

## FACULTADES DE CONTROL PARLAMENTARIO EN NUESTRA REALIDAD CONSTITUCIONAL

Ricardo J. SEPÚLVEDA

SUMARIO: I. *Resurgimiento del parlamentarismo*; II. *La dialéctica Parlamentaria*; III. *Intervención del Congreso en materia hacendaria*; IV. *Intervención del Congreso en materia de relaciones de derecho internacional*; V. *Intervención del Congreso en el juicio político*; VI. *Intervención del Congreso en el nombramiento de funcionarios*; VII. *Intervención del Congreso a través de Comisiones Investigadoras*; VIII. *Intervención del Congreso en materia militar*; IX. *Intervención del Congreso en materia electoral*; X. *Intervención del Congreso en materia de derechos humanos*; XI. *Intervención del Congreso en otras áreas de control*

### I. EL RESURGIMIENTO DEL PARLAMENTARISMO

Independientemente de la álgida situación política de nuestro país, se descubre una tendencia, cada vez más agudizada, por dar relevancia al Parlamento, Órgano Legislativo, Asamblea Deliberante, Congreso de la Unión, Órgano Representativo, o como se le guste llamar, y ésta obedece a una preocupación justificada fruto de las vivencias políticas que han conmovido al mundo en esta segunda mitad del siglo XX. La aparición del Estado del bienestar ha impuesto el predominio del órgano ejecutivo, y las consecuencias negativas de este “pseudo-direccionismo” han tenido como reacción un movimiento que pretende redescubrir el papel del órgano controlador por esencia. Se escenifica nuevamente una pugna por el equilibrio del poder público en la organización estatal, con la agravante que desde sus orígenes anunciaba Montesquieu, “donde hay confusión de potestades, no hay libertad...” Lo que en términos modernos equivaldría a decir: si se rompe el equilibrio de poder, la libertad queda a expensas del poder público.

Pero el problema no está en el análisis del parlamento como tal, sino en descubrir los modos de equilibrar el ejercicio de la autoridad en un Estado. En este sentido Europa, América y en general todo el mundo organizado, presentan un solo panorama: un desequilibrio entre los órganos de poder como situación generalizada. Alguna vez escuché a un maestro de derecho explicar, con la mayor claridad, el tema del desequilibrio, utilizando el símil de cualquier balanza: el equilibrio se basa en el peso que tiene cada soporte de la balanza: cuando en uno de los platos hay más peso y se rompe el equilibrio, éste se recompone o bien quitando peso o bien añadiéndoselo. Las pesas son las facultades de los órganos.

Nuestro México no es una rara excepción. El mundo entero nos ha señalado como un régimen de derecho fraudulento, de nombre, sustentado en equilibrios de miedos y prebendas, sólido sólo por la peculiar naturaleza nostálgica del mexicano, pero endeble tarde o temprano. Sea lo que fuere, nuestro sistema aún estando enmarcado dentro de lo que hemos tratado de referir líneas arriba, tiene un diagnóstico propio y unas soluciones para el caso. Nosotros también hemos luchado por tener un equilibrio en el ejercicio del poder. Si nos referimos a la segunda parte de nuestra historia constitucional,<sup>1</sup> observamos que con la Constitución de 1857 se busca un debilitamiento del presidencialismo santanista, al establecer el unicamarismo y suprimir el veto del Ejecutivo; en 1874 se corrigió parcialmente este desequilibrio con el restablecimiento del Senado; en cambio en 1917 se apuntaló un presidencialismo que ha ido contrarrestándose de diversas maneras: en el periodo de Lázaro Cárdenas se reformó el artículo 49 constitucional para erradicar el vicio de otorgar facultades legislativas al Ejecutivo sin verdadero fundamento constitucional. Posteriormente se han dado otros pasos, como son: la reforma política, los tribunales y los códigos administrativos, la reforma municipal, la Secretaría de la Contraloría que es aún

<sup>1</sup> Hasta ahora la historia constitucional se ha dividido en dos: 1821 a 1867 y 1867 a la fecha. El parteaguas es la estabilidad constitucional lograda con la victoria del Partido Liberal. Sobre esto no cabe mayor discusión, lo que podría aún subdividirse es quizá el periodo de 1867 a 1997, pues no son pocos los sucesos que marcan hitos en nuestra historia reciente. Jose Bravo Ugarte en su *Compendio de historia de México*, divide la historia constitucional denominando el primer periodo como constitutivo, y el segundo como *constitucional* (ed. Jus., México, 1948).

muy dependiente del Ejecutivo, etcétera. No se puede objetar que de objetar que estamos inmersos en un proceso de democratización y de legalidad progresiva. Sin pretender caer en optimismos artificiales propios de las demagogias modernas, tampoco es dable zanjar la cuestión del Estado de derecho en México como un rotundo fracaso: los análisis tienen la obligación de tomar todos los ángulos y una visión con perspectiva histórica: se detecta una corriente en varios de nuestros constitucionalistas que anatematizan nuestro sistema constitucional como un Estado no de derecho. Repito que somos conscientes de las deficiencias pero nos parece mejor, hasta por razones prácticas, partir de las realidades ventajosas de nuestro actual sistema, que pretender partir de cero. Para muestra cito un texto: "en suma en México al igual que en otros países, fue notoria la deficiencia del Estado de Derecho, como tal, y se emprendió la tarea de ir complementando los sistemas de protección por medio de la creación de jurisdicciones especiales de amparo. En México, el Estado de Derecho, ni por lo que es ni por lo que significa, ni por la existencia del juicio de Amparo, puede decirse que los derechos humanos se respetan".<sup>2</sup>

Esta situación plantea una evolución en el Estado constitucional, que va operándose progresivamente, y una de cuyas ramificaciones es precisamente el derecho parlamentario. Que el Estado se encuentre en crisis<sup>3</sup> no significa al menos para los humanistas más objetivos que haya que abortar los últimos tres siglos, el planteamiento es buscar una mejor estructuración del Estado y una redefinición de sus elementos. El reto es favorecer a la persona humana, culmen y fin del Estado.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> BARRAGÁN B. José, *Los derechos humanos en México*, Universidad de Guadalajara, 1994, p. 31.

<sup>3</sup> La crisis del Estado es un tema acuciante que involucra a toda una tendencia por descubrir las nuevas formas de organización política que surgirán a partir de una evolución que se antoja patente además de necesaria. Al respecto se recomienda la lectura de Alejandro del Palacio en *Teoría final del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, 1986. Este autor se basa, al hablar de la crisis del Estado en las ideas de Luis Ferrajoli quien sintetiza con claridad las fuerzas que han provocado esta crisis: "Concibe el Estado como un resultado de su evolución, dada en dirección de lo homogéneo a lo heterogéneo, de lo orgánico a lo inorgánico". *Op. cit.*, p. 178.

<sup>4</sup> Quisiéramos distinguir entre persona y ser humano. Esta diferenciación es importante porque la antropología profundizando en el conocimiento del género humano ha

No obstante los propósitos doctrinales y especulativos de este ensayo, en el fondo yace un deseo de aportar ideas y conclusiones válidas en el proceso de reforma del Estado mexicano, en el que estamos inmersos, y no por la convocatoria formal dirigida de parte de las autoridades, como las campanas que tañen convocando a sucesos importantes, sino por ubicarnos en un proceso de cambio irreversible, ininterrumpido, integral, e incierto en cuanto a su destino, y que reclama acciones prepositivas y lealtad nacionalista. Una parte esencial de este cambio, y de esta reforma recae en el control parlamentario.

## II. LA DIALÉCTICA PARLAMENTARIA

Previamente a analizar el papel del órgano legislativo en sus funciones de control en su realidad constitucional, nos es menester profundizar en el medular tema de las relaciones que se efectúan entre el Ejecutivo y el Legislativo, con el enfoque concreto de descubrir la dialéctica que se debe dar en el *control* del órgano legislativo sobre el ejecutivo, tomando en cuenta que es una de sus funciones en cuanto al equilibrio de poder primordiales.

Es ciertamente claro que la evolución que ha sufrido el órgano legislativo en los siglos XVIII, XIX y XX ha influido determinante en sus funciones, y específicamente en la importancia que ha adquirido la función de control y también la de legitimación.

El surgimiento del Estado constitucional, y con él, el de todos los principios del constitucionalismo, entre ellos el de la división de órganos de poder, trajo como primera tarea la de desarrollar la

destacado el concepto de persona como ser humano individualizado. Ningún otro ser es individualizado en el sentido de que tenga justificación individual, esta característica solamente la puede poseer un ser espiritual y trascendente. Este concepto de persona clarifica mucho más la relación entre Estado y particular, entre sociedad y hombre. El Estado es un ser accidental, la persona es un ser sustancial, existe en sí. No cabe, ni por error, trastocar este orden. Una derivación de estos avances se refleja en las múltiples declaraciones y normificaciones de los derechos humanos a nivel internacional e interno: *Declaración de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948; *Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*, 19 de diciembre de 1966; *Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 19 de diciembre de 1966.

labor legislativa en manos de un órgano especializado en ella: las Cortes, el Parlamento o el Congreso, según las denominaciones que fue recibiendo en los distintos Estados. El nuevo órgano hubo de estructurarse y adquirir las formas y tiempos necesarios para cubrir con sus responsabilidades.<sup>5</sup>

Cuando se crea un órgano y se le dota de competencia debe dársele la estructura debida y proporcionada a la magnitud de la responsabilidad, y dotarlo de los medios materiales y económicos para desempeñarla. Esto fue lo que se hizo a finales del siglo XVIII y en los albores del XIX. Durante este último siglo, podríamos decir, se aprendió a legislar en el seno de un órgano diversificado, representativo y, tantas veces, numeroso. El ciudadano común y corriente empezó a adentrarse en las preocupaciones legislativas. Aunada a la función de legislar se desarrolló toda la técnica del debate, con sus *intrínquilis* y sus peculiaridades, aprendiéndose y experimentando sobre las relaciones de poder que se dan en el ámbito de estas estructuras.

La función legislativa ha ido debilitándose y perdiendo su categoría de función prima o primordial, dando paso a que la función de control, que ya había sido contemplada dentro de las funciones del parlamento, tomara más importancia y se buscara el modo más efectivo de llevarla a la realidad política y a los textos constitucionales. *Si bien los roles del Parlamento son debatir, legislar y controlar, cada vez se debate menos.*<sup>6</sup> Cada vez se debate menos y, por lógica consecuencia, cada vez es menos *parlamentaria* la legislación, y termina de-

<sup>5</sup> La historia de Francia de 1790-1792 nos muestra cómo el ejercicio de la hegemonía de gobierno se trasladó del rey al Parlamento, de una manera casi inconsciente: "Así por la presión de las circunstancias, que en realidad era una sumatoria de las presiones que ejercían los emigrados en las fronteras, los insurrectos y los *sans culottes* en las calles de París, la Asamblea asumió el poder total, convirtiendo por primera vez a un parlamento en cabeza de una revolución y dictador de una nación. Habían pasado apenas dos años desde el día en que algo más de setecientos oscuros abogados, comerciantes y clérigos llegaron a la capital a cumplir el modesto rol que las costumbres del reino asignaban y ahora eran los dueños de un poder cuyo titular hereditario estaba preso en un país en el que ya no había ni privilegios, ni jerarquías, ni pudores." PELLET LLAстра Arturo, *El Poder Parlamentario*, ed. Abeledo Perrot, p. 59.

<sup>6</sup> PELLET LLAстра, Arturo, *op. cit.*, p. 393.

positándose en el Ejecutivo. La reacción ante este debilitamiento del órgano legislativo ha sido la de fortalecer las facultades de control. *No es entonces el debate lo que incita el interés del Parlamento* —sigue diciendo el autor argentino— *ni es su rol principal tal como ocurría en los siglos XVIII y XIX.*<sup>7</sup> No deja de ser paradójica la situación a la que ha orillado el órgano legislativo, es inclusive esta situación en los países de mayor raigambre parlamentaria, así como en los que han adoptado el sistema presidencialista. La principal función de las cámaras —en Estados Unidos de Norteamérica— es controlar *hombre a hombre, acto a acto*, al presidente. En segundo lugar legislar, y sólo en tercer lugar, el ejercicio del debate.<sup>8</sup>

Sin embargo, hay que estar atentos respecto a lo que verdaderamente supone el “control” de un órgano sobre otro, dado que existen muchas formas en cómo se puede ejercer esta función y no estamos seguros de que todas ellas consigan el propósito final del equilibrio de poder, que es el fin de estas instituciones, salvaguarda del respeto a los derechos de la persona. Es decir, controlar no significa forzosamente *ir en contra de*, eso sería obstaculizar, y la función del órgano legislativo, como la del Ejecutivo, es gobernar, no disputarse la hegemonía, de aquí que los medios de control no deben ser ni barreras o diques para el ejercicio del gobierno, ni sustituciones del órgano ejecutivo por parte del legislativo. Cada uno tiene una función y una estructura distinta. En este sentido coincidimos con la opinión de Berlín V., autor mexicano pionero en el derecho parlamentario, quien prefiere utilizar el término *colaboración* más que control, o si se quiere, un control que tiene como fin la coparticipación en el gobierno, cada uno en su posición natural, el Legislativo elaborando leyes y el Ejecutivo llevándolas a la práctica. *En este sentido de colaboración, existe una fórmula específica para lograr mantener el equilibrio, en ella el gobierno es poder de impulso y dirección; los órganos que colaboran con él ejercen sólo funciones de control, que significa poder de influir o impedir, pero no de decidir o impulsar, pues si pretendieran rebasar su competencia sustituirían al Ejecutivo.*<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, ed. Fondo de Cultura Económica, p. 141.

Podríamos añadir a lo que dice este autor la precisión de que el control se cifra, como dice él, más en acciones negativas que positivas, más en un ¡no! que un un ¡sí!, o al menos en la posibilidad de decir ¡no!

El control aún puede dividirse en control previo o control represivo. Si se nos permite, podríamos preferir el previo, y como es preferible la armonía espontánea a la colaboración por fuerza de votación mayoritaria impuesta. Pongamos un ejemplo: si el Ejecutivo tratándose de nombramientos, sabiendo de antemano que al Congreso (o al Senado, que para el caso es igual) le corresponde la ratificación de los mismos, y por ese motivo busca los mejores candidatos guiándose por los criterios más rectos, entonces el control del Legislativo ha rendido sus frutos, mejor incluso que si hubiera habido una desavenencia en la primera propuesta. Se entiende, entonces, que se prefiera el control previo.

Hay, sin embargo, actos que no permiten por su naturaleza el control previo, como es el caso de “la rendición de cuentas”, especialmente cuando se refiere al ejercicio del presupuesto o de alguna otra facultad que se ejercita en el marco de una autorización previa, en este caso el control es previo, al aprobar el presupuesto, por ejemplo, y a posteriori, al revisar la cuenta pública anual. Como se ve, es insoslayable la necesidad del control represivo, pero aun así los efectos son más trascendentales en el control previo que en el posterior.

