

LAS FACULTADES DE CONTROL DEL LEGISLATIVO SOBRE EL EJECUTIVO EN MÉXICO

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

En esta ocasión me voy a permitir analizar las “Facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo en México”, preocupación que ha estado presente en forma recurrente en la obra de Jorge Carpizo a fin de asegurar que la actuación del ejecutivo se limite al marco constitucional.

Cabe destacar que, atendiendo al *Diario de los Debates* parlamentarios, es posible afirmar que en la historia moderna Jorge Carpizo es uno de los juristas más citados por los legisladores de las más diversas corrientes para apoyar sus respectivas posiciones. Asimismo, varias de sus propuestas contenidas en su obra académica se han proyectado en sendas reformas al marco jurídico de nuestro país.

Sin duda, como se apreciará en el desarrollo de esta exposición, Carpizo es uno de los juristas que más han influido con su pensamiento en el sentido de las recientes reformas constitucionales a la estructura del poder público, sin olvidar sus significativas contribuciones en otras áreas, como la garantía constitucional de la autonomía universitaria, el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la ampliación de los derechos de los detenidos, los procesados y las víctimas del delito, así como mayores atribuciones al Ministerio Público para la eficiente persecución de los delitos.

He dividido mi intervención en dos grandes apartados. En el primero abordaré la evolución de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, en tanto que en el segundo me referiré al funcionamiento de las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo y a algunas propuestas de reforma sobre el particular.

I. EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE EL LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO

En términos generales, se puede afirmar que después del establecimiento del órgano legislativo, por primera vez, en la Constitución de Apatzingán de 1814,

en donde se estableció un sistema directorial y se consagró cierta preeminencia del Legislativo respecto del resto de los poderes, con la Constitución Federal de 1824 surge el sistema presidencial mexicano —similar al de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, con alguna influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 sobre determinados aspectos— previéndose un presunto equilibrio entre los órganos del poder público bajo un sistema de frenos y contrapesos —pero que, al igual que los ordenamientos constitucionales posteriores, debido a las continuas luchas fratricidas entre liberales y conservadores y la permanente inestabilidad de esos años, se tradujo en la preponderancia fáctica del Ejecutivo.

Por su parte, la Constitución Federal de 1857 nuevamente contempló un sistema presidencial pero con cierta preeminencia del órgano Legislativo; en este sentido, por ejemplo, se depositó el Legislativo en una sola cámara, suprimiendo al Senado —mismo que había venido funcionando, incluso, bajo los regímenes centralistas—, por estimar los constituyentes que era un órgano conservador y aristocratizante, adverso a los intereses de la República federal; asimismo, se derogó el veto presidencial suspensivo, y sólo se contempló su opinión dentro del proceso legislativo, respecto de la cual podía incluso prescindirse en caso de urgencia; se previó un segundo periodo de sesiones ordinarias, el primero de los cuales podría prorrogarse, abarcando entre ambos, cuando menos, cinco meses; se facultó a la diputación permanente para acordar por mayoría simple la convocatoria de oficio o a petición del presidente de la República a sesiones extraordinarias; se conservaron la figura del refrendo ministerial y la obligación de los secretarios del despacho de informar al Congreso, y se restringió el otorgamiento de facultades legislativas al ejecutivo para los casos de emergencia y “suspensión de garantías”.

Como se sabe, la Constitución de 1857 no tuvo aplicación práctica sino hasta 1867, año en el cual se restableció la República, después de la Guerra de Reforma y la invasión extranjera. Con objeto de restablecer el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que el sistema congresional de la Constitución de 1857 había quebrantado en favor del segundo, el constituyente permanente aprobó en noviembre de 1874 diversas reformas: se restableció el sistema bicameral, con la reinstalación del Senado, cuyos miembros serían electos en forma indirecta en primer grado, a diferencia del sistema de 1824 que preveía su elección por las legislaturas locales; se previó la renovación por mitad del Senado, cada dos años; se restableció el veto suspensivo para el presidente, pudiendo ser superado sólo por mayoría absoluta de ambas cámaras; se precisaron las facultades exclusivas de cada una de las cámaras; se facultó al Senado para declarar, cuando hubieran desaparecido los poderes de algún Estado, que era el caso de nombrarle un gobernador provisional, así como para resolver los problemas políticos que surgieran entre los poderes de un Estado; se facultó al presidente para opinar

