lo referente a la responsabilidad política, la Constitución, prescribe como conducta sancionable mediante juicio político(a los servidores públicos

²³⁴ Cfr. González Oropeza Manuel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Op. Cit. P. 161

señalados en el artículo 110), el incurrir(en el ejercicio de sus funciones) en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. (Cfr. Art. 109 fracc. I).

Es en la norma reglamentaria, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo artículo 7º, que se regulan las conductas generadoras de responsabilidad, sancionable previo juicio político.

Artículo 7º. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- IV. El ataque a la libertad del sufragio.
- V. La usurpación de atribuciones
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, o a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de las ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo: Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal. (Cfr. Art. 7 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Todas estas causales mencionadas, ciertamente contrastadas con la precisión y la objetividad con que deben ser descritos los tipos penales se les podrían aplicar el certero comentario siguiente:

“...se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende en buena medida de los criterios imperantes entre los miembros de las cámaras. De este modo, el juicio político se presenta como un instrumento para remover o inhabilitar a los servidores públicos de alta jerarquía, pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida; función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto para evitar los excesos de la pasión política.”²³⁵

De esta manera se destaca la naturaleza política contenida en esta facultad, sobre el aspecto jurídico de su regulación, ya que es al Congreso como órgano político a quien corresponde la valoración evidentemente subjetiva de la existencia y gravedad del acto u omisión, por lo tanto esta valoración se presenta en un marco de cierta generalización que da cabida a la discrecionalidad del órgano controlante para emitir su decisión, la cual incluso es inatacable una vez producida.

En cuanto a Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales se les responsabiliza por violaciones a la Constitución y a las leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales (locales en el caso del Distrito Federal inciso (h, de la fracción VI del artículo 122 Constitucional). Habría que agregar, que en el caso del jefe del Distrito Federal, este podrá ser removido de su cargo por el senado, o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, a solicitud de la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, inciso (i, de la fracción VI del artículo 122 constitucional.

En lo relativo a los sujetos de juicio político, el artículo 110 constitucional incluye a una amplia lista de altos servidores públicos de los tres poderes, tales como: Senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la judicatura Federal, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la

²³⁵ Cfr. Orozco Henríquez J. Jesús, *La División de Poderes*. Op. Cit. pp 664-665

República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, los Magistrados y jueces del fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Asimismo los, Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, son sujetos de juicio político (reiterando lo señalado en el tercer párrafo del artículo 108).

Los artículos 74 fracción V segundo párrafo y 76 fracción VII correlacionadamente con el artículo 110 constitucional instituye de manera exclusiva por una parte a la cámara de Diputados como órgano de acusación, la que se pronunciará previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes una vez substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado, y por la otra a la de Senadores, para erigirse como jurado de sentencia en los juicios políticos que se lleven a cabo contra los servidores públicos, en los términos de esta última disposición y del cuarto párrafo del artículo 111 constitucional por lo que toca a los casos de acusación en contra del Presidente de la República, y cuya resolución deberá provenir de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión de dicha cámara, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncias, ante la Cámara de Diputados, nos dice el último párrafo del artículo 109 constitucional.

Sobre la naturaleza de esta parte de la disposición Constitucional, el Dr. Manuel Barquín Álvarez ha señalado que:

“Se trata de una especie de acción popular restringida, por cuanto excluye a los extranjeros y sólo constituye un acto previo a la decisión de la Cámara, que puede discrecionalmente apreciar la procedencia de la denuncia y ejercitar la acción.”²³⁶

²³⁶ Cfr. Barquín Álvarez Manuel. El Control Parlamentario Sobre el Ejecutivo Opus Cit. pp. 58-59.

Las declaraciones y resoluciones de ambas cámaras resultan inatacables, por tal circunstancia no está de más recordar con el Dr. José Luis Vazquez Alfaro que:

“La decisión final puede ser absolutoria o de condena. En este caso, se determinará la pena y se comunicará a los órganos encargados de aplicarla y al Ejecutivo para su conocimiento y su publicación en el *Diario Oficial de la federación*”²³⁷.

Una decisión condenatoria por parte del Senado conllevará una sanción, que de acuerdo al tercer párrafo del artículo 110, consistirá en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Sin embargo en el caso de los Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. En el caso del jefe del Distrito Federal es el propio Senado o la Comisión Permanente a quienes compete la aplicación de la sanción a solicitud de la mitad de los miembros del propio senado o de la Comisión Permanente en su caso.

Por lo que se refiere a la declaración para proceder en contra de los servidores públicos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, el artículo 111 constitucional establece el procedimiento previo, ante la Cámara de diputados, correspondiendo a ésta la facultad para declarar la procedencia de la acusación, cuando se trata de los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los Jefes de Departamento administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. La declaración de la Cámara debe de ser por mayoría absoluta de sus miembros, ya sea de carácter afirmativo o negativo.

²³⁷ Cfr. Vazquez Alfaro José Luis. Op. Cit p. 270

Con la declaración de que ha lugar a proceder, el sujeto quedará separado de su cargo y a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley y si fuere negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero al no prejuzgar sobre el fondo, puede prosperar una vez que el acusado cese en el desempeño de sus funciones.

Para el caso de la procedencia penal por delitos federales en contra de Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

En lo correspondiente al Presidente de la República como ya se refirió, de acuerdo al artículo 108 segundo párrafo correlacionado con el 111 cuarto párrafo y 110 constitucionales, durante el tiempo de su encargo solo habrá lugar a que la Cámara de Diputados previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión, proceda a acusarlo por traición a la patria y delitos graves del orden común ante la Cámara de Senadores, quien mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Originado el Impeachment en la tradición parlamentaria inglesa, nuestro sistema recibe su influencia del Impeachment norteamericano, sin embargo, a diferencia de su modelo que si ha alcanzado a alguno de sus mandatarios, su eficacia entre nosotros está por demostrarse todavía ya que como ha señalado el Dr. Manuel Barquín Alvarez.²³⁸

²³⁸ Este autor en un interesante estudio comparativo ha deducido que el Impeachment en los Estados Unidos no es un procedimiento para sancionar políticamente a los miembros del Congreso quien es el que decide la expulsión o suspensión de sus miembros ante los supuestos de responsabilidad política que se presentan, pero comparativamente con el impeachment inglés tampoco le concede una gran eficacia como se desprende de la observación siguiente:

“No obstante, el juicio político tampoco ha sido efectivo contra los integrantes del Poder Ejecutivo, tal como lo fuera en Inglaterra. Por lo menos la efectividad que ha logrado en reducidas ocasiones se traduce en la forzosa dimisión o separación del cargo antes de llegar a una decisión final sobre la responsabilidad política en cuestión.” Cfr. González Oropeza Manuel. La Responsabilidad Política en el Derecho Constitucional Americano. En Anuario Jurídico UNAM XI 1984 P.482

“Cabe afirmar que durante la vigencia de la Constitución la disposición, no ha puesto nunca en peligro la permanencia del ejecutivo, lo que no se puede afirmar con respecto de la disposición similar que consigna la Constitución norteamericana, que durante el siglo pasado llevó a un presidente Andrew Johnson, hasta el punto de ser depuesto por el Senado, solo que no se lograron reunir los votos necesarios. En este siglo, el caso de Richard Nixon es suficientemente ilustrativo, aun cuando no se haya llegado a pronunciar el Senado, pues su renuncia obviamente fue provocada por la amenaza de una decisión negativa para el presidente de los Estados Unidos, tanto en lo personal como en su carácter institucional.”²³⁹

En efecto la no puesta en práctica hasta ahora en contra del ejecutivo de esta disposición, no ha permitido incluso, que el Congreso pueda fijar como instancia de última decisión,²⁴⁰ criterio sobre la interpretación que debe darse a la frase de, *traición a la patria y delitos graves del orden común*, al no hallarse estos enumerados en la ley reglamentaria, por lo que de acuerdo con el Dr. Jorge Carpizo:

“...el *quid* del juicio de responsabilidad del presidente se encuentra en sí se reúnen en la cámara de diputados los votos para acusarlo, y si se reúnen en el senado los votos para destituirlo.”²⁴¹

En esta expresión es posible colegir, que las facultades constitucionales de control se encuentran supeditadas a la fuerza parlamentaria de los partidos, debido a su número, disciplina y cohesión, lo que nos permite afirmar también, que no solo en relación con el juicio político resulta valedera la anterior expresión transcrita, sino que relacionada con la independencia del legislativo, el sentido en que se forma la voluntad de los representantes ciudadanos, engloba a todas las demás facultades del legislativo ya mencionadas, en las que este órgano participa de manera colegiada tomando sus decisiones por consenso de las fracciones parlamentarias que lo integran, lo que nos lleva al terreno sociológico político de las relaciones entre gobierno y partidos, entre mayorías y minorías legislativas.

“ Hay que recordar... que todo proceso de control está condicionado por la estructura y dimensión de los partidos y de los grupos parlamentarios que

²³⁹ Cfr. Barquín Álvarez Manuel. Las Funciones de Control del Senado en Relación con la Preeminencia del Ejecutivo. Op. Cit p 80

²⁴⁰ Vid. Carpizo Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit pp. 209-214

²⁴¹ Cfr. Carpizo Jorge Ibid. p. 212

tienen asiento en el Congreso, órgano único al que se atribuye esta facultad...²⁴²

El Dr. Ignacio Burgoa que considera a los partidos políticos como representantes de corrientes de opinión de la ciudadanía sobre la problemática de un pueblo que confrontan, valorizan y censuran a los titulares de los órganos del Estado, reconoce que:

“La vida democrática no puede desarrollarse sin dichos partidos, los cuales cuando son “de oposición”, representan un equilibrio entre los gobernantes y los gobernados, o sea, fungen como controles del gobierno.”²⁴³

Por todo ello, consideramos, que el estudio relacionado con los controles interórganos del legislativo ante el Ejecutivo presidencialista (lo mismo que en regímenes de gobierno parlamentario y de Asamblea), no debe soslayar que dichos controles se encuentran condicionados por el sistema de partidos políticos y de las fracciones parlamentarias que interactúan en el Congreso de la Unión. Toda la actividad de control en el legislativo y la interpretación de sus resultados, se da en el contexto del pluralismo existente hoy en día, lo que nos permite distinguir a una mayoría que apoya al gobierno y la oposición, cuyo comportamiento en general, pero en especial relacionado a los controles políticos, adquiere perspectivas divergentes que es menester clarificar para tener una idea más precisa sobre la efectividad que mantienen estos controles (o posibles controles) en nuestro régimen.

No podemos entonces por lo menos que mostrarnos de acuerdo con todos aquellos que consideran que el estudio de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo rebasa lo meramente jurídico formal y se proyecta en las expectativas sociales y políticas de los ciudadanos marcando los perfiles reales de nuestro verdadero avance político.

“El estudio de las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo no se agota con la revisión del marco normativo que las rige. La conformación del Legislativo tiene enorme repercusión en su actividad. Un Congreso compuesto de políticos rutinarios no puede ser otra cosa que el espejo de sus integrantes; lo mismo vale decir si se trata de inexpertos o de dogmáticos. La

²⁴² Cfr. Sánchez Agesta Luis. Sistema Político de la Constitución Española de 1978. Editorial, Revista de Derecho Privado, 1987 Madrid, España p. 371

²⁴³ Cfr. Burgoa Orihuela Ignacio. Op. Cit p 609

responsabilidad política de participar en un órgano representativo de la nación se ve con frecuencia desvirtuada por actitudes de sumisión no pedida o de irreflexión no esperada.²⁴⁴

Por tal motivo y a fin de hacer más completo el estudio del tema que nos ocupa en el presente capítulo, a continuación abordaremos el análisis del control desde la perspectiva que adquiere con la participación de la mayoría y la minoría desde el interior de nuestro Congreso.

D. EL PAPEL DE LA MAYORÍA Y LA OPOSICIÓN EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE CONTROL.

Apoyados en los artículos 39, 40, 41 y 49 constitucionales, podemos expresar, que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo; que el poder público dimana del pueblo para su beneficio; que su voluntad es constituirse en una República representativa, democrática y federal; que su soberanía la ejerce por medio de los poderes de la Unión y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, reconociendo que los partidos políticos como entidades de interés público tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyendo a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

La soberanía popular en nuestra constitución determina la elección popular de los titulares de los órganos del poder público, ejecutivo y legislativo en los que reside el poder político, con la participación de los partidos políticos, por lo tanto deja fuera la posibilidad de la existencia de un órgano soberano constituido o partido político titular de la soberanía y al consagrar la división de poderes que mutuamente se equilibran, cierra la posibilidad de que uno de los órganos se haga ilimitado y soberano.

Lo anterior resulta relativizado en los hechos, ya que como lo señala Karl Lowenstein:

²⁴⁴ Cfr. Valadez Diego. Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México. En Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. Op. Cit. p 229

“En la actualidad, sin embargo, la aparición de los partidos políticos ha transformado radicalmente la independencia funcional tanto del parlamento como del gobierno; ambos están sometidos constantemente a la intervención extraconstitucional de los partidos en el proceso del poder, siendo solo, en realidad, creaciones de estos. Además, el parlamento y el gobierno están sometidos de forma creciente a la influencia más o menos sutil de los grupos pluralistas organizados.”²⁴⁵

Por su parte Maurice Duverger ha señalado que:

“El grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas por las Constituciones. Así, el partido único entraña una concentración de poderes muy estrecha, incluso si los textos establecen oficialmente una separación más o menos acentuada. La rivalidad de los partidos debilita los lazos que podría establecer cada uno entre el parlamento y el gobierno: la separación constitucional de los poderes posee de nuevo, pues, cierta eficacia; puede incluso multiplicarse por una separación de los partidos, que procede de la especialización de cada partido en una función determinada.”²⁴⁶

La figura del diputado como representante de la nación (artículo 51 constitucional) con iniciativa y libertad, resulta limitada por el partido o la fracción parlamentaria por sus exigencias de disciplina y de orientación política, por lo cual, es en la realidad, que el accionar disciplinado de los partidos políticos ha venido a alterar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo mexicano (el partido oficial en sus diversas mutaciones, primero como PNR, luego como PRM y como PRI suma 69 años en el poder), suplantando sus relaciones orgánicas, afectando sobre todo la independencia de un órgano legislativo carente además de apoyo técnico para su gestión como el nuestro, lo que ha permitido en los hechos una mayor predominancia del ejecutivo:

“... habrá que tener muy en cuenta el impacto de los partidos políticos. La presencia en la Cámara Legislativa de unos partidos fuertes y disciplinados, protagonistas electorales y gubernamentales, altera profundamente la misma definición del parlamentarismo. Los partidos políticos que, por repetir los

²⁴⁵ Cfr. Lowenstein Karl. Teoría de la Constitución. Op. Cit p 254

²⁴⁶ Cfr. Duverger Maurice. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica, Primera edición 1957 novena reimpresión 1984 p. 419-420

términos acuñados por Sartori, convierten el parlamento en un auténtico "controlador controlado": los controladores coinciden con los controlados. El sentido político del parlamentarismo se define por una sola fórmula: la mayoría debe tener su ejecutivo, su gabinete; a la mayoría debe corresponder en la jefatura del Estado un miembro de su propio partido, que es, al mismo tiempo, jefe del partido.²⁴⁷

Este fenómeno partidocrático se encuentra muy extendido en los países democráticos en el mundo y ha impreso su sello en nuestra cultura como fórmula de la moderna configuración de nuestras legislaturas, derivando en una dualidad entre la normalidad reflejada en la estructura visible de gobierno y la discreción de los acuerdos importantes entre gobierno y los dirigentes partidarios muchas veces a espaldas de la voluntad popular.

"En la lógica del régimen parlamentario de hoy en día media una relación fiduciaria entre la mayoría y el gobierno. También en un régimen presidencialista lo normal es que el Ejecutivo tenga en la Legislatura una mayoría afin. En ambos la verdadera dialéctica de la separación de poderes se cumple entre el gobierno y su mayoría, por una parte, y la oposición por la otra."²⁴⁸

Ante lo expuesto, procede extender el análisis acerca de los papeles que juegan la denominada mayoría y la oposición en nuestro Congreso, por la trascendencia que adquieren como centro de acuerdos y diferencias y por ende para el ejercicio de las facultades de control político como clave fundamental para alcanzar el adecuado equilibrio interórgano entre el Ejecutivo y el legislativo mexicanos, no sólo desde la constitución escrita, sino desde la constitución real.

I. LA MAYORIA Y EL CONTROL POLITICO

De acuerdo con el artículo 63 de la Constitución, las sesiones de las cámaras no se pueden abrir ni ejercer el cargo si no concurren a ellas más de la mitad del número total de sus miembros. Esta regla mayoritaria resulta modificada en el caso del artículo 84, el que requiere la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de los miembros del congreso cuando

²⁴⁷ Vid. Duarte Rivas Rodolfo. Significado del Poder Legislativo en la Reforma del Estado. Op. Cit. p. 68

²⁴⁸ Cfr. Ibid. p.69

constituido en colegio electoral en caso de falta absoluta del presidente, debe nombrar en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino.

Habiendo *quórum* las decisiones se adoptan por votación de la mayoría de los miembros que se encuentren presentes, por lo tanto en ninguna votación la sola minoría puede decidir. Hay que agregar con el Dr. Felipe Tena Ramírez que hay dos clases de mayorías: la absoluta y la relativa: la primera la forman más de la mitad de los votantes siendo la que decide cuando hay dos proposiciones y la relativa es la que decide entre más de dos proposiciones, alcanzando el triunfo la que obtenga el mayor número de votos aunque no exceda de la mitad del total de votantes.²⁴⁹

Considerada como excepción a la regla general sobre mayorías absolutas y relativa, las denominadas mayorías calificadas resultan frecuentes en nuestro texto constitucional, tales son los casos siguientes:

Los consignados en los artículos 41 para elegir a los Magistrados del Tribunal Federal Electoral por voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de diputados a propuesta del Presidente de la República y la de los cuatro miembros de la judicatura federal que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integren la sala de segunda instancia, que serán electos por cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de Diputados de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que en defecto de no alcanzar la citada mayoría después de nueva propuesta admite su elección por mayoría simple.

El artículo 62 inciso (c), que prescribe una mayoría de las dos terceras partes del número total de votos para superar el veto del Ejecutivo; el artículo 73 fracción III numeral 5° que para votar la erección de un nuevo estado exige la votación de las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras. La misma mayoría se requiere para que la Comisión Permanente pueda acordar la convocatoria del Congreso o una de sus cámaras a sesiones extraordinarias de acuerdo al artículo 79 fracción IV; en el caso marcado por el artículo 110 en que la Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia aplique la sanción en juicio político por las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión y en el supuesto del

²⁴⁹ Cfr. Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. p 286

artículo 111 para resolver sobre la acusación contra el Presidente de la República; el artículo 76 fracción V consigna este tipo de mayoría para nombrar gobernador provisional por parte del Senado y finalmente la exigencia de dicha mayoría de las dos terceras partes para el caso de acordar las reformas y adiciones a la Constitución conforme al artículo 135.

La regla mayoritaria, constituye uno de los principios lapidarios de la legitimidad del sistema político democrático (el otro es la igualdad política²⁵⁰), por lo tanto el hecho de que dicha mayoría prepondere y tenga primacía contra la voluntad minoritaria es una consecuencia necesaria de este principio (la democracia exige la decisión de la mayoría). En este sentido la vinculación que se da entre mayoría y gobierno resulta en una mutua y recíproca dependencia, el denominado "continuum mayoría-gobierno".

En esta relación, el ejecutivo en México vía partido oficial (PRI) es el que normalmente ha mantenido la dirección de la mayoría en el órgano legislativo que lo respalda, manteniéndose así el correcto funcionamiento del sistema político en detrimento muchas veces de la propia independencia de la mayoría en el legislativo, absteniéndose frecuentemente de participar en determinaciones que afecten al gobierno aun en contra de la opinión pública, desvirtuando y desactivando las iniciativas de la oposición que ponen en situación embarazosa al ejecutivo.

"El PRI partido semioficial o completamente preponderante ha sufrido un proceso interior de centralización, habiéndose concentrado los poderes en el comité ejecutivo nacional y, dentro de este, en el presidente del mismo, quien realmente es nombrado y removido por el presidente de la república. Este designa también a los dirigentes de los sectores que integran el partido salvo el líder de la CTM."²⁵¹

En este entorno, las decisiones del órgano legislativo, dominado por los integrantes de un mismo partido, encargado entre otras cosas de ejercitar las facultades constitucionales de control en sus relaciones con el ejecutivo a quien debe de mantener en orden, pero de quien depende en última instancia, resultan en actuaciones disimuladas, dilatorias o francamente reticentes, tratando de que el control no llegue a sus últimas consecuencias y cuando

²⁵⁰ Vid. Manzella Andrea. Op. Cit. p. 206-207

²⁵¹ Cfr. Carpizo Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit p. 190

finalmente determina participar, lo hace no por complacer a la minoría sino por excepción o ejemplaridad al imponer disciplina a sus propios integrantes caídos en desgracia ante el sistema.

Adicionalmente, en el terreno del control, es a la mayoría a quien se le atribuye comúnmente como de su responsabilidad, el control del cumplimiento del programa de gobierno ofrecido a los electores y que los llevó al poder, el cual en realidad resulta en una vigilancia más suave y tolerante en la medida que ejercita por un solo partido monocolor (crece en intensidad en las coaliciones de partidos) y cuyas desviaciones o diferencias surgidas en el proceso de su cumplimiento son resueltas con frecuencia por medio de acuerdos alcanzados fuera del órgano legislativo y sin mayor difusión hacia la opinión pública, tratando de conservar sobre todo el orden y el respeto hacia las líneas generales de la actuación gubernamental.

Con la soberbia de la mayoría, sin ningún respeto por la participación de la minoría, al legislativo se le anularía en los hechos la posibilidad de actuar en el sentido que la Constitución y la sociedad espera, borrándose el equilibrio que la división de poderes garantiza como límite al poder excesivo, apoderándose por vía de la lucha política partidista de la decisión de la representación popular, permitiendo pasar sin mayores modificaciones todas las iniciativas o proyectos legislativos del ejecutivo; convirtiéndose en receptores de las líneas que desde arriba dicta el poder; festinando los éxitos gubernamentales, mientras se bloquea o prohíbe la publicidad de los debates que le perjudiquen, en fin se desdeña y desplaza a la minoría tratando de convertirla en una voz en el desierto, desalentando su éxito, al mismo tiempo que sin contrapeso se propician la irresponsabilidad de los gobernantes, favoreciendo a los pequeños grupos, degradando la vida social.

Con su actuación extraconstitucional, la mayoría ciertamente se encuentra en condiciones de frenar las consecuencias del ejercicio del control que la Constitución prescribe para equilibrar a los órganos constituidos y evitar el abuso del poder preservando las libertades, por ello es de trascendencia constitucional la protección de las minorías, y aun cuando se le atribuye como propio de la mayoría el control político del programa de gobierno, nunca tendrá éste la relevancia que adquiere la participación de las minorías, las que al no ser gobierno, conservan mayor independencia y por lo mismo están en mejor posición de activar los mecanismos de control que la Constitución consagra e incluso para que al hacerse públicas las discusiones legislativas a través de los medios de comunicación, tratar de alcanzar

extraparlamentariamente un ulterior control ante el electorado, quien decidirá en las urnas la orientación política de su preferencia.

II. LA MINORÍA Y EL CONTROL POLITICO

Si como ya afirmamos, la mayoría no está en aptitud de ejercer hasta sus últimas consecuencias las facultades de control que la Constitución consigna, corresponde entonces a las minorías la responsabilidad de activar estos mecanismos de control, pero ¿en donde encuentra la minoría la justificación de su importancia en un Congreso como el nuestro dominado por las decisiones de la mayoría?

Ha sido precisamente en las exigencias constitucionales de mayorías especiales que la Constitución de 1917 prescribió, que es posible hallar la garantía de la minoría y la justificación de su importancia para la legitimidad y gobernabilidad de un régimen de corte presidencialista como el nuestro, ya que como lo expresa el Profesor Andrea Manzella:

“El requerimiento de una mayoría especial significa la necesidad de ampliar el área de consenso en el parlamento más allá de la simple mitad más uno de los votantes. En un parlamento concreto esto quiere decir que la mayoría que se configura usualmente por toda una serie de decisiones, puede no ser suficiente para decisiones de otro tipo, y, por tanto, la mayoría en este último caso, deberá integrarse por lo menos con una parte de lo que usualmente es minoría.

En otros términos, la garantía para la minoría está en el hecho de que la aplicación de la regla normal mayoritaria no es suficiente para tomar una decisión determinada, sino que se requiere que al menos una parte de esa minoría concorra a la toma de la decisión.”²⁵²

Desde esta perspectiva la necesidad de la representación de las minorías ante nuestro órgano legislativo resulta de la importancia que tienen para la adopción de decisiones que afectan a todo el cuerpo social y que de esta manera se encuentra en mejor posibilidad de cumplirlas cuando en su elaboración se escuchan a todas las opiniones y se sopesan todos los intereses en el representados, configurándose al mismo tiempo al interior del Congreso un control interórgano que protege a las minorías limitando a la

²⁵² Cfr. Manzella Andrea. El Parlamento. Op. Cit. p. 211

mayoría con la presencia de una pluralidad de miembros sin cuya cooperación no es posible adoptar tales decisiones:

“Es evidente que la representación de las minorías en los órganos legislativos constituye uno de los controles intraorgánicos indispensables en todo sistema democrático constitucional y, simultáneamente, el consecuente pluralismo ideológico en ambas cámara imprime un mayor dinamismo en su actividad deliberativa y una mayor eficacia en los controles interorgánicos que se les encomiendan”²⁵³.

Sin embargo de lo anterior, en gran medida la impresión de la ineficacia del control del legislativo ha tenido su apoyo en el reconocimiento de la impotencia de la oposición para hacer triunfar sus propuestas, entonces ¿cómo contribuye la minoría a los fines constitucionales del control político?

Tratar de responder a esta pregunta en otro tiempo en nuestro medio, de sistema prácticamente monopartidista habría sido causa de desasosiego, ya que originalmente la Constitución de 1917 no mencionó de manera expresa a los partidos políticos al no estar arraigados en nuestra realidad, aunque sí los contempló indirectamente al formar parte del artículo 9º Constitucional que consagra la libertad de asociación y previó mayorías calificadas para ciertas decisiones, pero ha sido hasta hoy en día en que se hace posible tocar el tema, merced a las reformas constitucionales de 1963, 1974, 1977, 1986, 1993 y 1996 a los artículos 52, 54, y 56 que se ha reforzado políticamente al cuerpo legislativo a través de la introducción de un sistema de representación que conservando el de las mayorías, estimuló a los partidos políticos minoritarios que así han podido acceder a un cierto número de diputaciones, primero por medio de las diputaciones de partido, luego merced a un sistema denominado “mixto con dominante mayoritario” pudiéndose integrar ya la legislatura además de representantes electos por mayoría relativa, con una importante representación minoritaria tanto en la cámara de diputados como en la de senadores, dando margen a la evolución de los partidos minoritarios, lo que ha dado pauta incluso de considerar que dicho fortalecimiento de los partidos políticos alteraron el perfil de los vínculos entre los partidos políticos y el poder ejecutivo implicando en

²⁵³ Cfr. Orozco Henríquez J. Jesús. La División de Poderes. Op. Cit p. 659

ocasiones el debilitamiento de dicho poder²⁵⁴, pero también gracias a que la sociedad mexicana en general y las formas de comunicación masivas existentes han evolucionado en las cercanías del fin de siglo XX.

