

LAS FUNCIONES DE CONTROL DEL SENADO EN RELACIÓN CON LA PREEMINENCIA DEL EJECUTIVO

MANUEL BARQUÍN ÁLVAREZ

Investigador del Instituto de Investi-
gaciones Jurídicas de la UNAM.

I. *Introducción*

El estudio del derecho constitucional ha oscilado, sucesivamente, entre dos tipos de enfoques: el que se dirige hacia una consideración exclusivamente normativa del Estado, y el exuberante estudio que pretende tener por objeto la totalidad de la sociedad, a través de un verdadero sincretismo metódico, en el que el derecho no es más que un elemento incidental del análisis, o una superficial referencia e incluso, en algunas ocasiones, se le considera como un elemento limitante de la libre expresión de una opción constituida por una organización espontánea y preferible de la sociedad, cuya enunciación, en términos generales y abstractos, dificulta su verificación en otro terreno que no sea el de las demostraciones teóricas y, por ello, en la mayor parte de los casos no trasciende del terreno de la utopía.

No obstante, la mejor demostración del carácter que tiene el derecho como imprescindible instrumento de la sociedad y, consecuentemente, como inevitable objeto de estudio por parte de las ciencias sociales, resulta de la experiencia histórica de más de cinco mil años, a través de los que es dable observar que las sociedades que rebasan un nivel mínimo de complejidad requieren la elaboración de un sistema de marcos normativos, escritos o consuetudinarios, que permiten interpretar y ordenar las conductas humanas a través de la formalización de un mínimo de reglas de competencia, procedimiento y sanción.

El estudio de las instituciones del gobierno constitucional requiere la utilización de los métodos y conclusiones de las demás ciencias sociales que estudien al Estado, ya que si se perdieran de vista las implicaciones y consecuencias que en la vida social tienen, carecería de interés su estudio desde el punto de vista de la sociedad y resultaría parcial e incompleto desde el punto de vista del jurista, toda vez que las constituciones no son únicamente los instrumentos que las contienen, ni el derecho constitucional es el estudio y la escueta comparación de tales textos.

Las constituciones, desde el punto de vista del derecho, son los sistemas de interpretación y creación normativa de los actos y órganos de la sociedad, en su nivel más general y abstracto, de tal manera que su estudio no puede estar desvinculado de las implicaciones políticas, económicas y sociales que, subyacentes, condicionan las normas constitucionales e incluso son, a su vez, efecto de la vigencia y aplicación de las mismas.

Del propio orden de las ideas expuestas en el párrafo anterior, se desprende que el análisis que aquí se desarrolla considera la norma constitucional como su objeto principal de reflexión, ya que de otra manera se incurriría en los errores que se han señalado con anterioridad, pues al perderse de vista el marco jurídico de referencia que permite interpretar las conductas de órganos y particulares, el análisis del funcionamiento estatal se diluiría en una intrincada maraña de actos y relaciones anecdóticas, cuya mutua vinculación no tiene otra explicación común que el propio orden jurídico, que preside y condiciona todas las posibles relaciones que se dan regularmente en la sociedad.

El particular enfoque con que se aborda el objeto de estudio por considerar coincide, además, con el propósito que anima —acertadamente— al presente congreso, mismo que se refleja en la denominación que se le ha dado. Por ello, en la presente comunicación se habrán de analizar los factores o elementos normativos de la constitución que determinan, por sí mismos o entendidos e interpretados en el contexto de la vida política nacional, la preponderancia que asume o detenta el poder ejecutivo con relación a los otros dos poderes constitucionales y su interrelación con las facultades de control que se otorgan al Senado.

El presidencialismo, como una de las alternativas que ofrecen las formas democráticas de gobierno, y sus derivaciones en los países que durante el presente siglo y el pasado lo han adoptado, adaptándolo a sus particulares condiciones políticas y sociales, ha seguido una evolución por demás conocida, por lo que no habrá de ser necesario formular una sinopsis de sus transformaciones, sino en la medida en que resulte pertinente para poder comprender las instituciones actuales.

La escasa relevancia que se ha dado a los factores de índole normativa que determinan la preponderancia del ejecutivo, se debe a la exageración de las dos tendencias a que nos hemos referido con anterioridad, i. e., por una parte, la consideración exclusiva y única de elementos normativos, lo que hace aparecer como irrelevantes y formalistas las trascendentes diferenciaciones de matiz entre nuestro instrumento de gobierno y el modelo que sirvió para el sistema que adopta la Constitución Federal Norteamericana de 1787. En consecuencia, es explicable que al interpretar ambos ordenamientos surjan diferencias, en algunos casos bastante profundas, que no son apreciables a la luz de un primer análisis.

Por otra parte, la desmedida importancia que se ha dado al estudio del

Estado, desde un punto de vista exclusivamente político o social, ha provocado la diseminación de la falsa idea de que el marco legal del Estado mexicano consigna una armoniosa relación de poderes, que la viciosa práctica y la torcida aplicación han venido a desvirtuar. De esta manera, la acción conjunta de los puntos de vista parciales ha venido a dificultar el estudio del planteamiento de las deficiencias del sistema, proporcionando una imagen falsa, cuyo enjuiciamiento se torna particularmente complejo y, frecuentemente, lleva a afirmaciones temerarias y acciones de dudosa eficacia.

En el caso del presidencialismo de los sistemas latinoamericanos —que ha sido calificado como presidencialismo reforzado o neopresidencialismo, según que se adopten los puntos de vista de André Hauriou¹ o de Karl Loewenstein—,² los datos de índole político y social, así como los antecedentes históricos, resultan indispensables para caracterizar y explicar las particularidades que los distinguen de su modelo original. En el caso concreto de la Constitución mexicana, los rasgos distintivos de la comparación a que se viene haciendo referencia pasan inadvertidos, debido a que frecuentemente se toma como único punto de referencia la Constitución norteamericana de 1787 y sus reformas, sin atender a las prácticas y costumbres que han venido a completar y modificar, a través de la interpretación, el contenido mismo de las normas que contiene la Constitución escrita; lo que se explica en razón de que debido a las características propias del sistema consuetudinario del derecho norteamericano y de los prejuicios del jurista de los sistemas predominantes legislados, se ha desconocido el estudio de las normas que no sean escritas, empobreciendo de esta manera la comparación y reduciendo la amplitud del estudio en detrimento de las conclusiones.

La aplicación de la teoría de Karl Loewenstein a la Constitución mexicana, que explica el equilibrio y armonía de un sistema constitucional como el resultado de la interacción de sus poderes, concertada a través de los controles interorgánicos e intraorgánicos,³ nos permite afirmar que su desequilibrio de poderes se debe a la reducción, casi imperceptible para el lego, de los controles interorgánicos de los poderes legislativo y judicial, y al incremento en los controles intraorgánicos en el congreso, cada una de estas variantes del sistema original, contempladas en forma aislada, pudieran carecer de importancia y quizá no fueran suficientes para establecer el predominio del ejecutivo, por lo que no es sino contempladas en su conjunto, actuando e interaccionando, como se puede tener una idea clara de su trascendencia en el funcionamiento del sistema. En con-

¹ Hauriou, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ediciones Ariel, S. A., 1971, pp. 840 y ss.

² Loewenstein, Karl, *Political Power and Governmental Process*, The University of Chicago Press, 1965, pp. 65 y ss.

³ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 164 a 167.

secuencia, su estudio en conjunto puede aportar una mejor visión de su función, que quizá su consideración aislada no lo permite, aun cuando ya hayan sido estudiadas con anterioridad.

La participación del Senado como órgano de control dentro del Estado es una consecuencia directa de la aplicación del principio de separación de funciones y, al propio tiempo, de la concurrencia de los poderes en la conformación de la voluntad del Estado; lo que constituye uno de los elementos por excelencia de la definición del Estado democrático moderno.

Las funciones de control pueden ejercitarse en dos modalidades, ya sea como resultado de la necesaria participación de dos órganos para la realización de un acto estatal complejo, o bien como el control discrecional y unilateral de un órgano estatal sobre otro. En la primera modalidad el control es recíproco y obligatorio, mientras que en la segunda es unilateral y facultativo.

La actividad que despliega el Senado, como la de cualquiera otro de los órganos del Estado, puede de manera inmediata repercutir sobre dos ámbitos: el de la población y el del gobierno. Naturalmente, no es posible pretender que la delimitación enunciada conserve una prístina nitidez, debido a que la acción del Senado que afecta directamente a algún otro o algunos otros órganos del gobierno, podrá tener —eventualmente— una influencia mediata o indirecta sobre el pueblo o viceversa; además, puede presentarse una hipótesis en la que se afecten simultáneamente las dos esferas de influencia.

La mayor parte de las facultades del Senado, cuya esfera de influencia directa está constituida por la población, se refieren a la creación de normas generales (leyes). Sin embargo, dichas facultades son compartidas por la Cámara baja, por lo que en sentido estricto corresponden al poder legislativo en su totalidad.