cuando la Comisión Permanente deseara convocar de oficio a sesiones extraordinarias, requiriéndose del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes para tal efecto, y se estableció al Senado, en lugar de la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia en los delitos oficiales. Con las reformas de 1874 se inicia un continuo reforzamiento del Poder Ejecutivo en México, solamente atenuado por diversas reformas recientes.

En efecto, no obstante la nociva experiencia de la dictadura de treinta años del general Porfirio Díaz, la Constitución de 1917 optó por un nuevo reforzamiento del Ejecutivo, como fue el caso con la restricción de las causales del juicio de responsabilidad al presidente de la República, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la patria, derogando las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral que preveía la Constitución de 1857. Igualmente, debe mencionarse la reducción a un solo periodo de sesiones, en lugar de dos, del órgano legislativo, así como la restricción de la facultad de la Comisión Permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias, y confiriéndole dicha facultad al presidente. En cuanto al veto presidencial, se modificó lo previsto en la reforma de 1874, en tanto que se elevó la mayoría requerida para superarlo, pues en lugar de la mayoría absoluta se establecieron las dos terceras partes de los diputados y senadores para la segunda aprobación, siguiendo el modelo norteamericano.

Por su parte, la mayoría de las reformas constitucionales durante las primeras décadas de su vigencia —complementadas con disposiciones legales, consuetudinarias y derivadas de la estructura del sistema político— tendieron a fortalecer aún más al Ejecutivo, en un proceso de concentración de facultades siempre creciente, en detrimento de las correspondientes a los demás órganos del poder y de las entidades federativas. Piénsese, por ejemplo, en la continua delegación de facultades extraordinarias al ejecutivo para legislar fuera de los casos excepcionales previstos en la Constitución, la prohibición en 1933 de la reelección de los legisladores para el periodo inmediato, la centralización de facultades legislativas y recursos en la Federación (con casi cincuenta reformas sólo al artículo 73 constitucional), así como los cuarenta y siete casos de “desaparición de poderes en las entidades federativas” entre 1917 y 1975.

Fue así como se fue consolidando el sistema presidencial de nuestro país, caracterizado por la acentuada preponderancia del Poder Ejecutivo, como lo señala Carpizo en su ya clásica obra *El presidencialismo mexicano*, para quien las fuentes de las múltiples atribuciones presidenciales son la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

Durante ese periodo posrevolucionario realmente fueron pocas las reformas que beneficiaron al Legislativo, entre las cuales cabe mencionar la facultad de la Comisión Permanente para convocar, desde 1923 y por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes (no por mayoría simple como en 1857), de oficio

o a propuesta del Ejecutivo o de alguna de sus cámaras a sesiones extraordinarias del Ejecutivo; la ampliación en 1933 de dos a tres años y de cuatro a seis, respectivamente, del periodo de los diputados y senadores, así como la proscripción definitiva en 1938 del otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar fuera de los casos previstos en el artículo 29 constitucional con previa suspensión de garantías individuales y, según reforma de 1951, de los supuestos previstos en el 131 del propio ordenamiento para regular ciertos aspectos económicos y comerciales (suprimiéndose así la vieja práctica anticonstitucional).

Sin embargo, se puede afirmar que durante las recientes tres décadas, y de manera especial los pasados tres lustros, aquel proceso de continua concentración de facultades en el Ejecutivo se ha venido revirtiendo y la mayoría de las reformas constitucionales han buscado beneficiar a las demás ramas del poder. En efecto, durante dicho periodo prácticamente no ha habido reformas que pretendan incrementar el ámbito de poder del Ejecutivo a costa del Legislativo.