Lo anterior ha permitido que de manera creciente, la eficacia del control de la minoría se asiente en su independencia y en la repercusión en la opinión pública cada vez más informada, gracias a la difusión que los medios de comunicación masiva realizan sobre las actividades de control que la oposición se encuentra llevando a cabo. Y aunque dicha actividad resulta de carácter extraparlamentaria y por lo tanto no está institucionalizada, ya que el control de la minoría no se ejerce mediante las votaciones colegiadas que habían venido siendo tradicionalmente dominadas por la mayoría priista, sí se encuentra en las deliberaciones, en las discusiones y sobre todo en su difusión a la opinión pública, al electorado, para que afine su elección sobre la opción política de su preferencia.

“.... la jerarquía entre las distintas voluntades, entre los diversos grupos con presencia parlamentaria, no existe cuando no se trata de expresar una voluntad, sino de debatir, y más lejos aun, la de que esa jerarquía se invierte cuando la función a desempeñar corresponde sobre todo, según la naturaleza de las cosas, no a la mayoría, sino a la minoría. Y esto es lo que sucede muy especialmente con la función de control. Esta es desempeñada por todos los grupos y a través de todos los procedimientos, pero como el contraste de la actuación gubernamental con el criterio de la mayoría lleva necesariamente a la defensa de aquella actuación, para la que el gobierno suele bastarse a sí mismo, la gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre.”²⁵⁵

De esta manera el papel de la minoría en materia de control se satisface a través del debate que se sigue a sus planteamientos sobre la cuestión financiera, el juicio político, las interpelaciones comparencias etc. y ante imposibilidad de enjuiciar al Ejecutivo y a los funcionarios de la mayoría más que en casos aislados, considerado hace tiempo como un ejercicio hipotético, o como una caricatura de espantapájaros según Thomas Jefferson

²⁵⁴ Vid. De Andrea Francisco José. Partidos Políticos y Poder Ejecutivo en México. En el Sistema Presidencial Mexicano (algunas reflexiones) UNAM 1988 p. 366 y sgs.

²⁵⁵ Cfr. Rubio Llorente Francisco. El Control Parlamentario. Op. Cit. p. 196

lo calificara desde 1819²⁵⁶. La continuación de la lucha política por el poder entre direcciones políticas diferentes conducida por los partidos políticos representados en el órgano legislativo, se sale de los muros del Congreso y se entabla ante el electorado quien finalmente decidirá con su voto en las elecciones. En este sentido resulta oportuno acudir al Prof. Andrea Manzella cuando se cuestiona:

“Pero ¿ qué fin tendrá un control que se sustenta en una relación de responsabilidad no institucionalizada? La noción de control parlamentario está todavía obsesionada por la idea de remoción como sanción típica de la responsabilidad. Pero también en la relación más institucionalizada la del gobierno, la remoción encuentra hoy una posibilidad de verificación sólo fuera del parlamento”²⁵⁷

La verdadera importancia del control que ejerce la minoría, estriba entonces en el hecho de que el electorado en particular y la opinión pública en general se formen una idea de las alternativas políticas existentes, su eficacia para el control depende de su capacidad de conmover a estos dos actores que son a quienes en realidad, se dirige.

“Cabe hacer notar que la eficacia de la minoría en un parlamento, para que este pueda ejercer su función de control, descansa fundamentalmente en su independencia del ejecutivo y en la repercusión que puedan tener sus acciones y argumentos en la opinión pública, por lo que en un régimen realmente democrático el gobierno tiene que entender que ése es precisamente el papel de los opositores, pues al constituir la contrapartida del poder, en una relación dialéctica con la mayoría, es natural que sus posiciones aparezcan en muchos casos como antítesis de las sostenidas por ella, y en ocasiones como tesis diferentes”²⁵⁸

Transmitir a la opinión pública información y críticas sobre la actuación del Gobierno y de la mayoría que lo respalda resulta en su principal misión de la minoría. La consecuencia que se sigue del control ejercido de esta manera no es inmediata, sino a mediano y largo plazo, aunque no son descartables respuestas en el corto plazo cuando la opinión pública presiona a la mayoría

²⁵⁶ Vid. González Oropeza Manuel. La Responsabilidad Política en el Derecho Constitucional Americano. Op. Cit. p. 475

²⁵⁷ Cfr. Manzella Andrea. Op. Cit p 365

²⁵⁸ Cfr. Berlín Valenzuela Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión, México 1995 p. 143

a cambios en el gabinete o ajustes en su política de gobierno. Esta circunstancia producto de la acción parlamentaria de la minoría con efectos fuera del Congreso hacen las veces de sanción por el control parlamentario previamente realizado.

En este sentido habría que entender que cuando se formulan preguntas de la minoría en las comparecencias, o se denuncian irregularidades en el gobierno, el objetivo real de la pregunta y de las denuncias no es la respuesta en sí, o el hecho de alcanzar realmente un enjuiciamiento penal de la conducta gubernamental lo que se persigue, sino obtener publicidad respecto al hecho, así como sobre la actuación gubernamental y sobre las críticas que le dirige esta minoría.

Desde esta perspectiva, el papel de la minoría en el control legislativo tiene un desdoblamiento ya que en última instancia es la presión de la opinión pública y la del electorado la que produce la necesidad de las medidas correctivas y no precisamente el Congreso. Esta circunstancia propicia que la eficacia del control legislativo deje de estar en el Congreso y radique en la sociedad sirviendo este de mediador o de enlace entre la actividad gubernamental y el cuerpo electoral.

Es en el aspecto del debate legislativo en donde se reafirma la presencia de la minoría y despliega sus mejores esfuerzos, por lo cual en el poder legislativo mexicano es necesario garantizar a la minoría reglamentariamente su participación proporcional y efectiva en aquellas comisiones, decisiones, procedimientos o tareas que den causa a los debates de los asuntos relacionados con el ejercicio de las facultades de control para desatorar y ventilar el tratamiento de los temas de interés de la sociedad que le permitan informarse y tomar posición sobre la mejor manera de encausarlas por medio de su voto:

“Es oportuno advertir aquí que, como la experiencia de la Cámara de Diputados de México lo demuestra, no es suficiente el mero acceso de los partidos minoritarios de oposición a los órganos legislativos, sino que también debe garantizarse a sus representantes su participación activa y proporcional en las comisiones legislativas, las cuales han cobrado gran relevancia en la época contemporánea, ya que allí se desarrolla una parte fundamental del trabajo real y efectivo de las cámaras.”²⁵⁹

²⁵⁹ Cfr. Orozco Henríquez J. Jesús. Estudio Comparativo Sobre el Organismo Legislativo en América Latina.. Op. Cit p. 107

En este sentido, ya es tiempo de eliminar de la Ley orgánica del Congreso, la dependencia que conserva la mayoría sobre la minoría, para que ésta tenga acceso a las distintas comisiones, aunque en la práctica se observe ya su integración en proporción al número de miembros de cada partido político.²⁶⁰

El Dr. Fix Zamudio ha advertido también la necesidad de la regulación normativa de las minorías para permitir su mayor intervención política al mencionar que:

“Un aspecto que no ha sido estudiado en la forma tan amplia como la relativa a los sectores políticos y jurídicos de los partidos políticos se refiere a la regulación normativa de los partidos de oposición que asume en nuestra época la mayor trascendencia, pues si bien las reformas electorales y particularmente que han establecido la representación proporcional, ha promovido el funcionamiento de un sistema multipartidista, esta situación no es suficiente para permitir a los sectores minoritarios su intervención en las decisiones tanto políticas como normativas.”²⁶¹

El profesor Español, Francisco Rubio Llórente, ha propuesto de manera específica para el caso español y nosotros estamos de acuerdo con él para aplicarlo al caso mexicano que:

“Esta consideración obliga a dejar exclusivamente a la voluntad de la minoría la decisión de las iniciativas que considere necesarias para abrir determinados debates o acometer ciertas tareas. Aparte de una revisión en los habituales procedimientos para la fijación del orden del día, ello obliga, por ejemplo a dejar exclusivamente en manos de la minoría la creación de instrumentos, tales como las Comisiones de Investigación, que resultan perfectamente inútiles cuando sólo son disponibles por la mayoría.”²⁶²

²⁶⁰ Es el caso del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso, que todavía habla de que la gran Comisión, propone para su elección al pleno de 17 diputados “cuidando” que en ella se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios. Redacción que anteriormente había sido criticada al contener un “procurando” por investigadores como el Dr. Manuel Barquín Álvarez y J. Jesús Orozco Henríquez. Vid. *Ibid.* pp. 105-106

²⁶¹ Cfr. Fix Zamudio Héctor. *Derecho, Constitución y Democracia Op. Cit.* p. 507

²⁶² Cfr. Rubio Llórente Francisco. *El Control Parlamentario. Op. Cit.* p 199

Reconocida la importancia crucial de la minoría, para que esta pueda cumplir con el papel que le corresponde en el control no solo de la mayoría en el Congreso sino del comportamiento del gobierno presidencialista, reclama desde luego el que se le garanticen normativamente las oportunidades de llevar a debate ante el pleno los asuntos de importancia capital para el adecuado equilibrio entre los órganos del poder público, mismos que serán resueltos en última instancia por la opinión pública y el electorado en las elecciones sucesivas.

En esta ardua tarea por alcanzar el adecuado equilibrio interórgano entre legislativo y ejecutivo, es necesario acudir además a los estudios comparados para que con la visión de otros sistemas más avanzados en estos aspectos, podamos con base a las experiencias democráticas probadas, templar las propias, de tal manera que nuestra evolución se enriquezca y podamos superar esquemas tradicionales que se niegan a dejar su lugar a formulas más abiertas y modernas que propicien una mayor participación política de una sociedad más libre y más responsable.

“La comprensión del desarrollo futuro del Congreso mexicano tendrá que partir de la visión comparativa de las asambleas políticas en otras democracias representativas. Sin desconocer las condiciones históricas que seguirán impactando en el desenvolvimiento futuro del país, todo proceso modernizador mira hacia fuera e incorpora para su propio desarrollo, adaptándose a sus peculiares circunstancias, estructuras e instituciones que han probado su desempeño en condiciones fructíferas.”²⁶³

En el capítulo que sigue, haremos una revisión de los sistemas constitucionales de otros países, tratando de presentar sus principales disposiciones sobre el control político interórganos, comparando sus disposiciones con las de nuestro propio sistema constitucional, extrayendo aquellas enseñanzas que nos permitan la claridad suficiente, para intentar propuestas, que nos ayuden a alcanzar un gobierno más equilibrado.

²⁶³ Cfr. Duarte Rivas Rodolfo. Op. Cit p. 66

CAPITULO IV

ESTUDIO COMPARADO

I.- FACULTADES DE CONTROL DEL ORGANISMO LEGISLATIVO EN LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES COMPARADOS.

Antes de abordar de lleno el estudio de los sistemas comparados, sobre las facultades de control de los órganos legislativos en las constituciones de los diferentes países considerados, creemos necesario consignar aunque sea brevemente, además de sus formas de gobierno, algunas características generales en la integración de sus órganos legislativos, permitiéndonos de esta forma una comprensión lo más completa posible de los mismos.²⁶⁴

En este sentido podemos expresar, que mientras el régimen francés denota una forma de gobierno semipresidencial que permite de forma característica además del Presidente, un primer ministro nombrado por él, quien dirige la acción del gobierno y se responsabiliza ante el Parlamento; el régimen español presenta una monarquía parlamentaria en donde corresponde al Rey proponer al candidato a Presidente del gobierno, en su caso nombrarlo y poner fin a sus funciones, debiendo los actos del monarca refrendarse por el Presidente del gobierno y en su caso por los Ministros Competentes, quienes responden solidariamente ante el Congreso de Diputados, los que se distinguen de las formas de gobierno de Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Venezuela y Guatemala, que se caracterizan por ser de régimen presidencial, algunos de ellos ciertamente con matices parlamentarios.

Salvo el caso de España con sistema hereditario, las Constituciones de Argentina, Guatemala, Ecuador, Costa Rica, Francia, Colombia y Venezuela, consignan el voto popular universal y directo para elegir al Presidente de la República, si bien Venezuela consigna la mayoría relativa

²⁶⁴ La información obtenida en su mayor parte se base en las siguientes fuentes: Las Constituciones Latinoamericanas Tomos I y II Universidad Autónoma de México 1988. Instituto de Investigaciones Legislativas; para el caso de la Constitución Francesa de 1958, se obtuvo información de una publicación en español emitida por la Embajada de Francia y en cuanto a la información referente a la Constitución Española, se tomó de Constitución Española 1978- 1988 Tomo I. Centro de Estudios Constitucionales 1988. Plaza de la Marina Española 9 28013 Madrid España 1988.

de votos, los demás son a mayoría absoluta, previéndose dos vueltas en las cinco primeras Constituciones.²⁶⁵

Salvo los casos de Francia y España, el Ejecutivo en los países considerados de América Latina son unipersonales, siendo al mismo tiempo jefes de estado y jefes de gobierno, quienes nombran y remueven libremente a sus ministros y cuyos actos requieren el refrendo de estos para tener validez y eficacia, siendo responsables políticamente ante el Presidente (eventualmente resultan responsables ante el Congreso, de lo cual más adelante hablaremos).

En cinco de las Constituciones de estos últimos países mencionados, se incluyen dentro del Ejecutivo a la figura de los vicepresidentes (caso de Guatemala, Ecuador, Colombia, Costa Rica y Argentina).

Los períodos de gobierno se establecen de 4 años en Costa Rica, Ecuador, Argentina y Colombia; 5 años para Guatemala y Venezuela y 7 en Francia. No admitiéndose la reelección inmediata en Colombia, Venezuela, pero si en Argentina y no se permite la reelección en Costa Rica, Ecuador y Guatemala; en España el monarca es vitalicio.

En México, tal y como ya hemos apuntado, el Ejecutivo es unipersonal, nombra y remueve libremente a los Secretarios del Despacho, los que refrendan los actos del Presidente y son responsables ante él, no admitiendo a ningún otro poder que se interponga entre él y su gabinete, elegido por sufragio universal directo por el período de seis años sin poderse reelegir, lo que lo ubica como de régimen de presidencialismo puro. Participando en este aspecto muy cerca de los regímenes presidenciales de Argentina, Colombia, Costa Rica, Venezuela Ecuador y Guatemala, no así del sistema Francés y Español, cuyos regímenes comparten el gobierno con el Parlamento.

En cuanto a la integración de los órganos legislativos, encontramos que mientras que Costa Rica, Ecuador y Guatemala cuentan con sistemas unicamerales, el resto de las Constituciones consigna sistemas bicamerales, incluyendo a Francia y España.

²⁶⁵ Sartori opina que pueden considerarse elecciones casi directas dado que la práctica establecida es elegir candidatos que han obtenido la mayoría relativa, siendo la clave el que el organismo intermediario pueda tomar o no sus propias decisiones. Vid. Sartori Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Op. Cit p. 99

En tanto que por lo regular los integrantes de la Cámara baja en sistema bicameral o los Diputados en sistema unicameral resultan elegidos por sufragio universal directo, por períodos que van de los cuatro años en Argentina(renovables por bienio), España(o el día de la disolución de la cámara), Costa Rica, Ecuador y Colombia, y de cinco años en Guatemala y Venezuela(con representación proporcional de las minorías), pueden por lo general ser reelectos, pero en Costa Rica y Ecuador se dispone que no sea en forma sucesiva.

Entre las incompatibilidades para ser elegidos como candidatos a diputados del Congreso, se destaca el hecho de que prácticamente todas las Constituciones rechazan el que se trate de funcionarios y empleados tanto del ejecutivo como electorales, si previamente no se han separado de sus cargos en plazos que van desde 3 meses después de la separación de los mismos, como en Venezuela, hasta un año después de la separación, como en Colombia, observándose que las Constituciones de Ecuador y Argentina, excluyen expresamente como candidatos a los ministros o eclesiásticos regulares de cualquier culto, y la de Costa Rica menciona como incompatibles los parientes de quien ejerza la Presidencia de la República hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad inclusive(en Guatemala, hasta el cuarto grado.)también a los que celebran contratos con la administración.

El Senado o Cámara alta en los sistemas bicamerales se presentan elegidos por sufragio indirecto, como en Francia y por votación universal y directa en Argentina(6 años),Venezuela(5 años) estados federales y Colombia(4 años), en esta última(y en Argentina), además, son reelegibles indefinidamente.

En el senado la representación de las minorías aparecen de manera clara en las Constituciones venezolana y Argentina, al consignar en la primera la elección de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal más los senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación de las minorías según lo establezca la ley y en la segunda por la elección de tres senadores por cada provincia, dos por el partido político que obtenga el mayor número de votos y el restante al partido político que le siga en número de votos.

En lo referente a las inmunidades(que no sea sometido a medidas represivas limitadoras de su libertad) e inviolabilidad(lo sustrae de las formas de responsabilidad penal, civil o administrativa) de los Diputados y Senadores,

prácticamente todas las Constituciones en estudio las consignan por las opiniones o votos que emitan, salvo caso de flagrante delito como en Colombia, Francia, Argentina, Guatemala, Costa Rica(a menos que la renuncie), Venezuela(autoriza la custodia domiciliaria), Ecuador y España donde no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la cámara respectiva.

En lo relativo al período de sesiones del Congreso, Guatemala y Ecuador señalan escuetamente que el Congreso se reunirá en el primer caso sin necesidad de convocatoria el 15 de enero de cada año y las sesiones ordinarias durarán todo el tiempo que sea necesario, por lo que se entiende que pueden sesionar todo el año y en el segundo caso que el Congreso Nacional se reúne en pleno sin necesidad de convocatoria, en quito el 10 de agosto y sesiona durante sesenta días improrrogables; Venezuela(que tampoco requiere convocatoria), Francia y Costa Rica determinan dos períodos de sesiones anuales, mientras que Argentina y Colombia solo prescriben un período anual, en el primero de 8 meses y en el segundo de 5 meses (150 días); el caso de España es con dos períodos de sesiones que suman los nueve meses.

La Constitución ecuatoriana consigna de manera precisa que únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular, requiriéndose estar afiliado a un partido político para ser candidato; en el caso de Costa Rica su Constitución se concreta a mencionar el derecho de todos los ciudadanos a agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, la Constitución venezolana consigna el derecho de asociarse en partidos políticos para participar por métodos democráticos en la orientación de la política nacional; Argentina la constitución garantiza la organización y funcionamiento democrático de los partidos políticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos político electorales y la Constitución colombiana que además, de reconocer a los partidos políticos, contiene un capítulo, denominado "Del Estatuto de la Oposición", garantizándoles: acceso a la información y documentación oficiales; uso de los medios de comunicación social del Estado; de replica en estos medios; de participación en los organismos electorales, cuerpos colegiados según su representación en ellos.

Aun cuando no en todas las Constituciones analizadas se plasman claramente los sistemas de elecciones, podemos señalar, que con

características mayoritarias, proporcionales o mixtas, se presentan de la manera siguiente:

Venezuela, con sistema bipartidista²⁶⁶ cuenta con un sistema combinado de mayoría absoluta y relativa (investigar) y considera la representación proporcional de las minorías (alrededor de 105 circunscripciones uninominales y 21 plurinominales que implican dos votos, uno para los uninominales y otro para las listas plurinominales²⁶⁷); Ecuador igualmente, pero con sistema multipartidista, garantiza la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales (cinco uninominales, dieciséis plurinominales más uno nacional a un voto); Colombia con sistema bipartidista consigna la representación proporcional de los partidos cuando se vote por dos o más individuos, utilizando el sistema del cociente electoral admitiendo en la Comisión especial permanente formada por un senador y un representante de cada departamento y dos representantes más de las intendencias y comisarías en la proporción en que estén representados los partidos en las cámaras (treinta y tres plurinominales a un voto) Argentina con sistema bipartidista (24 plurinominales a un voto), Costa Rica con sistema bipartidista (siete plurinominales a un voto) y Guatemala con sistema multipartidista (22 binominales y plurinominales más uno nacional con dos votos), en España con sistema pluripartidista se da con criterios de cierta representación proporcional en las provincias y comunidades autónomas, y en Francia, multipartidista, con sistema de mayoría, exige en la votación presidencial la mayoría absoluta y para la elección de la Cámara de Diputados, en la elección final (a dos vueltas) la mayoría relativa.

En Costa Rica, el órgano legislativo no puede iniciar sesiones ni deliberar sin la mayoría absoluta de votos de sus miembros; Argentina, Venezuela y Guatemala, señalan la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara para adoptar acuerdos y España requiere la reunión reglamentaria y la asistencia de la mayoría de sus miembros; Colombia, tanto el Congreso Pleno, las Cámaras y sus Comisiones, no pueden abrir sesiones con menos de una cuarta parte de sus miembros.

Estas son las características que le darán contexto a nuestro estudio comparativo, las que estarán presentes cada vez que hagamos algún

²⁶⁶ Vid. Ibid. p. 189-190

²⁶⁷ Para consultar sobre los sistemas electorales de América Latina. Nohlen Dieter. Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate Sobre Reforma Electoral. Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas México 1993. pp. 58-63

señalamiento respecto de estos sistemas constitucionales de los que en adelante solo destacaremos los aspectos que se refieren a las atribuciones de control del poder Legislativo en relación con el poder Ejecutivo del Estado, tomando como base la clasificación del Pofr. Lowenstein que hemos venido siguiendo hasta ahora, en los que denomina medios de control positivos dentro de los cuales ubica los Controles Políticos de Rutina y la destitución del gobierno, así como el nombramiento de los detentadores del poder gubernamental lo que ya tocamos como parte del contexto.

En este sentido en cada sistema constitucional pasaremos revista a:

- Los procedimientos para formar la ley y si los congresos se encuentran en condiciones para rechazar una propuesta legislativa apoyada directa o indirectamente por el gobierno, y su acción equivalente de negar una autorización monetaria pedida por el gobierno.
- La existencia de facultades de preguntas e interpelaciones.
- Las Comisiones o comités parlamentarios de investigación.
- La ratificación parlamentaria de tratados internacionales firmados anteriormente por el gobierno siempre y cuando sea necesario para su ejecución una legislación interna.
- La confirmación de determinados nombramientos hechos por el Presidente.
- Los Informes y citatorios de los mandatarios y secretarios como ocasión para la crítica de la oposición y de los propios partidarios.²⁶⁸
- La caída del gobierno a través del voto de no - confianza y/o la destitución del Presidente o jefe de Estado, por acusación (Impeachment).

²⁶⁸ Cfr. Lowenstein Karl, Op. Cit. pp.259 a 267

A).- SISTEMA CONSTITUCIONAL FRANCÉS

1.- La Constitución Francesa de 1958(dentro del Título V Denominado DE LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO), como característica del proceso legislativo otorga la iniciativa de las leyes concurrentemente al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento, debiendo entregarse los proyectos de ley a la mesa de una de las dos asambleas, reservando el proyecto de ley de finanzas en primer lugar a la Asamblea Nacional. (Cfr. art. 39).

Concede dentro de este proceso una ingerencia amplia al gobierno²⁶⁹, que incluso llega hasta el grado de tener cierto dominio en dicho proceso dentro del cual el gobierno puede:

Adoptar medidas normalmente pertenecientes al dominio de la ley para la ejecución de su programa, previa autorización del Parlamento por vía de ordenanza y por plazo limitado (Cfr. art. 38), tiene a su vez derecho de enmienda junto con los miembros del Parlamento. (Cfr. Art. 44).

En el orden del día de las asambleas, por prioridad y en el orden que fije el gobierno se establecerá la discusión de los proyectos presentados por el propio gobierno y las propuestas de ley aceptadas por él (Cfr. art. 48).

Los miembros del gobierno tienen acceso con Comisarios si lo desean, a las dos asambleas, pudiendo ser oídos cuando lo soliciten(Cfr. art.31).

Cuenta con la oportunidad de oponerse en caso de omisiones al procedimiento legislativo(después de la apertura del debate respecto de las enmiendas que no hayan sido previamente sometidas a la comisión).

Podrá, vía ordenanzas, previa autorización del Parlamento, adoptar medidas, normalmente pertenecientes al dominio de la ley, durante un plazo limitado, para la ejecución de su programa(Cfr. Art. 38).

Puede oponerse a la admisión de una propuesta o enmienda en el transcurso del procedimiento legislativo si advierte que no es del dominio de la ley o es

²⁶⁹ Vid. Lazzarini José Luis. El Poder Ejecutivo en Francia y su influencia, En Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix Zamudio en sus treinta años como investigador en la ciencia jurídica. UNAM 1988 pp. 1091 - 1104

contraria a una delegación de autoridad concedida según el artículo 38. En caso de desacuerdo entre el Gobierno y el Presidente de la Asamblea interesada, el Consejo Constitucional, a petición de una y otra parte estatuirá en el plazo de ocho días. (Cfr. Art. 41).

Posee la facultad de pedir que se pronuncie la asamblea mediante una sola votación sobre la totalidad o una parte del texto en discusión sin más modificación que las enmiendas propuestas o aceptadas por el propio gobierno, "por paquete"(Cfr. art. 44), determinando de alguna manera el momento de la votación, e incluso, habiendo declarado su urgencia, después de una lectura sobre algún proyecto o cuando en caso de desacuerdo de las dos asambleas sobre el texto después de dos lecturas, faculta al Primer Ministro para provocar una reunión de la Comisión Mixta paritaria, para proponer un texto de lo que quede por discutir, pudiendo someterlo a la aprobación de las dos asambleas en donde ninguna enmienda será admisible salvo su conformidad y en el caso de no ser factible un acuerdo, ni se apruebe el texto, el gobierno podrá después de nueva lectura por las dos cámaras o asambleas, pedir a la asamblea Nacional que estatuya definitivamente (Cfr. art. 45).

Puede poner en vigor por vía de ordenanza la ley de finanzas no promulgada por ambas cámaras, si el Parlamento no se ha pronunciado en un plazo de setenta días(Cfr. Art. 47), o podrá pedir con carácter de urgente al Parlamento la autorización de percibir los impuestos y consignará por decreto los créditos necesarios para los servicios votados(esto en caso de no haberse presentado con tiempo necesario para ser promulgada antes del comienzo del ejercicio) e incluso el Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de ministros, puede comprometer la responsabilidad del Gobierno ante la asamblea Nacional sobre la votación de un texto, considerándose aprobado salvo si dentro de las veinticuatro horas siguientes se presenta una moción de censura "guillotina" (Cfr.art.49 tercer párrafo).

El Parlamento francés está asistido al igual que el gobierno, por el Tribunal de Cuentas, en el control y ejecución de las leyes de finanzas(Cfr. art. 47). El tribunal de cuentas es un tribunal independiente con funciones jurisdiccionales y en ocasiones de tipo administrativo ejerciendo un control a posteriori de la ejecución de la Ley de finanzas para cumplir con su labor informativa ante el gobierno y el Parlamento.

Concede al Presidente de la República la facultad de pedir al Parlamento una nueva deliberación de la ley o de alguno de sus artículos, deliberación que no puede ser denegada (veto suspensivo) (Cfr. art. 10), las propuestas y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento no serán admisibles cuando su adopción tendría por consecuencia, bien una disminución de los recursos públicos, o bien la creación o el aumento de una carga pública (Cfr. art. 40).

En consecuencia nos parece que el Parlamento Francés comparte en gran medida con el gobierno la responsabilidad de la elaboración de las leyes y que por esta circunstancia se reduce la posibilidad del rechazo de una propuesta legislativa apoyada directa o indirectamente por el gobierno, rechazo que en caso de presentarse en un texto en el cual comprometa su responsabilidad, derivaría en la consecuente dimisión del gobierno (aprobada una moción de censura), rechazo que otras legislaturas con sistema presidencialista están en posibilidad formal de ejercer con más frecuencia sobre su ejecutivo sin las repercusiones drásticas que tendrían en el sistema Francés.

2. - Para las preguntas de los miembros del Parlamento francés y a las respuestas del gobierno, la Constitución por prioridad les reserva una sesión por semana. (Cfr. art. 48 párrafo 2) Dicho tiempo ha sido considerado como una limitación de las posibilidades de control parlamentario por el Profr. Lowenstein²⁷⁰.