Una ulterior delimitación del tema podría fundamentarse en la distinción entre los poderes de los parlamentos occidentales, formulada por Duverger, quien los distingue en tres tipos: delimitación, control e impulso, las funciones que aquí se analizan son primordialmente las de control.⁴ Las facultades de delimitación se traducen en la función de definir los marcos en cuyo interior se ejerce el poder del gobierno, señalando básicamente las facultades legislativas, las facultades en materia de presupuestos, así como la ratificación de tratados. Sin embargo, la distinción formulada no admite una expresión tajante, debido a que las facultades en materia fiscal pueden ser de delimitación, cuando se refieren a la aprobación del presupuesto, y de control, cuando tienen por función verificar que las erogaciones del Estado se hayan conformado con lo previsto en

⁴ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ediciones Ariel, S. A., 1970, pp. 186 a 190.

el presupuesto. De esta manera, el criterio del orden o de la secuencia con que se suceden los actos, permite establecer cuándo se trata de un acto de delimitación y cuándo se trata de un acto de control, aun en el caso de que el mismo cuerpo ejercite los dos tipos de funciones.

La distinción entre los actos de control y de delimitación también se puede ejemplificar con la intervención del Senado, con relación a los tratados que suscriba el ejecutivo. En este caso, a pesar de tratarse de un acto intermedio,⁵ que tiene lugar después de la suscripción y necesariamente antes de la ratificación (actos cuya ejecución corresponde al jefe del Estado), se trata claramente de un acto de control, en virtud de que la ratificación es un acto que no implica el ejercicio de una facultad de decisión más allá de la autorización del Senado y, por otra parte, en nuestro sistema constitucional la aprobación de un tratado, a través del concurso de la voluntad del ejecutivo y el Senado, implica regularmente la generación de normas abstractas obligatorias, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional. Por lo anterior, la intervención del Senado implica dos acciones que, aunque simultáneas, pueden diferenciarse. Primeramente, el Senado debe examinar el contenido de tratado o convención propuesto para su ratificación, con el objeto de determinar si no existe oposición alguna entre la Constitución y este último. Finalmente, su aprobación constituye la primera fase del acto complejo, que junto con la ratificación del ejecutivo hace entrar en vigencia al conjunto de normas contenidas en el tratado o convención, incorporándolas al orden jurídico nacional. Por lo que es en función de la primera de las acciones del Senado que se puede caracterizar como una función de control, toda vez que la verificación se realiza contra el marco preestablecido por el poder constituyente y el legislativo, en su totalidad y en su calidad de órgano de delimitación de los actos del poder ejecutivo. Mientras que la acción del ejecutivo, al concurrir con la ratificación del Senado para dar vigencia al tratado o la convención puede asimilarse como una función materialmente legislativa y por ende de delimitación.

II. *Controles recíprocos y obligatorios del Senado y el ejecutivo ajenos a las funciones legislativas*

Dentro del sistema presidencial, el poder legislativo concurre con el presidente en el nombramiento de los funcionarios más importantes del Estado, e incluso en el nombramiento de los miembros del órgano titular del poder judicial. La necesaria intervención de los dos órganos, sin cuya coincidencia no serían posibles los nombramientos, pone de manifiesto la naturaleza bilateral y obligatoria que caracteriza este género de control.

⁵ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa, 1970, p. 395.

A) *Nombramiento de los miembros titulares del poder judicial*

La concurrencia del Senado en los nombramientos de los altos funcionarios de la nación, proviene de la imagen que los creadores de la Constitución norteamericana tenían de la Cámara alta, como un órgano de consejo del ejecutivo, lo que a su vez fue tomado del sistema de los gobiernos de las entidades que formaron la federación, donde las cámaras altas efectivamente desarrollaban tal papel.⁶ Por otra parte, la intervención del Senado tuvo como función evitar que los individuos que ocuparan los puestos de señalada importancia, cuyo desempeño afectaría necesariamente el interés general de la República, fueran nombrados con base en criterios subjetivos o por mero favoritismo.⁷

El mecanismo para la designación de los titulares del poder legislativo, actualmente vigente en nuestra Constitución, ha seguido al de la Constitución norteamericana, donde surgió tal mecanismo como resultado del compromiso entre el populismo y la aristocracia, de manera que la contrapresentación a la aceptación del sufragio prácticamente universal consistió en la elección indirecta del presidente y de los senadores, así como en la designación de los titulares del poder judicial por parte de estos dos últimos.⁸

En la Constitución de 1787 se estableció que el presidente deberá nombrar a los miembros de la Suprema Corte con el consejo y consentimiento del Senado, lo que implica que se trata de una participación que va más allá de una mera ratificación, pues el consejo puede incluir la posibilidad de proponer al ejecutivo los puntos de vista del Senado con respecto de la elección, o bien la manifestación del sentir de este último con respecto a las posibles alternativas. De esta forma, la consulta al Senado podría suponer la realización de varios actos y entrevistas previos al mero acto de ratificación por parte del mismo.

Lo anterior parece ser confirmado por el hecho de que la propuesta original, formulada el 21 de julio de 1787, y que en principio fue aprobada, establecía el nombramiento de los miembros de la Suprema Corte con la intervención exclusiva del Senado, por lo que la fórmula transaccional con la participación del ejecutivo —adoptada el 14 de septiembre del mismo año— no podría implicar la reducción de la participación de la Cámara alta a su mínima expresión, sino en todo caso un equilibrio entre los dos poderes.⁹

⁶ Cfr. Bryce, George, citado por Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 139.

⁷ Cfr. Ruiz, Eduardo H., citado por Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional*, p. 769 y *The Federalist*, The New American Library, 1961, núm. 76, pp. 457 a 459.

⁸ García Pelayo, Manuel, "Derecho constitucional comparado", *Revista de Occidente*, 1964, p. 337.

⁹ Cfr. Black, Jr., Charles L., "A Note on Senatorial Consideration of Supreme Court Nominees", en *The Yale Law Journal*, vol. 79, núm. 4, March 1970, pp. 661 y 662.

FUNCIONES DE CONTROL DEL SENADO EN RELACIÓN AL EJECUTIVO 71

La intervención del Senado posee una especial importancia tratándose de los nombramientos de los funcionarios judiciales, a diferencia de los nombramientos de los altos funcionarios del ejecutivo, pues además de ser individuos que no se encuentran bajo la responsabilidad del ejecutivo y cuyas resoluciones afectan directamente a los gobernados, pueden modificar o aun impedir la ejecución de la política general establecida por el legislativo y el ejecutivo, a través de la *Judicial Review*, así como paralizar la acción del ejecutivo tendiente a llevar a la práctica los principios de la política gubernamental, tal como sucedió en el caso del bloqueo que ejerció la Suprema Corte de los Estados Unidos a la política del *New Deal*, durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt.¹⁰

En ambos sistemas, la intervención del Senado es relativamente más reducida que la del ejecutivo, por lo que concierne al nombramiento de los miembros del órgano supremo de poder judicial, pues la Cámara alta nunca está en posibilidad de elegir al sujeto que considere idóneo, y el eventual rechazo del candidato propuesto por el ejecutivo, no le garantiza que el que proponga este último en sustitución, sea más próximo al ideal del Senado.

Lo anterior, aunado al hecho de que el nombramiento de miembro de la Suprema Corte es vitalicio y su destitución sólo procede por responsabilidad oficial o penal y, por lo tanto, escapa al control de los demás órganos, aun del propio electorado, explica ampliamente por qué su elección es particularmente importante, en especial por lo que respecta a sus convicciones o concepciones ideológicas, políticas o jurídicas, ya que éstas necesariamente influirán en sus decisiones. No obstante, es necesario reconocer que los antecedentes personales del candidato, que eventualmente pudieran tener repercusión en su comportamiento, después de la designación, a pesar de constituir un motivo de controversia antes de su nombramiento e incluso condicionar finalmente su rechazo, no implica necesariamente que se trate de un elemento de juicio objetivo en todos los casos. Por ejemplo, durante el gobierno de Calvin Coolidge, algunos senadores progresistas se opusieron al nombramiento de Harlan Fisk, como miembro de la Suprema Corte, debido a que había trabajado como abogado representante de grandes compañías y, consecuentemente, se temía que su gestión fuera parcialmente favorable a los intereses de la iniciativa privada; sin embargo, una vez electo, se dio a conocer como uno de los líderes del ala liberal de la Corte.¹¹

En nuestro sistema, los riesgos apuntados son considerablemente menores, en virtud de que las resoluciones del poder judicial que sientan

¹⁰ Westin, Alan F., "Liberty, Justice and Law", en la obra: *Politics and Government in the United States*, editada por Alan F. Westin, Harcourt, Brace and Wood, 1965, p. 506.