Efectivamente no se puede permitir, en aras de fortalecer el control, que el órgano legislativo termine sustituyendo al ejecutivo, pues eso no es lo que significa controlar, de esta forma no nos parece acertado lo que, según algunos autores, sucede en Norteamérica, donde *el Poder Ejecutivo no tiene uno sino dos managers (directores), el presidente y el Congreso, pues casi todo lo que hace el presidente lo puede hacer el Congreso.*<sup>10</sup> Deben poderse distinguir claramente los campos de actuación de los órganos, y contemplarse el caso de situaciones de emergencia en donde, de manera *temporal y relativa* se concentran las facultades en el ór-

<sup>10</sup> HOENING Luis, *Funciones de control, funciones parlamentarias en Norteamérica*, citado por PELLET LASTRA Arturo, *op. cit.*, p. 147.

gano ejecutivo, y se rompe el principio de división de órganos de poder.<sup>11</sup>

Hay que evitar a toda costa que se dé esta tendencia a polarizar o radicalizar las posiciones: después de haber vivido un régimen presidencial cuasitiránico, es lógico que se tenga fe ciega en la capacidad redentora de un Congreso plural, cuando, quizá, ya se han vivido experiencias incluso peores de anarquía parlamentaria. No sin razón los clásicos griegos habían observado que el bien y la virtud están en el equilibrio y en el justo medio.<sup>12</sup> “El rasgo principal que conviene subrayar es el doble movimiento de signo contrario: el Gobierno arrebatando al Parlamento su cometido legislativo; el Parlamento interesándose en la provincia de la Administración para disputar al Ministerio su función propia.” Nunca más *ad-hoc* las palabras de este investigador.<sup>13</sup>

Hay que señalar, aunque tácitamente ya lo hemos dejado sentado líneas atrás, que el control se da igualmente en los dos sistemas: en el régimen parlamentario y en el régimen presidencialista: la diferencia, en todo caso, sería el grado de control del órgano legislativo sobre el ejecutivo: es más rígido en el caso del presidencialismo y más flexible en el parlamentarismo. Esto se debe a que las estructuras de poder en el régimen parlamentario le dan más fuerza al legislativo, y por lo tanto no precisa de acentuar este control. Sucede justamente lo contrario con el régimen presiden-

<sup>11</sup> Ésta es la interpretación que se da respecto a la suspensión de garantías individuales en nuestro derecho, en donde se faculta al órgano ejecutivo a suspender, entre otras, la garantía de seguridad jurídica (artículo 16), que es el soporte del principio de división de órganos de poder, como principio práctico de ejercicio de autoridad. En nuestra opinión, aun en este caso, sería necesario que el Congreso otorgara facultades extraordinarias para legislar expresamente, esto en base a lo que, de manera explícita, dice el mismo artículo 29.

<sup>12</sup> Debido a la situación que actualmente vive nuestro país, nos parecen especialmente aprovechables estas ideas, pues el equilibrio entre los órganos de poder debe ser una tarea delicada, bien ponderada, que evite radicalismos inoperantes y anacrónicos. Deben estudiarse, como lo haremos a lo largo de este estudio, cada una de las facultades que le corresponden al Legislativo, y las instituciones en donde confluye con el Ejecutivo, para hacer 106 cambios, o reforzamientos, indispensables.

<sup>13</sup> SÁNCHEZ BRINGAS Enrique, *Comentario al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, pp. 174-175.

cialista. Se considera inclusive que en el sistema presidencial el gobierno es irresponsable frente al Congreso, éste no puede exigirle responsabilidad sobre su política y sobre su administración, sin embargo, esto no puede llevarse al extremo de pensar que no ejerce ningún tipo de control, pues son muchas las facultades que otorga la Constitución —en cualquier régimen— mediante las cuales vincula el órgano ejecutivo con el legislativo. “Por lo demás como es sabido, es característico del sistema presidencial la carencia de gobierno responsable; por consiguiente, el Congreso no puede exigir responsabilidad al Ejecutivo por su política y administración. Pero esta proposición sustancialmente cierta, ha de ser emplazada dentro de sus justos límites; aparte de que el Congreso crea y establece la organización y competencia de los departamentos y de los principales órganos administrativos, puede pedir explicaciones sobre su acción, nombramiento de comisiones investigadoras, reservarse cierta intervención, y sobre todo mediante la negativa de fondos influir de manera efectiva o al menos obstaculizar la dirección política y la gestión administrativa.”<sup>14</sup> Esta cita, que se encuentra inmersa en un estudio de los diversos y clásicos, así como más típicos, sistemas constitucionales, reafirma la idea de que ningún sistema que se jacte de constitucional puede dejar de establecer esta función en el Congreso o Parlamento, para lo cual refiere una serie de ejemplos que lo patentizan, y que en su momento los analizaremos, por ahora los necesitamos sólo para efectos de seguir profundizando en la naturaleza del control parlamentario.

Indagar en la función de controlador que ejerce el órgano legislativo supone hacer las divisiones pertinentes, pues no todo medio de control resulta adecuado, y puede convertirse en un control nominal, sin efectos prácticos, que podría ser inclusive contraproducente porque supondría solapar una dictadura del Ejecutivo, detrás de una capa de aparente equilibrio, es, en opinión del Pellet Llastra, lo que ha sucedido en América Latina: se ha crecido en un control *formal* y, sin embargo, no se ha ejercido ese control, es

<sup>14</sup> GARCÍA PELAYO Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Universidad, 1993, p. 405.

decir, en su aspecto *material*.<sup>15</sup> De esta forma el autor nos ofrece una distinción entre lo que se podría llamar control material y control formal. El objetivo de toda Constitución es hacer coincidir ambos conceptos, y como no toda estructura estatal es igual, y hay continuas variaciones, el órgano revisor debe estar atento para hacer los ajustes necesarios. En nuestro país por ejemplo, nos parece que el control formal no ha tenido punto de contacto con el control material, por el régimen de partido único oficial. Aun así cabe preguntarse si el control formal es el adecuado, pero en realidad lo que procede iricialmente es poner en juego las figuras e instituciones constitucionales que han dormido hasta ahora *el sueño de los justos*, y tras un buen sueño debe haber un buen despertar.

Debemos a Lowenstein la distinción entre el control constitutivo y el control autónomo, que es otra forma de clasificar las formas de control político. Una de las diferencias principales entre el control de carácter constitutivo y el control autónomo radica en que el primero depende de la existencia de un procedimiento o del ejercicio de una función principal en cuyo desarrollo se exige la "intervención de un determinado acto de control, mientras que el segundo constituye en sí mismo un procedimiento autónomo e independiente".<sup>16</sup> Esta distinción se puede ejemplificar en el caso de

<sup>15</sup> "En nuestra América Latina hemos recuperado en los últimos años el poder parlamentario formal, pero sigue predominando en varios de los países el poder presidencial, que arremete contra los Congresos tanto con legislación especial de emergencia como con la iniciativa directa o indirecta de las principales leyes.

En cuanto al poder de control e investigar, en la Argentina es limitado y casi nulo en los otros países analizados. Sin embargo, como un hito que puede modificar las relaciones de poder y la afirmación del Estado de derecho en Latinoamérica, debemos anotar las dos primeros casos de destitución de presidentes corruptos por decisión mayoritaria de las Asambleas legislativas de Brasil y Venezuela, y la notoria dominación de las clausuras de Congresos, por vías de golpes de Estado. PELLET LLASTRA, Arturo, *op. cit.*, p. 398. Quisiéramos tomar ocasión de esta opinión, que toma en cuenta acontecimientos muy recientes, y que inclusive ha sido corroborada por lo sucedido en Ecuador y Perú en 1997, primeramente para señalar que estos hechos se han dado muchas veces fuera del marco constitucional, por lo que no son más que reflejo de una deficiente regulación, o bien de una falta de conciencia legal, para poner los cauces de la Constitución por encima de todo. El fin no justifica los medios, y difícilmente se puede justificar una situación de anarquía que persigue un posterior equilibrio.

<sup>16</sup> LOWENSTEIN Karl, *Teoría de la Constitución*, ed. Ariel Demos, Barcelona, 1982, p. 59.

los nombramientos de determinados funcionarios, en los que se hacen concurrir al órgano ejecutivo y al órgano legislativo, o a una de sus cámaras, la intervención de ambos es constitutiva del acto de nombramiento, esto es evidentemente una forma de control, pues la intervención de cualquiera de ambos órganos es igualmente vinculativa. Si, en cambio, el órgano legislativo tiene facultad para conceder licencia al ejecutivo, éste es un acto de control autónomo, porque, como lo dice Lowenstein, constituye un procedimiento autónomo e independiente; lo mismo podría decirse de la revisión de la cuenta pública o bien la facultad de erigirse en jurado de sentencia, en todos estos casos no se trata de actos complejos.

Siguiendo con la misma explicación de Lowenstein, la función de control constitutiva es un control obligado, porque la Constitución condiciona la validez jurídica del acto a la coparticipación, en cambio en las técnicas de control autónomo el detentador puede usar discrecionalmente de ellas, *es libre de aplicarlas*,<sup>17</sup> en este segundo caso intervienen los criterios de oportunidad y de conveniencia, pues su omisión no acarrea la nulidad, sino en todo caso la inactividad. Ante la pregunta de cuál de los dos es de mayor importancia, hay que inclinarse por: a) incluir ambos, b) dar preferencia a los medios de control que mejor operen, dados los antecedentes y la tradición política del Estado en cuestión y, c) algunas facultades del órgano legislativo son medios de control sin estar referidas al órgano ejecutivo, sino por el hecho de fortalecer el funcionamiento de este órgano, es decir, si se da un mayor número de facultades autónomas al Legislativo esto es un control implícito, no porque limite un acto del Ejecutivo, sino porque fortalece al Legislativo, podemos poner por ejemplo el "admitir nuevos Estados, o territorios". (artículo 73, fr. II de la Constitución General).

Con idéntica razón de finalidad se puede entender la división del Congreso en dos cámaras: el unicamarismo es un modo de fortalecer al Legislativo y el bicamarismo es un *cierto* debilitamiento. No solamente a través de contrapesar a los órganos de autoridad se logra este proceso de control, sino que en la estructura estatal moderna se ha encontrado una mejor respuesta en otros

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 50.

mecanismos más democráticos, tales como las instituciones de democracia directa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular. Estas instituciones limitan en su actuación tanto al órgano ejecutivo como al legislativo, dependiendo cuál sea el acto que se someta a su consideración, si una ley, un reglamento, un acto administrativo o un acto político. Normalmente tienen una intervención mayor tratándose de actos legislativos, y pueden constituir una fase más dentro del proceso legislativo, pero no están excluidos de los actos administrativos.

El efecto controlador de estas instituciones no tiene, desde nuestro punto de vista, *vuelta de hoja*, es clarividente, el órgano que se sabe ligado a la aprobación popular suele mediatizar mucho sus actuaciones, o bien fundamentarlas con toda precisión. Sin embargo, si profundizamos un poco más, podemos descubrir que el cuerpo electoral es depositario original de las funciones de autoridad,<sup>18</sup> y por tanto también de las funciones del órgano legislativo, tanto de las de legislar como las de controlar que le corresponden por naturaleza. El referéndum supone, por parte del poder arbitral, al cuerpo electoral, cuya intervención se reputa soberana, por encima de las instituciones, especialmente las asambleas. Efectivamente en el referéndum específicamente, por su carácter vinculativo, el cuerpo electoral se sitúa por encima del órgano legislativo. En el caso del plebiscito, que no tiene carácter vinculativo, es más bien un medio de control del ejecutivo. “Por ello al someter un proyecto de ley a referéndum se transfieren las competencias legislativas de las cámaras a su fuente originaria, el cuerpo electoral, y la discordia de éste y aquella puede resolverse en la disolución de la primera”.<sup>19</sup> Somos partidarios de considerar a las instituciones de democracia directa más como un medio de control que como un ejercicio de la autoridad original. Su eficacia,

<sup>18</sup> No queremos decir con esto que seamos partidarios de que el pueblo sea el titular originario de la soberanía, sino que todo acto de autoridad, y la autoridad misma, tiene su razón de ser, su causa, en el pueblo, y en este sentido es depositaria original. Esto explica, en parte, la legitimidad de las instituciones de democracia directa.

<sup>19</sup> HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *El Derecho constitucional de los nuevos Estados*, ed. Tecnos, Madrid, p. 174.

por otro lado, estará supeditada a sus perjuicios y a sus beneficios pragmáticos.

Según hemos avanzado en este análisis, descubrimos que existen diversas formas de control, la mayor parte de ellas referidas al órgano legislativo sobre el órgano ejecutivo, siendo ésta una de las funciones del órgano legislativo, y pilar del sistema constitucional moderno. En un régimen constitucional este control debe hacerse valer en cuanto que la *asamblea pueda hacer efectiva la responsabilidad política del gabinete, en este punto radica la clave del sistema constitucional*.<sup>20</sup> Esta efectividad en un régimen parlamentario, puede orillar al gobierno a dimitir, ya sea por la pérdida de confianza o por el voto de censura. En un régimen presidencialista no hay tal responsabilidad, pero sí existe la posibilidad de responsabilizar a los funcionarios a través del juicio político, y aunque sea individualmente descubrimos un atisbo de esta responsabilidad política del gabinete, que es una manifestación de los modos de control —no la única—.

Los modos de control parlamentario a lo largo de esta última época del Estado moderno se han ido sedimentando y logrando su indiscutida importancia, lo que no quita que ha llevado tiempo la elaboración de un concepto nítido de *control parlamentario*, y de hecho aún no es universal, lo que sí es ya generalizado es su identificación con un sistema de gobierno prudente, justo y legítimo. Donde más barreras encuentra esta evolución es en la aplicación misma de estas manifestaciones de control parlamentario, y en el surgimiento de controles parlamentarios internacionales, como es el caso del Parlamento Europeo.<sup>21</sup>

En este apartado, que hemos titulado “La dialéctica parlamentaria”, queríamos hacer notar la importancia que ha ido adquiriendo la función de control que tiene el órgano legislativo, y a la vez lo relativa que sigue siendo esta misma función, y por tanto la necesidad de proponer un concepto lo más claro posible, que nos resuelva las dudas concretas, de cuándo puede actuar el órgano

<sup>20</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel, *op. cit.*, p. 507.

<sup>21</sup> Cfr. ROBLES CARRILLO, Margarita, *El control de la política exterior por el Parlamento Europeo*, Cuadernos de Estudios Europeos, ed. Civitas, 1994.

legislativo, en qué materias, hasta qué punto, con una sola de las cámaras o con las dos, con base en qué fundamento, etcétera. No está por demás reiterar que uno de los mayores riesgos de utilizar el control sin su razón de fondo es enfrentar irremisiblemente a los órganos de poder haciendo inoperante su actividad, y cayendo en el terrible fenómeno de la anarquía o como se dice ahora ingobernabilidad.

En el resto del ensayo nos adentraremos en las funciones de control concretas, apoyándonos en nuestro texto constitucional, o al menos rematando en él, y cuestionándonos dos conclusiones fundamentales.

a) Si la técnica de control en la materia en concreto consigue su objetivo, es decir acotar, encordar, delimitar la actividad del órgano ejecutivo.

b) Si no existen riesgos de confusión de funciones o de fricciones ríspidas entre los órganos por falta de técnica constitucional.

Francisco Berlín Valenzuela, a quien ya hemos citado, menciona dentro de las facultades que tiene el Congreso, o una de sus cámaras de control, las siguientes (no es una enumeración limitativa, pero sí ejemplificativa):

Artículo	Materia
73	VII Imponer contribuciones
	VIII Bases para empréstitos
	XI Crear y suprimir empleos y sus dotaciones
	XII Declarar la guerra, con datos del Ejecutivo
	XXVI Conceder licencia al Ejecutivo y designar al presidente sustituto o interino
XXVII	Aceptar la renuncia del Ejecutivo
74	II Vigilar la Contaduría Mayor de Hacienda
	IV Aprobar el Presupuesto de Egresos
76	I Aprobación de tratados internacionales
	II Ratificar nombramientos
	III Autorizar para movimientos de tropas

- IV Autorizar al Ejecutivo para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus Estados
- VII Erigirse en jurado de sentencia

Obviamente hay muchas más facultades de control, y de hecho, tal como están mencionadas se repiten algunas que se refieren a lo mismo, por lo que en el análisis que hagamos procuraremos agruparlas de mejor manera, haciendo la advertencia de que no nos referiremos a todas, sólo a las más representativas:

El esquema que seguiremos será el siguiente:

- Intervención del Congreso en materia hacendaria
- Intervención del Congreso en las relaciones internacionales
- Intervención del Congreso en materia de responsabilidad oficial
- Intervención del Congreso en el nombramiento de funcionarios
- Intervención del Congreso a través de comisiones investigadoras
- Intervención del Congreso en materia militar
- Intervención del Congreso en materia electoral
- Intervención del Congreso en otras áreas de control

### III. INTERVENCIÓN DEL CONGRESO EN MATERIA HACENDARIA

Lo primero que habrá que justificar es el término que hemos elegido para englobar la intervención del Congreso, o de sus cámaras, en lo relativo a la materia(s) económica y financiera. Algunos autores le denominan función financiera,<sup>22</sup> otros prefieren no utilizar un término conjunto y desglosan *control sobre el presupuesto, la Ley de Ingresos, la cuenta pública y el endeudamiento*,<sup>23</sup> otros subrayan la función fiscalizadora y se avocan al análisis de la Contaduría Mayor de Hacienda, unos más hablan de *los pode-*

<sup>22</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, p. 136.