Las preguntas, que deberán ser formuladas por escrito, tendrán una respuesta oral por el gobierno las que se publican en el Journal Officiel, en el mes que siguiente al en que se publicó la pregunta en dicho diario, clasificándose como de "actualidad" cuando son formuladas al Primer Ministro y seleccionadas por la Conferencia de Presidentes por considerarlas de interés general.

Las interpelaciones en el sistema Francés son preguntas a las que sigue un debate general en el que la asamblea se pronuncia por votación sobre el tema abordado.

3. - En cuanto a las Comisiones de investigación y control, estas además de las seis comisiones permanentes que la Constitución señala para cada

²⁷⁰ Cfr. Ibid. P. 263

Asamblea(Cfr. art.43), pueden ser eventualmente creadas(en hechos extremos) (ordenanza del 17 de nov. De 1958 art. 6º) con miembros elegidos por escrutinio mayoritario, obligados a guardar secreto(Cfr. art. 6º Párrafos 12 y 14), con el fin de obtener elementos informativos sobre hechos precisos, a fin de someterlos con sus conclusiones ante la asamblea respectiva, teniendo las comisiones de control el propósito de examinar la gestión administrativa, financiera o técnica de los servicios públicos o de las empresas nacionales, (Cfr. art. 140, primer párrafo del Reglamento de la Asamblea Nacional) informando también el resultado de su examen a la Asamblea que les dio origen.

Colocadas al mismo nivel que las comisiones de finanzas, tienen la posibilidad de convocar a comparecer ante ellas a toda persona cuya audiencia consideren útil(Cfr. art. 6 párrafo 8º del Reglamento de la Asamblea Nacional), pudiendo apoyarse en la Corte de Cuentas, debiendo rendir sus informes durante el primer mes de la sesión ordinaria que sigue a la que se autorizó su creación(Cfr. art. 140, Reglamento de la Asamblea Nacional), siendo de oficio la publicación de dichos informes salvo decisión contraria de la Asamblea.

Muchas de las propuestas para formar Comisiones no siempre son apoyadas, absorbiendo los órganos permanentes las investigaciones, formando grupos de trabajo o misiones informativas.

4.-Por regla general, el artículo 52 de la Constitución consigna que el Presidente de la República negociará y ratificará los tratados, y de que será informado de toda negociación encaminada a la concertación de un acuerdo internacional no sujeto a ratificación; sin embargo, los tratados de paz, los de comercio, los tratados o acuerdos relativos a la organización internacional, los que impliquen las finanzas del Estado, los que modifiquen disposiciones de naturaleza legislativa, los relativos al estado de las personas, los que entrañen cesión, canje o adjunción de territorio(requiere además el consentimiento de las poblaciones interesadas), no podrán ser ratificados o aprobados sino en virtud de una ley y no surtirán efecto sino después de haber sido ratificados o aprobados(Cfr. Art. 52). La declaración de guerra será autorizada por el parlamento(Cfr. Art. 35).

En el caso de los tratados mencionados, se da una abierta ingerencia al Parlamento a través del proceso legislativo limitando así al Presidente y al

gobierno (de manera formal) y para su entrada en vigor existen dos salvedades adicionales:

Que el Consejo Constitucional motivado por los órganos competentes (Presidente, Primer Ministro, o Presidentes de las dos asambleas) no lo objete por encontrar alguna cláusula contraria a la Constitución, en cuyo caso se requeriría de una reforma constitucional. (Cfr. art. 54).

Y de que su elevación a autoridad superior a la de las leyes, se reserva, para cada acuerdo o tratado, a la aplicación por la otra parte. (Cfr. art. 55).

5. - En el sistema constitucional Francés, el Presidente nombra al Primer Ministro y pone fin a sus funciones al presentar esta la dimisión del gobierno (Cfr. art. 8), asimismo hace los nombramientos para los empleos civiles y militares del Estado, con el refrendo del Primer Ministro y en su caso por los Ministros responsables y por lo que respecta a los Consejeros de Estado, el Gran Canciller de la Legión de Honor, los Embajadores y enviados extraordinarios, los consejeros del Tribunal de Cuentas, los prefectos, los representantes del Gobierno en los territorios de ultramar, los oficiales generales, los rectores de distritos académicos, los directores de las administraciones centrales son nombrados en Consejo de Ministros: Es a través de una ley orgánica que se determina los otros empleos provistos en Consejo de Ministros, así como las condiciones en las cuales el Presidente de la República podrá delegar su poder de nombramiento para ser ejercido en su nombre. (Cfr. art. 13).

Dentro de este sistema, como ha quedado evidenciado, no se requiere la confirmación del Parlamento, para los nombramientos hechos por el Presidente, el poder Presidencial solo está sujeto formalmente por el refrendo del Primer Ministro, salvo los casos siguientes:

Nombramiento y remoción del primer ministro; someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, que entrañe un proyecto de comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado, que sin ser contrario a la Constitución, pudiera afectar el funcionamiento de las instituciones; pronunciar la disolución de la asamblea; en casos de amenaza grave e inmediata e interrupción del funcionamiento regular de los poderes públicos; los mensajes a la Asamblea; el requerimiento del Presidente al Consejo Constitucional cuando las dos

Asambleas declaren que existe cláusula contraria a la Constitución en un compromiso internacional; el nombramiento por el Presidente, del Presidente del Consejo Constitucional y presentar leyes al Consejo Constitucional antes de su promulgación (Cfr. Art.19).

6.- Por otra parte es necesario mencionar que el Presidente de la República se comunica con las dos Asambleas del Parlamento por medio de mensajes que manda leer y que no dan lugar a ningún debate(art. 18) y solo se encuentra previsto que informe a la nación por medio de un mensaje, derivado de las medidas que tome previa consulta con el Primer Ministro, los Presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional, en los casos de amenaza grave e inmediata de las instituciones de la República, de la independencia de la nación o el cumplimiento de sus compromisos internacionales, así como porque el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido. (Cfr. art. 16).

En estos casos no se puede afirmar por su carácter excepcional, que sean estos actos oportunidad para el control parlamentario, ya que expresamente no producen debate, pero se encuentra más que compensado por la actividad que registran las Comisiones y los otros instrumentos de control del que ya hemos reseñado.

7. - El gobierno es responsable ante el Parlamento Francés(Cfr. art.20), pero es la Asamblea Nacional la que se encuentra facultada para plantear la responsabilidad mediante la votación de una moción de censura, la que será admisible si ha sido firmada por una décima parte por lo menos por los miembros de dicha Asamblea. La votación no podrá efectuarse hasta cuarenta y ocho horas después de presentada la moción, la que podrá ser adoptada por mayoría de los miembros que compongan la Asamblea, no siendo obstáculo para ello la clausura de los períodos ordinario o extraordinario de sesiones que quedan aplazados de pleno derecho(Cfr. art.51) y en caso de ser rechazada, sus firmantes no podrán proponer otra durante el mismo período de sesiones, a menos de que se de el caso de que el Primer Ministro previa deliberación del Consejo de Ministros comprometa la responsabilidad del gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un texto, el cual se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada dentro de las 24 horas siguientes, es aprobada (Cfr. art.49).

Adoptada una moción de censura o cuando la Asamblea Nacional desapruere el programa o una declaración de política general del gobierno,

el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del gobierno al Presidente de la República. (Cfr. art. 50).

Basada en la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, este la puede hacer valer en cualquier momento, situación que a no dudarlo requiere gran madurez y cultura política de los parlamentarios como de sus partidos, siendo por ende un instrumento efectivo para obtener que sus gobiernos se comporten y honren su responsabilidad.

B)-SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

1. - Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del gobierno(Cfr. art. 66.2).

La iniciativa legislativa corresponde dentro del sistema constitucional español, al gobierno, al Congreso y al Senado(Cfr. art. 87.1). En el caso de las comunidades autónomas, sus asambleas podrán solicitar al gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitirlo a una meza del Congreso delegando ante un máximo de tres miembros de la asamblea encargados de su defensa(Cfr. art. 87.2) y en cuanto a la denominada iniciativa popular para la cual se exige no menos de 500 000 firmas acreditadas, es una ley orgánica la que regula sus formas de ejercicio y requisitos, sin que pueda proceder en los casos de Ley Orgánica, tributarias, de carácter internacional, ni de prerrogativa de gracia (Cfr. art. 87.3).

El gobierno tiene la oportunidad de que las Cortes Generales le deleguen legislativamente, de forma expresa, por materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio, la potestad de dictar normas con rangos de ley(decretos legislativos) que no incluyan materias como la de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los estatutos de autonomía y el régimen electoral general que conservan el carácter de leyes orgánicas, agotándose dicha delegación por el uso que de ella haga el gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente (Cfr. art. 82).

Asimismo, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, el gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos leyes y que no podrá afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, al

régimen de comunidades autónomas, ni al derecho electoral general, debiendo inmediatamente someterse dichos decretos leyes a debate y votación del Congreso(Cfr. art. 86).

Podrá oponerse el Gobierno a la tramitación de una ley o una enmienda cuando fuere contraria a una delegación legislativa(en forma de proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación(Cfr. art.84).

El gobierno o el Congreso de los diputados pueden declarar urgentes los proyectos legislativos con la consecuente reducción del plazo de dos meses con que cuenta el senado, a veinte días naturales para que este se pronuncie sobre el mismo(Cfr., art. 90.3).

Por su parte, las Cámaras podrán delegar en las comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, reservándose el pleno recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación(Cfr. art. 75.2), salvo la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los presupuestos generales del Estado(Cfr. art.75.3).

Una vez que se ha aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de lo Diputados, se dará inmediata cuenta al Presidente del Senado cuya cámara en el plazo de dos meses opondrá su veto, enmendará o aprobará salvo proyectos declarados urgentes por el gobierno o por el Congreso de los Diputados(Cfr. Art. 90. 1.2 y 3).

El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable (Cfr. art. 79.3), con lo cual destaca de manera diferente con el sistema Francés, que abre la posibilidad de la delegación del voto.

El Tribunal de Cuentas aparece como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público para que sean censuradas por él(Cfr. Art.136).

Depende de las Cortes Generales y ejerce su función por delegación de estas en el examen y comprobación de la cuenta general del Estado, debiendo informar a las cortes de las infracciones o responsabilidades en que se incurra, teniendo las mismas prerrogativas de inamovilidad e independencia que los jueces ordinarios.

En el sistema constitucional español la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo queda de manifiesto dentro del proceso legislativo, sin el dominio marcado que sobre el mismo conserva el gobierno en el sistema Francés.

2. - En el sistema constitucional español, el gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las cámaras, consignándose un tiempo mínimo semanal para los debates, pudiendo las interpelaciones dar lugar a una moción en la que la cámara manifieste sus posiciones(Cfr. art. 111.1 y 2).

3. - Las Cámaras funcionarán en pleno y por comisiones nos dice el artículo 75.1. De esta manera el Congreso, el Senado, y, en su caso, ambas cámaras conjuntamente están facultadas para nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público y aun cuando sus conclusiones no tengan el carácter de vinculantes para los tribunales, ni afecten a las resoluciones judiciales, no se excluye la posibilidad de que se comuniquen al Ministerio Fiscal para el ejercicio cuando proceda, de las acciones oportunas(Cfr. art. 76.1).²⁷¹

Es de destacar que diferente al sistema constitucional Francés. en el sistema constitucional español se establece que en cada cámara habrá una diputación permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros que representan a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica, las que asumirán las facultades que correspondan a las cámaras en caso de que estas hubieren sido disueltas o hubiera expirado su mandato y la de velar por los poderes de las cámaras cuando estas no estén reunidas, dando cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones al reunirse la Cámara correspondiente.(Cfr. art. 78. 1.2. 3 y 4).

4. - El gobierno dirige la política interior y el exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado(Cfr. Art. 97), pero es al Rey al que corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados(Cfr. art.63.2). Este consentimiento está sujeto formalmente a refrendo por el Presidente del gobierno y en su

²⁷¹ El Reglamento del Congreso de Diputados en su artículo 52 regula el procedimiento de constitución y de funcionamiento de las comisiones de investigación, las que serán secretas según el artículo 64.3, en tanto que los artículos 59 y 60 las regulan en el Reglamento del Senado.

caso por los Ministros competentes(Cfr. art.64), además, de que se establece la previa autorización de las Cortes Generales en los casos siguientes:

- a) Tratados de carácter político
- b) Tratados o convenios de carácter militar.
- c) Tratados o convenios que afecten la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales .
- d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la hacienda pública.
- e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución

El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados y convenios(Cfr. art. 94.1 y 2).

Será mediante ley orgánica que se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la constitución, correspondiendo a las Cortes Generales o al gobierno según los casos la garantía del cumplimiento de esos tratados y de las resoluciones enviadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión (Cfr. art. 93).

La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional a requerimiento del gobierno o cualquiera de las Cámaras al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción(Cfr. art. 95.1 y 2).

Al Rey corresponde también, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y la paz(Cfr. art. 63. 3).

Nuevamente y de manera similar al del sistema constitucional francés, encontramos la intervención previa de los órganos legislativos(ambas cámaras) a la ratificación de tratados, la posibilidad de la revisión de su constitucionalidad por parte del órgano competente y la necesidad de una ley que para el caso español debe darse cuando se atribuyan competencias constitucionales a una organización o institución internacional. Denotando una cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para la celebración de los tratados internacionales dentro de los márgenes referidos por los textos constitucionales.

5. - El candidato a Presidente lo propone el Rey a través del Presidente del Congreso, previa consulta con los representantes designados con los grupos políticos con representación parlamentaria, y lo nombra Presidente en el caso de que dicho candidato reciba la confianza de los miembros del Congreso de los Diputados una vez que exponga su programa político de gobierno que pretende formar solicitando la confianza de la cámara(Cfr. art. 99.1 a 3). Los demás miembros del gobierno serán nombrados y separados por el Rey a propuesta de su Presidente(Cfr. art. 100). El gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso de los Ministros y demás miembros que establezca la ley(Cfr. art.98.1). El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su casa(Cfr. art. 65.2).

Las Cortes como órgano político, tienen una participación fundamental en el nombramiento del Presidente del gobierno español. Así mismo a través del proceso legislativo, para determinar los puestos y demás características del servicio civil español, por lo cual este tema se encuentra normado y no requiere de ratificaciones legislativas, sino más bien de cumplimiento de las previsiones contenidas en la ley.

6. - Las Cámaras y sus comisiones podrá recabar, a través de los presidentes de aquellas, la información y ayuda que precisen del gobierno y de sus departamentos y de cualquiera autoridades del Estado y de las comunidades autónomas(Cfr. art. 109). Igualmente pueden reclamar la presencia de los miembros del gobierno teniendo acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas y podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus departamentos(Cfr. art. 110.1 y 2).

Esta comparecencia a requerimiento de las Cámaras está considerada como obligatorio, regulándose en la ley las sanciones que pueda imponerse por incumplimiento de esta obligación(Cfr. art. 76.2).

7. - La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados y de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden(Cfr. art. 64.2); por su parte el Congreso de Diputados puede exigir la responsabilidad política del gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura a propuesta al menos por la décima parte de los Diputados la que incluirá un candidato a la

Presidencia del gobierno. Dicha moción no podrá ser votada hasta que transcurra 5 días de su presentación, en los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

En caso de que la moción no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones (Cfr. art. 113 en sus cuatro párrafos), si el Congreso adopta una moción de censura, el gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara y el Rey le nombrará Presidente del gobierno (Cfr. art. 114.2).

El Presidente del gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados (Cfr. art. 112), pero si el Congreso niega su confianza al gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a la designación de Presidente del gobierno (Cfr. art. 114.1).

En el caso de que después de dos meses a partir de la primera votación de investidura y sucesivas propuestas, ningún candidato hubiera obtenido la confianza del Congreso; el Rey disolverá ambas cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso. (Cfr. art. 99.4)-

C). SISTEMA CONSTITUCIONAL ARGENTINO

1- En el sistema constitucional de la Argentina²⁷², tanto los miembros de ambas cámaras y el Ejecutivo pueden presentar proyectos de ley, pero se regula también la iniciativa popular por conducto de la cámara de diputados con base en el 3% del padrón electoral, salvo los casos de reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal (Cfr. Art. 39); las leyes en general pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso (Cfr. art. 77), excepto las iniciativas de leyes de contribuciones y reclutamiento de tropas que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados (Cfr. art. 52) y la ley convenio de la coparticipación

²⁷² La información proporcionada en este apartado está contenida en "La Constitución de la Nación Argentina", sancionada por la Convención Constituyente el 22 de agosto de 1994.

de contribuciones que reconoce como cámara de origen al senado(Cfr. art. 75.2). Aprobadas las cuales por ambas Cámaras pasan al Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley.

Cada cámara luego de aprobar un proyecto de ley en general puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros, la cámaras podrá, con igual de número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario(Cfr. Art 79).

A iniciativa de la cámara de diputados, el Congreso puede someter a consulta popular un proyecto de ley, sin que la ley de convocatoria pueda ser vetada; el voto afirmativo del proyecto lo convertirá en ley y su promulgación será automática. Así mismo, tanto el Congreso, como el presidente, dentro de su competencia, podrán convocar a consulta popular no vinculante, siendo competencia del Congreso, el reglamentar las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular(Cfr. Art.40).

Constituye atribución del Congreso entre otras, el fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión; arreglar el pago de la deuda interior y exterior; hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la Constitución al Gobierno de la Nación Argentina(Cfr. art. 76. 7. 8 y 32). Al Ejecutivo a través del jefe de gabinete corresponde correlativamente, enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional y hacer recaudar las rentas de la nación y decretar su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales(Cfr. Art. 100. 6 y 7)entre otras.

El Presidente está facultado para desechar en todo o en parte un proyecto de ley(Cfr. Art. 83),²⁷³ y aunque está impedido bajo pena de nulidad absoluta e insanable de emitir disposiciones de carácter legislativo, cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar por acuerdo general y refrendo de los ministros y del jefe de

²⁷³ Para una mayor reflexión sobre las labores legislativas Argentinas Vid. Quiroga Lavie Humberto. En la Necesidad de Funcionalizar al Poder Legislativo. En Memoria del III Congreso de Derecho Constitucional Iberoamericano T II UNAM 1987 pp. 1031 - 1036

gabinete, decretos por razones de necesidad y urgencia, sometiéndolos a la consideración de la Comisión bicameral permanente por el jefe de gabinete. En plazo de diez días se elevará ante el plenario de cada cámara para su consideración inmediata. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara será la que regule el trámite y los alcances de la intervención del Congreso(Cfr. Art.99. 3).

En el capítulo sexto de la constitución Argentina, se regula la atribución del legislativo sobre el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimonial, económico, financiero y operativos y sus opiniones sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación, organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional cuyo presidente será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada cámara, teniendo a su cargo:

. El control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización y las demás funciones que la ley le otorgue.

. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos(Cfr. Art. 85).

El sistema constitucional argentino cuenta, además, con "El Defensor del Pueblo", órgano designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada cámara, por cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez, que goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores, cuenta con legitimación procesal, es independiente, con plena autonomía funcional, que tiene como misión la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos garantías e intereses tutelados en la constitución y en las leyes, ante hechos, actos y omisiones de la Administración, y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas(Cfr. Art. 86).

2. - La Constitución Argentina alude expresamente a las interpelaciones, a los efectos del tratamiento de una moción de censura por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las

cámaras de que puede ser objeto el jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso, quien debe concurrir al menos una vez por mes alternativamente a cada una de las cámaras del Congreso, para informar de la marcha del gobierno, pudiendo ser removido por la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras(Cfr. Art. 101).

Igualmente faculta a las cámaras para hacer venir a su sala a los ministros del poder Ejecutivo, para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes, lo que les da la oportunidad para la formulación de todo tipo de preguntas y cuestionamientos a sus legisladores(Cfr. Art. 71).

3. - En el sistema constitucional argentino solo se alude a la comisión bicameral permanente cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada cámara(Cfr. Art. 99 . 3 y art. 100.12 y 13). Lo cual no es obstáculo para que el Congreso nombre comisiones de investigación con base en las facultades implícitas²⁷⁴(Cfr. art. 67).

4. - El Presidente de la República, concluye y firma tratados de paz, comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de las buenas relaciones con las potencias extranjeras, recibe sus Ministros y admite sus Cónsules. Por su parte compete al Congreso aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones y los concordatos con la Silla Apostólica, y arreglar el ejercicio del Patronato en toda la Nación, así como autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz (Cfr. art. 99.11 y 75.22). Los tratados con potencias extranjeras son elevados a Ley Suprema de la Nación junto con la Constitución y las leyes de la Nación(Cfr. art.31).

La participación del Congreso para aprobar o desechar tratados concluidos por el Presidente de la República garantiza a la nación Argentina el respaldo de su soberanía en asuntos cruciales que impactan su vida institucional, siendo este un control político que no le permite a su Presidente el arrogarse la total responsabilidad y poder en este tema.

5. - El Presidente de la Nación nombra los magistrados de la Corte Suprema y de los demás tribunales federales inferiores, con acuerdo del Senado; nombra y remueve a los Embajadores, Ministros Plenipotenciarios y

²⁷⁴ Vid. Ramella Pablo A. Op. Cit. pp. 642 - 652

Encargados de Negocios, con acuerdo del Senado; y por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás Ministros del Despacho, los Oficiales de sus secretarías, los Agentes Consulares y los demás empleados de la Administración, cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por la Constitución; provee los empleos militares de la Nación; con acuerdo del Senado en la concesión de los empleados o grados de oficiales del Ejército y Armada, y por sí solo en el campo de batalla; tendrá facultad para llenar las vacantes de los empleos que requieran el acuerdo del Senado, y que concurren durante su receso, por medio de nombramientos en comisión que expirarán al fin de la próxima Legislatura(Cfr. art. 99.4. 7. 13 y 19).

6. - El Presidente anualmente al hacer la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas cámaras en la sala del Senado, da cuenta al Congreso del Estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes(Cfr. art. 99.8), luego que el Congreso abra sus sesiones deberán también los Ministros del despacho presentarle una memoria detallada del Estado de la Nación, en lo relativo a los negocios de sus respectivos Departamentos(Cfr. art.104), cada una de las Cámaras puede hacer venir a su Sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes(Cfr. art.71). lo cual da oportunidad al órgano legislativo para informarse de la marcha administrativa de la República Argentina.

7. - Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para ese acto. Cuando el acusado sea el Presidente de la Nación, el Senado será presidido por el Presidente de la Corte Suprema, ninguno será declarado culpable sino a mayoría de dos tercios de los miembros presentes(Cfr. art.59).

Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aún declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo, conforme a las leyes, ante los Tribunales ordinarios. (Cfr. art. 60).

La Cámara de Diputados ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los Ministros y

a los miembros de la Corte Suprema en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes(Cfr. art.53). Llama la atención la posibilidad de un desacuerdo en el desempeño del Presidente aunque no constituya un delito para acusar a dicho funcionarios ante el Senado.

En el sistema argentino, cada Ministro es responsable de los actos que legaliza, y solidariamente de los que acuerda con sus colegas(Cfr. art.102).

Corresponde a la Corte Suprema, y a los Tribunales inferiores de la Nación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Nación(Cfr. art.116). Todos los juicios criminales ordinarios que no se deriven del despacho de acusación concedido a la Cámara de Diputados, se determinará por jurados, luego que se establezca en la República esta institución(Cfr. art.118).

La traición contra la Nación consistirá únicamente en tomar las armas contra ella, o en unirse a sus enemigos prestándoles ayuda y socorro. El Congreso fijará por una ley especial la pena de este delito; pero ella no pasará de la persona del delincuente, ni la infamia del reo se transmitirá a sus parientes de cualquier grado(Cfr. art.119).

Para una más amplia visión del sistema constitucional argentino resulta útil el trabajo del prof. Germán Bidart Campos²⁷⁵.

D) SISTEMA CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

1.- En el sistema constitucional colombiano²⁷⁶, corresponde al Congreso de la República reformar la constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración(Cfr. art. 114). Por intermedio de las leyes corresponde al Congreso entre otras la función de interpretar, reformar y derogar las leyes(Cfr. art. 150 .1).

²⁷⁵ Vid. Bidart Campos German José. La Evolución constitucional en Argentina entre 1917 y 1987. en El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición UNAM, México 1988 p. 91

²⁷⁶ Constitución Política de Colombia de 1991.

Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República (en materias relacionadas con sus funciones), o por iniciativa popular (Cfr. art. 154, 155 y 156), pero solo corresponde la iniciativa de ley o reformas al gobierno en:

Las leyes sobre el Plan Nacional de Desarrollo de inversiones Públicas; la determinación de la estructura de la administración Nacional, crear y suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades de orden nacional; crear o autorizar la contratación de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, establecer rentas nacionales y fijar los gastos de administración; expedir leyes relacionadas con el Banco de la República y con los funcionarios que compete desempeñar a su junta directiva; organizar el crédito público, regular el comercio exterior y fijar el régimen salarial y de prestaciones sociales de los servidores públicos; los que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de los mismos, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos.

Podrán presentar proyectos de ley un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso con el tratamiento para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las cámaras en todas las etapas del trámite (Cfr. art. 155).

La décima parte de ciudadanos del censo electoral podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para derogatoria de una ley, excepto en el caso de leyes aprobatorias de tratados internacionales, ley de Presupuesto, ni en materias fiscales o tributarias (Cfr. art. 170).

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el gobierno. El Presidente de la República, los ministros de despacho y

los directores de Departamentos Administrativos constituyen el gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciaran su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales en el Senado(Cfr. Art. 154).

El Congreso está facultado para expedir leyes orgánicas(reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del Plan General de Desarrollo y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales)y leyes estatutarias(Derechos y deberes fundamentales de las personas y procedimientos y recursos para su protección; administración de justicia; organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatutos de la oposición y funciones electorales; instituciones y mecanismos de participación ciudadana y Estados de excepción) cuya aprobación se requerirá mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara o de los miembros del Congreso, debiendo efectuarse dentro de una sola legislatura(Cfr. art. 151 y 152).

Los proyectos para ser ley deben cumplir los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara.
3. Haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del gobierno.

El Presidente de la República está facultado para solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley, debiendo decidir la cámara respectiva en el plazo de treinta días, pudiendo repetirse dentro de este lapso la manifestación de urgencia en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta en tanto la respectiva cámara decida sobre él.

Si el proyecto de ley se encuentra en estudio de una de las comisiones permanentes, esta a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.(Cfr. Art. 163).

El Gobierno dispone de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez, cuando el proyecto contenga veintiuno a cincuenta artículos, y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta, al término de los cuales si el proyecto no se devuelve con objeciones (totales o parciales), el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo (Cfr. art. 166).

El Presidente sancionará sin presentar objeciones el proyecto que reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara a menos que el proyecto sea objetado por inconstitucional. En tal evento si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional, para que dentro de los seis días decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto (Cfr. art. 167).

El Título X de la Constitución colombiana esta dedicado a los organismos de control, dentro del cual ubica a la Contraloría General de la República y al Ministerio Público. El primero vigila en forma posterior y selectiva la gestión fiscal (incluye control financiero, de gestión y de resultados) de la administración y los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación, en casos excepcionales podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

Entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal. El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones por un período igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de Estado y no podrá ser reelegido. Quien haya ejercido este cargo no podrá ejercer empleo alguno de carácter nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Para ser elegido Contralor de la República se requiere ser colombiano de nacimiento en ejercicio de sus derechos ciudadanos, tener más de treinta y cinco años, tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de cinco años y acreditar las calidades adicionales que exija la ley (Cfr. art. 267).