¹¹ Truman, David B., "The President, Congress and the Executive Branch", en: *op. ult. cit.*, p. 360.

precedentes legales, tienen un ámbito de validez considerablemente más restringido, merced a que sólo se aplican con respecto de aquellos que pueden llevar sus negocios ante un tribunal federal, ya que con fundamento en la fracción II del artículo 107 no puede producirse una declaración general de inconstitucionalidad.

Por otra parte, la definitividad de los cargos de ministro de la Suprema Corte de Justicia es menos terminante en nuestro sistema, a causa de que el artículo III permite la destitución de los mismos por "mala conducta", siempre que el ejecutivo así lo solicite a la Cámara de Diputados y a la de Senadores, sucesivamente. En consecuencia, el problema que representa la dificultad de hacer políticamente responsable a un miembro del poder judicial, por sus convicciones y su conducta, es distinto en nuestro sistema, ya que su ingerencia en la determinación de la política general, a través de la creación de normas abstractas, es considerablemente menor, al mismo tiempo que la posibilidad de removerlo es mucho más amplia.

En el caso de Norteamérica es particularmente relevante, porque permite ilustrar el funcionamiento de un mecanismo legal muy próximo al nuestro. El Senado se ha negado a consentir el nombramiento propuesto por el ejecutivo de algunos de los jueces de la Suprema Corte de los Estados Unidos, con fundamento en dos causas: por la inconveniencia de los puntos de vista y la ideología de los candidatos, o por abrigar dudas sobre su capacidad profesional. Dentro del primer supuesto se encuentra el caso de Jeremiah Sullivan, eminente juez y abogado, quien fue rechazado por el Senado en el año de 1861 con motivo de sus convicciones sobre la esclavitud, así como el de John J. Crithenden, quien fue excluido en el año de 1829 por su filiación política. Por último, el caso de Wolcott, cuyo nombramiento fue rechazado con base en consideraciones sobre su posición política y sus posibilidades profesionales.¹² El pensamiento y convicciones del candidato, como factor de elegibilidad, ha sido expresado en forma por demás afortunada, por Charles L. Black:

En un mundo que es consciente del hecho de que la filosofía social de un hombre influye en su comportamiento como juez, dicha filosofía constituye un factor de su idoneidad.¹³

Por último, en lo que concierne a nuestro sistema, cabe afirmar que la eventual oposición del Senado sería superable a través del mecanismo que enuncia el artículo 96, en virtud del cual, tras la reiteración de la negativa del Senado, el tercer nombramiento que someta el ejecutivo surtiría sus efectos provisionalmente, aun en caso de ser rechazado, hasta

¹² Black, Jr., *op. cit.*, pp. 662 y 663.

¹³ *Idem*, p. 663.

el nuevo periodo de sesiones en el que podría ser cuestionado nuevamente por el Senado y, eventualmente, separado de su encargo el funcionario nombrado provisionalmente. Sin embargo, en la práctica constitucional de nuestro país, no ha sido necesario recurrir al procedimiento descrito, pues el Senado no ha objetado los nombramientos que ha propuesto el ejecutivo.

El Senado está facultado para conocer de las renunciaciones y licencias que los ministros de la Suprema Corte presenten al presidente, otorgando o negando su consentimiento (fracción VIII del artículo 76 de la Constitución); y desde el punto de vista de las repercusiones en el sistema político de tales renunciaciones y licencias, cabría señalar que el Senado podría impedir que el ejecutivo forzara una renuncia de un ministro de la Suprema Corte, coartando la independencia del poder judicial. Sin embargo, tal circunstancia supondría un conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo y, necesariamente, una gran independencia del segundo con respecto del primero.

Por último, cabe mencionar que, de acuerdo con la fracción V del artículo 79, la comisión permanente puede aprobar los nombramientos de los miembros de la Suprema Corte que proponga el ejecutivo, así como también aprobar las solicitudes de licencia que presenten cuando el Congreso esté en receso (normalmente del 1º de enero al 31 de agosto).

El carácter poco representativo de la comisión permanente y la imprecisa utilidad de sus funciones, ya han sido señaladas por varios autores, entre los que se distingue Tena Ramírez.¹⁴ Únicamente cabría agregar que dentro de un presidencialismo reforzado, la existencia de la comisión permanente podría permitir la atenuación del control del Senado sobre los nombramientos, como sea que la comisión permanente es —como ya indicamos— un cuerpo no representativo y notablemente más reducido, por lo que podría ser mucho más susceptible a las presiones del ejecutivo y, naturalmente, se encuentra en una posición notablemente menos ventajosa con respecto de la del Senado, por lo que se refiere a la posibilidad de oponer una fuerza equilibradora a la del ejecutivo.

B) *Nombramiento de altos funcionarios de la administración general*

El Senado, en los términos de la fracción II del artículo 76, tiene la facultad de ratificar los nombramientos de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

La intervención del legislativo en el nombramiento de altos funcionarios de la administración pública, constituye la instrumentación de uno

¹⁴ Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 40 y ss.

de los controles del primero sobre el ejecutivo, con un gran arraigo en el constitucionalismo democrático. Sin embargo, el sistema mexicano ofrece una variante con respecto del sistema original del presidencialismo, por lo que respecta a los secretarios de Estado, quienes en los Estados Unidos son propuestos por el presidente y nombrados con el consejo y consentimiento del Senado (segundo párrafo de la sección segunda del artículo II).

En consecuencia, en la Constitución norteamericana existen tres tipos de nombramientos: los de los funcionarios que deberán hacerse con la intervención del Senado, a quienes se les menciona en el texto constitucional; los que realiza el presidente, siempre que la propia Constitución no señale un procedimiento específico, y todos aquellos nombramientos establecidos concretamente por la ley. La propia Constitución establece que dentro de estos últimos, las leyes podrán señalar los casos en que los nombramientos de los funcionarios inferiores pueden ser realizados exclusivamente por el ejecutivo, ya sea por el presidente o por los jefes de los departamentos.

En contraste con lo anterior, en el caso de la Constitución de 1917, existen tres tipos de nombramientos: a) los nombramientos absolutamente libres; b) los nombramientos que requieren ratificación de la Cámara de Diputados o de la de Senadores, y c) los nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley.

La primera de las categorías no existe en el presidencialismo clásico e indudablemente constituye uno de los mecanismos que hacen gravitar la balanza del poder en favor del ejecutivo, suprimiendo uno de los controles más importantes del legislativo sobre el ejecutivo, incluso, sobre la propia administración, por lo que podría ser uno de los elementos que configuren o denoten un presidencialismo reforzado y, por lo tanto, podría aumentar la lista de los indicadores de esta variante que el propio Hauriou enumera.¹⁵

La Constitución de 1824, que introdujo el presidencialismo y el sistema federal, también consagró el particular giro del libre nombramiento de los secretarios de despacho (artículo 110, fracción IV). La segunda Constitución Federal de 1857, ratificó el mecanismo mencionado (artículo 85, fracción II), para que, finalmente, la Constitución vigente ampliara el nombramiento y libre remoción al procurador general de la República, al jefe del Departamento del Distrito Federal y al procurador de Justicia del Distrito Federal.

Durante la conformación de la Constitución vigente, se propuso dentro del Congreso Constituyente la sujeción de los nombramientos de secretario de Estado a la aprobación de la Cámara de Diputados. Sin embargo, tanto la tradición constitucional mexicana, como las corrientes dominantes

¹⁵ *Supra*, nota 1.

FUNCIONES DE CONTROL DEL SENADO EN RELACIÓN AL EJECUTIVO 75

en la doctrina y, finalmente, la reacción frente al gobierno congresional que consagró la Constitución de 1857, hubiera hecho imposible su aceptación.¹⁶ Por otra parte, tampoco hubiera sido acertado modificar el sistema presidencial, en virtud de que la evolución histórica de nuestro país conduciría a la centralización política y económica, para lo que era indispensable contar con un mando unificado y fuerte que delinearía una política general.¹⁷

Además de la vigorosa defensa que hace Rabasa del presidencialismo y de un ejecutivo fuerte, en la actualidad, Tena Ramírez y Lanz Duret también se han pronunciado por la independencia de los secretarios de Estado frente al legislativo, a través del libre nombramiento y remoción de los mismos.¹⁸

Aun dentro del sistema político norteamericano, donde no se establece diferencia alguna entre los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte, los embajadores y los secretarios de Estado, el Senado no pone mayores obstáculos a las proposiciones del ejecutivo, debido a que se consideran como elementos auxiliares del mismo. Sin embargo, en algunos casos el Senado ha intervenido, desaprobando los nombramientos propuestos por el ejecutivo.