<sup>23</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una constitución para la democracia*, UNAM, 1994, p. 131.



*res fiscales*,<sup>24</sup> y, para no extendernos interminablemente, los últimos se refieren a las facultades en materia hacendaria.<sup>25</sup> No deseamos extrapolar la importancia del término, pero sí precisar mejor el contenido del mismo, debido a que las facultades de intervención de control que le concede la Constitución al órgano legislativo en tratándose del poder económico, son las más importantes, y deben extenderse todo lo debido, así pues no nos conviene mencionarlas casuísticamente, porque las facultades tienen una razón común y un fin común y de ahí hemos de obtener un término común.

Utilizar el término “poderes” de antemano lo descartamos por cuanto el poder del Estado es único e indiviso, y no es dable pluralizarlo. En cuanto al calificativo de *fiscales* tampoco nos parece adecuado porque el término resulta hoy por hoy impreciso, especialmente porque la materia fiscal tiene íntima relación con las contribuciones que impone el Estado para el gasto público, y se trata de una relación jurídica que involucra a la autoridad con el particular, y a lo que nosotros queremos referirnos es a la relación de control por parte del órgano legislativo respecto al ejecutivo.

Nos parece que cuando se ha utilizado el término *facultad financiera* no se ha pretendido acotar todo el significado de esta facultad, sino que de manera vaga se ha querido ligar con lo referente a pesos y centavos, a los ingresos y egresos, sin embargo, de nuevo nos topamos con la evolución que ha tenido el término *finanzas* y éste se refiere fundamentalmente al manejo del crédito y de la inversión de fondos, por lo que tampoco parece incidir en el meollo de estas facultades, que son más bien lo referente a los ingresos y a los egresos.

El maestro Tena Ramírez desde antaño utilizó el término *materia hacendaria* en su texto, ya clásico, de derecho constitucional, y hasta ahora nos parece lo más acertado. *Hacienda*, en el diccionario de la lengua castellana, significa: *conjunto de haberes, bienes, rentas correspondientes al Estado, para satisfacer las necesidades*

<sup>24</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel, *op. cit.*, p. 407.

<sup>25</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1986, p. 323.

*públicas*.<sup>26</sup> Hacienda es el término que le corresponde a la secretaría encargada de ejercer las facultades del Ejecutivo en cuanto a sus ingresos y egresos, de hecho durante algunos años se separó la función correspondiente a los ingresos de la de los egresos, y se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, posteriormente se derogó y desapareció porque la unidad es indispensable para el equilibrio de las finanzas públicas, quedando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la facultada para realizar estas actividades en auxilio del Ejecutivo Federal.

Por los anteriores razonamientos nos parece que el término *menos malo* es el de “materia hacendaria”.

Ahora bien, el segundo paso es valorar la categoría que como área de control significa esta materia, posteriormente entraremos a cómo se ejerce.

La mayor parte de los autores la consideran la más importante por la relación que el poder económico tiene en el contexto de poderes, y porque sin capacidad económica sencillamente es imposible dar un paso ni actuar. La importancia de este control está efectivamente en que el Ejecutivo requiere de fondos para realizar su gestión, y el Legislativo es el que le autoriza tanto los ingresos como los egresos, sin embargo, el control no se ciñe a este aspecto únicamente sino que es un modo de influir en las fuerzas de poder que actúan en la estructura social, en tanto en cuanto la economía es punto de inflexión de estas fuerzas sociales. El mismo autor referido nos lo explica gráficamente con las siguientes palabras (se refiere a la Constitución de los EUA): “La Constitución autoriza al Congreso para imponer y percibir diversas contribuciones con el fin de pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los EU (Constitución, 1, VIII). Esta facultad, como la mayoría de ellas, está sujeta a ciertas limitaciones de las que podemos prescindir aquí. Pero hemos de insistir en cómo esta facultad de orden tributario ha servido para la regulación de materias que no tienen nada que ver con ella, y caen además, fuera de los poderes originarios del Congreso. Ello ha sido posible fundamentalmente, mediante la interconexión del proceso económico, y de modo prin-

<sup>26</sup> *Cfr.*, *Diccionario de la lengua española*, Porrúa, 1991, 32a. edición.

principal por el aumento de costos, que supone un mayor gravamen tributario, lo que coloca a ciertos productos en situación desventajosa en el mercado. De este modo, por selección de objeto, cuantía y uso discriminatorio del gravamen, se ha podido proteger a los productores de manteca frente a los de margarina, eliminar el fósforo blanco de la fabricación de cerillas, hacer imposible la emisión de billetes por los bancos privados y de los estados; nada de ello ha sido prohibido por el Congreso, pero la presión tributaria ejercida por éste, ha hecho antieconómicas ciertas actividades. Asimismo, so capa de vigilancia fiscal, ha sometido a rigurosa inspección el comercio de narcóticos; haciendo uso de la facultad de gastar para el bienestar de los Estados Unidos, ha creado un sistema de seguros sociales y se ha intentado proteger a la agricultura".<sup>27</sup>

Es realmente ilustrativa esta opinión en cuanto a los efectos mediatos que trae consigo una determinada política fiscal y una determinada jerarquía de gastos: pensemos en lo que supone para el desarrollo de un país la constante inversión prioritaria en el ramo de la educación, o la correcta administración de los fondos: esto, tarde o temprano se refleja en la actividad privada más cotidiana y en las estructuras sociales. De aquí se deriva la importancia que tiene esta facultad de este medio de control, y que se traduce en una cointervención a nivel macroeconómico y microeconómico.

Para Cárdenas Gracia este control no solamente es el más importante sino el que *más requiere de reforma en nuestro país*. Lo denomina, inclusive, *pedra de toque del Estado democrático*.<sup>28</sup>

Desde nuestro punto de vista este control aumenta su importancia en sociedades neoliberales que están basadas sobre el factor económico, precisamente por el auge del valor mercantil en la vida no sólo de las sociedades sino de las personas. Es además, y es otro factor de importancia, uno de los actos más lastimosos de la autoridad respecto a sus súbditos, en cuanto que a través de contribuciones los priva de sus bienes sin indemnización ni contraprestación. Por todo esto nos sumamos a acreditarle gran importancia. No nos atrevemos a asegurar que sea la materia de

<sup>27</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel, *op. cit.*, p. 407.

<sup>28</sup> CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, *op. cit.*, p. 131.

mayor importancia, ni siquiera en nuestro país, porque el fortalecimiento del Legislativo está en su real tarea legislativa, y porque tampoco nos parece que la democracia sea sinónimo de justicia.<sup>29</sup> Sin embargo, esto no obsta para que se analicen con calma las necesarias reformas, de manera que el Ejecutivo no disponga a su antojo e irresponsablemente de unos haberes de los que no tiene la titularidad sino que son un claro patrimonio afectación.

Una vez sentado lo anterior entremos al análisis de las concretas facultades que le corresponden al Congreso en materia hacendaria:

*El poder de la bolsa* implica las siguientes facultades:

Aprobación de la Ley de Ingresos Elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos Revisión de la Cuenta Pública Anual Aprobación de los endeudamientos o empréstitos Reconocer y mandar pagar la deuda nacional
--

#### *Aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos*

El artículo 73 fracción VII señala que corresponde al Congreso de la Unión establecer las contribuciones para cubrir el presupuesto. Es una facultad del Congreso, no de una de las cámaras. La Ley de Ingresos tiene la naturaleza jurídica de una ley. Como bien se sabe, tiene la peculiaridad de ser una ley de vigencia prefijada, anual, y que da vigencia, a su vez, a todas las demás leyes fiscales que contienen los demás elementos de las contribuciones. La vigencia y continuidad de estas leyes está sujeta a la condición sus-

<sup>29</sup> "En medio de esta pelea, los diputados aprueban en 1628 una petición de derechos que perfecciona y actualiza la Carta Magna, por la cual, "nadie en el futuro podrá ser obligado a pagar un impuesto sin el consentimiento del Parlamento (No taxation, without representation)". PELLET LLAJRA, Arturo, *op. cit.*, p. 25.

Esta cita del origen parlamentario nos enmarca en la legitimidad que le otorga la actuación congresional a las contribuciones.

pensiva de que se expida la Ley de Ingresos, de aquí su acrecentada importancia.

Los ingresos del Estado se encuentran topados al límite de los egresos, esto significa que no puede recabarse más allá de lo que es indispensable para el gasto público. Por esta razón la lógica indica que primero deben discutirse los gastos y después los ingresos: sin embargo, el artículo 74, fracción IV señala que en la Cámara de Diputados deben discutirse primero las contribuciones y después los egresos, cuestión que nos parece equivocada.

La iniciativa de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos corresponde al Ejecutivo, así lo señala implícitamente el artículo 74, IV párrafo 2. Algunos autores señalan que sería preferible que la iniciativa y la misma aprobación pudiera provenir del órgano legislativo, de manera que se evitaran posibles enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esto es francamente inviable, a pesar de su buen propósito, pues para la elaboración del presupuesto es necesaria la intervención de personal altamente capacitado que se encuentra en el órgano administrativo, y no sería costeable ni lógico pretender crear otro órgano paralelo como coadyuvante del Legislativo, para que pudiera elaborar los proyectos.

Una de las propuestas más socorridas es la de hacer intervenir al Senado en la aprobación del Presupuesto de Egresos; sin adentrarnos en las razones por las que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, hay que señalar que aunque sea en cierto modo discutible su carácter de ley en sentido material, en atención a su relación con la Ley de Ingresos debe forzosamente ser una facultad del Congreso de la Unión.

Hay un aspecto interesante que resaltar a este respecto y es el referente a si una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, si por ejemplo hay variaciones sustanciales a la propuesta original del Ejecutivo, podría ser vetado por el Ejecutivo, con base en la facultad del artículo 72, c). La Constitución otorga esta facultad para la elaboración de leyes, en sentido material y formal, al no ser una ley y al corresponder a una facultad exclusiva de una cámara no procede el veto del Ejecutivo. En cambio, si como proponemos, interviniera el Senado y se siguiera el procedimiento

legislativo, entonces sí cabría constitucionalmente el veto del Ejecutivo.

Fuera de la propuesta anterior nos parece que lo que le falta al *poder de bolsa* en nuestra Constitución respecto a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos es mínimo.<sup>30</sup>

En este terreno, de la materia hacendaria, como en muchos otros, *el Congreso de la Unión hace un uso bastante limitado de las competencias que le confiere el texto de la Constitución mexicana. La realidad del sistema político mexicano hace parecer más formal que real el mecanismo de los checks and balance, copiado del sistema constitucional de los Estados Unidos de América.*<sup>31</sup> Irrefutable es la afirmación del autor, sin embargo, los últimos meses en nuestra práctica constitucional nos han mostrado que cuando el Congreso hace uso de sus facultades de control es indispensable prever mecanismos de solución alternos. Esto es especialmente importante en lo que se refiere a la materia hacendaria. ¿Qué ocurre si el Congreso no aprueba la Ley de Ingresos, o bien la Cámara de Diputados no aprueba el Presupuesto de Egresos? La Constitución no contempla ninguna solución.

Por un lado hay que señalar que la iniciativa de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos le corresponden exclusivamente al Ejecutivo, por lo que el Congreso o la Cámara de Diputados en su caso no pueden modificarlo y expedir otro, su competencia es una disyuntiva: *si o no* y en caso de negativa el Ejecutivo debe presentar otra iniciativa.

<sup>30</sup> Se ha dado mucho realce al tema de las partidas secretas. Estas partidas, según lo dispone el artículo 74 párrafo 30, son una excepción al principio de especialidad del presupuesto, pues el Ejecutivo no tiene obligación de señalar el objetivo, sino sencillamente el monto, y al rendir la Cuenta Pública tampoco está obligado a demostrar la correcta utilización de esos fondos. Hay que advertir que la Cámara de Diputados, aun cuando no tiene facultad para conocer e intervenir en el destino de esos fondos, sí puede limitar el monto, pues ese sí es conocido y explícito en el presupuesto, y no hay óbice constitucional, para que por ejemplo no autorice un monto tan elevado. Por este motivo no vemos necesario poner más límites constitucionales a las partidas secretas. De cualquier forma dada su poca representatividad presupuestal tampoco ocurriría nada si se suprimiera esta institución.

<sup>31</sup> VÁSQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, UNAM, 1996, p. 277.

Si surge un conflicto o controversia, porque el Congreso, estando en su pleno derecho, por tratarse de una cuestión técnica (así lo es en principio) no es competente, la Suprema Corte de Justicia para dirimirlo (según el artículo 105), la Constitución debe prever una solución alternativa. El artículo 75 señala que en caso de que no se expida un nuevo presupuesto regirán los sueldos anteriores, pero nada dispone respecto al gasto público, no hay solución constitucional.

Lo que ha sucedido en nuestro país, al no haber salida constitucional, fue el repliegue del Congreso de la Unión, con la pérdida de legitimidad que esto provoca. Una propuesta —no es nuestra— que se ha mencionado es que, temporalmente, rijan el Presupuesto y la Ley de Ingresos del año anterior indexada a la inflación, mientras se aprueba por el Congreso.

#### *La revisión de la Cuenta Pública y el control presupuestal*

Cóntinuando con el análisis del poder de bolsa, la aprobación del Presupuesto es un control previo, y no resulta suficiente, se requiere que existan mecanismos *a posteriori* de control del gasto público, de preferencia concomitantes y realizados por órganos fiscalizadores independientes.

Existe un principio básico de control presupuestal que dice “no hay contribución sin representación”, lo que quiere decir que tanto en el gasto como en la imposición debe haber transparencia y posibilidad de ejercer un control.

En nuestra Constitución se establece que la Cuenta Pública Anual será examinada por la Contaduría Mayor de Hacienda, y del examen de las mismas se podrían derivar responsabilidades. Dos críticas se hacen fundamentalmente a este organismo:

- su falta de independencia: por ser un órgano que normalmente está favorecido por el partido en el poder.<sup>32</sup>
- no ejerce un verdadero control jurisdiccional sino permanente político.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> *Vid.*, opinión de CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *op. cit.*, p. 133.

<sup>33</sup> *Vid.*, MINJANGOS BORJA, María de la Luz, *El control del presupuesto en una democracia*, UNAM, 1992, *El Poder Legislativo en la actualidad*, p. 109.

Ante lo anterior lo que se propone es la creación de un órgano fiscalizador verdaderamente autónomo, incluso del mismo órgano legislativo, pues finalmente el Congreso también ejerce un presupuesto, y que tenga facultades para fincar responsabilidades.<sup>34</sup> Mijangos Borja es de la opinión de crear un tribunal de cuentas que tiene la naturaleza de un tribunal, con dependencia del Congreso.