Sus atribuciones son entre otras:

Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación; revisar y fenecer las cuentas; llevar un registro de la deuda pública de la nación y entidades territoriales; establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma; promover ante las autoridades correspondientes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado, pudiendo exigir bajo su responsabilidad, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o procesos penales o disciplinarios; presentar informes al Congreso y al Presidente sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de finanzas del Estado(Cfr. art. 268).

A solicitud de cualquiera de proponentes el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competente ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación tenga lugar en audiencia pública(Cfr. art. 273).

La vigilancia de la gestión de la Contraloría de la República se efectuará por un auditor elegido por periodos de dos años por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia(Cfr. art. 274)²⁷⁷.

2. -Resultan facultades de cada cámara, el determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los congresistas a los ministros y a las respuestas de estos. El Reglamento regulará la materia(Cfr. art. 135. 4), pero también consigna la Constitución colombiana las citaciones de los ministros para que concurren a las sesiones, las cuales deberán hacerse con anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, ésta podrá proponer moción de censura(Cfr. art. 135.8).

3. - En lo relativo a Comisiones de investigación, es de anotar que la Constitución colombiana previene, que cada cámara elegirá por el respectivo

²⁷⁷ Para una visión de la evolución del órgano legislativo colombiano Vid. Sachica Luis Carlos. El Proceso Constitucional Colombiano en los últimos setenta años. En el Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición UNAM México 1988 pp. 376-383

periodo constitucional, comisiones permanentes que tramitarán el primer debate de los proyectos de ley y remite a la ley la determinación del número de comisiones permanentes y el de sus miembros, lo mismo que las materias de que cada una deberá ocuparse, dejando al senado y la cámara de representantes el disponer que cualquiera de las comisiones permanentes sesione durante el período de receso con el fin de debatir los asuntos pendientes en la legislatura anterior, de realizar los estudios que la corporación respectiva determine o de preparar los proyectos que las cámaras les encomienden. No podrán deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros(Cfr. art. 145).

Ahora bien, en Colombia cualquier Comisión Permanente podrá emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la Comisión adelante. Si llegaren a excusarse y la Comisión insistiere, la Corte Constitucional, después de oírlas resolverá en un plazo de diez días, bajo estricta reserva.

La renuencia a comparecer a rendir las declaraciones será sancionada por la Comisión con la pena señalada en las normas vigentes para el caso de desacato a las autoridades y si en el desarrollo de la investigación se requiere para su perfeccionamiento o para la persecución de posibles infractores penales, la intervención de otra autoridad, se las exhortará para lo pertinente(Cfr. art. 137).

4. - Es atribución del Congreso, aprobar o improbar los tratados o convenios que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional(Cfr. art.150. 16), correlativamente el Presidente de la República como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa le compete dirigir las relaciones internacionales y celebrar los tratados y convenios con otros Estados y entidades de derecho internacional(Cfr. art. 189- 2), pero en cuanto a ajustar y ratificar los tratados de paz, el numeral 6° de dicho artículo solo consigna el que el Presidente debe de dar inmediatamente cuenta documentada al congreso.

Corresponde, además, al Congreso conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar los contratos negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno informará periódicamente al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones(Cfr. art. 150.9).

5. - El Presidente nombra y separa libremente a los ministros del Despacho y a los directores de Departamentos administrativos. Nombra también a Presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales, cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones según la Constitución o la ley. En todo caso el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes. Nombra, además, a los agentes diplomáticos y consulares(Cfr. art. 189.1.2 y 13).

No habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento(Cfr. art. 122).

En el sistema constitucional colombiano los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la constitución serán determinados por concurso público y lo que nos parece relevante "En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción(Cfr. Art. 125).

6. - El Presidente debe presentar al Congreso, al principio de cada legislatura, un informe sobre los actos de la administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y de obras públicas y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura; le corresponde igualmente dar a las cámaras legislativas los informes que soliciten sobre negocios que no demanden reserva(Cfr. art. 189. 12 y 118-51°).

Los ministros, considerados voceros del gobierno con el Congreso, junto con los jefes de departamento administrativo, presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento y sobre las reformas que se consideren convenientes, por su parte las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros y las comisiones permanentes de las cámaras pueden requerir, además, la asistencia de los Viceministros, los directores de Departamentos Administrativos, el Gerente del Banco de la República, los Presidentes, Directores o Gerentes de las entidades

descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público (Cfr. Art. 208).

Son facultades de cada cámara pedir al gobierno los informes escritos o verbales que solicite para el mejor desempeño de sus trabajos o para conocer los actos de la administración. Adicionalmente, es conveniente señalar que está expresamente prohibido por la Constitución el dar votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales (Cfr. art. 135.3 y 136.3).

7.- El Presidente de la República o quien haga sus veces, será responsable por sus actos u omisiones que violen la Constitución o sus leyes; el Presidente de la República, durante el período para que sea elegido, y el que se halle encargado de la presidencia, mientras lo ejerza, no podrán ser perseguidos ni juzgados por delitos, sino en virtud de acusación de la cámara de representantes y cuando el senado haya declarado que hay lugar a formación de causa (Cfr. art. 198 y 199).

Es atribución especial de la Cámara de Representantes acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales o legales, al presidente de la República o quienes hagan sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación (Cfr. art. 178).

Correlativamente la constitución le da competencia para conocer de las denuncias y quejas que ante ella presenten por el Fiscal general de la Nación o por particulares contra los expresados funcionarios, y si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el senado. Igualmente podrán requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo consideren conveniente (Cfr. art. 178 .4 y 5).

Corresponde al senado conocer de las acusaciones que formule la cámara de representantes contra funcionarios de que trata el art. 178, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos (Cfr. art. 174).

En los juicios que se sigan ante el senado se observarán estas reglas:

1ª. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo siempre que una acusación sea públicamente admitida.

2ª Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta, el senado no podrá imponer otra pena que la destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de derechos políticos, pero se le seguirá juicio criminal al reo ante la Corte Suprema, si los hechos le constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

3ª Si la acusación se refiere a delitos comunes, el senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento a seguimiento de causa y en caso afirmativo pondrá al acusado a disposición de la corte suprema.

4ª El senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, a lo menos, de los votos de los senadores que concurren al acto(Cfr. art. 175).

Por otra parte es pertinente señalar que en el sistema constitucional colombiano se determina como facultades de cada cámara, el proponer moción de censura a los ministros por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo. Deberá proponerla cuando menos la décima parte de los miembros de la respectiva cámara, haciéndose la votación entre el tercero y el décimo día siguiente a la terminación del debate, el Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos(Cfr. art. 135. 9).

En adición es conveniente mencionar la figura de el Fiscal General de la Nación y del Procurador General de la Nación, el primero elegido por cuatro años por la Suprema Corte de Justicia, de terna enviada por el Presidente y el segundo quien será elegido por el senado de terna enviada por el Presidente de la república, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado por un período de cuatro años(Cfr. art.251 y 276).

Entre las funciones que la Constitución le asigna al Fiscal General de la Nación, se encuentra la función especial de investigar y acusar si hubiera lugar a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional, salvo las excepciones constitucionales. En cuanto a las funciones del Procurador General, se encuentra la de proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad con el auxilio del defensor del pueblo(Cfr. 251. 1 y 276.2).

El Defensor del Pueblo formará parte del ministerio público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República(Cfr. art.281).

E).- SISTEMA CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA

1. - De acuerdo con la Constitución de Costa Rica, es atribución de la Asamblea Legislativa dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica(Cfr. art. 121, 1), correspondiendo la iniciativa en la formación de las leyes a cualquiera de los miembros de la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo, por medio de los Ministros de Gobierno(Cfr. art. 123).

En el proceso legislativo costarricense todo proyecto para convertirse en ley debe de ser objeto de tres debates, cada uno en distinto día, obtenerse la aprobación de la Asamblea y la sanción del Poder Ejecutivo, y publicarse en el diario oficial, sin perjuicio de los requisitos que la Constitución establece para casos especiales(Cfr. art. 124).

El veto Presidencial procederá, ya porque el Presidente considere inconveniente el proyecto o crea necesario hacerle reformas, pudiendo fundar su veto en razones de inconstitucionalidad, pero no procede en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República. (Cfr. art. 125).

Corresponde a la Asamblea Legislativa dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República(Cfr. art. 121. 11)los que se emitirán por el término de un año y no podrá aumentar los gastos presupuestales sino es señalando los nuevos ingreso que hubieren de cubrirlos previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos(Cfr. art. 179). Correlativamente corresponde conjuntamente al Presidente y al Respectivo Ministro de Gobierno enviar a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Presupuesto Nacional (Cfr. art. 140, 15) el cual se someterá al conocimiento de la Asamblea Legislativa a más tardar el Primero de Septiembre de cada año, debiendo estar aprobada antes del 30 de noviembre del mismo año.

El Poder Ejecutivo enviará a la Contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios que se hubieren acordado, a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente; la Contraloría debe remitirla a la Asamblea, junto con su dictamen, a más tardar el primero de mayo siguiente. La aprobación o improbación de las cuentas corresponde a la Asamblea Legislativa. (Cfr. art.181).

Nombra al Contralor y Subcontralor Generales de la República(Cfr. art. 121. 12) como institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda pública, pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

El Contralor y el Subcontralor son nombrados dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años, pudiendo ser reelectos indefinidamente y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los supremos poderes; responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella mediante votación no menor de dos terceras partes del total de los miembros, si se les comprobare ineptitud o proceder incorrectos.

Sus deberes y atribuciones principales son:

- a) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República no se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría, ni constituirá obligación para el Estado lo que no halla sido refrendado por ella.
- b) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación
- c) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en la primera sesión ordinaria una memoria de movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;
- d.) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos. (Cfr. art. 184).

2. - Es atribución de la Asamblea legislativa el formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno(Cfr. art. 121- inciso24).

3. - Resulta una atribución de la Asamblea Legislativa el nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente.

Las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios.

Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla(Cfr. art. 121 inciso 23).

Correlativamente se establece como deberes y atribuciones del Presidente y al respectivo Ministro de gobierno el deber de rendir a la Asamblea Legislativa los informes que esta le solicite en uso de sus atribuciones(Cfr. art. 140. 11) y los Ministros de Gobierno podrán concurrir en cualquier momento, con voz, pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea Legislativa, y deberán hacerlo cuando ésta así lo disponga(Cfr. art. 145).

4. - Aunque corresponde al Presidente de la República y al Ministro de Gobierno respectivo como deber y atribución conjunta la de dirigir las relaciones internacionales de la República(Cfr. art. 140. 12). es atribución de la Asamblea Legislativa el aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos. Los tratados y convenios internacionales que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros(Cfr. art. 121. Inciso 4), pero los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país, requerirán votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros y la de los dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente, convocada al efecto(Cfr. art. 7°).

No requerirán aprobación legislativa los protocolos de menor rango derivados de los tratados públicos o convenios internacionales aprobados por la Asamblea, cuando estos instrumentos autoricen de modo expreso tal derivación. (Cfr. art. 121 .4), desde su promulgación o del día que ellos designen, los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos tendrán autoridad superior a las leyes(Cfr. art. 7°).

Correlativamente se establece como atribución que corresponde conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno el celebrar

convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente, cuando dicha aprobación lo exija esta Constitución.

Los protocolos derivados de dichos tratados públicos o convenios internacionales que no requieran aprobación legislativa, entrarán en vigencia una vez promulgados por el Poder Ejecutivo (Cfr. art. 140 .10).

El sistema Constitucional de Costa Rica determina dentro de los deberes y atribución del Ejecutivo y el respectivo Ministro de Gobierno, el someter a la aprobación de la Asamblea Legislativa los contratos administrativos, cuando estipulen exención de impuestos o tasas, o tengan por objeto la explotación de servicios públicos, recursos o riquezas naturales del Estado, los que no ser les dará carácter de leyes ni los eximirá de su régimen administrativo, excepción hecha de los empréstitos u otros convenios similares (Cfr. art. 140. 19).

5. - En el sistema constitucional de Costa Rica al Presidente de la República corresponde exclusivamente el nombrar y remover libremente a los Ministros de Gobierno (Cfr. art. 139) y pertenece de manera conjunta al Presidente de la República y al respectivo Ministro de Gobierno el nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios que sirvan cargos de confianza, y a los demás que determine, en casos muy calificados, la ley de Servicio Civil y nombrar y remover, con sujeción de los requisitos prevenidos por la Ley del Servicio Civil, a los restantes servidores de su dependencia. (Cfr. art. 140 .1y 2).

En lo relativo a los directores de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Presidente de la República, serán nombrados por el Consejo de Gobierno formado por el Presidente de la República y los Ministros. (Cfr. art. 147 .4).

Como atribución de la Asamblea Legislativa se tiene la de nombrar los magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia (Cfr. art. 121. 3) y derivado del proceso legislativo determinar los nombramientos basándose en idoneidad comprobada y de las remociones por causales de despido justificada conforme a la legislación del trabajo o de reducción forzosa de servicios, ya por falta de fondos o por conseguir una mejor organización incluidos dentro de las previsiones de la ley del Servicio Civil que regulara las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, para

garantizar la eficiencia de la administración (Cfr. artículos. 191 y 192. Del Título XV denominado EL SERVICIO CIVIL, Capítulo Unico).

El Presidente de la República, los Ministros de Gobierno y los funcionarios que manejen fondos públicos están obligados a declarar sus bienes, los cuales deben ser valorados, todo conforme a la ley. (Cfr. art. 191).

6. - El Presidente de la República tiene el deber y la atribución exclusiva de presentar a la Asamblea Legislativa, al iniciarse el primer período anual de sesiones, un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la administración y al estado político de la República y en el cual deberá, además, proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del Gobierno y el progreso y bienestar de la Nación.

Está prohibido a la Asamblea dar votos de aplauso respecto de actos oficiales (Cfr. art. . 122).

Los Ministros de gobierno presentarán a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias, una memoria de los asuntos de su dependencia (Cfr. art. 144).

Resulta un deber y atribución conjunta del Presidente y del Ministro de Gobierno el de rendir a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le solicite en uso de sus atribuciones (Cfr. art. 140. 11).

Por este medio los diputados que integran la Asamblea Legislativa se encuentran más informados sobre la situación que guarda la nación.

7. - La Asamblea Legislativa tiene como atribución no solo de interpelar a los Ministros, sino de censurar a los mismos funcionarios cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos, excepción hecha de los casos de tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes (Cfr. art. 121. 24).²⁷⁸

²⁷⁸ Para una interpretación de la evolución de la Constitución de Costa Rica Vid. Hernandez Valle Rubén y Villegas Antillana Rafael. El Constitucionalismo Costarricense en los Últimos Setenta Años. En el Constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XX Tomo III Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1988 pp. 162- 179

Así mismo puede admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento. (Cfr. art. 121. 9) y para decretar la suspensión de cualquiera de los funcionarios mencionados cuando haya de procederse contra ellos por delitos comunes. (Cfr. art. 121, 10).

Dentro del Título X denominado Del Poder Ejecutivo, Capítulo I se contiene un artículo el 134 que hace alusión al principio de alternatividad en el ejercicio de la Presidencia, o al de la libre sucesión presidencial cuya violación implica traición a la República, declarando imprescriptible la responsabilidad derivada de tales actos. (Cfr. Art. 134).

Dentro del mismo Título, se abre un capítulo, el Capítulo V, bajo la denominación de "Responsabilidades de quienes ejercen el Poder Ejecutivo" en donde se declara responsable al Presidente de la República del uso que hiciera de aquellas atribuciones que le corresponden en forma exclusiva, haciendo responsable también a cada Ministro de gobierno y al Presidente respecto al ejercicio de atribuciones que les corresponde a ambos, responsabilizando también a todos los que concurran con su voto a dictar el acuerdo respectivo en el Consejo de Gobierno (Cfr. art.148).

El artículo 149 enumera los actos siguientes:

1. - Cuando comprometan en cualquier forma la libertad, la independencia política o la integridad territorial de la República;
2. - Cuando impidan o estorben directa o indirectamente las elecciones populares, o atenten contra los principios de alternatividad en el ejercicio de la Presidencia o de la libre sucesión Presidencial, o contra la libertad, orden o pureza del sufragio;
3. - Cuando impidan o estorben las funciones propias de la Asamblea Legislativa, o coarten su libertad e independencia;
4. - Cuando se nieguen a publicar o ejecutar las leyes y demás actos legislativos;
5. - Cuando impidan o estorben las funciones propias del Poder Judicial o coarten a los tribunales la libertad con que deben juzgar las causas sometidas a su decisión, o cuando obstaculicen en alguna forma las funciones que correspondan a los organismos electorales o a las municipalidades;

6. - En todos los demás casos en que por acción u omisión viole el Poder Ejecutivo alguna ley expresa(Cfr. Art. 149).

La responsabilidad del que ejerce la Presidencia de la República y de los Ministros de gobierno por hechos que no impliquen delito, solo podrá reclamarse mientras se encuentren en el ejercicio de sus cargos y hasta un año después de haber cesado en sus funciones. (Cfr. art. 150).

El Presidente, los Vicepresidentes de la República o quien ejerza la Presidencia, no podrán ser perseguidos, ni juzgados sino después de que, en virtud de acusación interpuesta haya declarado la Asamblea Legislativa haber lugar a formación de causa penal(Cfr. art. 151).

El artículo 11 señala que “los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir la Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es público”(Cfr. art. 11).

F) .- SISTEMA CONSTITUCIONAL DE GUATEMALA

1. - En el procedimiento legislativo se les reconoce iniciativa los Diputados del Congreso, el organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

Admitido un proyecto de ley se pondrá a discusión en tres sesiones diferentes, celebradas en distintos días, exceptuándose aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional, con el voto de las dos terceras partes del total de diputados que lo integran.

El Presidente no podrá vetar parcialmente las leyes y si vetadas es devuelto el decreto al Congreso, este podrá reconsiderarlo o dejarlo para el período siguiente, en todo caso si no fueren aceptadas las observaciones del Ejecutivo y el Congreso ratificare con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el Ejecutivo deberá sancionar y promulgar el decreto(Cfr. art.179).

Corresponde al Congreso decretar, reformar y derogar las leyes, así como aprobar, modificar, improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el presupuesto de ingresos y egresos del Estado con detalle de los ingresos y egresos del Estado, debiendo el Ejecutivo enviarlo por medio del Ministerio de Finanzas Públicas con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal, por lo que si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiera sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el Presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso, el que si no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer el proyecto.

Los organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos cuando la ley así lo establezca. Sus Presupuestos se enviarán anualmente al Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al Presupuesto General y, además, estarán sujetos a los controles, fiscalización de los órganos correspondientes del Estado. (Cfr. art.237).

Corresponde al Congreso igualmente, aprobar o improbar anualmente en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior. (Cfr. art. 171. a, b y d y 183. J)).

Dentro del Título V denominado Estructura y Organización del Estado, se contiene el Capítulo III Régimen de Control y Fiscalización, en donde se define a la Contraloría General de Cuentas como una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado, invierta o administre fondos públicos. Estando también sujetos a su fiscalización, los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos. (Cfr. art.222).

El Jefe de la Contraloría General de Cuentas será electo por un período de cuatro años por el Congreso de la República, por mayoría absoluta de los Diputados que lo conformen, y podrá ser removido por este en casos de negligencia, delito y falta de idoneidad, debiendo rendir informe de su

gestión al Congreso cada vez que sea requerido y de oficio dos veces al año. Gozará de iguales inmunidades que los magistrados de la Corte de Apelaciones y no podrá ser reelecto(Cfr. art. 233).

La función judicial en materia de cuentas será ejercida por los jueces de primera instancia y el Tribunal de segunda instancia de Cuentas.

Contra las sentencias y los autos definitivos de cuentas que pongan fin al proceso en los asuntos de mayor cuantía, procede el recurso de casación. Este recurso es inadmisibile en los procedimientos económicos- coactivos. (Cfr. art.220).

2. - El Congreso de la República tiene atribuciones para interpelar a los Ministros de Estado, que ninguna autoridad podrá limitar, ni calificar, ni restringir las preguntas y estos tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen y comuniquen con cuarenta y ocho horas de anticipación por uno o más diputados, exceptuándose las que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes(Cfr. arts.165.j y 166).

Cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que estime pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación y de esta podrá derivarse el planteamiento de un voto de falta de confianza que deberá ser solicitado por cuatro diputados, por lo menos y tramitado sin demora, en la misma sesión o en una de las dos inmediatas siguientes. Si se planteara la interpelación de un Ministro por mayoría absoluta, éste no podrá ausentarse del país ni excusarse de responder en forma alguna(Cfr. art.167).

3. - Es atribución del Congreso nombrar Comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional(Cfr. art. 171. m). Esta atribución resulta reforzada con la mención de que los Ministros de Estado podrán asistir(es su obligación según art. 199) y tomar parte con voz, en las sesiones del Congreso de la República, así como de sus comisiones, cuando sean invitados y se traten asuntos relacionados con su ramo, pudiendo hacerse representar por sus Viceministros, pero aun más, la norma constitucional obliga a todos los funcionarios y empleados públicos a acudir a informar al Congreso, cuando éste o sus comisiones lo consideren necesario(Cfr. art.168).

En cuanto a la Comisión Permanente cuyas funciones se fijan en la Ley de Régimen Interior, ésta se elegirá antes de clausurar su período de sesiones ordinarias, será presidida por el Presidente del Congreso, funcionando cuando el Congreso no esté reunido (Cfr. art. 163).

4. - Es atribución del Congreso Aprobar, antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando:

1ª. - Afecten a leyes vigentes para las que la Constitución requiera la mayoría de votos.

2ª. - Afecten al dominio de la Nación, establezcan la unión económica o política de Centroamérica, ya sea parcial o total, o atribuyan o transfieran competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados dentro de un ordenamiento jurídico comunitario concentrado para organizar objetivos regionales y comunes en el ámbito centroamericano.

3ª. - Obliguen financieramente al Estado, en proporción que exceda al uno por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios o cuando el monto de la obligación sea indeterminado.

4ª. - Constituyan compromiso para someter cualquier asunto a decisión judicial o arbitraje internacionales.

5ª. - Contengan cláusula general de arbitraje o de sometimiento a jurisdicción internacional.

Se requerirá antes de su ratificación el voto de las dos terceras partes de los Diputados que integran el Congreso, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando se refieran:

Al paso de ejércitos extranjeros por el territorio nacional o al establecimiento temporal de bases militares extranjeras; y

Afecten o puedan afectar la seguridad del Estado o pongan fin a un Estado de Guerra.

Por su parte, correlativamente es función del Presidente de la República someter a la consideración del Congreso para su aprobación y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos (Cfr. art. 183. k).

Como otra forma de control del legislativo sobre el ejecutivo, el sistema Constitucional de Guatemala que el Presidente debe el someter a la

consideración del Congreso los contratos y concesiones sobre servicios públicos(Cfr. art. 183. k).

5. - Es una función del Presidente de la República el nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados públicos que le corresponden conforme la ley(Cfr. art. 183.s). Nombra y remueve al Procurador General de la Nación y jefe del Ministerio Público(Cfr. art. 251).

Para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los ministerios que la ley establezca, con las atribuciones y la competencia que la misma señale. (Cfr. art.193).

El Presidente de la República tendrá los secretarios que sean necesarios. Las atribuciones de estos serán determinadas en la Ley. Los secretarios General y Privado de la Presidencia de la República, deberán reunir los mismos requisitos que se exigen para ser ministro y gozarán de iguales prerrogativas e inmunidades(Cfr. art. 202).

Esta ley que rige las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas con sus trabajadores, es la Ley del Servicio Civil(Cfr. art. 108), con el señalamiento que los trabajadores del Estado están al servicio de la Administración pública, nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna(Cfr. art.107).

Resulta notable que en el sistema constitucional de Guatemala no se le deje al Presidente la libre determinación de sus ministros o Secretarios y de que en este sentido no sea necesario la acostumbrada ratificación o confirmación de los nombramientos por el Congreso, sino que la Ley del Servicio Civil aprobada por el Congreso prevea los requisitos y condiciones a las que se sujetarán dichos nombramientos, que por lo mismo estarán sujetos a la aplicación de la misma.

El Congreso de la República designará una Comisión de Derechos Humanos formada por un diputado por cada partido político representado en el correspondiente período. Esta Comisión propondrá tres candidatos para la elección de un procurador, que deberá reunir las calidades de los Magistrados de la Corte Suprema de justicia gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados del Congreso. (Cfr. art. 273).

6. - El Presidente de la República tiene como función presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito sobre la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior (Cfr. art. 183.i). Por su parte los Ministros están obligados a presentar anualmente al Congreso, en los primeros diez días del mes de febrero de cada año, la memoria de las actividades de sus respectivos ramos, que deberá contener, además, la ejecución presupuestaria de su ministerio (Cfr. art. 198).

7. - El sistema constitucional de Guatemala que prohíbe la subordinación entre los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, determina que los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella (Cfr. art. 154).

Es atribución del Congreso de la República declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, ministros, Viceministros de Estado cuando estén encargados del Despacho, Secretario General de la Presidencia y el Subsecretario que lo sustituya, el Procurador General de la Nación y Diputados al Congreso; toda resolución al respecto ha de tomarse con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados. (Cfr. art. 165. h).

Sin embargo, no se determina en el sistema constitucional de Guatemala las causales por las cuales puede iniciarse causa en contra del Presidente de la República.

El sistema constitucional de Guatemala determina la solidaridad del Estado en la responsabilidad de sus dignatarios, funcionarios o trabajadores por daños y perjuicios cuando infringen la ley en perjuicio de particulares. En cuanto a la responsabilidad civil y criminal de los funcionarios y empleados públicos, la primera podrá deducirse mientras no se hubiera consumado la prescripción, cuyo término será de veinte años y la segunda se extingue por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley para la prescripción de la pena (Cfr. art. 155).

Los ministros son responsables de sus actos aun en el caso de que obren por orden del Presidente conforme a la Constitución y a lo que determina la Ley de Responsabilidades (Cfr. art. 195 y 201).

Resulta por demás interesante el procedimiento que ante el Congreso se sigue en el caso de voto de falta de confianza a un ministro, el que de ser aprobado por no menos de la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso, el ministro presentará inmediatamente su dimisión. El Presidente de la República podrá aceptarla, pero si considera en Consejo de Ministros, que el acto o actos censurables al ministro se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir ante el Congreso dentro de los ocho días a partir de la fecha del voto de falta de confianza. Si no lo hiciera, se le tendrá por separado de su cargo e inhábil para ejercer el cargo de ministro de Estado por un período no menor de seis meses.

Si el ministro afectado hubiere recurrido ante el Congreso, después de oídas las explicaciones presentadas y discutido el asunto y ampliada la interpelación, se votará sobre la ratificación de la falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes que integran el total de diputados al Congreso. Si se ratificara el voto de falta de confianza, se tendrá al ministro por separado de su cargo de inmediato.

En igual forma se procederá cuando el voto de falta de confianza se emitiera contra varios ministros y el número no puede exceder de cuatro en cada caso. (Cfr. art. 167).

El anterior procedimiento constituye una mezcla sui generis del sistema parlamentario de responsabilidad política con el sistema Presidencialista ya que los ministros son nombrados con base en la ley por el Presidente de la República cuyos decretos, Reglamentos y Acuerdos relacionados con su despacho son refrendados por ellos para que tengan validez, pero no hay comprometido programa alguno del gobierno a la confianza del Congreso²⁷⁹ (Cfr. art. 194. c).

²⁷⁹ Vid. García Laguardia Jorge Mario. La Defensa de la Constitución, Guatemala - México, Universidad de San Carlos, UNAM 1983 y en García Laguardia Jorge Mario y Vazquez Martínez Eduardo. En Constitución y Orden Democrático. Universidad de San Carlos de Guatemala 1984.