Es así como a continuación me referiré a las características de esas reformas recientes que han buscado fortalecer al Legislativo (varias de ellas inspiradas en las tesis de Carpizo) y se exploran otras que, aun cuando pretenden la racionalización del poder y un mejor equilibrio entre los órganos que lo integran, en beneficio de la libertad y la vigencia del Estado de derecho, se tiene conciencia de que requieren de que se siga avanzando en la modernización de la estructura del sistema político mexicano para que operen con mayor eficacia, siendo también necesario desarrollar controles intraorgánicos y los interorgánicos en favor del Legislativo sobre el Ejecutivo para erradicar cualquier vestigio de abuso de poder.

En términos generales, la evolución del Congreso de la Unión se aprecia a través de las transformaciones que ha tenido el sistema representativo, así como las reformas a su organización y funcionamiento a efecto de vigorizarlo.

a) En 1963 y 1972 se adoptó y amplió el sistema de diputados de partido para propiciar el acceso (así fuese en forma marginal) de los partidos minoritarios a la cámara respectiva. En las consultas electorales efectuadas durante la vigencia del régimen de diputados de partido, el PRI obtuvo al menos 82.28% de los puestos de la cámara y la oposición a lo más que llegó fue al 17.72%.

b) En 1974 se facultó a cualquiera de las cámaras para citar, además de los secretarios de Estado como estaba previsto, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informaran cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concierne a sus respectivos ramos o actividades.

c) En 1977, a través de la llamada Reforma Política, se da un paso más —especialmente significativo— hacia el fortalecimiento de nuestro proceso de

democratización, al ampliar la participación política institucionalizada de fuerzas que se habían mantenido al margen del sistema, así como la vigorización del órgano Legislativo.

Por una parte, se estableció el llamado sistema representativo mixto con dominante mayoritario, elevándose la Cámara de Diputados a cuatrocientos miembros, con lo cual casi se duplicó pues, hasta antes de la reforma, México era de los países donde la proporción "población-representantes" era de las más bajas en el mundo; 300 de ellos eran electos por votación mayoritaria y hasta cien diputados, es decir, el 25% del total, podían ser electos de acuerdo con el principio de la representación proporcional.

Asimismo, se constitucionalizó la figura del partido político y se le otorgaron garantías para su funcionamiento; se realizaron cambios respecto al presupuesto de egresos y la cuenta pública con objeto de que el Poder Legislativo pudiera cumplir mejor sus funciones.

d) Durante la administración del presidente Miguel de la Madrid, bajo la llamada renovación política electoral, se dio un nuevo impulso a la vigorización del Legislativo, la consolidación del pluralismo y la búsqueda de un mayor equilibrio entre los poderes, destacando las siguientes reformas:

i) En 1986, se conservó básicamente el sistema mixto con dominante mayoritario previsto en 1977, pero la Cámara de Diputados se amplió a quinientos miembros (cien más que hasta antes de la reforma), trescientos de ellos electos por votación mayoritaria relativa y hasta doscientos diputados (es decir, el 40% del total) podían ser electos de acuerdo con el principio de representación proporcional (lo cual convirtió a la Cámara de Diputados en la más grande de las de la región latinoamericana), en el entendido de que a diferencia del sistema anterior que limitaba el derecho a tener diputados de representación proporcional a aquellos partidos que hubieran obtenido menos de sesenta diputados por mayoría, de acuerdo con la reforma, incluso el partido mayoritario podía tener tal derecho. Sin embargo, también se estableció la llamada "cláusula de gobernabilidad" y se previó que ningún partido tenía derecho a que le fueran reconocidos trescientos cincuenta diputados, es decir, el 70% de la integración total de la cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior, asegurando cuando menos un 30% de oposición, en lugar del 25% anterior.

Finalmente, el artículo 60 constitucional, conservando la llamada "autocalificación" y al colegio electoral como instancia final, estableció el Tribunal de lo Contencioso Electoral, como "órgano autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja". Igualmente, en 1986, como lo había propuesto un sector importante de la doctrina y en forma destacada Jorge Carpizo, se derogó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del colegio electoral, pero cuyos efectos se reducían a una mera opinión en tanto que la cámara respectiva

se reservaba la resolución definitiva e inatacable, por lo que se ponía innecesariamente en riesgo el prestigio de la corte.