Independientemente del nombre que se le dé, somos de la opinión de que no existe verdadero control sobre el Ejecutivo mientras no se cree un órgano fiscalizador, que además de tener verdadera independencia debe tener facultades no sólo de revisión sino de vinculación jurisdiccional.

#### *Aprobación de los empréstitos y pago de la deuda nacional*

Un empréstito es un contrato administrativo de préstamo o mutuo. La Constitución señala que para su legitimación deben ser aprobados por el Congreso de la Unión. Lo que en realidad sucede es que se aprueban *montos* máximos de endeudamiento. Esta aprobación tiene el sentido de no vincular a la nación con una responsabilidad que tarde o temprano recae sobre sus ciudadanos. La medida y la decantación del Congreso deben prevalecer en estas delicadas operaciones que afectan la vida económica de los individuos.

A pesar de que la Constitución no habla de montos sino de empréstitos concretos resulta impráctico hacer intervenir al Congreso en cada contrato. Algunos autores señalan la conveniencia de que se formen comisiones especializadas que intervengan en las negociaciones: nos parece una exageración y una tarea propia del órgano administrativo, no de un legislador.

<sup>34</sup> Es consabido que existe un proyecto de reforma constitucional y su ley reglamentaria para crear un órgano que se denominaría Auditoría Superior de la Federación, que fue inclusive mencionado por el titular del Ejecutivo en la toma de posesión de su mandato.

El reconocer la deuda y mandarla pagar son dos actos distintos que normalmente no se realizan y que son imperativos constitucionales. Suelen recaer en el mismo Ejecutivo. El respeto a este imperativo constitucional fortalecía el control parlamentario.

Es inconstitucional el autorizar, en la Ley de Ingresos, al Ejecutivo para ejercer o autorizar montos adicionales de endeudamiento, pues es darle facultad para modificar una ley, es una delegación de facultades legislativas, esta situación, como nos lo dice Orozco Enriquez, *se ha corregido la práctica inconstitucional consistente en la habilitación anual al Ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento y empréstitos cuando a su juicio se presentaban circunstancias extraordinarias que así lo exigían, lo cual implicaba una claudicación del Congreso de las facultades que le otorga la Constitución en materia de ingresos.*<sup>35</sup>

De lo anteriormente expuesto, relativo a la intervención del Congreso en materia hacendaria, se puede concluir:

- A. Que debe hacerse intervenir al Senado en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- B. Para evitar que los conflictos en materia hacendaria, entre el Legislativo y el Ejecutivo, se resuelvan de manera fáctica, deben preverse vías de solución alternas cuando el Legislativo no aprueba el Presupuesto de Egresos o la Ley de Ingresos.
- C. Que debe crearse un órgano fiscalizador autónomo, inclusive del mismo Congreso de la Unión, para que lleve a efecto el control presupuestario.
- D. Por lógica presupuestal corresponde discutir primero los egresos y después los ingresos, y no como lo señala contrariamente la Constitución.

<sup>35</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, "Facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo", en *Problemas actuales del derecho constitucional*, UNAM, 1994, pp. 277 y ss.

#### IV. INTERVENCIÓN DEL CONGRESO EN LAS RELACIONES JURÍDICAS INTERNACIONALES.

Prosigamos en nuestro propósito de indagar sobre la eficacia normativa que tienen nuestros medios de control por parte del órgano legislativo respecto del ejecutivo. Concluido el análisis del tema hacendaria, nos parece lógico continuar con lo referente a las relaciones de derecho internacional, con mayoría de razón por las circunstancias que han impulsado una corriente de *internacionalización* de las sociedades, que entre otros efectos, provoca la interrelación de los órdenes jurídicos, y por ende, la de todos los ámbitos sociales. Los destinos de los pueblos no serán nunca más autónomos e independientes, sino simbióticos y coaligados unos con otros. De lo anterior que sea de suma importancia intervenir controlando y ajustando las actividades que en el terreno internacional realiza el órgano ejecutivo.

Hemos denominado a este ámbito el de las *relaciones jurídicas internacionales*, puesto que aun considerando y aceptando que muchas relaciones no se concretan en un acto(s) jurídico sino en actos materiales, lo que realmente es controlable es la actividad con vinculación jurídica, toda vez que los actos materiales escapan a toda posible fiscalización.

Se trata de una materia sofisticada y muy importante, que *plantea una serie de problemas que no se encuentran en el ejercicio de esa competencia* (control parlamentario) *respecto de otros ámbitos materiales. Por una parte la política exterior se configura tradicionalmente como un ámbito de difícil fiscalización y poco propicio a la intervención de principios democráticos. Por otra parte la política exterior en la actualidad dispone de un contenido material más amplio y de una mayor trascendencia interna.*<sup>36</sup> Estas apreciaciones referentes a Europa, requieren algunas precisiones: efectivamente es un ámbito de no fácil fiscalización en el sentido de que se conforma por un sinnúmero de actuaciones que dan como resultado una situación política, favorable o desfavora-

<sup>36</sup> ROBLES CARRILLO, Margarita A., El control de la política exterior por el Parlamento Europeo, *Cuadernos de Estudios Europeos*, Civitas, 1994, p. 65.

ble, determinada; tampoco es propicia para los principios democráticos porque no se tienen, normalmente, los elementos o antecedentes para juzgar la oportunidad de una determinada decisión, ni las presiones o fuerzas que se operan entre los Estados, de aquí la necesidad de la medida y ponderación.<sup>37</sup> Una tarea es la jefatura de Estado y otra el gobierno, son separables porque efectivamente no se identifican: así los principios que se pueden aplicar para la gestión administrativa no son trasladables a las actuaciones como representante del Estado a nivel internacional.

Sin menoscabo de lo anterior cabe subrayar la importancia que tiene el control por parte del Legislativo en las relaciones de derecho internacional. Antes de referirnos a los medios de control directos y concretos, es preciso mencionar que mucho influyen en esta legislación dos cuestiones fundamentales: la posición —ya sea monista o dualista— que se tiene en el derecho interno con respecto al derecho internacional, porque de aquí derivará la trascendencia jurídica de las *fuentes de derecho internacional*<sup>38</sup> y la debida intervención de los distintos órganos. Nos explicamos: si a un tratado internacional —fuente normal y típica de normas individualizadas de derecho internacional— se le da la categoría de ley ordinaria, supeditada al texto constitucional, sin autonomía y con la posibilidad de atacar su ejecución a través de las vías judiciales, entonces hay un medio de control a *posteriori* que mengua la importancia de intervenir *a priori*. En cambio, si, como sucede en la mayor parte de los países europeos, los tratados internacionales reforman —por estar al mismo nivel— la Constitución, entonces no hay control posterior posible, y se aumenta la importancia de ejercer un control en su celebración. La tendencia es hacia la teoría monista en donde el derecho internacional es fuente *directa* de derecho interno.

<sup>37</sup> Es por este motivo por el que las instituciones de democracia directa que se prevén a nivel constitucional, léase el referéndum, suelen excluir a los tratados y acuerdos internacionales.

<sup>38</sup> No es posible detallar ambas posturas, por lo que recomendamos la lectura de algún texto de derecho internacional, entre los que podríamos citar a Ortiz Ahlf Loretta. *Derecho internacional público*, ed. Harla, México, 1993; Arellano García Carlos, *Derecho internacional público*, ed. Porrúa, México, 1983, pp. 99 y ss. Nuestro particular

Una vez hecha la aclaración anterior podemos entrar a los sistemas de control previstos en los ordenamientos jurídicos. Consideramos que el instrumento más importante para el control parlamentario de la política exterior está previsto en materia de acuerdos internacionales. Por acuerdos internacionales debemos entender todo aquel consenso que crea derechos y obligaciones para las partes, y esto en sentido amplísimo hacemos la aclaración porque debido a que ha habido una gran diversificación de los tratados y convenios internacionales, muchos de los *tratados* se excluyen del control parlamentario sencillamente porque se les etiqueta con otro apelativo, siendo verdaderos acuerdos de voluntades, tal como lo contempla la Convención de Viena sobre la celebración de tratados: *executive agreements, cartas de intención, acuerdos o convenios, convenciones*, etc., etc. Es claro que lo que debe mirarse no es el nombre sino los efectos que produce. Si el acto vincula jurídicamente al Estado, entonces hay una norma obligatoria, y al menos ahí debe haber control parlamentario.

Algunos discuten que el Congreso debería intervenir en las negociaciones o en los acuerdos preliminares, porque un tratado no es normalmente obra de un primer diálogo, sino que implica trabajo contractual previo.<sup>39</sup> Nuestra opinión es que tal propuesta resulta totalmente impráctica, dado que la estructuración y el número de los órganos legislativos no son viables para hacer bien estas tareas, pensar en una Comisión es darle atribuciones ejecutivas al Legislativo, que no le corresponden, por lo anterior lo lógico es que sea el órgano ejecutivo quien haga el trabajo previo necesario y concluya en la celebración de los tratados, los que deben ser, ahora sí aprobados inexorablemente por el órgano legislativo: esto es lo que hay que apuntalar.

punto de vista lo expresamos en el artículo titulado "Análisis constitucional de la ley sobre celebración de tratados", publicado en la *Revista Jurídica* de la Escuela Libre de Derecho, 1996.

<sup>39</sup> Las palabras de Lanz Duret así lo reconocen, el Senado no tiene facultad constitucional previa a los tratados: "No hay duda, dada la amplitud de la competencia constitucional que le ha otorgado nuestro código político, de que el Senado puede libremente tomar cualquier resolución en estos asuntos, pero sin estar facultado para exigir que se le dé participación ni al iniciarse las negociaciones, ni durante su discusión y el proceso diplomático de la convención celebrada, pues estos actos sólo corresponden al presidente." Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, p. 214.

El segundo punto en cuestión es si debe corresponder a una o a ambas cámaras. Nuestra Constitución le otorga la facultad al Senado, exclusivamente, no obstante que hay autores que se empeñan en leer y concluir una supuesta distinción entre tratados, siendo unos facultad del Senado, tal como lo señala el artículo 76 f. I, el 89 f. X y el 133, y otros, en cambio, obra del Legislativo. Esta opinión se basa en la naturaleza de los tratados, pues si esta autorización (o ratificación) se considera como una actividad legislativa, entonces será facultad del Congreso.<sup>40</sup> No compartimos esta opinión, primeramente porque la Constitución, máxime con las reformas de 1977, es explícita y no hace tales distinciones.<sup>41</sup>

Una segunda razón es que el hecho de que sean aprobados exclusivamente por el Senado tiene bastante sentido y puede ser lo más conveniente. A tal efecto citamos la autorizada opinión de D. Antonio Martínez Baez: "Pienso también que es atinada la participación del Senado en la aprobación de los tratados, ya que dicha cámara es más adecuada, por el reducido número de miembros y por otros datos de su integración, para discutir los asuntos exteriores aunque se haya criticado que por convertirse los tratados en ley suprema de toda la Unión no participe, en la aprobación de ellos, la cámara popular." Para salvar la contradicción añade: "sin embargo, a propósito de esta particularidad, soy de la opinión que debería haberse copiado la norma del modo de que para la aprobación de los tratados, es necesaria una votación afirmativa de dos terceras partes del quórum".<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Cfr. ROBLES CARRILLO, *Así sucede, por ejemplo, cuando se califica la autorización o la ratificación de tratados internacionales como una actividad legislativa, op. cit.*, p. 35.

<sup>41</sup> La prohibición del artículo 15 constitucional respecto a la celebración de algunos tratados no debe entenderse en el sentido de querer establecer una jerarquía de tratados en razón de la materia, unos aprobados por el Congreso y otros por el Senado, sino, sencillamente, una prohibición de celebrar y ratificar tratados internacionales en esas materias: extradición de reos políticos, o cuando hayan tenido calidad de esclavos en su país de origen, o bien que atenten contra los derechos individuales consagrados en la Constitución.

<sup>42</sup> MARTÍNEZ BAEZ, Antonio, *Obras político constitucionales*, UNAM, p. 418.

Es ésta, una cuestión muy debatida desde siempre en nuestra historia constitucional, a José María Luis Mora corresponden estas palabras, expresadas en 1831, respecto al Catecismo Político de la Federación: "Porque siendo ellos (los tratados), una vez celebrados, ley que obliga a los súbditos de la Nación, no pueden tener fuerza obligatoria si no están sancionados por el poder a quien corresponde legislar."<sup>43</sup> Esto que fue dicho 10 años después de nuestra independencia, es la opinión que más prevalece dentro de nuestros constitucionalistas, y es así porque efectivamente el control parlamentario en materia de derecho internacional ha sido deficiente, por no decir nula. "En el sistema mexicano no se ha producido la misma situación, pues nunca ha habido una oposición definitiva por parte del Senado a la política exterior del Ejecutivo."<sup>44</sup> Nos parece que esta sentencia es definitiva, no cabe duda que ha habido ocasiones en las que el Ejecutivo se ha sometido de manera muy constitucional a la ratificación del Senado, pero, al menos en esta época marcadamente presidencialista, la función de control no se ha ejercido, y por ese motivo cabe cuestionarse si el mecanismo jurídico constitucional es el más adecuado. Apartémonos un tanto de las razones teóricas que pueden fundamentar una posición o la otra: ¿debe darse participación a la Cámara de Diputados en la aprobación de tratados?

El bicammarismo tiene entre otras razones una función equilibradora, no sólo respecto a su propio funcionamiento como órgano legislativo sino como filtro neutralizante a las acciones precipitadas del Ejecutivo: dos filtros son más que uno. Sin embargo, en una materia tan delicada hay que tomar en cuenta que la participación de la cámara "democrática", es decir, la de diputados puede contaminarse de distintas cuestiones pragmático-políticas, por lo que para evitar que el contrapeso del Senado resulte débil se exige

<sup>43</sup> José María Luis Mora, *Catecismo Político de la Federación, cit.*, por MARTÍNEZ BAEZ Antonio, *op. cit.*, p. 407.

<sup>44</sup> BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, *El Control del Senado sobre el Ejecutivo*. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1992. p. 58.

una mayoría calificada, de este modo una minoría puede neutralizar la actividad del Ejecutivo, y todo tratado debe traspasar estas barreras. Como lo afirma Elizur Arteaga, en México se carece de todos esos elementos que neutralizan una mala negociación del Ejecutivo; el sistema se presta más a que se aprueben medidas precipitadas, poco serias, irresponsables y peligrosas.<sup>45</sup> Las Constituciones anteriores a la de 1857 concedían al Congreso la facultad de ratificar los tratados. Tomemos en cuenta que el Senado mexicano tiene una función distinta a la del Senado norteamericano, por lo que la comparación es sólo analógica.

Para dar un dato más del Derecho Comparado podemos referirnos al caso de Suiza: "En lo que se refiere a política exterior, a tomar medidas de seguridad, mantener la neutralidad e independencia de Suiza, ratificar tratados y alianzas, declarar la guerra y concluir la paz (...) Los poderes de ambas cámaras son exactamente iguales, incluso en aquellas materias en la que es habitual dar preferencia a una de ellas."<sup>46</sup> Suiza suele citarse como un ejemplo de sistema constitucional funcional y justo, pero cada caso es diferente.

Para cerrar el círculo daremos nuestra opinión de manera ordenada:

1. No encontramos suficiente fundamento en las razones teóricas doctrinales para facultar a la Cámara de Diputados en la aprobación de tratados, como sería el argumento de que al tener jerarquía de ley debe seguir el proceso del artículo 72, pues de otra forma no se respeta el principio de autoridad formal de la ley. Al menos no nos parece contundente, dado que este principio puede tener excepciones siempre y cuando estén previstas en la Constitución.
2. En cuanto a lo que la práctica nos aporta, se ve indispensable fortalecer el control parlamentario en este renglón

<sup>45</sup> ARTEAGA NAVA, Elizur, *Derecho constitucional mexicano*, UNAM, 1994, tomo I, p. 97.