G) - SISTEMA CONSTITUCIONAL DE VENEZUELA

1. - La Constitución de la República de Venezuela establece que corresponde al Congreso legislar sobre materias de competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del poder, ejerciendo también el control de la Administración Pública Nacional²⁸⁰ (Cfr. art. 139), para el caso de las Asambleas Legislativas que en cada Estado ejerce el Poder Legislativo le otorga competencia para el examen y control de cualquier acto de la administración estatal, marca como atribución de dichas Asambleas el aprobar o improbar anualmente la gestión del Gobernador, en la sesión especial que al efecto se convoque(Cfr. arts.19 y 20. 2º).

pudiéndose presentar los proyectos de ley en cualquiera de las Cámaras, salvo disposición especial de la Constitución hayan de iniciarse bien en el Senado(tratados y convenios internacionales(Cfr. art. 150.1) o en la Cámara de Diputados((Cfr. art. 164).

La iniciativa de las leyes corresponde a:

A la Comisión Delegada del Congreso o a las comisiones permanentes de cualquiera de las Cámaras

Al Ejecutivo Nacional

A los Senadores o Diputados en número no menor de tres

A la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimiento judicial

A un número no menor de veinte mil electores, identificados de acuerdo con la ley(Cfr. art.165)

Todo proyecto de ley recibirá en cada Cámara no menos de dos discusiones, en días diferentes y en cámara plena((art. 166). Aprobado en una de las Cámaras podrá serlo en la otra en una sola discusión cuando sea declarado de urgencia por las dos terceras partes de sus miembros(Cfr. art. 168).

²⁸⁰ Vid. Tovar Orlando. Funciones de Investigación y Control de la Cámara de Diputados. En Derecho Parlamentario. Editorial Porrúa México 1980 pp. 109 y ss.

Los Ministros tienen derecho de palabra en la discusión de las leyes. Igual derecho tiene en la discusión de las leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales, el Magistrado de la Corte Suprema de Justicia a quien éste designe al efecto. (Cfr. art.170).

El veto Presidencial alcanza incluso para modificar algunas de las disposiciones del proyecto, será superado por las dos terceras partes de los presentes en sesión conjunta y cuando fuera por simple mayoría, el Presidente podrá optar entre promulgarla o devolverla al Congreso dentro del plazo de cinco días. La decisión de las Cámaras en sesión conjunta será definitiva aun por simple mayoría(Cfr. art.173), pero si la objeción estuviere fundada en la inconstitucionalidad, el Presidente podrá ocurrir a la Corte Suprema de Justicia solicitando su decisión acerca de la inconstitucionalidad alegada, la que decidirá en el término de diez días, en caso afirmativo la promulgará y de no hacerlo lo hará el Presidente y Vicepresidente del Congreso sin perjuicio de las responsabilidades en que aquel incurra por omisión(Cfr. art 175).

El Ejecutivo Nacional presentará al Congreso, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley del Presupuesto en donde las Cámaras podrán alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizarán gastos que excedan del monto de las estimaciones de ingresos(Cfr. art.228).

La Cámara de Diputados tiene como atribución iniciar la discusión del Presupuesto y de todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario(Cfr. art. 153).

Corresponde a la Contraloría General de la República, órgano auxiliar del Congreso en su función de control de la hacienda pública(Cfr. art.236), el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos(Cfr. art.234), sus funciones podrán extenderse por ley a los institutos autónomos, así como también a las administraciones estatales o municipales, sin menoscabo de su autonomía(Cfr. art. 235).

El Contralor General de la República presentará anualmente al Congreso un informe sobre la actuación de la Contraloría o sobre la cuenta o cuentas que hayan presentado al Congreso los organismos y funcionarios obligados a ello. Igualmente presentará un informe que en cualquier momento le soliciten el Congreso o el Ejecutivo Nacional(Cfr. art.239).

2. - Establece que los Ministros tienen derecho de palabra en las Cámaras y sus comisiones y están obligados a concurrir a ellas cuando sean llamados a informar o a contestar las interpelaciones que se les hagan (Cfr. art 199).

3. - Consigna de manera específica dentro de las atribuciones del Congreso o de las cámaras que los cuerpos legislativos o sus comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el reglamento.

Todos los funcionarios de la Administración Pública y de los institutos autónomos están obligados, bajo las sanciones que establezcan las leyes a comparecer ante ellos y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Esta obligación incumbe también a los particulares, quedando a salvo los derechos y garantías que la Constitución establece.

En todo caso, se comunicará al interesado el objeto de la citación con cuarenta y ocho horas de anticipación, cuando menos (Cfr. art. 159).

El ejercicio de esta facultad de investigación no afecta las atribuciones que correspondan al Poder Judicial de acuerdo a la Constitución.

Los jueces están obligados a evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de los cuerpos legislativos (Cfr. art. 161).

Por su parte la Comisión Delegada del Congreso que funcionará durante el receso de las Cámaras integrada por el Presidente, el Vicepresidente y veintiún miembros del Congreso elegidos de modo que refleje en lo posible la composición política del Congreso tiene como atribución entre otras, la de:

Ejercer las funciones de investigación atribuidas a los órganos legislativos, así como la de autorizar al Ejecutivo Nacional para decretar créditos adicionales al presupuesto. (Cfr. art. 178).

4. - Es atribución del Presidente de la República el dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales (Cfr. art. 190.5°).

El artículo 128 marca que “Los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional deberán ser aprobados mediante ley especial para que tengan validez, salvo que mediante ellos se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, de aplicar principios expresamente reconocidos por ella, de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o de ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional. Sin embargo, la Comisión Delegada del Congreso podrá autorizar la ejecución provisional de tratados o convenios internacionales cuya urgencia así lo requiera, los cuales serán sometidos, en todo caso, a la posterior aprobación o improbación del Congreso(Cfr. Art. 128).

En todo caso el Ejecutivo Nacional dará cuenta al Congreso, en sus próximas sesiones, de todos los acuerdos jurídicos internacionales que celebre, con indicación precisa de su carácter y contenido estén o no sujetos a su aprobación.”

En los tratados, convenios y acuerdos internacionales que la República celebre, se insertará una cláusula por la cual las partes se obligan a decidir por las vías pacíficas reconocidas en el derecho internacional, o previamente convenidas por ellas, si tal fuere el caso, las controversias que pudieren suscitarse entre las mismas con motivo de su interpretación o ejecución, si no fuere improcedente y así lo permita el procedimiento que deba seguirse para su celebración(Cfr. art. 128).

Es atribución del Senado Iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados y convenios internacionales(Cfr. art. 150. 1°).

5. - Es atribución del Presidente de la República el nombrar y remover a los Ministros(Cfr. art. 190. 2°); nombrar, previa autorización del Senado o de la Comisión Delegada del Congreso, el Procurador General de la República y los jefes de misiones diplomáticas permanentes(Cfr. art. 190. 16; art. 201 y art. 150. 7°); nombrar y remover los gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales(art.190. 17); nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad(Cfr. art. 190. 18).

Al Senado corresponde además de la autorización de los funcionarios mencionados, la de autorizar el ascenso de oficiales de las fuerzas armadas

desde Coronel o capitán de navío, inclusive; autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones de ley(Cfr. art.150.7º; 5º, 2º).

La ley establecerá la carrera administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la administración pública Nacional y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social(Cfr. art.122).

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por las cámaras en sesión conjunta por períodos de nueve años, pero se renovaran por terceras partes cada tres años(Cfr. art. 214); El Fiscal General de la República deberá reunir las mismas condiciones que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y será elegido por las Cámaras reunidas en sesión conjunta dentro de los primeros treinta días de cada período constitucional(Cfr. art.219); las Cámaras en sesión conjunta igualmente, deberán elegir al Contralor General de la República dentro de los primeros treinta días de cada período constitucional(Cfr. art.238).

6. - Es atribución del Presidente dirigir al Congreso, personalmente o por uno de los Ministros, informes o mensajes especiales(Cfr. art. 190.20).

Dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación del Congreso, en sesiones ordinarias, el Presidente de la República, personalmente o por medio de uno de los Ministros, presentará cada año, a las cámaras reunidas en sesión conjunta, un mensaje en que dará cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior. En dicho mensaje el Presidente expondrá los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación.

Cada Ministro presentará a las cámaras en sesión conjunta, dentro de los diez primeros días de las sesiones ordinarias, una memoria razonada y suficiente sobre la gestión del Despacho en el año civil inmediatamente anterior y sobre sus planes para el año siguiente. Prestará también la cuenta de los fondos que hubiese manejado. (Cfr. art. 197), agrega, además que ningún pronunciamiento de los cuerpos legislativos sobre las memorias y Cuenta libera a los Ministros de responsabilidad por los actos del respectivo despacho(Cfr. art. 198).

7. - El sistema constitucional de Venezuela en materia de responsabilidades consigna que "El ejercicio del Poder público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación a la ley"(Cfr. art.121).

El Artículo 192 señala " el Presidente de la República es responsable de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes"(Cfr. Art. 192); así mismo determina que los Ministros son responsables de sus actos, aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente. (Cfr. art. 196).

Es atribución del Senado, autorizar por el voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello. Autorizando el enjuiciamiento, el Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones(Cfr. art. 150. 8º), por su parte la Suprema Corte de Justicia tiene como atribución entre otras de declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o quien haga sus veces, y en caso afirmativo continuar conociendo de la causa, previa autorización del Senado, hasta sentencia definitiva; declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento de los miembros del Congreso de la propia Corte, de los Ministros, del Fiscal General, el Procurador General de la República y, en caso afirmativo, pasar los autos al Tribunal Ordinario competente, si el delito fuere común, o continuar conociendo de la causa hasta la sentencia definitiva(Cfr. art. 215.1º y2º), cuando se trate de delitos políticos, salvo que se trate de un miembro del Congreso en cuyo caso no habrá lugar al enjuiciamiento sin que preceda el allanamiento del indiciado por la Cámara respectiva o por la Comisión Delegada (Cfr. art.144).

Corresponde entre otras atribuciones la de intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones(Cfr. art. 219.5º).

Son atribuciones de la Cámara de Diputados entre otras, dar voto de censura a los Ministros (Cfr. art.153. 2º).

II) - SISTEMA CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

1. - El Congreso Nacional conoce, aprueba o niega proyectos de ley

En el sistema constitucional del Ecuador, el Congreso Nacional conoce el expedir, modificar, reformar, derogar e interpretar las leyes; establecer o suprimir impuestos, tasa u otros ingresos públicos (Cfr. art. 59.d).

Tienen iniciativa para la expedición de las leyes, los legisladores, al Congreso Nacional, o en su receso a las Comisiones Legislativas, al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso administrativo²⁸¹.

Se reconoce la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de las leyes, regulándose en la ley el ejercicio de este derecho. (Cfr. art. 66).

La aprobación de una ley exigirá su discusión en dos debates debiendo su texto ser enregado con quince días de anticipación a cada legislador (Cfr. art 67).

Si el Presidente de la República presentare un proyecto de ley, podrá intervenir en la discusión, sin voto, por sí o mediante delegación, para lo cual se convocará expresamente.

Si un proyecto de ley en materia económica fue presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional, o en su receso el Plenario de las Comisiones legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo, dentro de un plazo de quince días; si no lo hiciere, el Presidente podrá promulgarlo como Decreto-Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La reforma recibirá el mismo trámite que para la formación de la ley. La

²⁸¹ Véase Verdusco Salgado Luis. El Ecuador y la Propuesta de Reforma Constitucional de 1986. En Estudios en Homenaje al Doctor Hector Fix Zamudio en sus treinta años como investigador de la ciencia jurídica TI UNAM 1988 p. 827 y ss.

derogatoria se hará en la misma forma, pero el Presidente no podrá objetarla (Cfr. art. 65 tercero y cuarto párrafos).

Las leyes aprobadas objetadas por el Presidente de la República solo pueden ser consideradas por el Congreso después de un año de la fecha de la objeción. Sin embargo, el Congreso puede pedir al Presidente que la someta a consulta popular, pero si solo fuera una parte de la ley, el Congreso rectificará, aceptando la objeción, o la ratificará en dos debates con el voto de las dos terceras partes de sus miembros y se procederá a su promulgación (Cfr. art. 69).

Es al Ejecutivo a quien compete la formulación de la proforma del presupuesto, una comisión legislativa, con el asesoramiento del organismo técnico del Ejecutivo, conoce y discute la proforma presentada por éste y en caso de discrepancia informa al Congreso, el que en un solo debate, la resolverá, sin discrepancias o una vez resueltas el presupuesto queda aprobado y no puede ser objetado por el Ejecutivo (Cfr. artículos 70 y 71). El Congreso no expedirá leyes que aumenten el gasto público o que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el presupuesto del Estado, sin que al mismo tiempo, establezca fuentes de financiamiento, cree nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes. (Cfr. art. 72).

La Contraloría General del Estado es el organismo técnico y autónomo que controla el manejo de los recursos públicos y la normatividad y consolidación contable de los mismos, el control sobre bienes de propiedad de las entidades del sector público y la asesoría y orientación para tales fines, extendiéndose su vigilancia a las entidades de derecho privado que reciban subvenciones estatales en lo relativo a la correcta utilización de los mismos. El Contralor dura cuatro años en sus funciones. (Cfr. art. 113 y 116) siendo nombrado y removido por el Congreso de terna presentada por el Presidente de la República, al igual que el Procurador General, el Ministro Fiscal y a los Superintendentes de bancos y de compañías (Cfr. art. 59. j)- Lo anterior se contiene en la sección III denominada "De los organismos de Control" dentro del Título IV DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO.

2. - No se menciona en la Constitución la posibilidad de los Diputados de presentar preguntas o interpelaciones, sin embargo, existe el señalamiento de que deja de ser Ministro quien ha sido censurado por el Congreso Nacional (Cfr. art. 87) lo que nos permite colegir que durante el debate que se produce para llegar a la censura mencionada, los legisladores tendrán la oportunidad

de preguntar e interpelar a los Ministros como formula para allegarse información sobre los asuntos de su interés .

3 - Tampoco se menciona la posibilidad de crear comisiones de investigación, aun cuando el Congreso Nacional constituirá cuatro comisiones integradas con siete diputados cada una en donde laborarán todo el año a tiempo completo ocupándose de materias Civil, Penal; Laboral y Social; Tributaria Fiscal, Bancario y de Presupuesto; de lo Económico, Agrario, Industrial y Comercial. Estas comisiones serán renovadas parcialmente y sus miembros pueden ser reelegidos(Cfr. artículos 60 y 63).

4 - Es atribución del Presidente de la República el determinar la política exterior y dirigir las relaciones internacionales; celebrar tratados y demás convenios internacionales; ratificarlos previa aprobación del Congreso Nacional; canjear o depositar, en su caso las respectivas cartas de ratificación(Cfr. art 78.f), en su caso es su atribución convocar y someter a consulta popular la aprobación y ratificación de los tratados o acuerdos internacionales que, en su caso, hayan sido rechazados por el Congreso Nacional o por el Plenario de las comisiones legislativas o por el propio Presidente de la República(Cfr. art. 78.p).

Correlativamente el Congreso le corresponde aprobar o desaprobar los tratados públicos y demás convenciones internacionales(Cfr. art.59. h).

5. - Al Presidente corresponde el libre nombramiento y remoción de sus Ministros, cuyo número y denominación son determinados por el Presidente en relación con las necesidades del Estado(Cfr. Art. 85y 86).

Es atribución del Presidente otorgar el grado militar y policial y los ascensos jerárquicos a los oficiales de la fuerza pública, a través de los organismos correspondientes y nombrar y remover a los funcionarios de la Fuerza Pública con sujeción a la ley(Cfr. art. 78.i y l). La carrera administrativa garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos(Cfr. art. 40).

No se menciona la necesidad de ratificación o confirmación de los nombramientos hechos por el Presidente avalados por el Congreso, ya porque el Presidente tienen el libre nombramiento de sus colaboradores más cercanos o porque hay una ley que establece la carrera administrativa y que sanciona el Congreso.

6. - El Congreso Nacional conoce de la fiscalización de los actos de la función Ejecutiva y demás órganos del Poder Público y conoce de los informes que le sean presentados por sus titulares (Cfr. art. 59. e) del que correlativamente se establecen como atribuciones o deberes del Presidente de la República el presentar al Congreso Nacional, un informe anual de sus labores y del estado general de la República, que lo leerá el 10 de agosto de cada año (Cfr. art. 78. o). Es oportuno incluir los informes de labores cumplidas y los planes y programas a ejecutarse en su dependencia que los Ministros están obligados a presentar al Presidente anualmente y que serán enviados al Congreso Nacional. (Cfr. art. 88).

7. - La Constitución del Ecuador declara enfáticamente que no hay autoridad exenta de responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Se sancionará de manera especial el enriquecimiento ilícito y el incremento patrimonial de origen no justificado de los funcionarios y empleados públicos de acuerdo con la ley.

Todo órgano del Poder Público es responsable y no puede ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución (Cfr. art. 39).

El Congreso Nacional conoce exclusivamente del enjuiciamiento político durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Ministros Secretarios de Estado; de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tribunal Fiscal; de los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales y de los del Tribunal Supremo Electoral; del Contralor General y del Procurador General del Estado, del Ministro Fiscal General y de los Superintendentes de Bancos y de compañías, por infracciones cometidas en el desempeño de sus cargos; y, resolver su censura en el caso de declaratoria de culpabilidad, lo que producirá como efecto su destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos durante el mismo período.

El Presidente y Vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados por traición a la patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional. (Cfr. art. 59.f). Igualmente está señalado que deja de ser Ministro quién ha sido censurado por el Congreso Nacional y no podrá ser designado para ninguna función pública dentro del mismo período presidencial (Cfr. art. 87).

2. ANALISIS COMPARATIVO

Comparativamente con los ocho Sistemas Constitucionales reseñados, en relación con el Sistema Constitucional Mexicano, formularemos resumidamente las observaciones y comentarios siguientes:

1. - En cuanto al control que se puede derivar del proceso legislativo con la posibilidad de negar al Presidente (o gobierno) proyectos o gastos, las observaciones se clasificarán en seis aspectos que incluyen:

a). Las facultades que las respectivas constituciones les otorgan a sus Congresos o parlamentos para legislar; b). A favor de quienes se establece el derecho de iniciativa, incluyendo las leyes de finanzas o de presupuestos; c). Las Cámaras de iniciación del estudio de los proyectos; d). El número de debates para formar la ley; e). El grado de participación de los ejecutivos en el proceso; y f). Los órganos de control que apoyan a los Congresos en sus tareas.

a). El hacer, votar, dictar, expedir, decretar, aprobar, negar, reformar o derogar leyes, es una facultad explícita que la legislaturas y parlamentos contienen en Guatemala, Francia, Ecuador, Costa Rica, y Colombia (estos últimos tres incluyen, además, la facultad de interpretar las leyes e incluso reformar la Constitución como en Colombia); Argentina enumera las atribuciones de su Congreso señalando las que le corresponden para legislar y describe el proceso legislativo para la formación y sanción de las leyes; España, Venezuela y Ecuador (Colombia también) incluyen además de la potestad legislativa, la del control de la acción de gobierno o de la administración pública nacional o la de fiscalizar los actos de la función ejecutiva y demás órganos del Poder Público, para lo cual no ha sido factor el hecho de que en el caso español exista un sistema de estilo parlamentario y en Venezuela, Colombia y Ecuador de tipo presidencialista.

En México, nuestra Constitución contiene una disposición declarativa de la facultad del Congreso en el sentido de que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto (Cfr. art. 70), y de sus diversas disposiciones, se desprenden claramente sus facultades de control,

presentando una descripción del procedimiento legislativo, para la formación de la ley (Cfr. Art. 72).

El 28 de noviembre de 1995, el ejecutivo envió a la Cámara de Diputados, iniciativa de decreto, proponiendo reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual resaltamos por lo pronto la reforma propuesta al artículo 73 en su fracción XXIV, en la cual se le faculta para expedir la ley que regule la organización de la Auditoría Superior de la Federación y las demás leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal, la cual de aprobarse le dará al órgano legislativo vía procedimiento legislativo, la oportunidad de legislar y por ende de controlar y evaluar ampliamente el sector público federal.

El Control del legislativo sobre el Ejecutivo en nuestro régimen, se reconoce por la variedad de facultades de control que la Constitución le otorga por lo que no resulta estrictamente necesario que en nuestra Constitución se declare expresamente la facultad de control del Congreso sobre el Ejecutivo o sobre la administración pública, puesto que el control como tal no es una prerrogativa exclusiva del legislativo, ya que como hemos dejado asentado, se traduce en las mutuas influencias de tipo político de los que detentan el poder. Más bien que una norma declarativa en este aspecto, pretenderíamos que en la interacción entre los poderes Ejecutivo y legislativo, los controles o las influencias que corresponda constitucionalmente ejercer al legislativo, se apliquen, se hagan vigentes, para mantener equilibrada, en sus límites constitucionales la actuación de los poderes estatales.

b).- El derecho de iniciar leyes, se encuentra plasmado en todos los sistemas constitucionales estudiados, para los integrantes del órgano legislativo o parlamentario, ya en lo individual o como cuerpos de legisladores en número no menor de tres o como Comisión Delegada o permanente del Congreso (Venezuela) y para el órgano Ejecutivo (o por medio de los Ministros del gobierno en Costa Rica), destacando, además, la iniciativa popular en España (también consulta popular), Argentina, Colombia (también referendo para derogatoria de una ley), Venezuela y Ecuador, así como la circunstancia de que en estos tres últimos casos se extiende el derecho de iniciativa a la Corte Constitucional, Suprema Corte de Justicia, Contraloría y tribunales fiscal y de lo contencioso administrativo, que Guatemala lo extiende incluso para la Universidad San Carlos de Guatemala y al Tribunal Supremo Electoral.

En nuestro sistema constitucional, el derecho de iniciar leyes o decretos compete, al Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, como a las legislaturas de los Estados (Cfr. Art. 71). En cuanto a la predominancia que en nuestro sistema tiene el Ejecutivo Federal, nos remitimos a los comentarios vertidos con anterioridad (véase Supra. Capítulo III, C, I p. 130-132).

En el caso de las leyes de finanzas o del Presupuesto, en todos los sistemas constitucionales considerados, la iniciativa resulta prerrogativa exclusiva del órgano Ejecutivo o de gobierno, al igual que en México.

c)- En cuanto a la Cámara de iniciación del proceso legislativo; para los que tienen sistema bicameral, en general (Francia, Colombia, Venezuela y Argentina) inician indistintamente en cualquiera de las Cámaras, salvo España que expresamente consigna que deben iniciar en el Congreso de Diputados y en los de sistema unicameral, (Costa Rica, Guatemala y Ecuador), en sus Asambleas Legislativas o Congresos Nacionales.

Para el caso de las iniciativas de leyes de Finanzas, presupuestos generales del Estado, presupuesto de gastos, proyecto de presupuestos de rentas y gastos, presupuestos ordinarios y extraordinarios, presupuestos de ingresos y egresos o simplemente presupuesto, deben dar inicio en la Cámara de Diputados en los sistemas bicamerales; en Argentina, en cualquiera de las Cámaras, salvo la iniciativa de leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas, que es exclusiva de la Cámara de diputados.

En nuestro sistema Constitucional, las iniciativas de ley que no sean exclusivas de alguna de las cámaras pueden iniciar indistintamente en las dos cámaras, siendo facultad exclusiva de la cámara de diputados, examinar, discutir y aprobar el presupuesto, cuya iniciativa, como ya señalamos, corresponde al Presidente de la República, así como la de ser cámara de origen en la discusión de los empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas.

d)- En cuanto al número de debates que se requiere para formar la ley, observamos que sin mediar urgencia, en Francia, Colombia, Ecuador (el texto entregado con quince días de anticipación a cada legislador) y Venezuela se requieren no menos de dos debates, lecturas o discusiones en días distintos, mientras que en Costa Rica y Guatemala se requieren tres

sesiones de debates en días distintos y tanto en España como en Argentina, se requiere la aprobación de los proyectos por las cámaras respectivas (España, Congreso de Diputados) para continuar hacia su promulgación (el Senado en España cuenta con un plazo de dos meses para vetarlo o enmendarlo) si no hay veto de por medio.

En España y Argentina (luego de aprobado un proyecto de ley en lo general) se faculta a las cámaras a delegar en las comisiones legislativas la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, reservándose el pleno de las cámaras en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o dejar sin efecto la delegación.

En nuestro sistema constitucional, no está previsto ningún número específico de debates o discusiones para la formación de la ley, más bien se contienen los distintos supuestos para lograr su aprobación, que de manera optima requerirá una sola discusión por Cámara y en el peor de los casos hasta tres cuando medie veto del ejecutivo.

Tampoco existe la posibilidad de que las cámaras deleguen en las comisiones legislativas la aprobación de proyectos de ley. Sin embargo deberíamos reflexionar un poco más la conveniencia de adoptar estas delegaciones, sobre todo en proyectos ejecutivos o administrativos o de trámite, para desahogar a nuestros órganos legislativos de la carga extraordinaria que conlleva hoy en día la elaboración legislativa, siguiendo el ejemplo de España y Argentina.

e)- En cuanto al grado de participación de los Ejecutivos en el proceso legislativo, (además del derecho de iniciativa legislativa, sanción, promulgación y publicación), observamos que en los regímenes parlamentarios es amplia, derivada de las variadas oportunidades para conducir el proceso legislativo ya por urgencia, y por que además de fijar el orden del día para discutir sus proyectos, incluye un veto para una nueva deliberación de la ley, que no puede ser denegado, pudiendo incluso poner en vigor la ley de finanzas si el Parlamento no se ha pronunciado al respecto (Francia), y de las posibilidades de dictar disposiciones legislativas provisionales en forma de decretos – leyes, por delegación de las cortes o por urgencia (España).

En los sistemas constitucionales de tipo presidencialista se presentan, por la adopción de figuras del régimen parlamentario, casos de participación mayor

del Presidente sobre todo para urgir en el despacho a las cámaras sobre cualquier proyecto de ley, teniendo prelación en el orden del día y para poner en vigencia los proyectos económicos y de obras públicas, por vencimiento del plazo sin que decidan las cámaras o por urgencia del ejecutivo si el Congreso no lo hiciera, cuyo veto presidencial a todo o a una parte del proyecto (salvo Guatemala), solo puede superarse por mayorías de dos terceras partes de los presentes (Argentina, Ecuador), salvo el caso de Venezuela y Colombia en que la decisión de las Cámaras conjunta o separadas, será definitiva aun por simple mayoría (Venezuela).

En un solo caso, se considera la legislación de urgencia por declaración del Congreso con voto de las dos terceras partes de sus integrantes (Guatemala, si cuando se inicia el período fiscal no estuviere aprobado el presupuesto, registrará de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior), en otros, el veto presidencial es nulo en cuanto al proyecto ordinario de presupuesto (Costa Rica).

Todo lo anteriormente señalado acerca del proceso legislativo como una oportunidad de control del legislativo para rechazar una ley o algún gasto del Ejecutivo, nos guía a la idea de que se encuentra previsto explícitamente en los sistemas constitucionales en los aspectos analizados, haciéndose más relativa en aquellos regímenes con colaboración de poderes de tipo parlamentario (España), pero también en regímenes semipresidencialistas (Francia) y presidencialistas que han adoptado figuras de origen parlamentario, en sus sistemas constitucionales, la legislación de urgencia sobre todo, como posibilidad para allanar el camino, para legislar en materia económica principalmente (Colombia, Ecuador y Venezuela).