Cabe destacar que durante la vigencia de la LOPPE —es decir, en los comicios de 1979, 1982 y 1985— la oposición obtuvo el 26%, 25.2% y 17.7%, respectivamente, de las curules, en tanto que bajo el Código Federal Electoral —las elecciones de 1988— la oposición alcanzó el 48% de las curules en la Cámara de Diputados. Asimismo, en las elecciones de 1988 la oposición obtuvo, por primera vez, representantes en el Senado, ya que la coalición del llamado Frente Democrático Nacional ganó las senadurías correspondientes al Distrito Federal y al estado de Michoacán (el único antecedente parcial había sido en las elecciones de 1976, en que la fórmula ganadora por el estado de Oaxaca fue apoyada por una coalición del PRI-PPS).

Sin duda, la integración plural de las cámaras como resultado de los comicios de 1988 contribuyó a un mayor equilibrio entre los poderes, en tanto que se propició un auténtico control intraorgánico en el Legislativo por parte de la oposición, y con ello se alentó un funcionamiento más eficaz de los controles interorgánicos, a la vez que se dinamizaron los trabajos del Legislativo y se enriqueció el debate con objeto de avanzar en el camino hacia la democracia y en la definición plural de nuestro proyecto nacional.

ii) En 1986 también se restableció (como en 1857) un doble periodo de sesiones para el Congreso de la Unión (respecto de lo cual también se había pronunciado favorablemente Carpizo), ampliando hasta cinco meses el tiempo que puede estar reunido ordinariamente el congreso, es decir, un mes o 20% más que con anterioridad, y reduciendo el lapso durante el cual permanecía en receso.

iii) Asimismo, se restableció la renovación parcial del Senado cada tres años, volviendo a la idea original del Constituyente en 1917 y que fue suprimida injustificadamente en 1933.

iv) En 1987 se amplió la integración de la Comisión Permanente a 37 miembros (19 diputados y 18 senadores nombrados por sus respectivas cámaras), a efecto de hacerla congruente con la nueva conformación de la Cámara de Diputados que se había ampliado con cien miembros.

v) Igualmente, se modificó el artículo 18 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en beneficio de la autonomía presupuestal del Legislativo, al preverse que el correspondiente anteproyecto de presupuesto de cada una de las cámaras se envía directamente al Ejecutivo a fin de que se incorpore al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en su oportunidad sea aprobado.

vi) Desde 1985 se reformó el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para establecer que “tratándose de decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación”. De este modo,

se derogó atinadamente, como lo había propuesto Jorge Carpizo, la práctica viciosa de que los secretarios de Estado y jefes de departamento refrendaran el decreto promulgatorio de leyes y que, por consiguiente, impedía que las disposiciones legales fuesen aplicadas cuando los auxiliares presidenciales no las firmaban, como lo llegó a sostener la Suprema Corte de Justicia; mecanismo que permitía al presidente violar su obligación constitucional de promulgar las leyes, al poder instruir a sus colaboradores inmediatos que se abstuvieran de refrendarlas y que se supera con la reforma, si bien el que aún se requiera del “refrendo” del secretario de Gobernación sigue resultando polémico.

vii) Vinculada con la facultad conferida en 1977 al Senado para analizar la política exterior desarrollada por el presidente de la República, en 1988 se reformó la fracción X del artículo 89 constitucional para establecer ciertos principios normativos que deben regir la dirección de la política exterior a cargo del Ejecutivo, limitando su discrecionalidad, como son:

f) Por lo que se refiere a las reformas promovidas durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari para fortalecer al Legislativo, cabe señalar las siguientes:

i) En 1990 la organización de las elecciones federales en México se encomendó a un novedoso organismo público autónomo —denominado Instituto Federal Electoral— dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con el carácter de autoridad en la materia, profesionalismo en su desempeño y autonomía en sus decisiones, cuyos principios rectores son la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo (el mencionado instituto se estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, así como con órganos de vigilancia integrados mayoritariamente con representantes de los partidos políticos nacionales).