Las negativas del Senado a aprobar los nombramientos de secretarios de Estado, han sido relativamente escasas a lo largo de la historia de los Estados Unidos, y se han producido con base en criterios de índole política. El antecedente más remoto se localiza en el año de 1834, cuando se negó la aprobación de las propuestas que Jackson hizo de Roger B. Taney como secretario del Tesoro, debido a que accedió a retirar los fondos federales del Banco de los Estados Unidos, en cumplimiento de las instrucciones del propio Jackson, quien, anteriormente, ya había depuesto al anterior secretario del Tesoro, en virtud de que se había negado a cumplir lo ordenado por el presidente. En el fondo, el conflicto fue netamente político, a causa de que el banco favorecía los intereses del partido conservador, mediante el uso indebido que hacían de los fondos federales.¹⁹

Sin lugar a dudas fue Tyler el presidente que encontró mayor resistencia del Senado, pues la regla enunciada con anterioridad, según la cual los nombramientos de secretarios de Estado no son obstaculizados por el Senado, encontró una excepción en el caso del presidente citado, merced

¹⁶ Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 441.

¹⁷ Barquín Álvarez, Manuel, "La desaparición de poderes en las entidades federativas", en *Revista Jurídica Veracruzana*, núm. 2, abril-junio de 1975, pp. 40 y 41.

¹⁸ Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, Norgis Editores, México, 1959, p. 231.

¹⁹ Cfr. James, Louis C., "Senatorial Reflections of Presidential Nominations of the Cabinet. A Study in Constitutional Custom", en *Arizona Law Review*, vol. 3, núm. 2, Winter 1961, p. 234.

a que en un periodo de dos años la Cámara Alta se negó a aprobar cuatro nombramientos. También en este caso la razón de la negativa del Senado tenía móviles exclusivamente políticos. En efecto, el conflicto entre los dos poderes tenía su origen en la pugna del presidente, conservador con tendencias liberales, y su propio partido, que consideraba que sus ideales eran demasiado próximos a los que sustentaban los liberales. Por las mismas razones, se negaron a aprobar el nombramiento de Caleb Cushing, como secretario del Tesoro y en el caso de David Henshaw, que fue propuesto para ocupar la Secretaría de Marina, la negativa obedeció al hecho de que Hanshaw era liberal. Finalmente, la pugna entre legislativo y presidente llegó a tal grado que el primero trató de deshacerse del segundo a través del *Impeachment*.²⁰

Andrew Johnson fue otro de los presidentes norteamericanos que entraron en grave conflicto con el Congreso, e incluso estuvo a punto de ser depuesto a través del *Impeachment*; y también fue obstaculizado por el Senado, quien difería de su política tibia con respecto de la integración de los negros, después de la Guerra de Sucesión. Por añadidura, el candidato que propuso para ocupar el cargo de abogado general de los Estados Unidos, Henry Standbery, había intervenido en su defensa ante el *Impeachment*.²¹

En este siglo, las negativas del Senado también se han basado en criterios políticos, tanto en el caso de Charles B. Warren, a quien Calvin Coolidge propuso para abogado general y fue objetado por los republicanos liberales y los demócratas, entre otras razones por haber sido abogado de la Michigan Sugar Co., sospechosa de monopolizar el azúcar.²² Así como en el caso de Lewis Strauss, quien fue rechazado por el Senado durante la gestión de Eisenhower, por haberse opuesto a la política de desarrollo de la energía nuclear y, en particular, al régimen de propiedad pública que se preveía para las plantas e instalaciones atómicas.²³

La sucesión de casos expuestos con anterioridad, parece fundamentar el punto de vista de Louis C. James, para quien la intervención del Senado ha sido desvirtuada en la práctica, merced a que se utiliza con fines políticos y por razones de partido, en vez de servirse de ella para los propósitos de garantizar la capacidad y objetividad del nombramiento.²⁴

Sin embargo, teniendo en cuenta que actualmente el peligro para la democracia, dentro de los sistemas presidenciales, no está precisamente en el Congreso, sería conveniente reflexionar en el hecho de que la intervención del Senado en los nombramientos de los secretarios de Estado constituye otro más de los supuestos del control del legislativo sobre la

²⁰ Cfr. James, Louis C., *op. cit.*, pp. 239 y 248.

²¹ Cfr. *Idem*, pp. 249 y 253.

²² Cfr. *Idem*, pp. 253 y 261.

²³ Cfr. Truman, David B., *op. cit.*, p. 360.

²⁴ James, Louis C., *op. cit.*, p. 261.

FUNCIONES DE CONTROL DEL SENADO EN RELACIÓN AL EJECUTIVO 77

administración, ya que a causa de este hecho, el jefe del ejecutivo en turno, así como los altos funcionarios de las dependencias y los posibles candidatos a serlo, están permanentemente interesados en mantener una relación de cordial cooperación con las respectivas comisiones internas del Senado, para cada uno de los ramos de la administración, ante la posible eventualidad de que las experiencias anteriores puedan servir como antecedente a la resolución del Senado, aceptando o rechazando la proposición del ejecutivo para el nombramiento del secretario correspondiente.

Por otra parte, la objeción a las negativas del Senado, basadas en cuestiones puramente políticas, no es absoluta, ya que, tratándose de puestos cuya actividad no puede menos que calificarse de política o con una fuerte proyección política, todos los factores de esta índole deben tomarse en cuenta, particularmente por lo que se refiere a la ideología y principios que hayan guiado en su acción política a los candidatos propuestos, debido a que necesariamente habrán de reflejarse en su actividad, sobre todo teniendo en cuenta que su papel distaría mucho de consistir en una actividad netamente técnica. Naturalmente, no se implica aquí en el concepto de elementos de índole política a las actividades o actitudes determinadas por los vínculos personales del sujeto y el compadrazgo político, así como a ningún otro elemento de juicio absolutamente subjetivo. Por lo tanto, sería conveniente analizar la apreciación de L. C. James, pues si bien en los casos de Henshaw y Cushing las objeciones de índole política fueron subjetivas y prejuiciosas, no se puede sostener lo mismo con respecto de los casos de Taney y Warren.

El segundo tipo de nombramientos en que concurre el presidente para designar a los funcionarios que desempeñan los altos cargos de la federación, regulados constitucionalmente, es el de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, donde también se prescribe la aprobación del Senado (artículo 76, fracción II), sujetándolos, por lo demás, a los términos en que lo dispongan las leyes. Dentro de la regulación de las facultades del presidente de la República con respecto de los nombramientos referidos, se observan detalladamente los diversos tipos de éstos, razón por la cual se contempla su regulación en fracciones diferentes (artículo 89, fracciones II a V).

Es de hacer notar que tanto en el artículo 76, fracción II, pero más concretamente en la fracción III del artículo 89, se hace evidente la ascendencia de nuestra Constitución en el sistema norteamericano. En efecto, en este caso es aun más patente, debido a que se trata de una imitación extralógica, ya que el texto del número 2 de la fracción segunda del artículo II, de la Constitución de los Estados Unidos se refiere a embajadores, otros ministros públicos y cónsules (*ambassadors, other public mi-*

nisters and consuls), y la Constitución mexicana repite íntegramente la enumeración, sin que sea posible inferir claramente si por ministros se entiende a los de la Suprema Corte, a los secretarios de Estado o a los ministros plenipotenciarios. Obviamente, no se trata de ninguno de los dos primeros casos, pues la fracción xviii del artículo 89 se refiere a ellos en concreto y, además, tampoco fue ésa la intención de la Constitución norteamericana, donde los miembros de la Suprema Corte se llaman *Justice*; tampoco se puede referir a los secretarios de Estado, a pesar de que el artículo 29 los llama también ministros, en virtud de que la fracción xi del artículo 89 se ocupa de ellos.

Hecha la salvedad anterior, cabe señalar que la intervención del Senado en los nombramientos de los embajadores y cónsules se debe a la naturaleza de consejo del ejecutivo que se le otorgó en la Cámara Alta, a la que ya se ha hecho mención, especialmente por lo que hace a la conducción de las relaciones exteriores, pues como se recordará, la aprobación del Senado es indispensable para la ratificación de los tratados que suscriba el ejecutivo.

La fracción iv del artículo 89, que se refiere al nombramiento de los cónsules y demás jefes superiores de las fuerzas armadas y los funcionarios mayores de Hacienda, constituye una verdadera creación de nuestro sistema, ya que no aparece regulada en la Constitución norteamericana.

La introducción de la regulación constitucional de los nombramientos de los altos jefes de las fuerzas armadas, data de la Constitución de 1824, donde se regulaban en el artículo 110, fracción v, junto con la de los empleados superiores de Hacienda, cuyo nombramiento también requería el concurso del Senado.

En términos generales, los argumentos que respaldaron la ingerencia del Senado en los nombramientos de otros altos funcionarios de la federación son válidos para este caso, por lo que no se insistirá en su innecesaria reiteración. Por último, a riesgo de formular una afirmación obvia, resulta importante poner de relieve el hecho de que la Constitución sólo requiere el concurso del Senado para el nombramiento de los funcionarios a los que se ha hecho referencia, pero no así para su remoción, que es libre en el caso de los altos funcionarios de Hacienda y de los agentes diplomáticos, por disposición expresa de la Constitución (artículo 89, fracción ii), haciendo omisión de la regulación de la remoción de los jefes superiores de las fuerzas armadas.