<sup>46</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel, *op. cit.*, pp. 561-562.

por la acrecentada importancia que van adquiriendo las relaciones internacionales.

3. La solución, que muchos autores han expresado, se encuentra en exigir una mayoría calificada en el Senado para la aprobación de los tratados.
4. En cuanto al concepto de tratados, y con el fin de no excepcionar de este control a verdaderos tratados, se debe entender por tratado todo acuerdo que vincule jurídicamente a los Estados Unidos Mexicanos con otro sujeto de derecho internacional, llámese Estado, organismo, fondo, banco, etcétera. Esto para evitar que algunos contratos de mutuo (empréstitos) se conviertan en verdaderos tratados internacionales.<sup>47</sup>

Queda abierto el camino, que es otra ardua tarea, de definir la jerarquía del derecho internacional en nuestro derecho constitucional interno, y del que lógicamente derivarán pautas que determinarán las facultades del Congreso en las relaciones internacionales, pero mientras esto se logra, debe asegurarse la prudencia y la oportunidad en los tratados internacionales que celebra el Ejecutivo.

## V. INTERVENCIÓN DEL CONGRESO EN EL JUICIO POLÍTICO

No es momento, valga la excusa, para abrimos en abanico y remontarnos a los orígenes del *impeachment* o de los *juicios de residencia*, nos corresponde más bien valorar lo que los autores han llamado la *irresponsabilidad del presidente* como una institución cuasiconstitucional.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Los empréstitos deben ser aprobados por el Congreso (artículo 73, f. VIII) sin embargo, no son aprobados en particular cada uno, sino que se aprueban los montos, por lo que las condiciones del contrato no son aprobadas antes de adquirir el crédito.

<sup>48</sup> En 1857 se abandonó la supremacía del Ejecutivo intocable, y se estableció por vez primera una responsabilidad limitada. En un principio en la Constitución de 1857 el Congreso era el que acusaba y la Suprema Corte la que enjuiciaba. Al restablecerse el Senado el que castigaba era el Senado. *Cfr.* ARTEAGA NAVA, Elizur, *op. cit.*, tomo III, p. 391.



Nuestro sistema de responsabilidad oficial se enmarca en una trilogía de responsabilidades posible: la falta oficial, el delito común o la falta administrativa. Para cada uno se sigue un procedimiento diverso. El presidente es tratado de manera autónoma y no se rige por los principios generales. El artículo 108 párrafo segundo señala que el presidente solamente podrá ser juzgado por *traición a la patria y delitos graves del orden común*. El artículo 111 excluye al presidente de la declaración de procedencia, que es el procedimiento para inculpar a un funcionario por delitos penales, y establece que todo proceso de responsabilidad, sea por delitos graves del orden común o bien por traición a la patria, se hará siguiendo el procedimiento del artículo 110 que es el aplicable al juicio político.

Refiriéndonos a las causas por las que puede ser juzgado, en el proyecto que redactó la comisión en 1917, se incluía además de la traición a la patria y delitos graves del orden común, las violaciones a la Constitución; de todo ello respondería el presidente: en este punto el proyecto no fue aprobado por el Congreso, debido a que se propiciaría el control excesivo del Legislativo sobre el Ejecutivo, y esto contrariaría el principio de división de órganos de poder.<sup>49</sup> De esta manera quedó legislado limitativamente, solamente por esas dos causas sería responsable el presidente de la República.

Frente al hecho de que efectivamente hemos vivido prácticamente un régimen de impunidad del Ejecutivo, hay que hacer un poco de interpretación constitucional respecto a la "posible" respon-

<sup>49</sup> El licenciado Fernando Lizardi adujo las siguientes razones: "Nuestro sistema político está organizado en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y ninguno de esos poderes es soberano con relación a los otros, es decir, ninguno es mayor ni menor que otro. Se necesita, pues, que cada uno de esos poderes sea intocable por los otros dos, (...) hemos reconocido y aprobado que el ejercicio del poder Ejecutivo se deposite en una persona, y desde el momento en que esa persona durante el ejercicio de su cargo, pudiera ser procesada por violación a la Constitución, daríamos lugar a la intromisión de los otros poderes, a la supremacía de los otros poderes sobre el Poder Ejecutivo, cosa que sería fatal en nuestro sistema de ponderación —como diría el señor Medina— o de equilibrio —como diría el señor Truchuelo— de los diversos poderes públicos." *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1967-1917*, México, 1960.

sabilidad del Ejecutivo. La primera pregunta que surge es qué se entiende por *traición a la patria*. El Código Penal Federal lo tipifica como delito, por lo que, como bien apunta Arteaga Nava,<sup>50</sup> no debe entenderse otra cosa que lo que la misma ley señala, es decir que no tiene por qué entenderse que en el término "traición a la patria", deba entenderse la responsabilidad oficial, los delitos oficiales, pues nuestra legislación ha sido clara en el sentido de no atribuir la naturaleza de *delitos* a las faltas oficiales,<sup>51</sup> y además el Código Penal es suficientemente explícito al tipificar el delito de traición a la patria.

La segunda causa de responsabilidad son los delitos graves del orden común, cuestión espinosa en cuanto a que tampoco está reglamentado el término de *graves*, por lo que ni puede imputársele responsabilidad por todos los delitos previstos en ley, ni puede tampoco tomarse pie de cualquier criterio para hacer distingos, como se ha intentado con el artículo 22 de la Constitución u otros criterios. Hasta ahora no ha habido necesidad de interpretación, pero para poder proceder en caso de responsabilidad será necesario que se esclarezca.<sup>52</sup>

Sin embargo, el punto más importante es saber si el Ejecutivo es responsable por su función pública, es decir si como dice la Constitución, puede vulnerar los *intereses públicos fundamentales*. La Constitución nos da la primera pauta al mencionar limitativamente las causas por las que puede ser responsable durante su encargo, por lo que, durante su encargo no puede ser responsable por faltas oficiales. Esto está claro, ahora bien: qué pasa cuando termina su encargo. El artículo 114 dice que un año después de terminar la función pública se puede iniciar el procedimiento de juicio político. En opinión de Arteaga, a quien hemos venido citando, concluye que *no hay impedimento para que se le exija res-*

<sup>50</sup> ARTEAGA NAVA, Elizur, *op. cit.*, p. 394.

<sup>51</sup> *Cfr.*, CARRILLO FLORES, Antonio, en su artículo titulado *La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación*, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, UNAM, 1987, pp. 151 y ss.

<sup>52</sup> Para mayor abundamiento *cfr.* Manuel HERRERA Y LASSO, *Estudios constitucionales*, 1964, y TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional*, Porrúa, 1982.

ponsabilidad una vez que ha dejado de ocupar el alto puesto; la Constitución no establece una irresponsabilidad, sólo difiere el momento en que ella sea exigible.<sup>53</sup> Otro argumento a favor de la responsabilidad, es que la irresponsabilidad debe señalarse explícitamente, como pasa en el caso de los diputados y senadores por las opiniones que manifiesten (artículo 61), y esto no ocurre con el Presidente. No coincidimos con esta opinión, por lo siguiente:

1. Es indudable que el Presidente de la República puede atentar contra los intereses públicos fundamentales e incurrir en la comisión de delitos, como cualquier otro funcionario o servidor público. Si en el caso del Presidente se establece un párrafo especial es porque se quiere darle un tratamiento excepcional al de los demás funcionarios que quedan incluidos en el artículo 110.
2. La responsabilidad nace cuando se realiza el acto, no cuando es atribuible o enjuiciable, si se señala que "durante el tiempo de su encargo sólo será responsable", quiere decir que de lo demás no es responsable, y no podrá enjuiciársele, lo del término o plazo no es relevante.
3. Si se abre la puerta a la imputabilidad por parte del Congreso respecto a los actos del Ejecutivo se corre el riesgo de perder el equilibrio de órganos de poder. Corresponde al constituyente establecer esto, no a los poderes constituidos.

Por lo tanto nuestra conclusión es la siguiente: *el Constituyente debe precisar la responsabilidad del Ejecutivo y en el mismo capítulo aclarar lo que significa delitos graves del orden común; asimismo debe ampliar la responsabilidad a las faltas oficiales, estableciendo de manera muy concreta estas causas de responsabilidad, y finalmente ampliar el plazo de caducidad a 5 años.*

<sup>53</sup> ARTEAGA NAVA, Elizur, *op. cit.*, p. 395

Faltaría añadir, como corolario de la conclusión, que un excesivo poder del Legislativo en este terreno, más que propiciar control genera enfrentamientos y abusos, para botón de muestra tenemos los desórdenes constitucionales de Latinoamérica en los últimos años.<sup>54</sup>

#### VI. INTERVENCIÓN DEL CONGRESO EN EL NOMBRAMIENTO DE FUNCIONARIOS

Por el vocablo "nombramiento" se entiende todo aquel acto por el cual se ejecuta una ley al designar un titular para un cargo o función pública, de manera que bien puede hablarse de designación, nombramiento, elección, ratificación, aprobación, etcétera. Lo significativo es que ese acto tenga como efecto el que se aplique a una persona física todo el conjunto de derechos y obligaciones previstas en ley y que están sujetas a la condición de que este acto se realice precisamente; por este motivo desde el punto de vista del derecho administrativo el nombramiento es un acto administrativo —unilateral, como todos los de su tipo— y que se clasifica dentro de los actos condición. Estos actos aun cuando son unilaterales requieren la intervención de la voluntad del designado, que es un elemento no de la formación del acto pero sí de su ejecución. No se le puede atribuir, desde ningún ángulo, la categoría de contrato.

<sup>54</sup> Es conveniente agregar un comentario respecto a 106 acontecimientos ocurridos en Latinoamérica a partir de 1992, relacionados con lo que se denomina *nuevo estilo de destitución presidencial*: "A partir de 1992 el escenario de las luchas por el poder entre los presidentes y los parlamentos en América Latina tiene otros actores y decorados. A diferencia de lo que sucedía en la región entre 1930 y 1980, años en los que los militares derrocaban a los presidentes civiles mediante golpes de Estado, hemos sido espectadores de una nueva e inédita comedia dramática en nuestro continente: ahora, y por primera vez en su historia, los parlamentos de Brasil y Venezuela han destituido a jefes de Estado acusados de corrupción, e incluso por primera vez en Centroamérica un presidente que había clausurado y disuelto el Congreso, Jorge Serrano Elías de Guatemala, se vio obligado a renunciar y abandonar el poder que había usurpado, en tanto que los diputados desplazados volvían transitoriamente a sus bancas." PELLET LLAJRA, Arturo, *op. cit.*, p. 329. El camino constitucional seguido en estos casos hace presumir que se optará por la vía jurídica, a través de las facultades que la Constitución otorgue al Congreso, y no por la vía de los hechos mediante la influencia de los factores reales de poder, *cfr.*, *ibidem*, p. 331.

Dentro de los diversos sistemas de designación la Constitución prevé diferentes modos:

- a) Voluntarios u obligatorios
- b) Temporales o vitalicios
- c) Remunerados o gratuitos
- d) Libres o sujetos a ratificación
- e) Incluyen remoción o no la incluyen

La Constitución al adoptar la forma democrática de gobierno ha señalado la elección del cuerpo electoral como mecanismo para el nombramiento de los titulares de los órganos legislativo y ejecutivo: no así para el judicial. La elección es un nombramiento en el sentido amplio del término, pero no es un acto administrativo pues no lo realiza la administración pública.

Los nombramientos no le corresponden de manera exclusiva al Ejecutivo: El Congreso de la Unión, y cada una de sus Cámaras otorgan nombramientos para sus comisiones internas, y en general todo su personal (artículo 73, III). En el caso del órgano judicial los nombramientos (salvo los de los ministros de la Suprema Corte de Justicia) le corresponden al Consejo de la Judicatura (artículo 100 párrafos 1° y 3°). Sin embargo, dadas las dimensiones de cada uno de los órganos en el caso del Ejecutivo el acto del nombramiento es algo mucho más frecuente y necesario.

El control parlamentario se ejerce sobre los actos de nombramiento del Ejecutivo de distinta forma, según se trate de cada funcionario, o incluso de los otros órganos de poder. Un caso muy controvertido suele ser el de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y en nuestro punto de vista el más importante, porque la función de la judicatura implica la independencia del órgano, y el nombramiento puede debilitarla. En nuestra historia constitucional se han ensayado muy diversos sistemas, inclusive el de la elección popular, como fue en 1857, y que fue duramente criticado por la razón de que siendo un *nombramiento ad hominem* requería del conocimiento de la persona, y esto se diluye en un proceso electoral. Para desconcierto de los lógicos, una de las grandes épocas de nuestro más alto tribunal estuvo enmarcado en este periodo, y en él se actuó con notable independencia.

La independencia del órgano judicial está signada por el nombramiento y por su inmovilidad. Con las reformas de 1994 el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia corresponde al Senado, a propuesta de una terna por parte del Ejecutivo. Indudablemente que esta reforma ha favorecido la independencia del órgano, pero no se puede considerar ni definitiva ni suficiente, puesto que *sólo le da al Senado la posibilidad de escoger entre tres (...) pero su alcance no es tan grande, tanto por el sistema electoral del Senado, como por los poderes del Ejecutivo en la confección de la lista...*<sup>55</sup> En opinión de los autores debería dejarse de manera omnimoda esta facultad al Senado de la República: estamos de acuerdo.

Tratándose de los nombramientos a sus colaboradores hay que tomar en consideración que nuestro sistema es presidencialista y que como lo señala el artículo 80, "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". En atención a este punto es por lo que los nombramientos de los miembros del gabinete, secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo le corresponden al presidente y son libres tanto en su designación como en su remoción.

Han surgido ponencias en el sentido de que el Congreso intervenga en el nombramiento de los secretarios de Estado que ocupan las secretarías de mayor envergadura, como son: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de la Defensa Nacional. Se sugiere que, al menos, como sucede en Norteamérica el Congreso tenga la facultad de sugerir, y el Ejecutivo de consultar, convirtiéndose en un órgano de *consulta obligatoria no vinculativa*, pues el Ejecutivo no tiene que seguir el sentido de la opinión vertida. La posición más radical propone que se ratifiquen por el Congreso estos nombramientos, y la razón que se da es que dada la trascendencia de sus funciones debe velarse porque no lleguen a ascender a esos cargos personas que o resulten ineficientes o corruptas.

<sup>55</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *op. cit.*, p. 131.

Aunque la razón apuntada es válida y de peso, sin embargo, no hay que olvidar que en el régimen presidencialista el Consejo de Ministros no existe como tal, ni tiene autonomía con respecto al Ejecutivo, ni política ni administrativa, por lo que hay que cuidar en no romper el régimen de presidencialismo unipersonal, que considero es la base sobre la que hay que construir.

¿Qué ocurriría si el Congreso ratificara tales nombramientos? En realidad no atentaría contra el régimen presidencialista, porque no intervendría más que en el nombramiento, no en la remoción, y de esa forma lo que se logra es que la elección del candidato sea más ponderada y que no obedezca a razones o intereses privados, sino que se elija a alguien de probidad y rectitud.

Lo que cabe preguntarse es si la ratificación la debe hacer el Congreso o bien la Cámara de Senadores, que es el órgano al que habitualmente se le conceden estas facultades. Nos parece que es una facultad más apropiada para la Cámara de Senadores, pues la designación de un Secretario de Estado debe hacerse de manera muy expedita cuando hay razones que lo ameriten. Cuando el Congreso no esté en sesiones entonces se tendría que convocar a sesiones extraordinarias, y mientras tanto, la ley podría designar que uno de los subsecretarios entraría en funciones. En México ha sido costumbre que los cargos de Secretario de Estado se utilicen como penitencias políticas, en el sentido de que ante un error, se purga a través de remover al Secretario de Estado responsable del área. Este mecanismo es un simple juego político que nada corrige y es preferible la permanencia para ganar en eficacia y conocimiento de sus funciones.