Asimismo, se creó el Tribunal Federal Electoral, como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral.

ii) Como consecuencia de la elevación a nivel constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y para reforzar su carácter autónomo, en 1992 se confirmó legalmente a la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente, la atribución de aprobar la designación que de su presidente haga el Ejecutivo federal, así como de los diez miembros que integran el consejo de la propia Comisión Nacional, en tanto personas de reconocido prestigio y representantes de la sociedad civil, lo cual es una de las aportaciones mexicanas a la institución del *ombudsman* en el mundo, cuyo primer titular, como es sabido, fue Jorge Carpizo; institución que ha contribuido significativamente a la defensa de los derechos humanos en nuestro país y al combate a la impunidad.

iii) Ese mismo año, como parte de la reforma constitucional en materia agraria, se derogó el carácter de “suprema autoridad agraria” que se confería al presidente de la República y, en su lugar, se crearon los tribunales agrarios, dotados de

autonomía y plena jurisdicción, cuyos magistrados son designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente, a propuesta del Ejecutivo.

iv) En 1993 se otorgó la autonomía al Banco de México, la cual queda garantizada en tanto que los integrantes de su Junta de Gobierno (un gobernador y cuatro subgobernadores) son designados, para un periodo de ocho años durante el cual son inamovibles (salvo que incurran en causa grave previo juicio político), por el Ejecutivo con aprobación de la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, en su caso.

v) Con motivo de la reforma político-electoral de 1993 se adoptaron las siguientes medidas relevantes en favor del Legislativo:

— Atendiendo a una de las propuestas más persistentemente planteadas por sectores académicos y progresistas —incluido el doctor Carpizo—, se prevé la apertura del Senado a las minorías, en tanto que en cada estado y el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

— Asimismo, se derogó atinadamente la llamada “cláusula de gobernabilidad” en la Cámara de Diputados y se estableció que ningún partido político podrá tener más del 63% de los miembros de dicha Cámara, lo cual le impide a éste reformar, por sí mismo, la Constitución.

— Por otra parte, se suprimieron los colegios electorales de cada una de las cámaras encargados de calificar las elecciones de sus respectivos miembros, modificando así el sistema que siguió México durante casi 180 años y que se conoce como “autocalificación”, confiriendo al Tribunal Federal Electoral plenas facultades para ser el órgano que dirima en última instancia las controversias sobre la materia, otorgándoles a sus resoluciones efectos obligatorios y definitivos, para lo cual también se habilita a los consejos general, locales y distritales para que hagan las correspondientes declaratorias de validez de la elección y expidan las respectivas constancias a los diputados y senadores electos.

vi) Finalmente, la más reciente reforma constitucional, que se encuentra aún en proceso de ser aprobada por las legislaturas locales, le da un nuevo y significativo impulso al proceso de democratización y la credibilidad electoral (también aquí desempeñando una relevante función el doctor Jorge Carpizo, ahora en su carácter de servidor público) al lograr un acuerdo entre las principales fuerzas políticas que representan a más del 90% del electorado para que, conforme a la tendencia en el derecho comparado, se logre la llamada “ciudadanización” de los órganos electorales, de tal manera que sean los propios representantes de la sociedad civil quienes tengan la mayor responsabilidad y capacidad de decisión en todos y cada uno de los diversos órganos colegiados encargados de la organización de los comicios (desde el órgano supremo de

dirección hasta la mesa directiva de casilla donde el ciudadano sufraga), de tal manera que ninguna fuerza política por sí sola o en combinación con las restantes pueda inclinar facciosamente las respectivas decisiones electorales.

Confiamos en que tales reformas —así como las que en su oportunidad se lleven a cabo a nivel Legislativo y en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral a fin de avanzar en el establecimiento de nuevas medidas para asegurar una mayor equidad en la competencia política por el poder, con la consecuente conformación de los nuevos órganos electorales— contribuirán a dar plena vigencia a los principios rectores establecidos constitucionalmente en beneficio de la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo, así como la transparencia, la pulcritud y la confiabilidad de los procesos electorales, que constituyen una de las prioridades nacionales.