La comisión permanente puede sustituir al Senado en la aprobación de los nombramientos del ejecutivo a que se ha hecho referencia, por lo que cabría remitir a lo dicho con anterioridad, en ocasión del análisis del nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, también con el objeto de evitar reiteraciones.

La última de las clases de nombramientos dentro del ámbito de la

administración pública, se refiere a todos aquellos cuyo nombramiento se regula por medio de leyes ordinarias, y en el que se incluyen a los demás oficiales del Ejército y la Armada, distintos de los coroneles y generales (artículo 89, fracción IV), y los demás empleados de la burocracia federal (artículo 89, fracción II, *in fine*).

Independientemente de que no sea relevante para el presente estudio, cabe señalar que la regulación del nombramiento de estos últimos, así como la regulación de sus derechos sobre las plazas o bases, constituye uno de los factores que tienden a favorecer una política más profesional e imparcial dentro de la administración pública, cimentan la posibilidad de una carrera administrativa y disminuyen las consecuencias políticas y administrativas del “patronazgo” del ejecutivo, cuya eliminación se considera como un elemento necesario para evitar la preponderancia del ejecutivo y lograr el equilibrio de los poderes.²⁵

C) *Impeachment, Tratados y Guardia Nacional*

Finalmente, existen otras funciones de control por parte del Senado, que son ajenas a las funciones legislativas y que se encuentran consignadas en las diversas fracciones del artículo 76. Todas ellas, por distintos motivos, no aportan indicadores útiles para evaluar el control del Senado sobre el ejecutivo.

El Senado está facultado para aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo con potencias extranjeras (artículo 76, fracción I). En términos generales, la disposición normativa coincide con la de la Constitución norteamericana, salvo por lo que respecta a la inclusión de las convenciones, que no contempla esta última.

Las facultades a que se hace referencia han servido como un formidable medio de control en el sistema norteamericano, permitiendo la intervención constante del Senado en la política exterior, a tal grado, que al final de la Primera Guerra Mundial condujo a la política del aislacionismo, ya que como se recordará, la oposición del Senado impidió que el ejecutivo —ocupado en aquel entonces por el presidente Woodrow Wilson— se viera en la posibilidad de ratificar el Tratado de Versalles y se afiliara a la Sociedad de las Naciones.²⁶ Sin embargo, 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 del ejecutivo, por ejemplo, en los doce años que corresponden a los gobiernos de los presidentes Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines, no se registró ninguna oposición o reserva, que permitiera servir como elemento de aná-

²⁵ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 191.

²⁶ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 396; Truman, David B., *op. cit.*, p. 302.

lisis para determinar el grado de efectividad de la norma que consigna el control que se estudia.

Las fracciones III y IV del artículo 76 le otorgan al Senado, respectivamente, las facultades para autorizar la salida de tropas nacionales fuera del territorio nacional, el paso de tropas extranjeras por el propio territorio nacional y la estación de navíos de guerra extranjeros en aguas mexicanas. La segunda de las fracciones aludidas le otorga la facultad de autorizar al presidente de la República para disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados.

No obstante que las funciones referidas con anterioridad están íntimamente ligadas con las facultades del ejecutivo, para disponer de las fuerzas armadas, carecen de relevancia para el presente estudio, debido a que la primera de las facultades se ejercita esporádicamente y salvo condiciones excepcionales no tiene relevancia para el funcionamiento del Estado. Por lo que respecta a la segunda de las atribuciones, resulta también irrelevante, porque no se ha organizado la guardia nacional.

Conforme al artículo 76, fracción V, en relación con el artículo 108, último párrafo y el artículo 109, último párrafo, corresponde al Senado erigirse en gran jurado para conocer de la acusación que de la Cámara de Diputados formule sobre la responsabilidad del presidente de la República, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Cabe afirmar que durante la vigencia de la Constitución, la disposición no ha puesto nunca en peligro la permanencia del ejecutivo, lo que no se puede afirmar con respecto de la disposición similar que consigna la Constitución norteamericana, que durante el siglo pasado llevó a un presidente, Andrew Johnson, hasta el punto de ser depuesto por el Senado, sólo que no se lograron reunir los votos necesarios.²⁷ En este siglo, el caso de Richard Nixon es suficientemente ilustrativo, aun cuando no se haya llegado a pronunciar el Senado, pues su renuncia obviamente fue provocada por la amenaza de una decisión negativa para el presidente de los Estados Unidos, tanto en lo personal como en su carácter institucional.

Las demás funciones que le corresponden al Senado no pueden calificarse como facultades que impliquen un control sobre el ejecutivo, por lo menos no un control inmediato; sin que por ello pueda pretenderse que carecen de significación en el sistema político mexicano, particularmente por lo que corresponde a la facultad contenida en la fracción V del artículo 76, la desaparición de poderes en las entidades federativas, que equivale a la intervención federal de otros países.²⁸

²⁷ Cfr. James, Louis C., *op. cit.*, p. 252.

²⁸ Cfr. Barquín Álvarez, *op. cit.*, *passim*.

III. *El control del Senado y su participación en el proceso legislativo*

El control de los parlamentos sobre la creación normativa, al nivel de las normas generales y abstractas, la aprobación de los presupuestos de ingresos y de egresos del Estado, junto con la organización y disposición de las medidas para mantener las fuerzas armadas, han constituido la piedra de toque del poder del Parlamento frente al ejecutivo y, consecuentemente, del equilibrio de poder que permite la operatividad del sistema democrático. Por lo que, de alguna manera, el presidencialismo reforzado presupone la preminencia del ejecutivo a través de la disminución del poder del Congreso.²⁹

Los factores que en el sistema constitucional mexicano contribuyen al predominio del ejecutivo, por lo que se refiere al proceso legislativo, son de índole estrictamente normativa o se derivan de la estructura y funcionamiento propio del sistema político. De entre los factores que cabe ubicar dentro del primer grupo, encontramos fundamentalmente dos: a) la función legislativa, la cual no es en realidad privativa del poder legislativo, toda vez que se trata de una función compleja en que interviene también el ejecutivo; b) la estructura interna del poder legislativo, que difiere grandemente de la de su modelo original, donde los controles intraorgánicos e interorgánicos no favorecen al ejecutivo, en la medida en que lo favorecen en nuestro sistema. Los factores que se derivan de las características del sistema político, que serán abordados con posterioridad, con las limitaciones propias que se derivan del hecho de ser elementos metajurídicos que desbordan el presente enfoque y, consecuentemente, impiden su estudio exhaustivo.

Para tener una visión completa de la intervención del Senado en el desarrollo de las funciones gubernamentales es imprescindible analizar su participación en el proceso legislativo; sin embargo, tal análisis tendrá necesariamente las mismas limitaciones que la intervención del Senado tiene con respecto de la función legislativa.

El Senado, como órgano integrante del Congreso, participa de las limitaciones que el presidencialismo imprime con relación a la función legislativa, además de las limitaciones que derivan de las características propias del grado en que participa en la creación de las normas abstractas de mayor generalidad dentro del orden jurídico total.

Con el objeto de delimitar nuestro análisis al tema objeto de estudio, se procederá, en primer término, a abordar las funciones y limitaciones del poder legislativo en el proceso legislativo, para posteriormente analizar las limitaciones del Senado que se derivan de la distribución de funciones que introduce el bicameralismo.

Las funciones legislativas del Congreso de la Unión, pueden ser con-

²⁹ Cfr. *Supra*, nota 1.

templadas alternativamente como de naturaleza delimitativa, en cuyo caso preceden en el tiempo a la acción del ejecutivo y la condicionan, o bien, de naturaleza correctiva, cuando una vez producida ésta, el Congreso la aprueba, tácita o expresamente, a través de la preservación o ampliación de las normas que le permiten y autorizan el ejercicio de las facultades concedidas con anterioridad, o de lo contrario, la reprueban y, en consecuencia, retira la autorización o restringen su amplitud, lo que en virtud del principio de legalidad del Estado de derecho, implica la desaparición o reducción de las facultades del ejecutivo.

La amplitud de las facultades que el Congreso puede atribuir al ejecutivo, en cumplimiento de las normas constitucionales, pueden implicar su fortalecimiento o debilitamiento con respecto de los demás poderes, en la medida en que las facultades se vean multiplicadas por las leyes reglamentarias. La amplitud o restricción de las facultades concedidas puede repercutir también en el ámbito de los gobernados, por lo que a través de la función legislativa se puede ejercer, virtualmente, un control inmediato sobre el ejecutivo y mediato sobre los gobernados, modificando el equilibrio de poderes en el primer caso, o limitando la intervención del gobierno en la esfera de acción de los particulares, en el segundo caso.