En nuestro sistema constitucional no existe formalmente legislación de urgencia (siendo su más cercano antecedente la Constitución de 1857 que facultaba al Congreso en caso de urgencia notoria a estrechar o dispensar los trámites del procedimiento legislativo por el voto de las dos terceras partes de los presentes) que ante circunstancias previstas en la Constitución determinen al Congreso a estrechar los plazos o trámites ordinarios para la elaboración de la ley.

El Ejecutivo Mexicano está facultado a participar formalmente en el proceso legislativo a través de sus iniciativas de ley, promulgación y publicación de la ley, y en cuanto al veto que puede interponer a los proyectos aprobados por las cámaras, superable por mayoría de las dos terceras partes del número

total de votos de cada cámara. No opera este veto en resoluciones del Congreso o de cada cámara cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado; cuando la cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales o en los casos de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente; y la Ley que expedirá el Congreso, regulando su estructura y funcionamiento internos. (Cfr. art.70).

Sin embargo, a luz de los cambios en la conformación plural de las cámaras legislativas, creemos conveniente, ante el probable evento de que no se autoricen a tiempo los presupuestos federales en el período anual que corresponda, que se determine con precisión en la Constitución la continuación extraordinaria de la vigencia de los anteriores presupuestos aun cuando su vigencia actual sea de un año, como en Guatemala, para tratar de evitar retrasos en la economía por no contar a tiempo con este importante instrumento.

f)- Finalmente en cuanto a los órganos o mecanismos de control que apoyan a los congresos(salvo el defensor del pueblo), se observa que prácticamente en todos los sistemas constitucionales considerados, el Parlamento, Congresos o Asambleas legislativas, cuentan con órganos que los apoyan en sus tareas de fiscalización y control de las cuentas y del gasto público, “a posteriori”, con distintas denominaciones y variantes en sus funciones, ya como Tribunales de Cuentas(Francia y España), Auditoría General de la Nación(Argentina), Contraloría General de la República(Colombia Costa Rica y Venezuela), Contraloría General de Cuentas(Guatemala) o Contraloría General del Estado(Ecuador).

Nombrados sus integrantes por los órganos legislativos, salvo el caso francés en donde los Consejeros son nombrados por el Consejo de Ministros; España (Cortes Generales); Argentina(a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso); Colombia(congreso de terna presentada por la Corte Constitucional, Corte de justicia y Consejo de Estado)²⁸²; Costa Rica(Asamblea Legislativa); Guatemala(Congreso de la República); Venezuela(las cámaras en sesión conjunta) y Ecuador(el Congreso de terna presentada por el Presidente).

²⁸² Vid. Vazquez Alfaro José Luis. Op. Cit. p 292

Sus funciones en cada sistema constitucional:

Con funciones jurisdiccionales y en ocasiones de tipo administrativo; asiste al gobierno y al Parlamento; controla la ley de finanzas; vela por la regularidad de las Cuentas públicas y pueden fincar responsabilidades a quienes se encargan de administrar los recursos económicos del gobierno; informan a gobierno y Parlamento(Francia).

Ante él se deben presentar las cuentas del Estado y del sector público para que sean censurados previo examen y comprobación, así como enviar a las cortes un informe comunicando infracciones y responsabilidades en que se incurra(España).

Control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos(Argentina).

Prescribir métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación; establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal; imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva(Colombia).

Control y vigilancia de los ingresos, egresos y de los bienes del Estado así como de las operaciones que se relacionan con ellos y presenta un informe anual sobre sus actividades y las cuentas presentadas al Congreso por quienes está obligados a ello(Venezuela).

Control sobre los bienes de las entidades públicas y sobre actividades de personas privadas con subvenciones del Estado, consultor del gobierno en materia de control(Ecuador).

Supervisa la ejecución y liquidación de presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República incluyendo municipios y entidades autónomas, presenta informe anual a la Asamblea Legislativa de examen control y liquidación de cuentas de las instituciones del Estado(Costa Rica).

Fiscaliza ingreso y egresos de los organismos del Estado, municipios y entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que tenga que ver con fondos del Estado, incluso contratistas de obra públicas,

informa de su gestión al Congreso dos veces al año y cada vez que sea requerido(Guatemala).

Cabe mencionar que la función jurisdiccional de cuentas, es ejercida por jueces de primera instancia y el tribunal de cuentas de segunda instancia en el sistema constitucional de Guatemala.

Sus integrantes gozan de las mismas garantías, independencia e inmunidad que los jueces ordinarios(España);autonomía funcional, (Venezuela, Argentina, Colombia);inamovilidad similares a la de los jueces de la Corte Suprema de Justicia(Guatemala); total independencia funcional y administrativa(Costa Rica).

Para el caso de nuestro sistema constitucional, corresponde como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, tanto el examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, como vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor(Cfr. Art. 74 Fracción II y IV) y cuya Ley Orgánica es facultad del Congreso expedirla(Cfr. Art. 73 fracc. XXIV), correspondiéndole básicamente:

Revisar la cuenta pública para verificar el cumplimiento de las leyes de: Ingreso y Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal; de deuda pública, programación, contabilidad y gasto público, y la orgánica de la administración federal; rendir un informe previo y el informe definitivo a la Cámara de Diputados sobre los resultados de la revisión de la cuenta pública; fiscalizar subsidios y verificar su aplicación al objeto autorizado; ordenar visitas, inspecciones, hacer auditorías, solicitar informes y revisar libros y documentos para comprobar la eficiencia de la recaudación de impuestos y la verificación del gasto a los objetos y metas de los programas y subprogramas; solicitar informes a auditores externos y coordinarse con los órganos de la administración federal para uniformar métodos y sistemas de contabilidad y normas de auditoría gubernamental.(Cfr. Art. 3° de la Ley Orgánica).

Al frente de la Contaduría se encuentra un "contador mayor" designado por un período de 8 años por el pleno de la Cámara, de entre una terna de candidatos propuesta por la Comisión de Vigilancia, cuya independencia en el caso de ambos órganos, se ha visto tradicionalmente disminuida por la

conformación partidista mayoritaria(en la actualidad la Comisión está dirigida por un integrante de la oposición).

Es de anotarse que mientras en la mayoría de los sistemas constitucionales estudiados, estos órganos auxiliares, su autonomía integración y funciones se encuentran previstos a nivel constitucional, en nuestra Constitución, se remite su organización y funciones a nivel de ley orgánica, lo que le resta la jerarquía que debiera corresponderle por su delicada misión, que se traduce en relaciones e influencias interórganos que la Constitución debe regular.

Como ya expresamos(véase Supra capítulo III, C, I. a), p.137-144), el Ejecutivo Federal envió al Congreso con fecha 28 de noviembre de 1995 iniciativa de decreto conteniendo reformas a diversos artículos de la Constitución, con la finalidad de sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda por un órgano de Auditoría Superior de la Federación, de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones, por lo que agregaré las observaciones comparativas siguientes:

- En cuanto a su carácter técnico(y por ende apolítico y apartidista)aparecen consignadas expresamente también en las constituciones de Argentina, Colombia, Guatemala y Ecuador.
- La característica de imparcial, no está mencionada en ninguna de las constituciones estudiadas para el caso del órgano auxiliar del Congreso en materia de cuentas públicas.
- La plena autonomía e independencia de gestión del órgano de Auditoría Superior se expresa en iguales términos en los sistemas constitucionales de Argentina, Colombia, Venezuela(Cfr. art.236)y Ecuador; en el caso de Francia, se marca al Tribunal de cuentas como independiente; España señala a su Tribunal de Cuentas como Supremo órgano fiscalizador y Costa Rica que le da a su órgano de control el carácter de absoluta independencia funcional y administrativa.

En lo relativo a la responsabilidades a su cargo:

- Su responsabilidad fiscalizadora de los ingresos, gastos, manejo y aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de las entidades públicas federales y el cumplimiento de sus programas. Es de hacerse notar que en ninguna de las Constituciones analizadas, incluyendo a la Argentina, esta responsabilidad tiene tanta amplitud que

abarque incluso al cumplimiento de los programas de los poderes del Estado, por lo que cuando menos en los textos aparece como más amplia y desglosada la responsabilidad fiscalizadora que pretende dársele al órgano de Auditoría Superior de la Federación.

En cuanto a la responsabilidad de presentar informes que contengan los resultados de la fiscalización y de la revisión de la cuenta pública del año anterior:

En Francia el Tribunal de Cuentas informa a gobierno y Parlamento; en España el Tribunal informa a las cortes; en Argentina no se menciona en la Constitución; en Venezuela se informa al Congreso; en Ecuador la Contraloría General del Estado es consultor del gobierno en materia de control; en Costa Rica se presenta informe anual a la Asamblea Legislativa; en Guatemala se informa de su gestión dos veces al año y cada vez que sea requerido, mientras que en Colombia el Contralor General de la República entre sus atribuciones tiene la de presentar informes al Congreso y al Presidente sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre las finanzas del Estado.

- En cuanto a la responsabilidad de las investigaciones de los actos u omisiones que impliquen irregularidad o conductas ilícitas en el ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos federales, concediéndole además el poder efectuar visitas domiciliarias en sus investigaciones, debemos manifestar que no tiene antecedente expreso en las constituciones estudiadas, ya porque lo desarrollen a nivel de legislación reglamentaria o porque sencillamente lo prevén implícitamente como técnica del control, examen o de la fiscalización.
- La determinación de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal y el fincamiento directo a los responsables de las indemnizaciones o sanciones pecuniarias, así como el fincamiento de otras responsabilidades, querellas o denuncias penales ante otras autoridades competentes, tampoco se prevén expresamente de esta manera en las constituciones estudiadas, salvo el caso de Colombia y de los Tribunales de Cuentas francés y español que están facultados para fincar responsabilidades, pero estas dos últimas informan a sus respectivos órganos legislativos, por lo que se puede considerar que en efecto existe en la iniciativa que se comenta características de independencia que cuando menos no están contempladas de la misma forma en los ordenamientos Constitucionales analizados.

En cuanto a las características de su organización, nombramiento, remoción, calidad profesional y limitaciones para el desempeño de empleos o encargos tenemos que:

- El carácter colegiado del órgano de Auditoría Superior no aparece más que en el caso de los tribunales de Cuentas (Francia y España), ya en los demás sistemas constitucionales se destaca la figura de un titular, Contralor, Jefe de la contraloría Contralor General de la República Contralor General del Estado, Presidente, etc.
- La designación por la cámara de Diputados a propuesta del Presidente o el gobierno lo encontramos en Ecuador (en terna) y Francia, ya que en los demás sistemas constitucionales estudiados, normalmente son nombrados por el órgano legislativo. En Argentina, como caso único, digno de estudio, la designación se da a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.
- Su remoción prevista por juicio político, declaración de procedencia o sanción por causas graves de responsabilidad administrativa, solo aparece con estas características en la iniciativa de reformas constitucionales que se comenta, ya que en otros sistemas constitucionales pueden ser removidos por la asamblea mediante votación de las dos terceras partes del total de sus miembros por ineptitud o proceder incorrectos (Costa Rica, Cfr. art. 183).
- La exigencia de prestigio profesional, capacidad y experiencia técnica y que no forme parte activa de partido político alguno para poder ser auditor general, así como las limitaciones inmediatas para continuar desempeñando otro empleo se expresan aunque no de la misma manera en la Constitución de Colombia (Cfr. art. 59) ya que requiere además de ser colombiano de nacimiento, tener el ejercicio de la ciudadanía, tener 35 años de edad, tener título universitario y sobre todo no haber desempeñado en propiedad alguno de los cargos de miembro del Congreso u ocupado cargo político alguno, salvo la docencia, situación que la iniciativa que se comenta admite, mediando un año antes del nombramiento.

En Guatemala se requiere para ser Contralor General de Cuentas, además de ser guatemalteco, tener más de cuarenta años, de reconocida honorabilidad y prestigio profesional, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, no tener juicio pendiente en materia de cuentas y haber ejercido su profesión cuando menos diez años (Cfr. art. 234).

Finalmente, la circunstancia de que el Poder Ejecutivo Federal sea el encargado de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución y facilitar al órgano de Auditoría Superior de la Federación los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, difiere sobre todo de el Contralor Colombiano, que sí posee jurisdicción coactiva.

El mayor énfasis de su actividad fiscalizadora parece haberse desarrollado en materia de control y vigilancia que los órganos auxiliares ejercen de manera ex - post, en cuanto al manejo del gasto y contabilidad pública, con la posibilidad de sanciones en caso de responsabilidades, denotando, que el órgano legislativo cuenta con tantos o más apoyos institucionales, en la revisión de los gastos ya efectuados, como para su autorización vía procedimiento legislativo "ex - ante", de ahí la trascendencia de estos órganos para la racionalización de la administración pública.

La iniciativa que se comenta contiene ciertamente características comparadas que colocan al proyectado órgano de Auditoría Superior de la Federación en un plano de equivalencia al de otros sistemas constitucionales, cuando no de vanguardia, ya que contiene elementos de sistematización y responsabilidad más amplia así como de actuación independiente, ojalá el constituyente permanente se aboque cuanto antes a su discusión, introduciendo incluso algunos cambios para mejorar el proyecto y su técnica constitucional, para dotar al legislativo de un órgano fortalecido en materia de fiscalización de las cuentas públicas a la altura de las circunstancias que la sociedad mexicana demanda.

En cuanto a los denominados controles políticos de rutina, formularemos a continuación las observaciones que siguen:

2. - Sobre las preguntas e interpelaciones como facultad del Parlamento, Congreso o Legislaturas, salvo el sistema constitucional de Ecuador, la facultad de formular preguntas e interpelaciones, se encuentra desarrolladas en las constituciones de Francia, España, Argentina, Guatemala, Costa Rica, Venezuela y Colombia.

En estos sistemas constitucionales, cada uno de los miembros del gobierno o sus Ministros están sometidos u obligados a concurrir a las cámaras para contestarlas, contando con una sesión o tiempo mínimo semanal para preguntas y respuestas (Francia y España), en su caso cuando la Asamblea así

lo disponga(Costa Rica y Venezuela), comunicados con cuarenta y ocho horas de anticipación(Guatemala), para celebración de sesiones de preguntas y para contestar cuestionario de informes escritos o verbales, (Colombia) para aportar las explicaciones e informes que el órgano legislativo estime convenientes(Argentina).

Las preguntas e interpelaciones formuladas por escrito, publicadas junto con las respuestas del gobierno(Francia); sin limitaciones o restricciones de ninguna autoridad, salvo asuntos diplomáticos u opciones militares pendientes(Guatemala), pueden producir como consecuencia que la Asamblea se pronuncie por votación sobre el tema abordado o dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste sus posiciones(Francia y España) o el planteamiento de un voto de falta de confianza, cuando es solicitado por cuatro diputados cuando menos(Guatemala) o de censura al Jefe de Gabinete o del ministro, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras(Argentina y Colombia).

En el sistema constitucional mexicano, el legislativo menos dotado en este aspecto, no encuentra regulada de manera específica la facultad de preguntar e interpelar a los funcionarios públicos. Sin embargo, por práctica parlamentaria y aprovechando las comparecencias de los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, jefes de los departamentos administrativos, así como los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando discutan una ley, se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, es como se ha podido desarrollar una cierta práctica para formularles preguntas y debatir al interior de las cámaras los distintos asuntos de su interés, ganando en información en lo posible, pero sin que produzca mayores consecuencias o merezca pronunciamiento alguno de las cámaras, salvo sus repercusiones ante los medios de comunicación, por lo que resulta de trascendencia reglamentar en la Constitución las preguntas e interpelaciones como práctica democrática de nuestro órgano legislativo(véase Supra. Cap. III, a) p. 141-143).

3. - Respecto a las comisiones o comités parlamentarios de investigación o control, salvo Argentina, Colombia (Comisiones permanentes) y Ecuador, los cinco sistemas constitucionales restantes contienen regulación constitucional expresa acerca de las comisiones o comités de investigación.

Eventualmente creadas por cada una o ambas cámaras, por el Congreso o Asamblea Legislativa, tanto para obtener elementos informativos sobre hechos precisos o examinar la gestión administrativa, financiera y técnica de los servicios públicos o de las empresas nacionales (Francia); sobre cualquier asunto de interés público (España); cualquier asunto que la Asamblea les encomiende (Costa Rica); asuntos específicos de la administración pública que planteen problemas de interés nacional (Guatemala) o para lo que juzguen conveniente conforme al reglamento (Venezuela, también su Comisión Delegada que funciona en los recesos del Congreso tiene facultad de investigación) y para informar el resultado de su examen o conclusiones a la Asamblea de su origen (Francia y España) con publicación de los informes (Francia).

Pueden convocar a comparecer a toda persona (Francia, y Costa Rica, con libre acceso a todas las dependencias oficiales); los funcionarios y empleados públicos están obligados a acudir a informar al Congreso o a sus comisiones (Guatemala); obligados bajo sanción (España, y en Venezuela a suministrar información y documentos, incluyendo a los particulares, comunicados del objeto de la citación con cuarenta y ocho horas de anticipación dejando a salvo sus derechos y garantías constitucionales).

Sus conclusiones no tienen carácter vinculante para los tribunales, pero pueden comunicarse al Ministerio fiscal para el ejercicio cuando proceda de las acciones oportunas (España), sin afectar las atribuciones que correspondan al poder Judicial, pero estando obligados los jueces a evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de los cuerpos legislativos (Venezuela).

En el sistema constitucional mexicano, se cuenta con determinación expresa en el último párrafo del artículo 93 que faculta a las Cámaras para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a pedido de una cuarta parte de sus miembros tratándose de los Diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, para el único efecto de informar los resultados de las investigaciones al Ejecutivo Federal.

Contrastan por limitadas, las facultades de nuestras comisiones de investigación, que se reducen a investigar a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria para informar al Presidente y no abarcan las dependencias centralizadas, como las

de los sistemas constitucionales considerados, provenientes ya de regímenes parlamentarios, semipresidenciales, como presidenciales, las cuales están facultadas para obtener información, sobre hechos precisos, sobre cualquier asunto de interés público, nacional o lo que consideren conveniente; informando de su examen o conclusiones a la asamblea de su origen; pudiendo convocar a comparecer a cualquier persona, obligando a los funcionarios a acudir ante su presencia, incluso bajo sanción y aunque sus conclusiones no sean vinculantes, tienen la posibilidad de que se inicien ante autoridad competente las acciones que sean oportunas, o de que los jueces evacuen las pruebas que les envíen los cuerpos legislativos.

Resulta necesario en el sistema mexicano, que se amplíe la competencia de las comisiones de investigación hacia las dependencias públicas centralizadas, que puedan convocar a comparecer a cualquier persona dejando a salvo sus derechos y garantías y sobre todo que informe únicamente a la Cámara de su origen y esta a las autoridades competentes. Por otra parte, dada la actual conformación pluralista de la Cámara de Senadores, es conveniente reducir a una tercera parte los miembros del senado como requisito para integrar comisiones de investigación en esta Cámara.

4. - En cuanto a la ratificación parlamentaria de tratados internacionales, en prácticamente todos los sistemas constitucionales considerados, corresponden a los Ejecutivos, la negociación y ratificación de los tratados internacionales, pero previamente a los órganos legislativos (ambas cámaras o Congresos en casos unicamerales) corresponde por lo general autorizarlos, aprobarlos o desecharlos (Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, y Ecuador) y en ciertos casos no podrán ser ratificados o aprobados sino en virtud de una ley orgánica o reforma constitucional para que tengan validez (Francia, España, y en Venezuela se requiere ley especial, siendo atribución del senado iniciar su discusión).

Podemos agregar dentro de este punto, como una oportunidad más de control del Ejecutivo, la facultad del Congreso o Asamblea, para aprobar o improbar los contratos y convenios que celebre el Presidente con particulares, compañías o entidades públicas en las cuales tenga interés la nación (Colombia) o tenga por objeto la explotación de servicios públicos, recursos o riquezas naturales del Estado, sin darles carácter de leyes, ni eximirlos de su régimen administrativo (Costa Rica).

En el sistema constitucional mexicano, corresponde igualmente al Ejecutivo dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, pero sometiéndolos únicamente a la aprobación del senado (Cfr. Art. 89 fracción X) y correlativamente es facultad exclusiva del Senado el analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión (Cfr. Art. 76).

Lo anterior, sin establecer una mayoría especial o calificada, ni hacer distinción en que dichos tratados y convenciones diplomáticas, sean comerciales, políticos, militares, impliquen las finanzas del Estado, creando obligaciones financieras, o que modifiquen disposiciones de naturaleza legislativa, modificando o derogando alguna ley, o que puedan implicar, cesión, canje o adjunción de territorio, afectando los límites o la integridad territorial del Estado entre otras, como lo estatuyen sistemas constitucionales considerados como Francia, España, Argentina, Costa Rica, Guatemala o Venezuela, que parlamentarios o presidenciales, otorgan participación a ambas cámaras en la aprobación de la ley o a sus congresos para autorizarlos, sin dejarles tanta discrecionalidad a sus Ejecutivos en esta materia, como en el sistema mexicano, que el Presidente solo tiene que enfrentar al Senado, cuyos miembros mayoritariamente han pertenecido a su propio partido.

Hay que hacer mención de que la facultad de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebradas por el Ejecutivo, correspondió al Congreso hasta 1874, en que se le concede al Senado como fue la intención del Presidente Juárez, y que desde entonces y con algunas variantes ha conservado hasta la fecha.

Ciertamente, nuestro ejecutivo solo podrá declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión (Cfr. Art. 89 fracción VIII).

Ahora bien y por lo que respecta a la celebración de contratos o convenios administrativos con particulares o compañías y entidades públicas; cuando está de por medio servicios públicos, recursos o riquezas naturales, el Ejecutivo los ha venido concretando con base al artículo 134 constitucional, que en su parte conducente señala, que las adquisiciones, arrendamientos y

enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Del cumplimiento de estas bases la Constitución responsabiliza a los servidores públicos de su administración con eficiencia, eficacia y honradez los términos del Título IV de la Constitución. (Cfr. Art.134), pero dado la relevancia que reviste para la nación el que se contraten o concesionen determinados servicios públicos o que se puedan enajenar empresas de participación estatal estratégicas o prioritarias, mencionadas en el artículo 28 constitucional, el órgano legislativo debe participar para fiscalizar dichas operaciones, en defensa del interés y soberanía nacional, para evitar el triste espectáculo que ofrecen las licitaciones que con posterioridad se descubren o tachan de amañadas, efectuadas a favoritos del sistema o favoreciendo a grupos de capitalistas de dudoso perfil.

Creemos que sería muy conveniente, dado su carácter de control externo, que se le incluyeran al órgano de la Auditoría Superior de la Federación cuya creación ha propuesto el Ejecutivo, facultades expresas para supervisar técnicamente la legalidad, oportunidad e idoneidad de las licitaciones públicas, para garantizar imparcialidad y la salvaguarda de los intereses públicos, debiendo informar a la Cámara de Diputados de los resultados del mismo.

5. - En materia de confirmación de algunos nombramientos realizados por el Ejecutivo, salvo el caso de Argentina y de Venezuela (cuenta con carrera administrativa), que requieren la intervención del Senado, en todos los demás sistemas constitucionales existen leyes orgánicas, de servicio civil o de carrera administrativa y no se establece la confirmación de nombramientos o remociones por órganos legislativos, ya por resultar enteramente libres los ejecutivos en el caso del nombramiento o remoción de sus Ministros (requiere refrendo en Francia), Secretarios, Jefes de Departamentos Administrativos o miembros de su gabinete, o por hallarse regulado ya por las leyes respectivas votadas por sus respectivos órganos legislativos que requiere nombramientos a base de idoneidad comprobada, al servicio de la administración pública (Guatemala), en ningún caso la

filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento, destitución o promoción(Colombia).

En el sistema constitucional mexicano corresponde al Presidente nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución y en las leyes.

Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del senado.

Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, armada y Fuerza Aéreas nacionales y los empleados superiores de hacienda.

Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes (Cfr. Art. 89 fracciones II, III, IV y V), nombra igualmente con la aprobación de la cámara de senadores a las personas que tienen a su cargo la conducción del banco central(Cfr. Art. 28 quinto párrafo).

Correlacionadamente corresponde al Senado, como facultad exclusiva, la de ratificar los nombramientos que el Presidente haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga. (Cfr. Art. 76 fracción II).

Al no haber utilizado el Congreso la facultad contenida en la fracción II del artículo 89, para legislar determinando el nombramiento o remoción de los demás empleados de la Unión, se le ha dejado al Presidente una enorme cantidad de poder para realizar dichos nombramientos sin control alguno, mismos que se han utilizado como premios para grupos partidistas que han sido un obstáculo para la profesionalización de la Administración Pública, abultándola, sobrecargando el presupuesto y afectando su eficiencia y eficacia, que no le permiten cumplir el papel que le corresponde en el desarrollo del país.

Es urgente, profesionalizar la administración pública, nombrándose a los funcionarios y empleados con base en su idoneidad para desempeñar el puesto, estableciendo las bases de la evaluación de su desempeño y las condiciones para su capacitación, promoción o remoción. Se requiere ya, abandonar el clientelismo político arcaico, por nuevas y modernos sistemas de organización y reclutamiento administrativo. Mientras tal cosa no suceda, seguirá siendo inútil hablar de reformar al Estado, de ver en el nuevo milenio, nuevas fronteras de progreso y desarrollo para los mexicanos(supra. Cap. III, C, II, d) p. 154).

6. - En lo relativo a informes y citatorios como oportunidad para la crítica de opositores y partidarios, salvo los casos de Francia en donde (los informes se mandan a leer y no da lugar a debate) no hay fechas fijas, (el Presidente informa excepcionalmente) y España, en todos los demás sistemas constitucionales se establece que tanto el Presidente como sus Ministros presentarán informe escrito al inicio del período de sesiones, dando cuenta al Congreso del estado de la nación(Argentina), sobre los actos de administración y sobre el curso de la ejecución de planes y programas de Desarrollo Económico y Obras Públicas(Colombia, esta prohibido dar votos de aplauso o censura y excitaciones a los funcionarios públicos), relativo a diversos asuntos de la Administración y al estado político de la República(Costa Rica, esta prohibido dar votos de aplauso), informe sobre la situación general de la República(Guatemala), dar cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión(Venezuela), anual de labores y del estado general de la República(Ecuador, los Ministros informan al Presidente y mandan su informe al Congreso).

Por lo demás, podemos decir que todos los sistemas constitucionales considerados, contienen facultades para que las cámaras reclamen la presencia de los miembros del gobierno, para recibir las explicaciones e informes sobre cuestiones que no demanden reserva(Colombia) cuando lo soliciten o sean invitados; quienes tienen acceso a las sesiones de las cámaras y a sus comisiones así como la facultad de palabra o de hacerse oír en ellas.

En México, el Presidente de la República, asiste a la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso, y presenta un informe por escrito, en el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país(Cfr. Art. 69).

Por su parte los Secretarios de Despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, dan cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos. Asimismo está plasmada la facultad de las cámaras para citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los Directores y administradores de los organismos descentralizados federales de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades(Cfr. Art. 93 primero y segundo párrafo).

Conforme al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto al informe del Presidente, al que el Presidente del Congreso contestará en términos generales, no está previsto debate alguno al respecto(Cfr. Art. 189). Ahora bien en cuanto a las comparecencias de los Secretarios y demás funcionarios antes mencionados, establece tres posibilidades siguientes:

Cuando fueren llamados por la Cámara o enviados por el Ejecutivo para asistir a alguna discusión, (Cfr. Art. 126, 127 y 128).

Cuando se presente a alguna de las Cámaras, por acuerdo de la misma(Cfr. Art. 129).

Cuando concurren a las Cámaras para informar sobre algún proyecto de ley a discusión o sobre cualquier asunto a debate, ya sea invitado por el Ejecutivo o a iniciativa propia(Cfr. Art. 130).