No somos partidarios de hacer intervenir al Senado en la remoción, porque eso crearía una autonomía peligrosa del Secretario de Estado con respecto al Presidente, lo que entorpecería un régimen basado en la gestión administrativa. En resumidas cuentas se trataría de adoptar el régimen que se sigue para el nombramiento del Procurador General de la República (artículo 76, II y 89 f. IX), que también nos parece adecuado.

Como conclusión del inciso presente, que trata sobre la intervención del Congreso en materia de nombramientos podemos decir lo siguiente:

1. Para favorecer la independencia del órgano judicial, sugerimos que el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia correspondan al Senado de la República.
2. En cuanto a los nombramientos de los secretarios de Estado, y para favorecer el control parlamentario *sin romper* el régimen presidencialista, proponemos que los nombramientos de los secretarios de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, sean ratificados por el Senado de la República. No estando en sesiones el Congreso, el presidente puede nombrar provisionalmente a alguno de los subsecretarios.
3. La remoción de los secretarios de Estado nos parece que debe continuar como facultad privativa y libre del Presidente de la República.

#### VII. INTERVENCIÓN DEL CONGRESO A TRAVÉS DE COMISIONES INVESTIGADORAS

Entramos ahora al particular tema de hacer intervenir al Congreso en cuestiones de índole no estrictamente legislativa, sino administrativa o genuinamente política. Es evidente que el Congreso para realizar sus funciones requiere estar bien informado, y él mismo debe contar con los órganos o sistemas que le brinden esa información. No se pretende abordar el tema de la logística operativa dentro del Congreso en este momento, sino de señalar qué facultades tiene el Congreso para obtener dicha información, así como le corresponde por ejemplo a la Suprema Corte de Justicia al tenor de lo dispuesto por el artículo 97 párrafo tercero, las órdenes de cateo que puede extender un juez, o bien como le corresponde a la autoridad administrativa en sus funciones de vigilancia y verificación, sin sobrepasar lo que prevé el artículo 16 constitucional en lo que se refiere a visitas domiciliarias, y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al hablar de las visitas de verificación.

El Congreso de la Unión no tiene facultad para exigir la entrega de esta información, ni a los particulares ni a las autoridades administrativas. El artículo 93 señala que los secretarios de Estado, jefes de departamento y directores de organismos descentralizados darán cuenta

al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos. Éste es el único atisbo de la facultad indagatoria respecto a la autoridad administrativa, dando por descontada, obviamente, la rendición de la Cuenta Pública Anual.

Francisco Berlín Valenzuela considera que esta facultad es determinante para: elaborar leyes, establecer políticas y ejercer control sobre el ejecutivo.<sup>56</sup> Arturo Pellet Llastra considera que debe arrogarse esta facultad como si se tratara de un órgano judicial: "También me parece esencial, para dar transparencia y eficacia al sistema de control parlamentario, devolverle a los legisladores la facultad que tenían de investigar ampliamente, secuestrar información, allanar domicilios y citar testigos, bajo apercibimiento de rebeldía. Este control asumido también a través de audiencias públicas, es la única forma de que se ejerza eficazmente el control político del poder administrador."<sup>57</sup>

Hay que considerar también que el tamaño que han adquirido los órganos parlamentarios o legislativos hace impensable que funciones fuera de un sistema de comisiones o comités. Por lo que la posibilidad de otorgar esta facultad indagatoria recaería en uno de los comités, creados para tal efecto.<sup>58 59</sup>

No obstante que el presidencialismo exacerbado ha efectivamente provocado que se busquen mecanismos de intervención del

<sup>56</sup> "Así pues, la función de indagación, aplicada tanto a lo que sucede cuanto a la previsión prospectiva que debe ejercer el Parlamento, es garantía de un mejor futuro para los pueblos", BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, p. 182.

<sup>57</sup> PELLET LLAJTRA, Arturo, *op. cit.*, p. 399.

<sup>58</sup> De hecho en México éste ha sido el sistema para procurar esclarecer algunos ilícitos penales de trascendencia política, creando fiscalías especiales, pero fuera del seno del Congreso, dentro de la función de averiguación previa que tiene el Ministerio Público. No han dado resultados.

<sup>59</sup> "Esas grandes legislaturas deberán dividir el trabajo si quieren funcionar eficientemente. Para ambas legislaturas la división de trabajo ha significado la creación de comités. Los comités en el Congreso mexicano, sólo realizan la función de asesorar. Si el Congreso mexicano quiere ejercer el poder real, deberá fortalecer la estructura de los Comités." ROSE AECKERMAN, Susan, *Experiencias del Congreso de Estados Unidos, en el Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y UNAM, México, 1994.

Legislativo en la actividad del Ejecutivo, procurando llegar todo lo lejos posible en este intento, considero que no debe perderse la naturaleza de los órganos y de las funciones. El Congreso de la Unión es un órgano legislativo, que debe ante todo desempeñar la función que le corresponde, y ésta no es la de aplicar las leyes: la función indagatoria necesaria para elaborar una ley no requiere por ningún lado secuestrar información, allanar domicilios, etc., etc. Lo que requiere son datos estadísticos, conocimiento de las instituciones, ejemplos en el derecho comparado, y asuntos por el estilo. De esta forma, en nuestro sistema, donde hay aún algo de civilidad, el control parlamentario no debe convertir al órgano legislativo en un agente investigador, en un funcionario judicial, o en un detective —perdón por lo llano.

El único campo donde vemos posibilidad de dar un avance es en el relativo a la información que puede exigirle el órgano legislativo al órgano ejecutivo, y que resulte necesaria para alguna actuación legislativa: sin embargo, ni aun así le vemos el caso, porque tratándose de la rama hacendaria tiene todo el derecho a recibir estos informes, tratándose de empréstitos de igual forma, si se refiere a responsabilidad oficial lo puede hacer porque ejerce una función jurisdiccional por naturaleza, de esta forma no vemos ningún campo en donde importe ampliar las facultades de información del legislativo.

En el párrafo tercero del artículo 93 establece que las cámaras, cuando lo solicite una cuarta parte de sus miembros (o la mitad en el caso de la de Senadores) puede integrar comisiones de investigación para averiguar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Este es el único fundamento constitucional de las comisiones investigadoras. Hay autores que proponen que se amplíe esta facultad de investigación: "podría ponderarse la conveniencia de que en un futuro en lugar de que sólo se integren eventualmente comisiones investigadoras, se confieran 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".<sup>60</sup>

<sup>60</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, *Facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo*, UNAM, 1994, p. 291.

En realidad el problema de las comisiones investigadoras no es un asunto que compete al Constituyente Permanente, debido a que los efectos están limitados a poner en conocimiento al órgano ejecutivo, y por otro lado tiene como limitantes el respeto a las garantías individuales. Para Orozco Hénriquez el Congreso de la Unión puede formar estas comisiones basado en las facultades implícitas.

En la práctica el problema se suele resumir en la falta de elementos técnicos para poder llevar a cabo estas funciones, y se le asignan a la Comisión de Vigilancia la mayor parte de estas "investigaciones".<sup>61</sup>

#### VIII. INTERVENCIÓN DEL CONGRESO EN MATERIA MILITAR

El militarismo ha sido uno de los males contra los que se ha tenido que bregar para lograr una paz política y social. El Ejército —la fuerza militar— está llamada a preservar el orden, la paz social, y no está al servicio de ningún interés particular. Puede considerarse uno de los frutos de nuestra Revolución, y de su documento constitucional, el haber distinguido ambos órdenes, el político y el militar. En la enumeración de los requisitos para ocupar un cargo público se encuentra la prohibición de estar en servicio activo,<sup>62</sup> en el Ejército o Fuerza Armada.

Tal como lo establece la Constitución en su artículo 89 fracción VI el Ejército tiene como finalidad la defensa exterior y la seguridad interior. Su intervención debe considerarse como un recurso último en caso de situaciones de emergencia. Corresponde a los órganos federales disponer y mandar sobre las fuerzas armadas, en los términos del artículo 124 es una facultad otorgada a la Federación, conforme al Pacto Federal.

<sup>61</sup> Una propuesta para eficientar el trabajo de los legisladores: "Diseñar mecanismos para dotar de un mayor apoyo a los legisladores en el desempeño de sus funciones, no sólo a través de mayores recursos humanos técnicos en lo individual, sino mediante la creación de algún sistema de apoyo, como el de los 'letrados' en las Cortes Generales de España o un organismo similar a 'los consejos legislativos' que existen en las legislaturas locales de los Estados Unidos, que prestan dicha asistencia técnica, por ejemplo, de carácter informativa, asesoramiento jurídico y económico, levantamiento de encuestas, redacción de anteproyectos de ley, etcétera." OROZCO HENRIQUEZ, Jesús, *op. cit.*, p. 293.

<sup>62</sup> Cfr. los siguientes artículos de la Constitución Federal: 55 f. IV, 80 f. V.

La Constitución establece que dentro de los órganos de poder federales, corresponde al Ejecutivo *disponer de la totalidad* del Ejército, como comandante supremo de todas las fuerzas, por lo que los miembros activos le deben obediencia en los términos de la legislación militar respectiva.

Debido a que la importancia que puede tener la intervención de nuestras fuerzas armadas respecto a la defensa exterior es realmente irrelevante tácticamente, tampoco interesa adentrarnos en las implicaciones constitucionales que se presentarían, específicamente en cuanto al control del legislativo sobre esta facultad de disponer de las fuerzas armadas. En cambio resulta muy interesante saber si el Ejecutivo tiene límites al momento de disponer de las fuerzas armadas para la *seguridad interior*, puesto que en este caso se puede sobreentender el sofocamiento de rebeliones internas, independientemente de las razones o la magnitud de las mismas.

Desde el punto de vista constitucional se presentan dos interrogantes: a) si efectivamente el Ejecutivo puede hacer uso del Ejército para seguridad interior, no existiendo una previa declaración de guerra, y b) si sobre esta facultad de disponer de las fuerzas armadas tiene algún tipo de control el legislativo.

Antes de entrar a responder ambos cuestionamiento hay que decir que respecto a la declaración de guerra internacional, la Constitución establece un mecanismo de control recíproco estricto y detallado, estableciendo en su artículo 73, que corresponde la declaración de guerra al Congreso, *en vista de los datos que le presente el Ejecutivo*, no obstante que es al Ejecutivo al que le corresponde la dirección de la política internacional. Esto se debe a que debe entenderse que la declaración de guerra es en todo su sentido una ley y que rige para efectos internos.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> TENA RAMÍREZ hace la distinción entre *declarar la guerra* (que se refiere a los efectos externos) y *declarar el estado de guerra* (que se hace mediante ley): "La diferencia entre las dos expresiones consiste en que 'la declaración de guerra' supone en quien la decide la voluntad espontánea de 'hacer la guerra', y por otra parte, 'el que declara la guerra reconoce implícitamente la responsabilidad del conflicto'. Con base en esta distinción en la intervención de México en la segunda guerra mundial, dada la mínima intervención de nuestro país en el conflicto, lo que procedió fue declarar el Estado de Guerra. TENA RAMÍREZ, Felipe. *op. cit.*, p. 364.

Durante mucho tiempo imperó en la interpretación constitucional, doctrinal y jurisdiccional, el artículo 129 que ciñe la intervención del Ejército a los momentos en que es declarada la guerra, por lo que en tiempos de paz, no puede hacer más actividad que las *que tengan exacta conexión con la disciplina militar*, mención que proviene desde la Constitución de 1857.<sup>64</sup> Sin embargo, esta interpretación ha ido sufriendo cierta evolución en el sentido de permitir que el Ejército intervenga no obstante no haya una declaración de guerra, o bien una suspensión de garantías individuales, previa. Diversos hechos dramáticos de nuestra historia contemporánea así lo han impulsado. Uno de ellos fue el concerniente al levantamiento estudiantil de 1968, en donde el Ejecutivo dispuso de las fuerzas armadas, considerando que los mítines resultaban atentatorios a la seguridad interior y por lo tanto, apoyándose en el artículo 89 f. VI, dispuso de las fuerzas armadas. La ámpula de discusión que levantó este hecho culminó con la consideración a favor de la constitucionalidad de los actos del gobierno.<sup>65</sup>

A raíz de los disturbios ocurridos en 1994 en Chiapas causados por el grupo sublevado llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, motivó nuevamente la discusión constitucional sobre la facultad del Ejecutivo de disponer de las fuerzas armadas para controlar una situación de emergencia. La discusión se centró, básicamente, en la facultad de intervenir ante un conflicto que tenía la naturaleza de ser *local y no federal*, debido a que en ese caso se requiere la excitativa de las autoridades locales, tal como lo prevé el artículo 119 último párrafo, pero es de mencionar que nunca se puso en tela de juicio que pudiese intervenir el Ejército.<sup>66</sup> Final-

<sup>64</sup> Es digno de mencionar que este artículo tenía como finalidad evitar para lo futuro los abusos que por su propia cuenta solían cometer elementos militares, invadiendo esferas de las autoridades civiles. *Cfr. Ibidem.*

<sup>65</sup> Cabe aclarar que nunca se debatió a nivel parlamentario, ni tampoco se llevó a tribunales, ni se siguió ningún procedimiento de responsabilidad oficial. El Presidente de la República aludió al fundamento constitucional en su informe al Congreso de la Unión el 1º de septiembre de 1969.

<sup>66</sup> Al respecto, en un estudio que sobre el particular publicó Emilio O. Rabasa decía: "En cualquier forma, no es sólo prerrogativa sino obligación constitucional del Presidente mantener, en los términos de la fracción VI del artículo 89, la seguridad interior del

mente las discusiones en la Suprema Corte de Justicia acerca de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de diciembre de 1995), ante la acción de inconstitucionalidad que se presentó, adujeron para su constitucionalidad, al hacer intervenir al Ejército como un cuerpo de seguridad en época de paz el mismo artículo 89, fracción VI. Todo esto nos lleva a concluir que el Ejército puede intervenir para la seguridad interior.

Ahora bien, la segunda interrogante nos plantea la duda de si el Congreso debe o no dar su consentimiento. En atención a las argumentaciones anteriores, y debido a que la Constitución no lo establece, debemos concluir que el Ejecutivo no requiere del consentimiento del Congreso. No lo requiere ni para el caso concreto en sí, ni tampoco por tratarse de una suspensión de garantías individuales.

Para Cárdenas G., *no hay precisión* al respecto.<sup>67</sup> Para nosotros sí la hay: no requiere de la aprobación del Congreso. Ahora la cuestión es si convendría o no hacerlo intervenir: en nuestra opinión no sería conveniente por las siguientes razones:

a) Cuando el Ejército interviene para seguridad interior es porque se presentan situaciones de emergencia que no permiten la reunión del Congreso: son decisiones apropiadas para el Presidente de la República.

país, mediante el uso, cuando se requiere, de las fuerzas armadas. La seguridad de México requiere que existan fuerzas armadas bajo un solo mando y éste, la Constitución lo otorga al Jefe de Estado mexicano, o sea, al Presidente de la República, porque él tiene la obligación de velar por la paz y el orden, tanto dentro del territorio nacional, cuanto para organizar la defensa frente a cualquier agresión extranjera". Emilio O. Rabasa, *El caso Chiapas: aspecto constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. p. 195.