Por lo que se refiere al orden jurídico mexicano, como se desprende de las facultades consignadas expresamente en las diversas fracciones del artículo 73, así como de las que en forma dispersa se incluyen en otros artículos, verbigracia; en la fracción I del artículo 104 y los artículos 29 y 49 de la Constitución, parecen existir elementos suficientes de control del legislativo sobre el ejecutivo, si se tiene en cuenta que a través del ejercicio de las mismas, el poder legislativo determina los lineamientos generales de la política general del Estado, fijando los linderos dentro de los que se deberán ejercitar las facultades que le otorgan las leyes del ejecutivo.

A la larga lista de las facultades relacionadas en las primeras veintinueve fracciones del artículo 73, habría que agregar aquellas que se consignan en otros artículos y que son de particular relevancia, por ejemplo: la autorización de la suspensión de garantías que solicite el ejecutivo, la delegación de facultades legislativas al ejecutivo y, desde luego, todas aquellas que en virtud de lo dispuesto por la fracción xxx del artículo 73, se incluyen como facultades implícitas del Congreso, de entre las que se pueden encontrar algunas particularmente relevantes, por ejemplo: la regulación del turismo, actividad que en nuestro país asume una importancia significativa.

Finalmente, el Congreso cuenta con la posibilidad de influir sobre la organización de la administración centralizada del ejecutivo federal, toda vez que la ley de secretarías y departamentos de Estado, que define las funciones y facultades de cada una de las dependencias, puede ser modificada por una ley del Congreso, lo que constituye otra forma más de

ejercer un control interorgánico sobre el ejecutivo. Sin embargo, el control que se ejerce a través de la participación del Senado en las funciones legislativas no parece ser tan efectivo como debiera, posiblemente por los factores que en seguida describiremos.

En el sistema mexicano, donde la intervención del ejecutivo en el proceso legislativo es clara y definida, la Constitución, a diferencia del modelo presidencial original, otorga al presidente el derecho de iniciativa, mismo que lo ha ejercitado en lo que podría llamarse en la práctica como un monopolio, merced al hecho de que a los otros órganos a quienes también lo otorga, se encuentran en la imposibilidad de competir con el ejecutivo, por diversas razones.

La absoluta preponderancia del ejecutivo en materia de iniciativa puede juzgarse de los elementos que exclusivamente con propósitos ilustrativos se presentan a continuación:

Dentro del periodo comprendido de 1946 a 1958, las iniciativas de importancia provenientes de la Cámara de Senadores se redujeron al Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral (27 de diciembre de 1947); el Proyecto de Declaraciones de Reforma y Adición a la fracción 1 del artículo 20 constitucional, que regula las garantías del proceso penal (28 de septiembre de 1948); iniciativa de Reformas a la Ley Electoral de los Poderes Federales (de 27 de enero de 1950); y el Proyecto de Reforma del artículo 412 de la Ley General de Vías de Comunicación (27 de diciembre de 1957).

El poder ejecutivo vuelve a participar en el proceso legislativo hacia su culminación a través del veto,³⁰ que en nuestro sistema no es absoluto, esto es, su persistencia se condiciona al hecho de que en el Congreso cada una de las cámaras decida aprobar el proyecto rechazado por el ejecutivo, por una votación de las dos terceras partes del total de los votos (artículo 72, inciso c).

En el sistema nacional, a diferencia del sistema original, el veto puede ser total o parcial, lo que permite mayor movilidad al ejecutivo, pues no se ve obligado a aprobar ningún acto de la legislatura en el que alguno de sus puntos le sea desfavorable, por temor a retrasar la tramitación de otros cuya aprobación sea recomendable o aun indispensable.³¹

El control interorgánico que se manifiesta a través del veto es constante, toda vez que este último no es más que la manifestación contraria, o de otro modo, la ausencia de la aprobación a que se refiere el inciso b) del artículo 72, aunque el veto, en sí, sea una forma de control facultativa, que no necesariamente se debe presentar permanentemente.

³⁰ La concepción del veto como una de las facultades materialmente legislativas, que implica la participación del ejecutivo en el proceso legislativo, ha sido adoptada por relevantes juristas, *cfr.* Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*. UNAM, 1969, p. 322.

³¹ Truman, David B., *op. cit.*, pp. 298 y 299.

La Constitución de 1857 no incluyó el mecanismo de control a que nos hemos referido, y desde este punto de vista, prácticamente desapareció la intervención del ejecutivo en el proceso legislativo, salvo por lo que concernía a la iniciativa. Sin embargo, conforme al marco constitucional, se desplazó del gobierno congresional de la Constitución de 1857 al sistema actual, se incrementó la participación del ejecutivo ampliando los efectos y la eficacia del veto.³²

Aunado a lo anterior, encontramos factores que no son estrictamente normativos, pero que influyen igualmente en la situación del ejecutivo, por lo que se refiere a su intervención en el proceso legislativo. El ejecutivo, a través de su constante contacto con la aplicación de las leyes, acumula una invaluable experiencia, que constituye una fuente inagotable de elementos que le permiten plantear la reforma o modificación de los ordenamientos legales, o la proposición de otros nuevos. Por otra parte, al pulsar continuamente la vida política del país a todo lo largo de la administración, puede juzgar cuál es el momento oportuno para su proposición. Asimismo, la complejidad del Estado industrial y, particularmente, en el caso del Estado mexicano, donde su intervención en el proceso económico y en otras áreas en que los gobiernos de los Estados típicamente capitalistas no intervienen, hace indispensable el concurso de profesionistas altamente especializados, con los que habitualmente cuenta el ejecutivo, pero no así el legislativo, entre cuyos miembros no es posible encontrar la gama suficientemente amplia de tales especialistas, ni es posible que se los allegue, en virtud de que las posibilidades presupuestales no les permitirían hacer los desembolsos que tales asesorías implicarían.

El segundo elemento ajeno a aspectos netamente normativos está constituido por las consecuencias del sistema de partido dominante, cuya influencia en el equilibrio de poderes es conocida, por lo que no parece necesario abundar en tal sentido, reduciéndome a poner de relieve que su existencia es uno de los factores que André Hauriou considera como uno de los elementos de definición del presidencialismo reforzado.³³

Las limitaciones más importantes del Senado, con respecto a las funciones del Congreso, se refieren a las facultades en materia hacendaria. Las iniciativas de leyes sobre empréstitos, contribuciones o impuestos deben presentarse inicialmente en la Cámara de Diputados (artículo 72, inciso *h*); sin embargo, su tramitación posterior es normal, por lo que no se trata propiamente de una limitación absoluta. Asimismo, la aprobación de la cuenta anual, que se debe prestar a la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez días del periodo de sesiones, tampoco queda excluida de las atribuciones del Senado (artículo 65, fracción *i*). El

³² Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 252 y 253.

³³ *Cfr.* Hauriou, André, *op. cit.*, p. 884.

presupuesto anual de egresos corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción v), por lo que el Senado queda excluido de su consideración; esta modalidad del presidencialismo mexicano constituye una aportación original que no se encuentra en el modelo norteamericano, y fue introducida en las reformas constitucionales de 1874, a través de las que se restableció el Senado, abolido en la Constitución de 1857 de orientación congresional y, consecuentemente, refractario a la idea de admitir el bicameralismo, que constituye uno de los más acreditados controles intraorgánicos del legislativo.

La redacción de la fracción iv del artículo 74 podría hacer prácticamente nugatoria la intervención del Senado en materia hacendaria debido a que, además de otorgar a la Cámara de Diputados la facultad de emitir el presupuesto de egresos, la faculta para discutir previamente los impuestos que al efecto deberán disponerse. No obstante, la extrema medida a que se refiere el artículo 74 ha sido atenuada, en razón de que se ha interpretado que la facultad de establecer los impuestos corresponde al Congreso, dando preferencia a los dispuesto por la fracción ii del artículo 65 constitucional. Por otra parte, el artículo 75 establece que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar la retribución de los cargos que establezca la ley, por lo que puede decirse que al dar primacía al Congreso se favorece la intervención del Senado.³⁴

IV. Estructura interna del Senado

El contrapeso de las facultades que se han otorgado al Senado como controles del ejecutivo, como se ha dicho con anterioridad, depende de la atenuación de la efectividad de los controles interorgánicos del Senado sobre el ejecutivo, el incremento de los controles interorgánicos inversos, y la existencia de controles intraorgánicos dentro del Senado que contribuyan a la preponderancia del ejecutivo.

En este punto nos ocuparemos de los elementos estructurales de la organización interna del Senado que sirven como controles intraorgánicos o que atenúan los controles interorgánicos sobre el ejecutivo. En primer término, y aun cuando no pueda señalarse como una causa de índole netamente normativa, se encuentra el sistema de partido dominante; sin embargo, existe una pléyade de disposiciones y modalidades en nuestro sistema constitucional a las que sí es posible calificar como jurídicas, que contribuyen, en su conjunto, al desequilibrio del sistema a favor del ejecutivo.