El debate puede presentarse en cualquiera de las tres posibilidades mencionadas, pero factiblemente, solo cuando se refiere a la comparecencia de los Secretarios a las Cámaras, para informar sobre algún proyecto de ley o sobre cualquier asunto a debate, se presenta más claramente, como oportunidad de control legislativo, dando oportunidad a la crítica de opositores y partidarios.

Nosotros creemos que con la fortalecida pluralidad en las Cámaras, derivada de las pasadas elecciones de julio de 1997, las oportunidades de debatir los asuntos de verdadero interés nacional estarán presentes de manera más frecuente en nuestras Cámaras dimensionando de manera más vigorosa esta oportunidad para el control del Ejecutivo(supra. Cap. III C, II, e) p. 155).

7. - En lo que se refiere a la caída de los gobiernos o del uso de la acusación (Impeachment), se hace necesario su tratamiento en los dos apartados siguientes:

a) Lo que corresponde al caso de los sistemas constitucionales con regímenes semipresidencial y parlamentarios(Francia y España).

b) La que atañe a regímenes presidencialistas que además de la acusación o Impeachment con influencia anglosajona, aunque no de mera imitación²⁸³, incorporan algunos procedimientos de control parlamentario(Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Venezuela y Ecuador).

a) En el primer caso, la forma en que el Parlamento se deshace de sus gobiernos, es planteando o exigiendo su responsabilidad política, ya sea porque lo planteen cuando menos la décima parte de los miembros de la Asamblea o Congreso de los Diputados(España. por escrito) mediante votación de la llamada moción de censura, cuya votación puede tomarse en 48 horas o 5 días por mayoría absoluta de los miembros(España, incluye un candidato a la Presidencia del Gobierno Español) o porque el primer Ministro o el Presidente de gobierno comprometan o planteen la responsabilidad o la confianza(España, se aprueba por mayoría simple) del gobierno ante la Asamblea o Congreso de Diputados, de su programa, de una declaración política general o incluso sobre la votación de un texto(Francia).

Las consecuencias en caso de aprobación de la moción de censura o desaprobación del programa, la declaración de política general o la confianza, son la presentación de la dimisión del gobierno por parte del Primer Ministro o Presidente de gobierno ante el Presidente de la República o el Rey en su caso, nombrándose nuevo Primer Ministro o Presidente de gobierno y por ende nuevo gobierno. Pero si es rechazada no se podrá volver a presentar otra moción por sus signatarios en el mismo período de sesiones.

Resulta característico de los sistemas parlamentarios el que cuenten con la posibilidad de que una de las cámaras del Parlamento ponga en juego la responsabilidad o la confianza política comprometida del gobierno o gabinete(fiducia) para hacerlos caer con su censura en forma total no fragmentada, lo que presupone entre otras cosas la existencia de una muy

²⁸³ Vid. Berlín Valenzuela Francisco. Derecho Parlamentario. Op. Cit. Pp. 166-172

estrecha colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la existencia de partidos políticos muy disciplinados:

b) En el segundo caso se tiene que, a la Cámara de Diputados, Asamblea Legislativa, Congreso o ambas cámaras, corresponde dar voto de censura(Argentina, Colombia, Venezuela, Ecuador y Costa Rica) o de falta de confianza(Guatemala) a los Ministros(Guatemala, hasta cuatro Ministros) o jefe de ministros(Argentina) discutida después de presentada a la cámara(Venezuela), derivado de interpelaciones (Argentina, Costa Rica, y en Guatemala, solicitado por cuatro diputados por lo menos), previo juicio político y una vez resuelta su culpabilidad(Ecuador).

Dicha censura o falta de confianza, aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes(Venezuela), por no menos de la mayoría absoluta del total de Diputados al Congreso(Guatemala), o por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras(Argentina y Colombia), producirá la presentación inmediata de la dimisión del ministro, pudiendo aceptarla el Presidente, o en su caso, revisada, la separación inmediata por ratificación de la falta de confianza, emitida por el Congreso(Guatemala), la remoción del ministro y la orden de su posible enjuiciamiento(Venezuela) y su destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicamente en el mismo período(Ecuador), la remoción del jefe de gabinete de ministros por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras(Argentina).

A los respectivos órganos legislativos(el Senado en el caso de Venezuela y Argentina, presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia) les corresponde igualmente, juzgar públicamente o enjuiciar(Ecuador, y en Venezuela, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello; Argentina y Colombia solo a los acusados por la Cámara de Diputados o de Representantes), admitir o no las acusaciones o la formación de causa en contra de los Ejecutivos y demás altos funcionarios del Estado, por voto de la mayoría(Venezuela) o por las dos terceras partes de sus integrantes(Argentina, Colombia, Costa Rica y Guatemala).

Aprobado, el Presidente y demás altos funcionarios quedaran suspendidos(solo el Presidente en Venezuela) en el ejercicio de sus funciones y a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento cuando haya de procederse por delitos comunes(Costa Rica y Colombia) o por delitos políticos (Venezuela, deberán allanarse ante la

cámara respectiva cuando se trate de miembros de las cámaras); en Argentina el fallo del senado no tendrá más efecto que el de destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o sueldo de la Nación, quedando sujetos a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

En Ecuador, el Presidente y Vicepresidente solo podrán ser enjuiciados por traición a la patria, cohecho o cualquiera otra infracción que afecte grandemente el honor nacional; en Colombia por causas constitucionales y legales por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos y en Argentina, además de los funcionarios mencionados, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delitos en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes.

Vale tener en cuenta, que sistemas constitucionales como Venezuela consignan: que el ejercicio del poder público acarrea responsabilidad individual por abuso del poder o por violación a la ley, así como que el Presidente es responsable de sus actos (Colombia, por actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes); que el sistema constitucional de Costa Rica marca, que las responsabilidades por hechos que no impliquen delito se podrán reclamar a quien ejerce la presidencia y Ministros de gobierno mientras se encuentren en el ejercicio de sus cargos y hasta un año después, no pudiendo ser perseguidos ni juzgados sino después de que en virtud de acusación interpuesta haya declarado la Asamblea Legislativa haber lugar a formación de causa legal; que en el sistema constitucional de Guatemala, los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. (Cfr. Art. 154) y que en Ecuador el enjuiciamiento político de los diversos funcionarios se ventila durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas, de que todo órgano de poder público es responsable y que no hay autoridad exenta de responsabilidad.

Con lo anterior según nuestro criterio, fundamentan la responsabilidad política de sus gobiernos y no solo la responsabilidad legal por delitos cometidos, a través del Impeachment o acusación de influencia norteamericana, tratando de encontrar flexibilidad para que sus gobiernos estén capacitados para superar sus crisis de gobernabilidad.

La inclusión en regímenes presidencialistas, de la responsabilidad ministerial por medio de la censura por parte del órgano legislativo, al mismo tiempo que contienen disposiciones que rigen el procedimiento para la acusación (Impeachment) de influencia norteamericana (siendo las que más se le aproximan las constituciones de Argentina, Colombia y Ecuador), ciertamente que asombra a quienes nos hemos acostumbrado a considerar a los regímenes de gobierno por su alineación sistemática como puros, pero que al mismo tiempo nos hace reflexionar en que los pueblos tienen todo el derecho de buscar pragmáticamente los mecanismos que consideren los más eficaces para lograr que sus ejecutivos se comporten, sin reparar en cuestiones de estilo o clasicismo, que no les resultan suficientes ya, para garantizar los buenos gobiernos, y que por lo visto hasta ahora cada vez son más las naciones latinoamericanas en esta búsqueda, como ha quedado acreditado en los sistemas constitucionales estudiados.

Lo anterior, estimula la reflexión sobre el posible replanteamiento acerca de la pureza del sistema político presidencial sobre todo en latinoamérica.²⁸⁴

“Rasgo insólito, ciertamente, en regímenes inspirados en el presidencialismo norteamericano, pero que demuestra una vez más que no existen fronteras intangibles que encierren un sistema político en las características clásicas que la teoría del Derecho constitucional le asignó una vez y para siempre.”²⁸⁵

En el sistema constitucional mexicano, los secretarios de despacho son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República y no resultan responsables ante el Congreso quien no los puede censurar, ni remover ni en lo singular o colectivo. Por otra parte durante el tiempo de su encargo el Presidente solo puede ser acusado por la Cámara de Diputados y juzgado políticamente por la Cámara de senadores (sin que sea presida el Presidente de la Corte), por traición a la patria y delitos graves del orden común, pero no contamos con una precisión sobre lo que debe entenderse la traición a la patria como en el sistema argentino y tampoco se identifica claramente en la Constitución lo que debemos entender como delitos graves del orden común, y no existe norma que lo responsabilice de algo.

Considero necesario el que la norma constitucional consigne la responsabilidad expresa del presidente por violaciones a la Constitución o a

²⁸⁴ Vid. Sartori Giovanni para un planteamiento actualizado sobre la pureza del sistema presidencial. En *Ingeniería Constitucional Comparada*. Op. Cit. pp. 97 a 115

²⁸⁵ Cfr. Lions Monique. *El Poder Legislativo en América Latina*. Op. Cit. pp. 81 y 82

las leyes y que se incluyan como causales de juicio político, fortaleciéndose así el estado de derecho para todos los mexicanos.

Ciertamente, el sistema constitucional mexicano sistematiza con más detalle que los sistemas constitucionales considerados, las distintas responsabilidades, los sujetos de responsabilidad y las sanciones a los servidores públicos, por cualquiera de las causas en que incurran en delitos del orden común, civiles, administrativos o por causales de juicio político (ver supra. Cap. III, C, III p. 156 y s.); sin embargo, y a pesar del instrumental que la Constitución ofrece en esta materia, y de la multitud de ocasiones en que un sin número de servidores incurren en su violación cotidiana, poco o nulo uso se hace de sus disposiciones para salvaguardar los valores jurídicos protegidos por sus normas.

La sociedad mexicana atraviesa por una etapa de descomposición social, derivada de cambios institucionales y de crisis económicas recurrentes en donde los propios funcionarios encargados de la custodia de sus valores más caros no solo no han tenido disposición para preservarlos, sino que contribuyen a violarlos agravando sus problemas y retrasando sus soluciones y a pesar de ello, las normas constitucionales sobre responsabilidades, procedencias y juicio político no han jugado su papel preventivo o correctivo que imponga sus normas y preserve el orden y la paz sociales que son nuestras más elementales bases para el progreso social.

Los regímenes sexenales, los hombres que lo presiden y las mayorías que las sostienen, permanecen bajo sospecha popular, de solapar en contra de la dignidad de la nación, a aquellos que con su irresponsabilidad pública y por actitudes de sometimiento incondicionales, se pliegan a los caprichos del poder, conspirando en contra de los auténticos propósitos nacionales, traicionando la confianza que el mandato soberano depositó en ellos.

Como hablar de mejorar o perfeccionar disposiciones intocadas o inéditas en nuestro medio, ante la cotidiana incredulidad pública que no se explica el porqué no se aplican los castigos ejemplares que la Constitución señala en contra de sus conculcadores. Hacerlo pareciera solamente un acto de virtualidad jurídica sin esperanza de contribución a la mejora de la complicada realidad nacional.

Poner en práctica ya, el mandato constitucional, aplicar a quien lo merezca los juicios políticos que restauren la confianza social en las instituciones de

la República es nuestra propuesta, para que sea la realidad la mejor consejera de la mejora de nuestras disposiciones constitucionales.

El acceso al Poder Legislativo de minorías parlamentarias, cuya unidad coyuntural los ha erigido en mayoría parlamentaria en las pasadas elecciones de 1987, constituye a no dudarlo, el ingrediente que reanimará la vigencia de normas empolvadas en aras de la complicidad partidista, llevada hasta el extremo de atentar contra la sensibilidad social, desactivando las defensas jurídicas, para dejar libre tránsito a la impunidad de grupos enteros en provecho de sus intereses particulares y en demérito de la igualdad ante la ley que mantiene en agravio constante a la nación en su conjunto y que amenaza al cuerpo social con la rebeldía y la desobediencia, hasta que no restablezca y se consagre el imperio de la ley y del derecho.

En el próximo capítulo, ensayaremos algunas reflexiones a manera de propuestas, para contribuir al fortalecimiento de las facultades de control del órgano legislativo, convencidos de la necesidad de lograr una mayor participación de este órgano, sin alterar drásticamente los perfiles presidenciales de nuestra forma de gobierno.

CAPITULO V

**ALGUNAS PROPUESTAS PARA
EL FORTALECIMIENTO DE
LAS FACULTADES DE
CONTROL DEL PODER
LEGISLATIVO MEXICANO**

El hecho de que el presidencialismo, reforzado por una mayoría partidaria, haya permanecido por tanto tiempo en nuestro país, a no dudarlo, ha contribuido al cambio en muchos aspectos de su mejoramiento material y de crecimiento económico, pero al mismo tiempo que el gobierno ha sido confiado a la voluntad de una sola persona, ha heredado a México, una cultura extendida de impunidad y disimulo, de desprecio a la ley. Que al confluir con las crisis económicas recurrentes, lo ha llevado al borde de la disolución social, amenazando con asfixiar al propio sistema político.

Con el propósito de contribuir a la modernización del Poder Legislativo mexicano, y para que su desempeño sirva a las grandes causas de México, asumiendo su misión constitucional como equilibrador del poder público, que abra los cauces para transitar de lleno a una cultura más elevada, con vigencia del estado de derecho, que mejore al mismo tiempo la gobernabilidad dentro del sistema Presidencial, lanzando a México a una era distinta y de mejores perspectivas, de armonía, paz social y de respeto entre los mexicanos; además, de las ya formuladas en el cuerpo de esta investigación, nos atrevemos a proponer reformas a las facultades de control teniendo bien presente las claras palabras siguientes:

“No existe una formula constitucional capaz de asegurar la operatividad de las cláusulas constitucionales cuyo éxito reposa sobre premisa raramente examinadas por los juristas y que se encuentran ligadas a fenómenos estructurales de historia y cultura.”²⁸⁶

Consiente de que de nada servirá el pretender exclusivamente brindar mejoras desde los textos constitucionales y legales, si orgánicamente no se garantiza junto con la pluralidad existente, el que las minorías tengan la posibilidad de contribuir con su actividad, para que el órgano legislativo esté en posibilidad de ejercitar estas facultades, hasta lograr que el gobierno se comporte dentro de los parámetros que la Constitución o la ley prevean, formulo a manera de reflexión las siguientes:

²⁸⁶ Cfr. Garro Alejandro M. Reforma Constitucional en América Latina, traducción Antonio Cachola. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie año XXII No. 65, mayo - agosto Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM 1989 p. 447

A). REFLEXIONES O PROPUESTAS PARA FORTALECER LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO.

1.- Reformar el Artículo 55 de la Constitución para ampliar los plazos de los requisitos para ser Diputados, cuando menos al doble actual, tanto de los miembros del ejercito, los que tengan mandos en la policía, gendarmería rural(al parecer ya no existe), así como quienes hayan sido secretarios o subsecretario de Estado en el distrito en donde se haga la elección. Así mismo para incluir en ella a los Consejeros electorales, al Consejero Presidente y al Secretario Ejecutivo; así como, si en su caso se aprueba por el Constituyente Permanente la iniciativa de Reformas propuesta por el Ejecutivo, la de los Auditores Generales De la Auditoría Superior de la Federación, cuyo proyecto nada dice sobre sus limitaciones para ocupar cargos de elección popular en aras de su autonomía.

2.- Incluir en el artículo 62 de la Constitución el que los Diputados y Senadores durante su encargo se inhiban de participar como contratistas, gestores o socios de las empresas en obras o servicios cuyos recursos provengan de fondos o recursos del presupuesto federal, advirtiendo de sanciones que prevean las leyes a quienes los autoricen. en detrimento de la autonomía e independecia del Congreso.

3.- Reformar la Constitución en su artículo 59, para permitir la reelección inmediata de senadores y diputados, fortaleciendo al órgano legislativo con la posibilidad abierta de hacer carrera legislativa.

4.- Complementar la iniciativa de decretos de reformas a la Constitución presentada por el Ejecutivo el 28 de noviembre de 1995 al tenor siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XXIII.....

XXIV. Para expedir la ley que regule la organización de la auditoría superior de la Federación y las demás leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal;

XXV a XXX.....

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.....

II. (se deroga.)

III. Nombrar por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, por periodos escalonados, a los auditores generales del órgano de auditoría superior de la Federación, profesionales con prestigio, capacidad y experiencia técnica, provenientes de los colegios de profesionistas y de universidades públicas y privadas. Conocer y resolver sus licencias y calificar la justificación de sus renunciaciones, pero solo podrán ser removidos mediante juicio político, declaración de procedencia o por causas graves de responsabilidad administrativa, conforme a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

IV.....

Para la revisión de la cuenta pública y la vigilancia de las licitaciones públicas de concesiones o contratos de bienes o servicios estratégicos o prioritarios, la Cámara de Diputados se apoyará en el órgano de auditoría superior de la Federación.

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los términos que disponga la ley, sin perjuicio de los informes parciales que permitan avanzar en su revisión.

Artículo 78.....

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV.
- II. Recibir en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la cámara a

la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones;

- IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;
- V. Otorgar o negar su ratificación a la designación de Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;
- VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga y
- VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores y sobre los nombramientos de los auditores del órgano de Auditoría General de la Federación en los recesos del Congreso de la Unión.

SECCION QUINTA

De la auditoría superior de la Federación

Artículo 79. La Cámara de Diputados contará con un órgano de auditoría superior de la Federación, de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones.

El órgano de auditoría superior de la Federación tendrá a su cargo:

- I. Fiscalizar en forma posterior el ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de las entidades

públicas federales y el cumplimiento de sus programas, así como presentar cada año a la Cámara de Diputados un informe que contenga los resultados técnicos de la fiscalización y de la revisión de la cuenta pública del año anterior, para el efecto de su evaluación política en los términos de esta Constitución.

- II. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, gasto manejo y aplicación de fondos y recursos federales, emitiendo los citatorios indispensables a los funcionarios y servidores públicos, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles e información electromagnética, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.
- III. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades y, en su caso, presentar las querellas o denuncias penales procedentes y
- IV. Dar seguimiento a las licitaciones públicas que organice la administración pública, para la contratación o concesión de bienes o servicios considerados por esta Constitución como estratégicos o prioritarios, con el único objeto de informar a la Cámara sobre su legalidad y oportunidad, para la evaluación política respectiva.

El órgano de la auditoría superior de la Federación será administrado y dirigido por un cuerpo colegiado de auditores generales, quienes actuarán con plena independencia e imparcialidad. Los auditores generales designarán de entre ellos a su presidente.

Para ser auditor general se necesita además de cumplir los requisitos señalados en las fracciones I, II, y IV a VI del artículo 95 de esta Constitución, tener prestigio profesional, capacidad y experiencia técnica. Durante el ejercicio de su cargo no podrán formar parte activa de partido político alguno ni desempeñar otro empleo o encargo salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia. Tampoco podrán desempeñar cargo alguno en los poderes y

las entidades fiscalizados durante el año siguiente a la terminación de su gestión.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución y facilitará al órgano de auditoría superior de la Federación los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral y los auditores generales del órgano de auditoría general de la Federación, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

.....

.....

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los jefes de departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los auditores generales del órgano de auditoría general de la Federación, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

.....

.....

.....

.....

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los auditores del órgano superior de auditoría general de la Federación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

.....

5.-Reformar el artículo 87 y 108 de la Constitución para incluir claramente la responsabilidad del Presidente por violación a la Constitución y a las leyes, así como para incluir que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por violación a la Constitución y a las leyes que de ella emanen.

6.- Incluir en el artículo 77 de la Constitución una fracción que faculte a cada una de las Cámaras para destinar una sesión por semana dentro de los períodos de sesiones, para presentar preguntas e interpelaciones y obtener respuestas de Secretarios de Despacho, Procurador General de la República, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, con la determinación de publicar en el Diario Oficial de la Federación con la periodicidad que resulte oportuna, tanto unas como otras, salvo las que las asambleas determinen que requieran reserva por tratarse de asuntos diplomáticos o de Seguridad Nacional.

7.- Reformar el artículo 88 Constitucional para adicionarlo, evitando que el Presidente pueda abandonar el territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión incluso hasta un año después del término de su mandato.

8.- Reformar el artículo 93 de la Constitución, para reducir a una cuarta parte de los integrantes del Senado el requisito para crear Comisiones de Investigación, para investigar asuntos de interés General de la sociedad.

9.- Reformar el artículo 76 fracción I, para incluir una mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes del Senado para ratificar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo en materia comercial; que impliquen obligaciones financieras a cargo del estado mexicano; que requieran la modificación de su legislación o que afecten los límites de su territorio actual.

10.- Reformar los artículos 74 y 76 para permitir que las cámaras puedan delegar en las comisiones legislativas ordinarias o permanentes, la aprobación de proyectos o decretos con carácter ejecutivo, salvo asuntos de gran trascendencia nacional como cuestiones relacionadas con los presupuestos, reformas constitucionales, reservadas para el pleno de las cámaras respectivas, permitiendo desahogarlos de multitud de tareas que les resta tiempo y energías, dividiendo de mejor manera el trabajo legislativo, tal y como ya sucede en España, por ejemplo.

B) REFLEXIONES O PROPUESTAS PARA REFORMAR LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL.

1.- Reformar el artículo 46 y 76 de la Ley Orgánica del Congreso General para asignar a las minorías parlamentarias del Congreso, la dirección de las Comisiones de Investigación debiendo informar al pleno de la cámara que los constituyó, los resultados de sus actividades y su posterior publicación, cuando no se trate de asuntos reservados.

2.- Reformar el artículo 45 fracción VI y 92. 5. para garantizar que la minoría contribuya con la mesa directiva en la organización y conducción de los trabajos camarales, para proponer al Presidente de la mesa directiva los asuntos e iniciativas a debatir o acometer tareas, para cumplimentar el orden del día.

3.- Reformar la Ley Orgánica para adaptarla a las Reformas Constitucionales propuestas, ya mencionadas, de tal manera que prevea la reglamentación de la delegación legislativa a las Comisiones ordinarias y permanentes; de las preguntas e interpelaciones, las respuestas y la publicación respectiva. De igual manera la reglamentación de las Comisiones de Investigación, sus actividades, citatorios, interrogatorios, búsqueda de documentos etc. , la forma de dar a conocer sus resultados y en todo caso la manera de motivar a otras autoridades cuando sus resultados lo ameriten.

C) Reflexiones o Propuestas para reformar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General

1.- Dentro de este apartado cabría insistir en que de acuerdo con el artículo 77 fracción tercera de la Constitución, ambas cámaras emitan su reglamento interior específico, mejorando sus trabajos y organización, con un procedimiento que regule de mejor manera los debates parlamentarios, dando lugar a una mejor difusión de los mismos usando los medios de comunicación, que permita el fortalecimiento de nuestra cultura parlamentaria.

2.- Reformar el artículo 87, para ampliar a quince días cuando menos, para que las comisiones presenten dictamen de los negocios de su competencia desde la fecha de su recepción.

CONCLUSIONES

1. El Poder Legislativo Mexicano cuenta formalmente con los más importantes instrumentos jurídicos o políticos para la realización de sus importantes funciones, pero requiere continuar la actualización y modernización de su marco institucional y político que lo rehabilite como órgano de control político, representativo y deliberante por excelencia, acorde con la pluralidad, los nuevos valores y exigencias del impulso democrático que reclama la sociedad mexicana de hoy.

2. Las Comisiones parlamentarias de ambas Cámaras necesitan ser reforzadas, para el estudio pleno y resolución de los proyectos legislativos, así como de las investigaciones necesarias, para allegarse información y documentos, que avalen su criterio, en los delicados asuntos que les encomienda la asamblea que las constituye.

3. La autonomía y la independencia del legislativo reclaman actualización en cuanto a los requisitos para ocupar los cargos de Diputados y Senadores, así como en la determinación de las incompatibilidades, para sustraerlo de las influencias del sistema, que seguirá buscando el control del órgano legislativo.

4. Para reconstruir la funcionalidad del órgano legislativo mexicano, destaca en importancia su papel en el control político, ante la sensible disminución de su función legislativa, inversamente a la preponderancia del Ejecutivo como gran legislador, merced a su burocracia y al protagonismo de las mayorías en las cámaras y en el gobierno, que le han permitido, aprobar el mayor porcentaje de sus iniciativas y gobernar sin mayor freno al país.

5. La presencia constitucional del Poder Legislativo Mexicano encuentra amplio respaldo, en la suma de importantísimas facultades que la carta fundamental le otorga, como factor de equilibrio entre los poderes del Estado y como instrumento de la sociedad, garante de las libertades públicas.

6. El Poder Legislativo mexicano, es instancia fundamental, para la participación de la sociedad en las decisiones políticas, la legitimación democrática, la racionalización del poder público y para enfrentar los retos

del nuevo milenio que se avecina, en que los mexicanos debemos vigilar más que nunca antes en nuestra historia, que nuestros intereses se realicen en forma adecuada.

7. La teoría de la división de poderes perfeccionada por Montesquieu a mediados del siglo XVIII y complementada con la idea del equilibrio del poder político, la que a pesar de sus distintas interpretaciones y críticas de los estudiosos, implantó el principio para el respeto efectivo de los derechos fundamentales de los gobernados, como fórmula virtuosa para evitar el abuso del poder público.

8. La aplicación del principio de la división de poderes en las constituciones, americana, francesas de 1791, 1793 y 1795, la constitución española de Cádiz de 1812 inaugurando el constitucionalismo moderno, gravó su marca histórica en las variantes de su implantación entre la separación rígida de los poderes públicos con el presidencialismo a la cabeza en América, y el de confusión de poderes con el gobierno de la asamblea como modelo en Europa.

9. Todas nuestras constituciones, desde la de Apatzingan de 1814 hasta la de 1917 en Querétaro, consagraron dogmáticamente el principio de la división de poderes, habiendo oscilado su adaptación a nuestras circunstancias históricas, entre la tendencia de la preponderancia del legislativo y la del Ejecutivo sin haber encontrado su necesario equilibrio.

10. El reforzamiento de la administración pública, el protagonismo de los partidos y organizaciones políticas, con mayorías en el Congreso y el gobierno, en detrimento de la independencia de los órganos del poder público, efectos de la búsqueda de un Estado más eficiente, en virtud de la dinámica económica de la sociedad contemporánea, han hecho pensar en el fracaso histórico de la teoría clásica de la división de poderes y dado lugar a la formulación de nuevas teorías, pero no han desplazado su validez jurídico formal, como garantía fundamental en la configuración del régimen constitucional, al operar como método para la distribución del poder público y como límite del ejercicio arbitrario del poder en el constitucionalismo contemporáneo.

11. La tendencia al reforzamiento de las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo Federal desde 1874, continuada en la Constitución de 1917 y sus reformas en 1928, 1933, 1951 y 1983, conjuntamente con las

facultades extraconstitucionales que han caracterizado el régimen presidencialista que por décadas nos ha acompañado, ha hecho ilusoria la vigencia del principio de la división de poderes entre nosotros, por circunstancias que son históricas, pero que reclaman hoy día su reconstrucción, ante la evolución de la sociedad mexicana y ante los graves riesgos que implicaría para el país, el que se profundicen los vicios que acarrearán el poder sin freno ni control.

Lo anterior hace un imperativo el contener y aún reducir ese poder excesivo, sin pretender que esta sea solo una tarea del tiempo, grupos de presión internos, o de presiones internacionales, sino que también dentro del estado de derecho, apelando a la autoridad de la Constitución, asegurar con la democratización de la vida política, que el funcionamiento del poder público beneficie y se encuentre efectivamente al servicio del pueblo de México, garantizando el ejercicio del control recíproco entre los órganos del poder público para que "el poder contenga al poder", como medio de su equilibrio, esencia de su valor histórico, en lucha permanente contra el abuso y la arbitrariedad de los gobernantes.