<sup>67</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *op. cit.*, p. 139. "Por lo que convendría determinar constitucionalmente que el empleo de las fuerzas armadas exige en cualquiera de sus hipótesis: suspensión de garantías del artículo 29, la garantía federal del 119, o en cualquier otra, la autorización del Congreso o del Senado."

b) Esta facultad no implica que pueda vulnerar las garantías individuales, porque en ese caso ya está establecido que requiere de la aprobación del Congreso (artículo 29 Constitucional).

c) Tampoco puede ir más allá de lo que la Constitución le permite, por lo que si se trata de un conflicto local, debe esperar a la excitativa de las autoridades competentes.

Dado la anterior podemos observar que existen suficientes controles constitucionales para el ejercicio de esta facultad por parte del Ejecutivo.

#### IX. INTERVENCIÓN DEL CONGRESO EN MATERIA ELECTORAL

Así como la democracia no es esencial en un régimen constitucional, sí lo es el pluralismo que es sinónimo o resultado del respeto a la libertad individual. En el origen del Estado hemos de reconocer la autodeterminación individual y la libertad de la persona humana.<sup>68</sup> El pluralismo, sin embargo, no remata forzosamente en la democracia, no implica por ende una participación del pueblo en las decisiones de gobierno, puesto que hay otras, diversas, formas de intervenir y respetar el pluralismo. El Estado tiene un campo de actuación muy limitado, y lo restante es un ámbito de libertad donde se gesta y opera, precisamente, este pluralismo. Esto no quiere decir que el origen del Estado sea la libertad individual, no lo es, al menos, de manera omnimoda, porque junto con el consentimiento intervienen otros elementos causales que son externos al hombre, o al menos involuntarios: como lo son el impulso social, la interdependencia resultado de la indigencia y lo que se puede denominar causas eficientes remotas de la sociedad y del Estado.

Hacemos este preámbulo porque consideramos necesario dejar sentado de una vez el valor relativo de la democracia, independientemente de que sea en este régimen, hoy por hoy, donde mejor

<sup>68</sup> MESSNER, Johannes, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, ed. Rialp, Madrid, 1967. Cfr., asimismo GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, ed. Porrúa, México, 1986.

se encuentran protegidas las garantías individuales, y donde mayor seguridad jurídica se alcanza.<sup>69</sup>

A tal grado se ha popularizado esta tendencia, que se le puede dar la categoría de paradigma, la gente común y corriente suele identificar los conceptos de democracia con los de justicia, siendo que no tienen prácticamente puntos de correlación. Es más, lo justo no es materia de democracia, ni se ve aumentado o disminuido por la participación más o menos mayoritaria. Hay cuestiones que por su naturaleza no pueden ser sometidas a democracia; dentro de éstas nos encontramos primeramente las cuestiones técnicas o científicas. Corresponde a los especialistas, a los peritos, decidir sobre las cuestiones técnicas dentro de cualquier ciencia: medicina, bioquímica, ingeniería genética, economía, etc. En segundo lugar se encuentran las cuestiones éticas. La ética es una parte de la filosofía que estudia lo que los griegos denominaban *ethos*, es decir, el bien de la costumbre. El bien o el mal no están al servicio de las mayorías, es una cuestión de la conciencia personal y de quienes deben regir las vidas humanas, pero no de las votaciones populares: pensemos en el juicio que debe verse sobre las conductas humanas, máxime si con ellas se altera el orden social, sería temerario confiar en la opinión mayoritaria. Finalmente tenemos como tercer campo que no es materia de voluntades mayoritarias, la decisión sobre lo justo. Consuetudinariamente el hombre ha intentado diversos sistemas para decidir sobre lo justo: fundamentalmente ha tratado de elegir a los hombres más capaces para esta tarea, designándolos de entre la élite. Los jueces llevan a cabo esta función. Cuando las masas deciden el porvenir de un delincuente se caen en fenómenos de linchamientos, manipulaciones, crucifixiones por aclamación, etcétera, ciertamente lo justo tampoco es una cuestión democrática.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *op. cit.*, p. 25-27.

<sup>70</sup> Un dato revelador y paradójico es que "el fascismo es el primer régimen consensual de masas, es decir fundado sobre la delegación en blanco de las masas, en el sistema político, y sobre el papel de estas como pasivas y portadoras del consenso". Alejandro DEL PALACIO, *Teoría final del Estado*, ed. Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 28.



La materia electoral tampoco coincide plenamente con la materia democrática, pues dentro de la democracia existen diversos grados, y para algunos inclusive la democracia no lo es verdaderamente si no es la democracia directa.<sup>71</sup> Por eso hay que distinguir lo que se entiende por materia electoral, para poder dilucidar cuáles son las facultades que tiene el Congreso en materia electoral.

Nuestro artículo 40 constitucional establece que *es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos...*

La democracia es la forma de gobierno. Debido a esta forma de gobierno se establecen una serie de instituciones que obedecen a la misma, y que dan como origen un sistema electoral. El artículo 41 señala: *La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.* Con esto se está dando cumplimiento a los principios republicano y democrático. El artículo 35, I otorga correlativamente el derecho de elección a los ciudadanos (derecho de voto activo), y el artículo 81 señala que la elección del Presidente será directa (puesto que podría ser indirecta como en los Estados Unidos) y en la forma que establezca la ley. Los artículos 51 y 56 de la Constitución señalan la elección de los diputados y senadores, en cuanto a su número y criterio de elección. Al haber adoptado un régimen de gobierno democrático,<sup>72</sup> la Constitución tiene que ocuparse de la

<sup>71</sup> La democracia, que es *el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo* se distingue en tres diversas formas. Es democracia directa cuando las decisiones de autoridad, ya sea legislativas o ejecutivas son sometidas, vinculativamente, al cuerpo electoral. En segundo lugar, es democracia indirecta cuando el cuerpo electoral únicamente elige a sus representantes que son quienes realmente ejercen el poder. Debido a la estructuración y dimensiones del Estado moderno no hay democracias directas, en todo caso se adoptan formas mixtas, con la institucionalización de formas de democracia directa, tales como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular dentro de un sistema de democracia representativa: para mayor abundamiento se recomiendan las siguientes lecturas: DABIN, Jean, *Doctrina general del Estado*, ed. Jus, 1946, pp. 201 y ss. FRIEDRICH Carl, *Gobierno constitucional y democracia, teoría y práctica en Europa*, ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975. SPOTA, Alberto, *Democracia directa y semidirecta en Suecia*, ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1971.

<sup>72</sup> Es necesario advertir que la Constitución señala que se trata de una democracia representativa, con lo que descarta el régimen de democracia directa. Esto no conlleva, sin embargo, que no puedan establecerse figuras de democracia directa a nivel federal o local. Son ya varias las Constituciones locales que han establecido formas de participa-

forma y método para que se lleven a cabo estas instituciones, estos procesos y sea respetado tanto el régimen como el derecho individual (político).

Antes de entrar a la forma en como se regula constitucionalmente, quisiéramos acudir a la opinión de diversos autores que nos introduzcan acerca de la importancia fáctica real que tiene la cuestión electoral en el régimen de equilibrio de órganos de poder.

Primeramente hay que señalar que el juego político, y eso es el equilibrio de los órganos de poder, no se da realmente en el seno de las instituciones y de los órganos, y que los mecanismos jurídicos son hasta cierto punto secundarios. De mayor importancia y trascendencia resultan los ámbitos públicos, como lo son los medios de comunicación, para llevar a cabo estos controles. Así lo reconoce expresamente Alain Touraine: "Al crecer cuantitativamente la comunicación, se ha dado el fenómeno de que la vida pública invada por todas partes a la acción política y que esta se encuentre a la defensiva, teniendo dificultad para mantener su vieja prevalencia sobre el conjunto de experiencias sociales."<sup>73</sup> De mucho mayor importancia son las declaraciones que recoge la prensa, la televisión o que se envían por los medios masivos, vía satélite, a todos los puntos del planeta, que lo que se aduce en el foro del Congreso, en la palestra pública. Los medios de comunicación se han convertido en mecanismos de equilibrio, porque son quienes forman la opinión pública, y la opinión pública es la voz de los electores, aquí está la relación entre los medios de comunicación y la materia electoral.

La legislación en materia de información es sumamente importante, no ya como un importante derecho individual, sino como un mecanismo de control político. El libre juego de la opinión es el

ción ciudadana, a través de referéndum, iniciativa popular o plebiscito, para la elaboración de leyes, o para su misma reforma, y no están por esto contrariando el artículo 40 constitucional; de igual manera podrían establecerse a nivel federal. El hecho de que se establezcan estas figuras no cambia el régimen representativo de gobierno democrático, por lo que no se pueden entender como prohibidas.

<sup>73</sup> Alain TOURAINE, *El nuevo espacio público*, Editorial Gedesa, Barcelona, 1992, citado por PELLET LLAstra, Arturo, *op. cit.*, p. 396.

principio, pero no la arbitrariedad, las medias verdades, la manipulación, etc., que dañan tremendamente la convivencia social y pueden arrastar peligrosamente a una sociedad en un sentido o en otro.<sup>74</sup>

La materia electoral tiene dos ámbitos fundamentales: la relación que se origina entre el elector y el representante, y una segunda que es la relación entre los mismos representantes elegidos respecto a los actos de elección siguientes: es decir, hay un primer ámbito que es la importancia que tiene mantener el vínculo entre el elector y el representante, puesto que los cargos son renovables, y aunque la reelección es un principio básico de nuestro sistema constitucional, la democracia funciona prevalentemente por partidos y es necesario mantener el apoyo electoral. Sin embargo, esto se ve disminuido por la dificultad de mantener esta relación. "Es que siendo el poder una relación de mando y obediencia, para conservar su dominio los electores tendrían que mantener al diputado o senador electo como su cautivo de sus inquietudes, necesidades y hasta esperanzas, evento de muy difícil concertación. Por estas razones los electores mandamos sólo el día que elegimos y si luego nuestro poder sigue alcanzando del legislador, tal cosa será posible si existe una fluida relación entre el parlamentario y sus electores, consecuencia de una moderada ejecución del ideal democrático. Es lo que ocurre con sus más y sus menos en el sistema norteamericano. No es lo usual en las repúblicas latinoamericanas y tiende a desaparecer en otras latitudes."<sup>75</sup> Efectivamente es de desearse que exista una *fluida relación*, entre el elector y el elegido, pero como la vinculación jurídica no existe, dependerá de otros factores, legítimos no obstante, y que son parte de la contienda electoral.

<sup>74</sup> En la materia electoral los partidos políticos juegan el papel principal, sin ser esenciales para el ejercicio del sufragio se han convertido en su cauce único, por lo que algunos afirman que *la irrupción de los partidos políticos convierte a los parlamentos en una representación de segundo grado, quedando los legisladores sujetos al mandato de sus partidos...* DEL PALACIO, Alejandro, *Teoría final del Estado*, op. cit., p. 28.

<sup>75</sup> PELLET LLAстра, Arturo, op. cit., p. 392.

El segundo ámbito de relaciones es el que se da entre los órganos de poder, derivado de los resultados electorales: la democracia es actualmente democracia partidista, y son los partidos políticos los que primeramente se benefician de los derechos electorales. Los electores votan por partidos, no por personas: los mecanismos y el tamaño de los órganos muchas veces así lo implican. Es cierto que el derecho electoral es mucho más que las instituciones partidistas, pero razones de índole práctico los están equiparando. Podemos incluso decir más: los equilibrios de órganos de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo se reducen a un problema de mayorías o minorías en el parlamento, por ejemplo: *respecto a la intensidad del control del parlamento sobre el Ejecutivo, se observa que éste es menor si está apoyado por una mayoría parlamentaria amplia o absoluta.*<sup>76</sup> Esto quiere decir que a menor participación parlamentaria mayor será el número de controles; o dicho de otra forma si el Ejecutivo cuenta con una mayoría parlamentaria su fuerza política será mucho mayor.<sup>77</sup>

En este segundo ámbito de relación es en donde más se está profundizando por los analistas políticos y constitucionales, como ya lo advertimos suficientemente al inicio del presente trabajo y es en él en donde se tienen cifradas muchas esperanzas de encontrar sistemas más justos e igualitarios. Se proponen esquemas híbridos o eclécticos entre parlamentarismo y presidencialismo, para evitar los males de ambos. A nivel general se puede válidamente decir que es preferible por sus resultados el parlamentarismo.<sup>78</sup> Sin embargo, también es cierto que algunos regímenes presidencialistas, como por ejemplo Estados Unidos, han dado resultados satis-

<sup>76</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, op. cit., p. 143.

<sup>77</sup> Esto es lo que ha hecho concluir a algunos autores que en el régimen parlamentario el trabajo electoral es el más importante: "Esta acción electora es ejercida de manera regular en los sistemas parlamentarios, en virtud de que el jefe del Ejecutivo y su gabinete provienen del parlamento y son designados por el mismo, por lo que en la segunda mitad del siglo XIX un profundo analista político, Walter Bagehot, consideraba a la acción electora más que a la función legislativa como la más trascendente del trabajo parlamentario." BERLÍN VALENZUELA, Francisco, op. cit., p. 174.

<sup>78</sup> Entendemos que ésta es la razón por la que en varios países latinoamericanos se está debatiendo intensamente la posibilidad de convertir sus regímenes presidenciales en sistemas parlamentarios, cfr. LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, p. 63.

factorios. ¿Cuáles han sido los factores que han contribuido a esta prosperidad política? ¿Qué causas encontramos, propias y originales, que han permitido que el sistema no se desvirtúe? Aun siendo muy opinable, en las ideas de Alonso Lujambio, podríamos mencionar las siguientes:

1. La debilidad del Ejecutivo,<sup>79</sup> que se manifiesta en diversas instituciones

- 1.1. No existe la facultad de emitir leyes decreto por parte del Ejecutivo
- 1.2. No se da el veto parcial (sólo el global)
- 1.3. No tiene el Ejecutivo la exclusividad del iniciativa de ley
- 1.4. No tiene la facultad de remoción libre de todos los funcionarios
- 1.5. No puede declarar el Estado de sitio.

2. El bipartidismo

3. La indisciplina partidista que lleva a los elegidos a buscar antes su reelección que la obediencia a su partido, y se hacen más eficientes: es decir buscan el bien común antes que el bien del partido.

4. Un correcto y sano federalismo: que es también una forma de control.<sup>80</sup>

En nuestro sistema constitucional hemos seguido un largo proceso democratizador que ha permitido el pluripartidismo en los órganos de autoridad. En 1988 se dio el primer punto de *inflexión*, pues el partido mayoritario perdió las dos terceras partes del Congreso de la Unión, con lo cual entró en juego la oposición para algunos actos jurídicos, tales como la reforma constitucional, la superación del veto presidencial, etcétera. No nos corresponde hacer, ni lo pretendemos, un análisis de esta evolución, sino simplemente señalarla y centrarnos más bien en cuáles son las facultades

<sup>79</sup> WOODROW, Wilson lo denominaba no sistema presidencial, sino "sistema congressional".

<sup>80</sup> Cfr., LUJAMBIO, Alonso, *op. cit.*

que les corresponden a cada uno de los órganos de autoridad (legislativo y ejecutivo). Sin embargo, hay que decir que *podemos distinguir la primera variable que explica la debilidad del Poder Legislativo mexicano, en poseer un solo partido político*,<sup>81</sup> máxime si es el mismo partido que el del Ejecutivo, y que es difícil lograr un equilibrio partidista si se multiplican los partidos, por lo que podría exigirse (para mantener el registro) *no el 1.5 sino el 5% de la votación general*: la mayor consigna es separar el Ejecutivo con el cargo de *jefe del partido oficial*. Todas estas clarividentes conclusiones del profesor Lujambio, nos hacen caer en la conciencia de que el pluripartidismo equilibrado es esencial en nuestra estabilidad constitucional.