Las características que mencionaremos a continuación, tienden a hacer imposible la conformación dentro del Senado de un espíritu de cuerpo, de una tradición parlamentaria, de la acción permanente y experta que

³⁴ Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 331.

en otros sistemas ejercen las cámaras y que, consecuentemente, les permiten ser un elemento de verdadero peso frente al ejecutivo y, en general, un cuerpo con un sentido y una intervención precisa y definida en la vida política de un país.

En el artículo 55, fracción III, de la Constitución, se establece como requisito para la elección de senadores, que sean originarios del Estado o tengan una residencia mínima de 6 meses anteriores a la elección, lo que en sí constituye la negación misma del propósito de la segunda Cámara como representante de los intereses de los habitantes de las entidades federativas y como uno de los elementos que definen la necesaria descentralización del sistema federal, dejando tan sólo subsistente, como principal explicación del Senado, la utilización del bicameralismo como control intraorgánico del legislativo.

En el sistema nacional se aplica el principio de la no reelección a los miembros del Senado, aun cuando sólo sea relativa (artículo 59), lo que ciertamente no constituye un elemento de definición del Estado de derecho, sino exclusivamente cuando se refiere al poder ejecutivo. Por lo que la prohibición relativa de reelección no puede ser postulada como una disposición cuya inclusión en la Constitución favorezca a la causa de la democracia, ya que no es posible encontrarla como un requisito de esta última, ni en la doctrina, ni en la práctica, sino que por lo contrario, varios de los países calificados como democráticos permiten la reelección de los integrantes del legislativo y en algunos casos, como en el del modelo original del presidencialismo, constituye uno de los fundamentos de la mecánica interior de la organización del poder legislativo.³⁵

La prohibición de la reelección de los miembros del legislativo contribuye, notablemente, a hacer imposible la carrera política dentro del legislativo y, necesariamente, hace casi ineludible la necesidad de una carrera política que alterne la permanencia en el Congreso y la administración pública; excluyendo la profesionalización de la carrera política en el legislativo y, consecuentemente, abriendo la puerta a un espontaneísmo político que lleve a los simples ciudadanos automáticamente al poder, salvo que se haya participado antes en la administración pública o en la carrera judicial.

Estrechamente aunada a lo anterior, encontramos la reforma introducida en 1933, por medio de la cual se abolió la renovación parcial del Senado, lo que también contribuye a impedir que el legislativo desarrolle un espíritu de cuerpo y, consecuentemente, una auténtica independencia del poder ejecutivo.³⁶

La calificación de las elecciones de los senadores, por la propia Cámara (artículo 60), favorece la situación del grupo del partido mayoritario,

³⁵ Cfr. Blondel, Jean, *Comparative Legislatures*, Prentice Hall, 1973, p. 86.

³⁶ *The Federalist*, núm. 62, p. 380, Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 278.

que en el caso del sistema de partido dominante se vigoriza más todavía, pues no existe el peligro inminente de una reacción negativa por parte de la oposición en el periodo próximo legislativo, por ser más remota la posibilidad de perder la mayoría. Naturalmente, lo anterior sólo sería posible si la mayoría asumiese una actitud parcial y sectarista, lo que no parece remoto tratándose de política partidista; por lo menos así lo ha señalado el partido más fuerte de la oposición, en ocasión de recibir sus candidatos electos resoluciones negativas por parte de las respectivas cámaras, al calificar las elecciones de los mismos.

La posibilidad de que goza un representante popular para desempeñar alguna comisión o empleo en la federación o en los Estados, por las que disfrute sueldo (artículo 62), previa licencia que se le otorgue y durante la cual ocuparía su puesto el suplente, quien como señala Tena Ramírez,³⁷ algunas veces desempeña el papel de testafierro del titular, anula parcialmente uno de los elementos más importantes de definición de la independencia de los poderes, el elemento *sine qua non* del equilibrio y operatividad del sistema de controles recíprocos.

Por lo que corresponde a la estructuración interna del Senado, cabría agregar que es posible la localización de elementos que determinan, en conjunto, la supremacía del ejecutivo. Karl Loewenstein señala, como un elemento de definición de la independencia del legislativo, la más absoluta autonomía para integrar y modificar las normas que rigen su estructura y procedimientos internos, sin interferencia de ningún otro órgano y, particularmente, del ejecutivo. Si bien es cierto que en nuestro sistema constitucional la estructura interna y el funcionamiento del legislativo se rige por el "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", lo que implicaría que se cumple con el requisito señalado, existen dos elementos que hacen pensar que la satisfacción del mismo pueda no ser del todo efectiva.

En primer término, cabe mencionar el hecho de que el reglamento de referencia fue reformado en algunos de sus artículos en el año de 1963; sin embargo, data en su mayoría del año de 1934, que pertenece a la década en que, como se desprende de las reformas introducidas en ella, se manifestó el presidencialismo reforzado en su apogeo, lo que obviamente no constituye una demostración, sino una explicación. No obstante, un análisis del reglamento proporciona elementos de mayor objetividad, dado que las normas procedimentales, fuera de lo que se pudiera afirmar con un enfoque simplista, no son una mera recopilación de trámites, sino que responden a una función cuyos propósitos penetran hasta la más sencilla norma, impregnando todo el sistema con el particular enfoque de la finalidad que se les asigne; así, las normas procesales de los países democráticos, además de servir como guiones para la actividad

³⁷ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 331.

de los jueces y las partes, responden a varios principios, cuyo respeto tienden a asegurar, como son la igualdad de las partes, la imparcialidad del juzgador, etcétera.

En el caso de las normas que regulan la estructura y el funcionamiento de los cuerpos colegiados deliberantes que integran el poder legislativo, la función es poner en juego los intereses y fuerzas que operan en una sociedad, con el objeto de que sea a través del diálogo, la negociación y las mutuas concesiones, como se tomen las determinaciones comunes, reduciendo al mínimo posible las confrontaciones violentas y las fricciones inherentes a todo proceso de ajuste y reajuste de grupos de intereses y puntos de vista diversos, que de otro modo llegarían a una colisión inevitable.

Es por lo anterior, que las normas que rigen el proceso legislativo en todos los países democráticos, tienden a reflejar las necesidades de libre juego de las fuerzas en que el propio legislativo participa, y tienden a asegurar su participación libre e independiente de las influencias de los demás órganos del Estado, hasta donde esto es posible.³⁸

No obstante, el fenómeno que se estudia en los párrafos precedentes no se manifiesta en nuestro sistema con la misma amplitud. En primer término, la regulación conjunta de los procedimientos parlamentarios de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores no se justifica, toda vez que ambas son distintas y obedecen a diversos propósitos. Por ejemplo, la Cámara de Senadores es mucho más reducida en número, por lo que sus procedimientos internos podrían ser más flexibles y su estructura interna más sencilla; en cambio, la Cámara de Diputados, por sus dimensiones, requiere una estructura interna más compleja y de procedimientos más rígidos. Lo aquí expuesto no constituye una nueva aportación en el derecho constitucional, ya que la estructura de las Cámaras del Congreso norteamericano, que son similares a las nuestras, responden a los principios ordenadores mencionados. En este caso, la comparación tiende a sugerir que, dada la gran semejanza que existe entre la conformación de ambos cuerpos con sus equivalentes en nuestro sistema, la misma razón podría ser aplicable, teniendo en cuenta, además, que han sido positivos los resultados. Naturalmente, la sugestión sólo se formula por lo que concierne a los aspectos positivos, y de ninguna manera se pretende que abarque algunos graves defectos o prácticas viciosas como el llamado *filibustering*.³⁹

La estructura interna de la Cámara de Senadores y, por ende, la de la Cámara de Diputados, coinciden superficialmente con la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, aunque en la práctica difieran profundamente. En la Cámara de Representantes de los Estados Unidos,

³⁸ Truman, David B., *op. cit.*, p. 386.

³⁹ *Idem*, p. 416.

los poderes de conducción del debate y programación de la agenda se encuentran distribuidos o se ejercen en forma conjunta por el *Speaker*, el líder de la mayoría y el *Committee on Rules*,⁴⁰ mientras que en el Senado mexicano se ejercen en forma centralizada por una sola persona, el presidente de la Cámara (artículo 21, fracciones III, IV, V, VI, XI, XIV y XVI), puesto de elección que obviamente ocupa un representante de la mayoría y, en nuestro sistema, de la mayoría permanente, dado el sistema de partido dominante. La comparación con el Senado norteamericano no es posible en este caso, ya que en él los procedimientos son mucho más sencillos y tales poderes se distribuyen entre el líder de la mayoría y el de la minoría, mediante la consulta y con la conformidad del Senado en su totalidad.