12. La doctrina constitucional mexicana, reconoce en la teoría de la división de poderes el fundamento del control, al admitir la idea del reparto de poder entre diferentes órganos sin pretender encomendar cierta función exclusivamente a ciertos órganos, aislándolos recíprocamente, por lo que se despliega en su doble efecto: el negativo, para impedir la concentración de un poder excesivo en manos de un solo órgano, y el positivo, para garantizar la regularidad del funcionamiento de los diferentes órganos.

De esta forma, el control de la función pública tiene su fuente original en la Constitución, la que establece la organización de los poderes públicos con un sistema basándose en equilibrios y contrapesos entre los poderes y órganos del gobierno, encargados de ejercer la soberanía nacional, cuyo único titular es el pueblo. En este sentido la especificidad del control se reconoce como las influencias entre los detentadores del poder público, interactuando entre sí, diferenciándose de otros tipos de control, por su naturaleza política y por la producción de consecuencias políticas.

13. Los distintos tipos de gobierno presidencialista, parlamentario o de asamblea, imprimen en principio las notas distintivas a las formas de control político dentro de los regímenes en que operan. Sin embargo ante la problemática común de su neutralización por los ejecutivos y gobiernos,

merced a la acción partidaria y de las mayorías que la acompañan, se destaca la importancia de las minorías como el agente orgánico del legislativo para activar el control político y social previsto por los textos fundamentales en las distintas formas de gobierno.

14. El análisis de las facultades de control del Poder Legislativo Mexicano, permite ver al mismo tiempo, que en la Constitución no existe un órgano legislativo desarmado ante el Ejecutivo, pero que ante la escasa energía puesta en la práctica de sus facultades por la acción de mayorías parlamentarias omisas o disimuladas, la dinámica adquirida por la evolución histórica de la sociedad mexicana y el enorme poder adquirido de hecho y de derecho por el Ejecutivo, dejan al descubierto limitaciones y atrasos en el alcance de su normatividad.

Para superar este estado de cosas, se hace necesario el adoptar mejoras normativas para equilibrar los pesos entre ambos órganos del poder y asegurar la actuación orgánica de los grupos parlamentarios minoritarios en el Congreso, activando internamente con su participación en los debates, las normas constitucionales o legales que permitan ejercitar efectivamente las facultades de control que la Constitución asigna al órgano legislativo, o externamente, por las repercusiones de su actuación ante la opinión pública, apelando al veredicto electoral de una sociedad política más abierta y más libre.

15. Del estudio comparado efectuado a los sistemas constitucionales de Francia, España, Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Venezuela y Ecuador quedan de manifiesto en relación con nuestro sistema constitucional los aspectos siguientes:

. El control que se puede derivar del proceso legislativo con la posibilidad de negar al Ejecutivo o gobierno, proyectos o gastos se encuentra presente en todos los sistemas constitucionales estudiados, pero es más relativa en aquellos sistemas que permiten una mayor participación de sus ejecutivos dentro del procedimiento legislativo, sobre todo de corte parlamentario, al que podemos agregar sistemas de tipo presidencialista como Colombia, Venezuela y Ecuador que han adoptado modalidades surgidas en los regímenes parlamentarios para conducir el procedimiento legislativo impulsando la producción de la legislación por urgencia del Ejecutivo.

En nuestro sistema constitucional, no se ha desarrollado la participación formal del Ejecutivo dentro del procedimiento legislativo para generar legislación por declaración de urgencia, ni vía ordenanza autorizada por el legislativo para adoptar medidas de ley por plazo limitado para desarrollar su programa, ni delegación legislativa, ni ingerencia formal alguna para oponerse a la admisión de reformas por desacuerdos entre el ejecutivo y el presidente del Congreso etc. como es el caso de regímenes semipresidencial y parlamentario de Francia y España, pero también de regímenes presidencialistas como Colombia, Ecuador y Venezuela. En contraposición, nuestro Ejecutivo ha gozado históricamente de una hegemonía real en la elaboración de las leyes, pero sin mayor control del legislativo.

Sin embargo, ante la nueva conformación plural de nuestro Congreso y la consecuente disminución de hegemonía presidencial, habrá que estudiar la posibilidad de agilizar, la aprobación de las leyes, en aras de evitar bloqueos de grupos parlamentarios que como consecuencia de sus diferencias partidistas, pudieran afectar la buena marcha de la administración.

Comparativamente, son cada vez más el número de países cuyo sistema constitucional reconoce expresamente la facultad de controlar la acción del gobierno, de la administración pública o de la fiscalización de los actos de la función ejecutiva, además, de las facultades legislativas concedida al órgano legislativo, como en España, Colombia, Venezuela y Ecuador, independientemente de que estos conformen gobiernos de tipo parlamentario o presidenciales, las cuales incorporan como auxiliares de legislativo, órganos de control autónomos e independientes con diversas denominaciones, para la supervisión o fiscalización de los ingresos, los gastos y los bienes estatales.

Las facultades de control de nuestro órgano legislativo se desprenden del cúmulo de facultades que la Constitución le atribuye sin hacer mención o declaración expresa en este sentido. Tampoco en nuestra Constitución se reconoce la autonomía, independencia y garantías del órgano fiscalizador de las cuentas y del gasto público, unitarios o colectivos, nombrados por los propios órganos legislativos. En el sistema constitucional mexicano, es la Contaduría Mayor de Hacienda, vigilada por una comisión de la Cámara, el órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados para la revisión de la cuenta pública anual del Gobierno Federal y la del Distrito Federal, cuya organización, funciones y garantías se desarrolla a partir de su ley orgánica, siendo evidente nuestro atraso en esta materia.

. A diferencia de los sistemas constitucionales de Francia, España y Guatemala, nuestra Constitución no reconoce como facultad expresa del órgano legislativo a las preguntas y las interpelaciones y menos contiene disposiciones que obliguen a los funcionarios (Secretarios o Ministros) a desahogarlas, con posibilidades de producir pronunciamientos o mociones del legislativo.

La práctica de preguntas y las interpelaciones en nuestro sistema constitucional ha sido reducida y se constriñe a las ocasiones en que obligadamente o por citación de las cámaras, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento administrativo, Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, dan cuenta, informan o estudian, el estado que guardan; cuando se discuta una ley o se estudie un negocio de sus respectivos ramos o actividades. En nuestro medio no se puede decir que dichas comparecencias hayan producido pronunciamientos o repercusiones importantes del legislativo, solo excepcionalmente han producido algún impacto en los medios de comunicación a iniciativa de integrantes de fracciones legislativas opositoras.

Nos manifestamos a favor de la reglamentación de las preguntas y las interpelaciones, así como de su publicidad en nuestro sistema constitucional, como práctica de salud parlamentaria y de avance democrático, para transparentar la actuación de la administración, salvo las reservas que se acuerden por motivos justificados de seguridad.

. En el sistema constitucional mexicano se encuentra prevista la facultad de integrar comisiones de investigación, pero solo para el efecto de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, y para dar a conocer al Ejecutivo sus resultados.

Salvo excepciones (Argentina, Colombia y Ecuador), las Comisiones o comités parlamentarios de investigación resultan facultades expresas de los órganos legislativos, ya para investigar asuntos específicos; asuntos de interés público; problemas de interés nacional o para lo que juzguen conveniente. Con capacidad para convocar a comparecer a funcionarios o personas, dejando a salvo sus derechos y garantías constitucionales; debiendo informar a los órganos legislativos e incluso con posibilidad de

publicidad de sus resultados y en ciertos sistemas constitucionales con posibilidad de informar a la autoridad competente de sus conclusiones, para las acciones oportunas.

Es necesario fortalecer la facultad de investigación del órgano legislativo mexicano, ampliando su radio de acción a toda la administración, con el efecto de informar al propio órgano que las constituya y a las autoridades competentes que corresponda, haciendo coactiva la presentación de los funcionarios y personas, por medio del juicio político incluso, cuidando de que se respeten sus derechos y garantías constitucionales. La envergadura y complejidad de los retos que la sociedad mexicana de hoy plantea a la nación lo justifican, pues constantemente rebasan la capacidad de los otros órganos del poder público.

. En todos los sistemas constitucionales analizados, sin excepción, resulta atribución de ambas cámaras, Congresos o legislatura, el aprobar o desaprobar los tratados internacionales antes de su ratificación, requiriéndose en ciertos casos la expedición de leyes o la reforma Constitucional para su validez.

Adicionalmente en los sistemas constitucionales de Colombia y Costa Rica, es facultad del órgano legislativo aprobar o improbar los contratos o convenios en los que tenga interés la nación o con objeto de explotación de servicios públicos, recursos o riquezas naturales del Estado.

Es necesario que ante la nueva pluralidad que conforma el Senado mexicano, se reforme la Constitución para fijarle una mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes del Senado para la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo en materia comercial, que modifiquen la legislación, modifiquen el territorio nacional o comprometan los recursos del Estado.

Así mismo se hace evidente la necesidad de una mayor vigilancia del legislativo mexicano en las concesiones, contratos o "re - privatizaciones" promovidas por el Ejecutivo en áreas estratégicas y prioritarias, para salvaguardar el patrimonio nacional.

. En sistemas constitucionales de Argentina y Venezuela, se requiere la intervención del Senado en los nombramientos formulados por el Ejecutivo. En otros, se da libre nombramiento a los Ejecutivos, de los miembros de su

gabinete, pero en todos los casos se cuenta con leyes de servicio civil o de carrera administrativa, expedidas por los órganos legislativos, reduciendo la discrecionalidad de sus ejecutivos para el nombramiento de los puestos públicos, al exigírseles idoneidad comprobada, desechando la filiación política para los nombramientos o remociones.

En nuestro sistema constitucional, el Ejecutivo solo cuenta con el control formal del Senado o de la Comisión Permanente para realizar los nombramientos del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules, Generales, empleados superiores de Hacienda, funcionarios del Banco Central, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, pero ninguno para nombrar Secretarios de Despacho y los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento y remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, lo que constituye un número muy alto de cargos públicos desde el momento de que el Congreso no ha ejercido la facultad que le resulta de la fracción II del artículo 89.

Es necesario que el Congreso expida la ley del Servicio Civil de Carrera y ponga a nuestro país a la altura de las naciones avanzadas, para reclutar al personal de la administración pública con base a su idoneidad y preparación, reduciendo el sistema clientelar que por intereses políticos y de grupo priva en nuestro medio, en demérito de la eficacia, eficiencia, por ende del verdadero desarrollo del país.

Todos los sistemas constitucionales contienen oportunidades regulares (salvo Francia y España) para que sus órganos legislativos sean informados por sus Ejecutivos, secretarios o Ministros de la marcha de los asuntos administrativos y políticos de la nación, sobre los que pueden ejercer algún tipo de crítica los grupos parlamentarios de oposición o los propios partidarios.

En nuestro sistema constitucional, el informe por escrito que presenta el Presidente anualmente, deberá ser cada vez más, acuciosamente analizado por un Congreso cuya conformación pluralista hace esperar un verdadero debate sobre el estado general que guarde la administración pública del país, dentro de los límites de la división de poderes que consagra la Constitución.

16. En cuanto al control de responsabilidad de los gobiernos, los sistemas constitucionales estudiados, indican que:

Los sistemas constitucionales de Francia y España contienen facultades, para que a través del planteamiento o exigencia de la responsabilidad política y la moción de censura o de confianza aprobada por sus órganos legislativos, traigan como consecuencia la dimisión de sus gobiernos ante el Presidente de la República o el monarca y la necesidad de integrar nuevos gobiernos.

Y aquellos sistemas constitucionales que, además, de admitir la acusación de sus gobernantes, permiten también el voto de censura (Argentina, Colombia, Venezuela, Ecuador y Costa Rica) o determinación de faltas de confianza de sus órganos legislativos (Guatemala), susceptibles de producir la remoción del jefe de Gabinete (Argentina), la presentación inmediata de la dimisión ante el Presidente o en su caso separación inmediata por ratificación de la falta de confianza (Guatemala), la remoción del Ministro (Colombia) y la orden de su posible enjuiciamiento (Venezuela) o su destitución e inhabilidad para desempeñar cargos en el mismo período (Ecuador).

Estos últimos sistemas constitucionales, a los que cada vez se suman más países Latinoamericanos, mantienen claramente una dualidad sistemática de facultades, para controlar la actuación de sus gobiernos, al enjuiciarlos, no solo por violación a las normas constitucionales o legales, sino para remover a sus ministros, por responsabilidad o falta de confianza política del órgano legislativo, rompiendo el modelo tradicional del Presidencialismo, en aras del pragmatismo, por garantizar a sus pueblos, gobiernos responsables, lo que conduce teóricamente, al replanteamiento de la pureza clásica de sus formas gubernamentales y a la revisión del respeto al principio de la División de Poderes.

En el sistema constitucional mexicano, el legislativo no cuenta con estos recursos de origen parlamentario, pero consideramos que antes de plantear su aplicación en nuestro medio, debe de agotarse el margen de posibilidades que se abre dentro del actual sistema, al hallarse en marcha el reconocimiento y fortalecimiento de las minorías, por lo que es de esperar, que la actuación de las mismas, contribuyan a la activación de las reglas constitucionales y sociales para ajustar al Ejecutivo en su actuación. Pero también, considero necesario al mismo tiempo, realizar las reformas a las facultades de control del legislativo, algunas de las cuales han sido propuestas en el presente trabajo, como contrapeso de las facultades que la actual Constitución de 1917 le otorgó originalmente y las que con sucesivas

reformas contribuyó a reforzar. Todo ello sin afectar la pureza teórica de nuestro sistema presidencial y respetando el principio de la división de poderes.

17. En fecha reciente, el Ejecutivo ha propuesto reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de las cuales se prevé facultar al Congreso para expedir la ley que regule la organización de la "Auditoría Superior de la Federación" y las demás leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal (Cfr. Art. 73 Fracc. XXIV de la iniciativa de reformas), lo que destaca claramente el reconocimiento al órgano legislativo mexicano de su respetabilidad y peso constitucional, fortaleciendo sus facultades de control a través del procedimiento legislativo y de su facultad de aprobar, si procede, la Cuenta Pública.

Esta iniciativa de reformas constitucionales, con algunas deficiencias técnicas, elaborada tomando en cuenta estudios comparados, es sin embargo avanzada en varios aspectos a ella, se propone sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda por un órgano de "Auditoría Superior de la Federación" de carácter técnico, imparcial dotándolo de plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones; administrado y dirigido por un cuerpo colegiado de auditores generales con plena independencia e imparcialidad. Empero al ser propuestos por el propio Ejecutivo, se posibilita la ingerencia presidencial y por lo tanto la desnaturalización como control externo de la administración, por lo que resulta un paso atrás dentro del propósito de fortalecer las facultades de supervisión y control del poder legislativo mexicano, particularmente en materia de control presupuestario y de cuenta pública. En todo caso y por mayoría, tales auditores generales, al igual que el actual Contador Mayor de Hacienda deben de ser propuestos y nombrados por la propia Cámara de Diputados.

BIBLIOGRAFÍA

a) Libros

Bejar Navarro Raúl y Moctezuma N. David. *Relativización y Desgaste del Presidencialismo Mexicano*. UNAM 1987

Berlín Valenzuela Francisco. *Derecho Parlamentario Iberoamericano*. Editorial Porrúa México D.F. 1987

- *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica. México 1995

Burgoa Orihuela Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa S.A México. 1973

Calderón José María. *Génesis del Presidencialismo Mexicano*. Ediciones El Caballito. Quinta Edición. México.

Carpizo Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Siglo XXI Editores S.A. de C. V. 1986

- *Estudios Constitucionales*. UNAM 2ª edición México. 1983

- *La Constitución Mexicana de 1917* UNAM 1980

Cosío Villegas Daniel. *El Sistema Político Mexicano*. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1982

Cueva Mario De La. *La Idea del Estado*. UNAM. México 1986

De Secondat, Barón de la Brede de Montesquieu, Carlos Luis. *Del Espíritu de las Leyes*. Editorial Porrúa S.A. Décima Edición 1995.

De Vergottini Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Espasa Calpe. Traducción Lucas Verdu Madrid España 1983.

Duverger Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel S.A. 1962

Ekkehart Stein. Derecho Político. Aguilar ediciones. Traducción Fernando Sainz Moreno 1973

Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. Vigésimoséptima edición México D.F. 1988

García Pelayo Manuel. Las Transformaciones del Estado Contemporáneo. Editorial Alianza Universidad. Madrid 2ª reimpresión de la 2ª edición 1988

Garro Alejandro M. Reforma constitucional en América Latina. La propuesta Argentina. Traducción de Alejandro Canchola. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año XXII No 65 mayo - agosto 1989 UNAM.

García Laguardia Jorge Mario. La Defensa de la Constitución Guatemala – México Universidad San Carlos Guatemala – Universidad Nacional Autónoma de México 1983.

García Laguardia Jorge Mario y Vazquez Martínez Eduardo. Constitución y Orden Democrático. Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala 1984

Gettel Raymond G. Historia de las Ideas Políticas Tomo II. Editora Nacional México D.F. 1967

González Casanova Pablo. La Democracia en México. Ediciones Era S.A. México D.F. 1985

Hamilton, Madison y Hay. El Federalista. Fondo de Cultura Económica. Primera Reimpresión de la segunda edición 1974

Heller Herman. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. Sexta edición 1968

Hidalga Luis De La. El Equilibrio de Poder en México. UNAM 1986

Kelsen Hans. Teoría General del Estado. Editora Nacional 1970

Lanz Cárdenas José Trinidad. La Constitución y el Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica Primera edición 1987

Lanz Duret Miguel. Derecho Constitucional Mexicano Cía Editorial Continental S.A. de C. V. Quinta edición México.

Lowenstein Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel S.A. traducción y estudio de Alfredo Gallegos 2ª edición, 4ª reimpresión Barcelona España, julio de 1986.

Lyon Monique. El Poder Legislativo en América Latina. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM 1974.

Manzella Andrea. El Parlamento. Instituto de Investigaciones Legislativas México 1987

Madrid Hurtado Miguel De La. Estudios de Derecho Constitucional ICAP. PRI. Tercera edición México 1981.

Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax Novena Edición 1985.

Montero Gibert J.R. y Joaquín García Morillo. El Control Parlamentario. Editorial Tecnos Madrid 1984

Pichardo Pagaza Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. INAP segunda reimpresión México D. F. 1988

Quiroga Lavie Humberto. Derecho Constitucional Latinoamericano. UNAM 1991.

Rabasa Emilio O. El Pensamiento Político del Constituyente de 1824 UNAM 1986

Salazar Abaroa Enrique. Derecho Parlamentario. Instituto Nacional de Administración Pública a. C. México D.F. Primera Edición 1989.

Sartori Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión México 1996.

Sayeg Helú Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa México D.F. 1987

Schmitt Carl. Teoría de la Constitución. Editora Nacional 1981

Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Décima Edición México D. F. 1970.

Tovar Orlando, Derecho Parlamentario, Caracas, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, 1973

Vazquez Alfaro José Luis. El Control de la Administración Pública en México. UNAM 1996

Vega Vera Manuel. El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad. Editorial Porrúa S.A. México 1986.

Wheare K.C Legislaturas. Traducción de Catherine Block. Cámara de Diputados LI Legislatura 1981.

b) Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. LIV Legislatura. H. Cámara de Diputados. México 1992

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM México D.F. 1985

El Constitucionalismo En Las Postrimerías del Siglo XX. Las Constituciones Latinoamericanas. Tomo I y II UNAM. México 1988.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, actualizada. Ediciones ALF 8ª edición 1997.

Constitución Española 1978 – 1988 Tomo I. Centro de Estudios Constitucionales Madrid España 1988.

Constitución Francesa de 1958. Embajada de Francia

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1994.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la federación el 20 de marzo de 1934.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1980.

Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos

c) Documentos:

Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa. México.

Diario de los debates de la Cámara de Diputados Año II No 25 noviembre 28 1995.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916- 1917. Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sequicentenario de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana 1960.

d) Artículos:

Andrade Sánchez Eduardo. El Sistema Representativo Mexicano. Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios N° 2 primera época Vol. 1 Instituto de Investigaciones Legislativas H. Cámara de Diputados mayo- agosto de 1991.

Aragón Reyes Manuel. El Control Parlamentario como Control Político. Estudios en Homenaje al Dr. Hector Fix Zamudio Tomo I UNAM 1988.

Barquín Alvarez Manuel. El Control Parlamentario sobre el Ejecutivo desde una Perspectiva Comparativa. Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, Primera Época N° 1 vol 1, Instituto de Investigaciones Legislativas H. Cámara de Diputados LIV Legislatura 1991.

Barquín Alvarez Manuel. Las Funciones de Control del Senado. El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica. UNAM 1977

Berlín Valenzuela Francisco. Las Funciones Parlamentarias en Regímenes Presidenciales y Parlamentarios. En Derecho Parlamentario. Editorial Porrúa, México 1980.

Bidart Campos Germán José. La Evolución Constitucional en Argentina entre 1917 y 1987. En el Constitucionalismo en las Postrimerías en el Siglo XX Tomo III, UNAM 1988.

Fernández Claro – José -Carnicero González. Los Reglamentos Parlamentarios y el Ordenamiento Jurídico. Revista de Derecho Político Número 9, 1981.

De Andrea Francisco José. Partidos Políticos y Poder Ejecutivo en México. Sistema Presidencial Mexicano(Algunas Reflexiones) UNAM 1988

Duarte Rivas Rodolfo. El Significado del Poder Legislativo en la Reforma del Estado Mexicano. Revista de Estudios Parlamentarios N° 1 vol. 1 primera época Instituto de Investigaciones Legislativas. H. Cámara de Diputados enero - abril de 1991.

Cué de Duarte Irma. Fiscalización del Poder Legislativo Sobre Empresas Públicas. Anuario Jurídico N° VIII México D.F. 1981.

Fix Zamudio Hector. Derecho Constitucional y Democracia. Boletín mexicano de Derecho Comparado año XVII Número 50 mayo – agosto UNAM 1984.

García Laguardia Jorge Mario. Constitución y Partidos Políticos en Guatemala, Dictadura y Democratización. Estudios en Homenaje al Dr. Hector Fix Zamudio en sus treinta años como investigador de la ciencia jurídica. Tomo I UNAM 1988.

González Oropeza Manuel. Qué Hacer con el Congreso de la Unión. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1987

- La Responsabilidad Política en el Derecho Constitucional Americano. Anuario Jurídico XI UNAM 1984.

- Presidencialismo y Federalismo. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXII No 66 Septiembre – Diciembre 1989 UNAM.

Hernández Becerra Augusto. Elecciones, Representación y Participación en Colombia. Estudios en Homenaje al Doctor Hector Fix Zamudio en sus treinta años como investigador en la ciencia jurídica. Tomo I UNAM 1988.

Hernandez Valle Rubén y Villegas Antillón Rafael. El Constitucionalismo Costarricense en los últimos Setenta años. En el Constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XX Tomo III UNAM 1988

Laroche Humberto J.. El Estado de Derecho en Venezuela. Estudios en Homenaje al Doctor Hector Fix Zamudio en sus treinta años como investigador de la ciencia jurídica. Tomo I UNAM 1988.

Lazzarini José Luis. El Poder Ejecutivo en Francia y su Influencia. Estudios en Homenaje al Dr. Hector Fix Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas. Tomo II UNAM 1988.

Lions Monique. La Instalación del Nuevo Poder Socialista en Francia. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XVII Número 51 septiembre – diciembre UNAM 1984

Manzanilla Schaffer Víctor. La Teoría de la División de Poderes y Nuestra Constitución de 1917. Revista de la Facultad de Derecho de México N° 50 Tomo XIII abril - junio 1963

Nava Negrete Alfonso. Nuevo Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo XV julio – diciembre de 1970

Orozco Henríquez J. Jesús. El Poder Legislativo. Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto aniversario. UNAM.

- Estudio Comparativo Sobre el Organismo Legislativo en América Latina. Revista de Estudios Parlamentarios N°1 Primera época Vol. 1 Instituto de

Investigaciones Legislativas H. Cámara de Diputados LIV Legislatura enero- abril 1991

- La División de Poderes. Derechos del Pueblo Mexicano. Colección, México a través de sus Constituciones Tomo I LII Legislatura Cámara de Diputados Tercera Edición.

- Organización y Funciones del Congreso. Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional Tomo II UNAM México D.F.

Porras Nadales J. Conflictos entre Organos Constitucionales del Estado y Principio de División de Poderes. Revista de Estudios Políticos N° 52 nueva época. Centro de Estudios Constitucionales Madrid España julio- agosto 1986.

Quiroga Lavie Humberto. La Necesidad de Funcionalizar al Poder Legislativo. En Memoria del III Congreso de Derecho Constitucional Iberoamericano, T. II UNAM, 1987.

Ramella Pablo A. Comisiones Investigadoras del Congreso. En Estudios en Homenaje al Dr. Hector Fix Zamudio. Tomo I UNAM 1988.

Raigosa Sotelo Luis. Las Comisiones Parlamentarias en el Congreso Mexicano. Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios N° 3 vol 1 Instituto de Investigaciones Legislativas H. Cámara de Diputados LIV Legislatura 1991

Rubio Llorente Francisco. El Control Parlamentario. Revista de Estudios Parlamentarios Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión N° 1 Primera época Vol. 1 enero-abril de 1991.

Sachica Luis Carlos. El Proceso Constitucional Colombiano en los Ultimos Setenta Años. En el Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX Tomo III, UNAM 1988

Salazar Abaroa Enrique A. La División de Poderes y el Control del Gasto Público. Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Tomo II UNAM, México.

Sánchez Agesta Luis. El Derecho Parlamentario Iberoamericano y la Evolución del Derecho Constitucional Hacia la Democracia. Derecho Parlamentario. Editorial Porrúa México 1980

- Sistema Político de la Constitución Española de 1978. Revista de Derecho Privado. Quinta edición. Madrid, España. 1987.

- Poder Ejecutivo y División de Poderes. Revista Española de Derecho Constitucional V. I número 3 septiembre- Diciembre 1981

- División de Poderes y Poder y Autoridad del Derecho. Revista Española de Derecho Constitucional No. 25 año 9 enero – abril, 1989

Santolalla Fernando. El Parlamento y sus Instrumentos de Información. Revista de Derecho Privado, Madrid España 1982

Serna Elizondo Enrique. Mitos y Realidades de la Separación de Poderes en México. Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional UNAM México 1987.

Siegler Pedro. El Control Interno del Ejecutivo Como Prerrequisito de una Buena Sociedad Democrática en la América Latina. Anuario Jurídico N° IX México D.F. 1982

Tena Ramírez Felipe. Crisis de la División de Poderes. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia Tomo IX números 35- 36 Tomo IX 1947.

Tovar Orlando. Las Funciones de Investigación y Control de la Cámara de Diputados. Derecho Parlamentario, Editorial Porrúa México 1980.

Valadez Diego. El Control Interorgánico Entre Legislativo y Ejecutivo. Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones) UNAM México 1988.

- El Marco de las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. Editorial Miguel Angel Porrúa México 1986.

- Las Relaciones de Control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México. En Revista de Estudios Parlamentarios N° 1 Vol. 1 Primera época Instituto

de Investigaciones Legislativas H. Cámara de Diputados LIV Legislatura enero- abril 1991.

- Poder Legislativo Mexicano. Revista de Estudios Políticos N° 4(Nueva época) Centro de Estudios Constitucionales Madrid España. julio- agosto 1978.

Venegas Trejo Francisco. Democracia, Regímenes Políticos y el Presidencialismo Mexicano. Revista de la Facultad de Derecho de México tomo XXXIII enero- junio 1983.

Verdesoto Salgado Luis. El Ecuador y la Propuesta de Reforma Constitucional de 1986. Estudios en Homenaje al Doctor Hector Fix Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas. Tomo I UNAM 1988.