Pues bien, en la última parte de esta intervención aludiré brevemente a la manera como han funcionado en la práctica las diversas facultades de control sobre el Ejecutivo y la gestión administrativa, así como a ciertas propuestas de reforma que se estima conveniente promover para que operen con mayor eficacia.

II. FACULTADES DE CONTROL SOBRE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

En términos generales y sencillos es posible distinguir entre los controles a cargo del Legislativo de carácter preventivo (es decir, antes de que el Ejecutivo o la administración pública haya actuado o entrado en vigor alguna de sus decisiones) y los controles de carácter posterior o correctivo (esto es, después de que cierto acto del Ejecutivo o la administración pública haya surtido efectos).

1. *Controles de carácter preventivo*

a) El proceso legislativo

Varias legislaturas encuentran su instrumento más efectivo para controlar la administración a través del propio proceso legislativo, el cual les proporciona la oportunidad de debatir, discutir y criticar la gestión administrativa. Asimismo, puede traducirse en mecanismo importante de control la participación que se le da al Congreso de la Unión para deliberar y decidir sobre la orientación política del Estado, como ocurre, por ejemplo, con su intervención en las reformas al texto constitucional o en la ratificación de los tratados internacionales.

En el sistema mexicano, donde la intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo es clara y definida, en tanto que la propia Constitución —a diferencia del modelo presidencial de los Estados Unidos—, otorga al presidente el derecho de iniciativa, se dice que durante mucho tiempo la ejerció prácticamente como

un monopolio (hacia 1984, el entonces senador Manzanilla Schaffer calculaba que el 98% de las iniciativas legislativas en México provenían del Ejecutivo).

Por su parte, en su también clásico libro sobre *La democracia en México*, don Pablo González Casanova documentó en la década de los sesenta que las iniciativas de ley provenientes del Ejecutivo eran aprobadas generalmente por el Congreso de la Unión sin modificaciones sustanciales e, incluso, un gran número de ellas habían sido aprobadas en sus términos por unanimidad y, por tanto, en forma acrítica; especialmente, durante el maximato y la década posterior fueron frecuentes los años en que el 100% de los proyectos de ley presidenciales se aprobaron de esa manera. Conviene mencionar también la importancia de la facultad de iniciativa de reforma constitucional en manos del Ejecutivo, quien ha promovido o, cuando menos, apoyado la gran mayoría —si no es que todas— las casi cuatrocientas enmiendas de que ha sido objeto el texto de 1917.

Sin embargo, lo anterior se estima que debe ser matizado en la actualidad, atendiendo al funcionamiento de las LIV y LV legislaturas (esto es, las posteriores a las elecciones de 1988); piénsese, por ejemplo, que las reformas constitucionales y legales en materia político-electoral de 1990, 1993 y 1994 (a diferencia de las que las antecedieron), no fueron promovidas por el Ejecutivo sino que fueron resultado de la concertación entre las principales fuerzas políticas con representación en la Cámara de Diputados.

Igualmente, si bien ha habido casos en que se ha evidenciado que se ha recurrido a la disciplina de partido para obtener el apoyo de los legisladores del partido mayoritario en ciertas iniciativas donde ha habido especial interés del Ejecutivo, también hay claros ejemplos de que algunas iniciativas del Ejecutivo, como las relativas a la nueva Ley Agraria y la de los tribunales agrarios, recibieron más de cien modificaciones a sus diversos artículos antes de ser aprobadas por las respectivas cámaras; de manera similar, la iniciativa presidencial de Ley General de Educación sufrió modificaciones a 44 artículos. Por su parte, se han dado casos en que una iniciativa promovida por todas las fuerzas políticas ha sido aprobada por unanimidad (como el de la Ley General de Asentamientos Humanos, expuesta y defendida por un legislador de la oposición) o las promovidas por diversos partidos son aprobadas por una amplia mayoría (como la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, así como la reforma constitucional sobre justicia penal y las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal), al igual que la iniciativa panista de adiciones al Código de Comercio y la iniciativa perredista de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Del mismo modo, a diferencia de lo ocurrido en legislaturas anteriores, también ha habido muestras recientes de que la Cámara de Senadores ha desempeñado un factor de ponderación, equilibrio y medida en el proceso legislativo, propiciando que la Cámara de Diputados modifique proyectos previamente

aprobados (como ocurrió con las iniciativas de reforma a la fracción I del artículo 82 constitucional y al COFIPE).