En las cámaras de ambos países, los asuntos pasan por las comisiones respectivas, antes de ser considerados por el pleno y, en ambos sistemas, los dictámenes de las comisiones permanentes son respetados y rara vez cambia la suerte de los mismos o sufren modificaciones en el pleno. Sin embargo, las comisiones, en su integración y funcionamiento, son completamente diferentes.

En el sistema mexicano, la selección de los candidatos que son puestos a la consideración del pleno, para integrarlos a las comisiones permanentes, son realizados por la llamada gran comisión, cuya figura procede posiblemente, del órgano que desempeña funciones semejantes en el sistema norteamericano: *The Committee on Committees*.

En el Senado norteamericano existe un *Committee on Committees* para cada uno de los dos partidos; dichos comités son integrados por los representantes de cada partido, de manera que siempre se encuentran representados los miembros del partido minoritario.⁴¹ En cambio, en el Senado mexicano existe una sola gran comisión, cuyos miembros, a pesar de las trascendentales y delicadas funciones que desempeña, se nombran por azar, lo que obviamente manifiesta un desconocimiento de las funciones y necesidades de un órgano legislativo (artículo 72, fracción IV del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Los miembros de las comisiones permanentes del Senado norteamericano son expertos políticos, con varios años de ejercicio, conocedores de la materia-objeto de la rama legislativa correspondiente. Además, han estado anteriormente en contacto con las dependencias administrativas del ejecutivo encargadas de la aplicación de las normas contenidas en la legislación, así como también con los grupos de presión interesados. En algunos casos, incluso los propios integrantes de las comisiones buscan ser electos para la comisión que más directamente esté vinculada con los

⁴⁰ *Idem*, pp. 389 y 395.

⁴¹ *Idem*, p. 399.

intereses concretos de sus representados; por ejemplo, los integrantes de la comisión vinculada con la legislación y los asuntos sobre agricultura provienen, primordialmente, de las regiones de economía predominantemente agrícola.⁴²

Sin embargo, no basta con la experiencia de los miembros cuyo continuo contacto con los problemas de la comisión correspondiente les ha permitido acumular una gran experiencia, sino que cada comisión cuenta con un equipo de asesores, técnicos y especialistas en la materia, que desarrollan funciones de consulta y apoyo. Según David Truman, en la década pasada, el Congreso contaba con un número aproximado de 23 000 empleados, de los que un buen número se reducía a labores administrativas, pero entre los que también se encuentra a los técnicos, especialistas y asesores de las diversas comisiones permanentes.⁴³

El asistente administrativo y el asistente legislativo son los dos puestos de mayor importancia; sin embargo, también revisten importancia los de asesor legal y secretario de prensa. Los individuos que integran los equipos de los senadores son personas capaces, e incluso algunos de ellos son brillantes, al grado de que podrían haber obtenido éxito en su carrera, de haber estado interesados en hacerla en forma independiente. En algunos casos, como en el de los senadores Kennedy, Johnson y Nixon, los miembros de su *Staff* fueron promovidos cuando ocuparon la Casa Blanca, ocupando puestos de importancia dentro de la burocracia.⁴⁴

En el sistema mexicano, los cuadros de técnicos que son consultados por los legisladores, a falta de suficiente presupuesto para contar con ellos en forma institucional, tienden a ser los que el ejecutivo les proporcione, de entre los vastos cuadros de especialistas altamente capacitados con que debe contar en las ramas correspondientes de la administración.

Los presidentes de las comisiones permanentes son los que nombran y disponen de los elementos humanos y materiales para dar el necesario apoyo a sus comisiones, manejando la agenda, dirigiendo los trabajos, presidiendo los debates y audiencias de su comisión, convocan a las sesiones de la comisión, designan a los presidentes de las subcomisiones, intervienen directamente en el debate del proyecto ante el pleno o designan al representante de la comisión; son políticos experimentados, y aunque no son necesariamente los de mayor antigüedad, se seleccionan de entre los de más antigüedad.⁴⁵ En cambio, en el Senado mexicano la elección del presidente de las comisiones recae, por orden, en el pri-

⁴² *Idem*, pp. 403-404.

⁴³ *Idem*, p. 408.

⁴⁴ *Cfr.* Huitt, Ralph K., "The Internal Distribution of Influence: *The Senate*", en la obra *The Congress and America's Future*, editada por David B. Truman, Prentice Hall, 1965, pp. 97 y 98.

⁴⁵ *Idem*, pp. 89 a 91.

FUNCIONES DE CONTROL DEL SENADO EN RELACIÓN AL EJECUTIVO 91

mero que haya sido nombrado y a su falta, ocupa la presidencia el que siga.

En los Estados Unidos, durante el estudio que la comisión realiza del asunto y siempre que su complejidad lo requiera, se pueden admitir audiencias con los particulares o funcionarios públicos interesados; es en este periodo cuando se manifiesta con más claridad la intervención de los grupos de presión acreditados en la Cámara, conforme a la ley de 1946, que regula su inscripción y actividades en la misma; es también en este periodo cuando intervienen los asesores a que se ha hecho referencia. En contraposición, en nuestro sistema, en donde no hay propiamente asesores, consultas, ni audiencias, el reglamento fija un plazo de cinco días para que la comisión respectiva conozca y dictamine el asunto, a su fiel saber y entender, en forma clara y fundada (artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos); así se trate de una ley que reforme el Código Civil o de la sofisticada regulación de aprovechamiento de la energía nuclear, o de la aprobación de un tratado suscrito por el ejecutivo para el intercambio de tecnología, o de la celebración de empréstitos, cuyas repercusiones sobre la deuda pública y su utilidad para el país deben ser objeto de un cuidadoso estudio. Pasado el término de cinco días, sin que el Senado en pleno y en sesión secreta amplíe el plazo a petición de la comisión, el presidente puede ordenar que el proyecto se retire de la comisión en cuestión y se entregue a otra (artículo 21, fracción XVI del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Por último, cabe señalar que el poder de supervisión del Senado sobre la administración se ejerce a través de las comisiones. Las comisiones que intervienen en el presupuesto de egresos pueden proponer la reducción de las partidas de las dependencias del ejecutivo. La comisión correspondiente puede llevar a cabo una investigación sobre las actividades y conducción de alguna de las dependencias del ejecutivo con la que esté directamente relacionada. Los principales funcionarios de las dependencias del ejecutivo deben obtener la aprobación, por parte del Senado, de los nombramientos que haga el ejecutivo en su favor. Además, al turnarse a la comisión legislativa respectiva un proyecto de ley vinculado con una dependencia del ejecutivo, ésta puede proponer la disminución o ampliación de sus facultades, a través de la legislación.⁴⁶ En nuestro sistema no le corresponden las primeras tres facultades, primeramente, porque el Senado no interviene en la configuración del presupuesto y, por lo que se refiere a la segunda de las facultades, no se le otorgan a ninguna de las dos cámaras en nuestro orden normativo, como tampoco se le otorga

⁴⁶ *Idem*, pp. 93 y 94.

al Senado intervención en el nombramiento de los funcionarios de mayor jerarquía del ejecutivo.

El periodo de sesiones del Congreso, que fue reducido conforme se volvió del sistema congresional que estableció la Constitución de 1857, es de cuatro meses en la actualidad. Periodo de tiempo obviamente insuficiente para tramitar el gran volumen de legislación que requiere un país de cincuenta millones de habitantes y en pleno proceso de desarrollo, tomando en cuenta, además, que en México no se permite la legislación delegada, sino exclusivamente la legislación de emergencia. En contraste, y con propósitos exclusivamente ilustrativos, cabría señalar que, según Blondel, los periodos de sesiones legislativas en los Estados Unidos, Canadá y la Gran Bretaña sobrepasan los ciento cincuenta días por año.⁴⁷

Podemos concluir en que el propósito del presente trabajo, como ha sido señalado con anterioridad, fue el demostrar la pléyade de normas que operando en conjunto determinan la preponderancia del ejecutivo, al reforzar sus controles y facultades, al propio tiempo que atenúan las del Senado.

No obstante, lo anterior no implica la intención de sugerir el restablecimiento de un sistema congresional, cuya eficacia y conveniencia no pudo ser acreditada cuando a través de la Constitución de 1857, se llevó al terreno de la práctica, lo que en teoría parecía ser una alternativa salvadora. Si algún propósito guía el presente trabajo, además del de formular un estudio sistemático de un conjunto de datos cuya objetividad se trató de conservar en todo momento, habría de atribuirse al deseo del autor de que se reflexione sobre la conveniencia de revisar el equilibrio del sistema político de México, cuyo replanteamiento o reajuste, aun dentro del marco del presidencialismo, favorecería indudablemente a la consecución de un orden que amplíe la participación y favorezca el pluralismo político, dentro del que a través del diálogo se dilucidan pacíficamente las decisiones que, legitimadas con el consenso de las mayorías, se instrumentan por medio de la razón y del derecho.

⁴⁷ Cfr. Blondel, Jean, *op. cit.*, p. 58.