Las facultades que tiene el Congreso en materia electoral son muy importantes en el contexto de los antecedentes que hemos apuntado. Le corresponde primeramente expedir la Ley Federal Electoral; que regirá la estructuración de los partidos políticos, con base en los lineamientos que da la Constitución, conformará el Instituto Federal Electoral, que es uno de los organismos públicos autónomos, las fases del proceso y de la jornada electoral, así como los medios de impugnación. Obviamente que la elaboración del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es la principal y más importante facultad del Congreso en materia electoral.

Hay que señalar que le corresponde también tener representación en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, nombrar a su presidente (a propuesta de los grupos parlamentarios), la Cámara de Diputados y los Consejeros Electorales.

Debido a las reformas constitucionales de 1994 se modificó el artículo 60, y se privó a las propias cámaras de la facultad de calificar las elecciones de sus miembros, otorgando las constancias de mayoría, siendo sus resoluciones inatacables. Esta facultad corresponde ahora al Instituto Federal Electoral, y además sus decisiones no son inatacables sino que pueden ser impugnadas ante las Salas Regionales del Tribunal Electoral. Esta legislación nos pare-

<sup>81</sup> *Ibidem.*

ce mucho más acorde y lógica, aun cuando la autocalificación se había visto siempre como una salvaguarda de la soberanía congresional.<sup>82</sup> Atentaba contra el absurdo de ser juez y parte, y el ser un órgano aún no conformado que realizaba actos válidos y definitivos.

Por otro lado se privó a la Cámara de Diputados de la facultad de calificar las elecciones presidenciales, dejándole la de *expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. La calificación se trasladó del órgano legislativo al órgano judicial. El hecho de que le correspondiera a la Cámara de Diputados resultaba —en la teoría— un medio de control mucho mayor, aunque en la práctica, por la exclusividad partidista, fue mecanismo de fraudes electorales a nivel constitucional, es por lo que se hace depender del órgano judicial una función que en nuestro parecer es administrativa.

Son éstas las principales instituciones constitucionales relacionadas con la materia electoral, hecho el análisis anterior nos parece que podemos concluir en lo siguiente:

a) Las instituciones electorales están dirigidas a garantizar la forma de gobierno democrática representativa que establece el artículo 40 de la Constitución.

b) Paralelamente las instituciones electorales, no por fin directo pero sí por consecuencia propia, contribuyen a favorecer el equilibrio de órganos de poder, debido a que el pluripartidismo es un contrapeso de la fuerza del Ejecutivo.

c) La principal facultad que tiene el Congreso de la Unión respecto a la materia electoral es la de crear todo el sistema normati-

<sup>82</sup> BERLÍN VALENZUELA llama a esta facultad "sistema contencioso-político o autocalificación" por el cual "corresponde a dicho órgano la calificación de las elecciones de sus integrantes, después de haber sido proclamados electos en el escrutinio general, para lo cual deben tomar en cuenta las reclamaciones e impugnaciones existentes, con el fin de resolver lo que corresponde en beneficio de la justicia electoral. Los defensores de este sistema avalan su posición con argumentos extraídos de la teoría de la división de poderes (...) sería restarle soberanía al parlamento si se permitiera que otros poderes lo fiscalizaran". BERLÍN VALENZUELA, *op. cit.*, p. 159.

vo, que incluye la conformación del organismo público autónomo, las características de los partidos políticos y la estructuración del proceso y de la jornada electoral.

d) Es congruente con el principio de división de órganos de poder, y no contraría a los principios de soberanía congresional, el que la calificación de las elecciones de los miembros del Congreso no corresponda a las mismas cámaras sino al Instituto Federal Electoral.

e) Desde el punto de vista político que no constitucional la principal tarea en esta materia es separar al Presidente de la República de su jefatura de partido político.<sup>83</sup>

#### X. INTERVENCIÓN DEL CONGRESO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

La persona humana es la razón de ser de la sociedad y del orden jurídico, es el catalizador de las instituciones públicas y el criterio para decantar lo legítimo de lo ilegítimo, lo oportuno de lo inoportuno, lo justo de lo injusto. La primacía de la persona es incuestionable para una correcta estructuración política-constitucional.

El concepto de persona humana es lo que soporta la actual estructura de los derechos humanos, que se consideran límites objetivos al ejercicio de la autoridad. Del concepto que se tenga de persona derivarán la amplitud y contenido de los derechos humanos, porque de este concepto de persona deriva el concepto de autoridad que se tenga, y finalmente el concepto de orden jurídico.

<sup>83</sup> Una posible alternativa constitucional sería la de establecer la desvinculación del Presidente de la República con el partido político que lo postuló durante el tiempo de su encargo. Esto obviamente tendría algunos inconvenientes: supondría una limitación a los derechos políticos del ciudadano que funja como Presidente; modificaría las reglas de la contienda electoral, debido a que los partidos políticos buscan permanecer en el poder apoyados en quienes ejercen el poder. Sin embargo, a pesar de lo anterior se vislumbran claros fundamentos y beneficios: el Presidente de la República debe velar por el interés común y no por el interés de su partido, se consigue un mayor equilibrio de poder entre los órganos estatales. Finalmente la dificultad sería práctica, en concreto poder distinguir si los actos concretos son o no partidistas.

Un régimen estatal que no respete los derechos de la persona humana merece el mayor repudio. Tanto el órgano legislativo, como cualquiera de los otros dos órganos primarios, pueden atentar contra estos derechos humanos, y deben existir mecanismos para hacerlos respetar una vez que han sido vulnerados. Sin embargo, es claro que la mayor parte de las violaciones a los derechos humanos en el actual régimen estatal, proceden del órgano administrativo,<sup>84</sup> por lo que se han desarrollado instituciones creadas para la defensa de los derechos humanos en contra de la actuación del órgano administrativo, denominadas comisiones parlamentarias, ombudsman, comisiones de derechos humanos, defensorías del pueblo, etc., etc.

El papel que juega el órgano legislativo en esta función es esencial, debido a que el órgano administrativo no es hábil para autocontrolarse, y el órgano judicial realiza una función distinta,<sup>85</sup> precisamente por esto se denominan comisiones parlamentarias como título genérico.

En nuestra Constitución, artículo 102, b), se establece que se crearán organismos protectores de los derechos humanos, a nivel federal y local, y que conocerán de actos de naturaleza administrativa, que lógicamente procederán, en su mayor parte, de la autoridad administrativa. El mismo artículo constitucional señala el carácter autónomo de sus recomendaciones, pero no establece la ubicación constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es decir, no señala

<sup>84</sup> Cfr. SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, Ricardo J., "Reformas constitucionales en materia de derechos humanos", publicado en la *Revista Jurídica* de la Escuela Libre de Derecho, 1995, p. 259.

<sup>85</sup> Las mayores críticas a la existencia de la Comisión de Derechos Humanos proceden de su yuxtaposición con el órgano judicial; si la función del órgano judicial es precisamente el control de la legalidad, de la actuación del órgano administrativo *secundum legem*, ¿qué papel le dejan a la Comisión de Derechos Humanos? Esta objeción esta superada por la misma evolución del Estado actual, donde se demuestra que no ha sido suficiente con fortalecer al órgano judicial, sino que es necesario la actividad paralela y complementaria de estos órganos, que tienen una fuerza *moral* más que jurídica. Cfr., al respecto: BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "Sobre el régimen jurídico de las elecciones federales de 1994", *Revista Jurídica Jalisciense*, Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas, año 4, núm. 10.

dependerá del órgano legislativo o del órgano administrativo, o bien si es un organismo público autónomo.

Para conocer con exactitud su ubicación hay que remitirnos a la Ley. Ésta, en su artículo señala que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 20 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos), por lo que le corresponde la autarquía que es propia de estos órganos, según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Los organismos descentralizados, aún y a pesar de su personalidad jurídica propia son entidades de la administración pública.

Otro dato esclarecedor es el referente al nombramiento de su Presidente. Éste es nombrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado: aquí hay un primer momento de intervención por parte del Congreso, pero sigue permaneciendo la dependencia del Ejecutivo (artículo 10 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos).

Finalmente se señala que el Presidente de la Comisión debe presentar un informe dirigido tanto al Presidente de la República como al Congreso de la Unión, dando cabida a una cierta intervención parlamentaria.

Con los escuetos datos anteriores, y debido a la importancia de esta materia, podemos concluir algunas cosas:

a) Debido a la finalidad que tiene la Comisión de Derechos Humanos —el control de la administración pública— debería tener más autonomía. Sería deseable que no fuera un organismo descentralizado, sino un organismo público autónomo, definido así por la Constitución y por la Ley.

b) En cuanto al nombramiento de su Presidente lo conducente sería que dependiera del Congreso de la Unión, pudiendo recaer la propuesta en la Cámara de Diputados y la ratificación en la Cámara de Senadores.

## XI. INTERVENCIÓN DEL CONGRESO EN OTRAS ÁREAS DE CONTROL

Si acudimos a los distintos autores encontraremos muchas otras manifestaciones de control por parte del órgano legislativo respecto del órgano administrativo, de hecho algunas son evidentes, como es el caso de nombramiento de Presidente provisional o sustituto, en caso de falta absoluta del mandatario. Todas ellas son válidas y verdaderas, sin embargo, no las hemos incluido dentro de nuestro estudio debido a que consideramos que no es necesario hacerlo, primeramente debido a que lo que pretendemos no es buscar la solución del equilibrio de órganos de poder a base de restañar y remosar minuciosamente cada uno de los medios de control, sino profundizar en las instituciones, y ese es precisamente el criterio con el cual elegimos las ocho áreas de intervención del Congreso en la actividad administrativa, que hemos analizado líneas atrás.

De cualquier forma, por criterio práctico, hacemos mención a algunos de estos medios de control que se encuentran en la no tan basta bibliografía:

11.1. Control respecto al nombramiento de Presidente sustituto, provisional o interin. Efectivamente es una manifestación de control directísimo porque es el Congreso el que designa al Presidente, según las especificaciones del caso (artículos 84 y 85 constitucionales). Debido a lo infrecuente y remoto del caso, no vemos prudente adentrarnos más.

11.2. Control sobre la renuncia del Presidente y los permisos para ausentarse del territorio nacional: sin negar que se trata de actos de control, remitimos al respecto para consulta a los que señala Cárdenas Gracia en su texto.<sup>86</sup>

11.3. Control de la Comisión Permanente sobre sesiones extraordinarias. El Presidente de la República está limitado a tener solamente la iniciativa para las sesiones extraordinarias, pero el acuerdo de convocatoria le corresponde a la Comisión Permanente.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Cfr., *op cit.*, p. 137, 138.

<sup>87</sup> Cfr., VALADÉS, Diego, *Constitución y Política*, UNAM, 1987, pp. 125 y ss.

11.4. Control Político respecto a los informes que deben presentar los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, a lo que someramente nos referimos al hablar sobre las Comisiones Investigadoras.

11.5. Control sobre mecanismos de democracia directa: algunas legislaciones establecen como un medio de control parlamentario el autorizar al Congreso de la Unión para convocar a referéndum cuando considere que una determinada decisión de gobierno, o bien un reglamento, debe someterse a votación popular. Se trata de un medio de control preventivo, debe realizarse antes de que el acto produzca sus efectos. En España es considerado como un medio muy efectivo de control, porque no enfrenta a los órganos de autoridad sino que el cuerpo electoral se constituye en un *tercero en discordia*, un árbitro que tiene la última palabra: los efectos de la intervención del Congreso son simplemente elevar el asunto a consulta pública. Javier García Fernández se expresa de la siguiente manera: *constituye un instrumento muy efectivo de control al gobierno, ya que la denegación de aquella impediría a éste acudir a legitimar una determinada decisión por parte del cuerpo electoral, e incluso podría impedir la ejecución de una medida política prevista en el programa de gobierno.*<sup>88</sup> Hay que advertir que en España se otorga al Congreso de los Diputados. También es preciso mencionar que este sistema de control puede establecerse para efecto de que el Ejecutivo someta a referéndum un determinado proyecto de Ley, en este último caso se trata con más corrección de un referéndum, pues tratándose de un acto de gobierno normalmente son sometidos a plebiscito por la falta de efectos vinculativos del mismo.

11.6 Intervención del Congreso en la presentación anual del informe de gobierno (artículo 69 Constitucional). Este medio de control es muy relativo porque los efectos de la presentación del informe no son vinculativos, y ni la Constitución ni la ley orgánica señalan qué prosecución puede dar el Congreso al informe presentado, para efectos de responsabilidades.

<sup>88</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, "Funciones de control del Parlamento", en *El Poder Legislativo en la actualidad*, *op. cit.*, p. 74.

11.7. Función jurisdiccional del Parlamento. Como le corresponde a Berlín Valenzuela la acuñación de este tipo de control, citamos un párrafo de su texto en el que explica el sentido: "Se menciona como una función jurisdiccional que el parlamento realiza en un número cada vez menor de países, la que se refiere a la verificación de actos electorales, con el propósito de verificar y resolver si quienes resultan electos en un proceso electoral cumplieron con todas las especificaciones y requisitos exigidos por las leyes electorales (...) En estos casos, el parlamento realiza desde el punto de vista material toda una actividad de juzgador."<sup>89</sup> En nuestro orden constitucional estas facultades ya no le corresponden al órgano legislativo sino al judicial (Tribunal Federal Electoral), precisamente por ser actos materialmente jurisdiccionales.

11.8. Función de orientación política. Esta facultad reconoce en el Congreso una función política de alta importancia, en cuanto a que tiene que recoger la opinión del pueblo, su sentir, y registrar las demandas prioritarias de la población. Obviamente que esas demandas son las que si se satisfacen aseguran el apoyo electoral en las siguientes elecciones, por lo que está íntimamente relacionada, al menos en esta etapa, con la intervención en materia electoral. En un segundo sentido es *donde el Parlamento interviene para apoyar, modificar o rechazar el programa de orientación política del gobierno*.<sup>90</sup> En nuestra Constitución —artículo 26— y en su ley reglamentaria (Ley de Planeación) se establece que el Ejecutivo debe elaborar un Plan Nacional de Desarrollo, que organizará la planeación nacional, y que debe ser resultado de un consenso democrático, no forzosamente un referéndum, sino una consulta a los distintos sectores. En la Ley de Planeación se establece que el Plan Nacional de Desarrollo debe presentarse al Congreso de la Unión para que *opine* sobre el mismo, de esta forma se convierte en un órgano de consulta obligatorio, pero no se requiere su *aprobación*. El Plan Nacional de Desarrollo obliga a la administración pública internamente, no tiene efectos respecto a los particulares, sin embargo, refleja un programa de gobierno

<sup>89</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, p. 158.

<sup>90</sup> *Ibidem.* p. 155.

que, al menos en sus líneas generales debería aprobarse por el Congreso de la Unión, sin requerir de una mayoría calificada.<sup>91</sup>

Como se puede observar existen otros medios de control dentro de nuestra Constitución o en el derecho comparado. Habiendo explicado nuestros criterios de selección, consideramos que las líneas de este ensayo nos permiten conocer el alcance de las funciones de control que le corresponden al Congreso de la Unión en base al articulado de la Constitución vigente, y las concretas reformas que se pueden proponer contribuirán así lo creemos y lo queremos enormemente al equilibrio de poder entre el órgano legislativo y el ejecutivo, en nuestra realidad político-constitucional, que es como lo dijimos al iniciar tema esencial en el proceso de la reforma del Estado Mexicano.

<sup>91</sup> Alguna vez se ha manejado públicamente la peregrina idea de que este Plan Nacional de Desarrollo debería someterse a *referéndum*, esto es impensable por las intrincadas cuestiones técnicas que están involucradas. El Congreso de la Unión, como representante de la población, debe hacer esa función...