b) Controles económicos y hacendarios

Los principales controles económicos y hacendarios de carácter preventivo accesibles al órgano Legislativo son la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, en tanto que la revisión de la cuenta pública corresponde a los controles de carácter posterior o correctivo. En cuanto a los dos primeros, mismos que requieren ejercerse de la manera más informada, estricta y efectiva, es claro que dependerá del órgano Legislativo, en ejercicio del llamado “poder de la bolsa”, la determinación de cuáles son los recursos de los que podrá disponer el Ejecutivo, así como aquellos conceptos en los que sólo podrá gastarlos.

En este sentido, cabe señalar que se ha corregido la práctica anticonstitucional denunciada por Jorge Carpizo, 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. Conforme a la Ley de Ingresos en vigor, si bien el Ejecutivo puede ejercer o autorizar tales montos adicionales y empréstitos, se establece que los mismos no pueden rebasar el límite fijado por el propio congreso y de cuyo ejercicio debe informar trimestralmente al Legislativo; sin embargo, pudiera seguir siendo cuestionable constitucionalmente que sólo se prevea la obligación de informar al congreso y no de que cualquier empréstito sea previamente aprobado por dicho congreso, tal como se contempla en la fracción VIII del artículo 73 constitucional.

Por otra parte, tomando en cuenta que la alternancia en el ámbito regional es una realidad política cada vez más difundida en nuestro país, ante la concentración de recursos financieros en la Federación, cabría ponderar el establecimiento constitucional de algún sistema de redistribución de recursos que asegure a los gobiernos de las entidades federativas —independientemente de su afiliación política— contar con un mínimo de elementos y que no dependan de la buena voluntad del gobierno de la Federación sino en criterios constitucionales objetivos y equitativos. Al respecto, cabría reflexionar sobre la adopción de algún sistema similar al llamado “situado constitucional” de Venezuela —y que analiza Carpizo en alguno de sus trabajos—, consistente en la fijación de un porcentaje mínimo del presupuesto nacional para dicha redistribución, una parte del cual se reasigna equitativamente entre cada una de las entidades federativas y otra se reparte entre cada una de ellas en forma proporcional a su población; lo anterior con independencia de que se pudiera dejar un margen económico para apoyar en forma discrecional y flexible aquellos proyectos de desarrollo regional que se

estimen convenientes. Sobre este último aspecto, podría pensarse en un organismo consultivo de expertos, integrado con representantes de la Federación y de las entidades federativas, que recomiende las asignaciones correspondientes; incluso, cabría ponderar que, conforme a las bases presupuestales aprobadas por la Cámara de Diputados, se encomendará a una *comisión de asignación de recursos federales*, en tanto órgano público autónomo —como la *Grants Commission of Australia*— la decisión final sobre el particular.

c) Control sobre los nombramientos presidenciales

Al respecto, cabría insistir en la conveniencia de que se establezca en México el servicio público de carrera, tal y como ocurre en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, España, Honduras, Panamá y Venezuela, a efecto de garantizar la eficiencia de la administración pública y de que el acceso y promoción al servicio público se realicen de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

Asimismo, se considera deseable que en México se adoptara el sistema venezolano que distingue entre el procurador general de la República, cuya función primordial es la de asesor jurídico del gobierno, siendo nombrado y removido por el presidente, y por otra parte el fiscal general de la República a cuyo cargo se encuentra el Ministerio Público y es nombrado, por las cámaras en sesión conjunta; de esta manera se deslindarían diversas facultades que pueden considerarse como incompatibles entre sí y que han propiciado la hipertrofia de la institución, como han apuntado Carpizo y Fix-Zamudio en algunos de sus trabajos.

2. Controles de carácter posterior o correctivo

Entre los medios de carácter posterior o correctivo empleados por las cámaras para controlar la gestión administrativa del gobierno en México, cabe mencionar: a) los informes; b) las preguntas; c) las investigaciones; d) la revisión de la cuenta pública anual, y e) el juicio político.

a) Los informes

Como se sabe, en el orden constitucional mexicano, de conformidad con el artículo 69 y el primer párrafo del artículo 93, se prevé la obligación anual del presidente de la República de informar al congreso por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública del país, así como la de los secretarios de despacho y jefes de los departamentos administrativos de darle cuenta al propio congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Al respecto, en ejercicio de lo que se podrían denominar facultades implícitas, los artículos 101 y 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados

Unidos Mexicanos facultan a las comisiones de la Cámara de Senadores para solicitar, por conducto de su presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los funcionarios públicos para ilustrar su juicio; facultad que, inexplicablemente, no se confiere a las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados.

Asimismo, a efecto de lograr la eficacia de tales resoluciones de las cámaras legislativas, con fundamento en las facultades implícitas previstas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, se debieran establecer sanciones en la referida ley orgánica para los casos de desacato según su gravedad y no sólo —como actualmente ocurre— el acudir en queja ante el titular de la dependencia o el presidente de la República; incluso, se estima que el desacato puede llegar a considerarse, en el caso de servidores públicos de alta jerarquía, como causa de juicio político, en virtud de que representa un ataque a las instituciones democráticas y una violación a las leyes federales que trastorna el funcionamiento de las instituciones, por lo que procedería la destitución y/o inhabilitación del infractor.

b) Las preguntas

El segundo párrafo del artículo 93 constitucional, según reforma publicada el 31 de enero de 1974, prevé la posibilidad de que cualquiera de las cámaras cite a los titulares de las dependencias centralizadas (secretarios de Estado y jefes de los departamentos administrativos), así como a los de los organismos públicos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Precisamente, a partir de la reforma de 1974, se ha vuelto a dar plena vigencia este importante mecanismo de control parlamentario que, si bien fue usado en los años posteriores a la promulgación de la Constitución, había caído prácticamente en el olvido desde el periodo del maximato.

c) Las investigaciones

Ahora bien, en tanto que en nuestro sistema no se prevén las interpelaciones ni las mociones de censura o desconfianza, mayor relevancia tiene la facultad de investigación prevista por el tercer párrafo del artículo 93 constitucional, el cual establece expresamente:

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados

y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.

Al respecto, se estima conveniente que la facultad para integrar comisiones de investigación no se concrete al llamado sector paraestatal (organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria) sino, por mayoría de razón, también debe establecerse para abarcar a las dependencias centralizadas; incluso, cabría ponderar la posibilidad de constituir comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, tal y como ocurre, por ejemplo, en Bolivia, Guatemala y Perú. Asimismo, aun cuando no se establezca expresamente, debe entenderse que si como resultado de la investigación se acredita que el titular de la dependencia en cuestión incurrió en alguna causal de juicio político (como por ejemplo, cierta infracción a la Constitución o a las leyes federales que cause perjuicios graves), nada impide que dicho juicio se sustancie e, independientemente del parecer del Ejecutivo, se destituya y/o inhabilite al responsable.

Por lo que hace a México, cabría ponderar 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. En este sentido, a pesar de que la Constitución de los Estados Unidos no faculta expresamente al Congreso para controlar la gestión administrativa, éste en ejercicio de facultades implícitas ha establecido que, a fin de

ayudar al Congreso a apreciar la administración de las leyes y desarrollar las enmiendas a la legislación complementaria que estime necesaria, cada comisión permanente del Senado y de la Cámara de Representantes ejercerá una continua vigilancia de la ejecución por las agencias administrativas de las leyes que pertenezcan a la jurisdicción de cada comisión....

Es así como las comisiones legislativas del Congreso de los Estados Unidos (organizadas de tal manera que cada una se asigna a ciertos campos de la actividad gubernamental: agricultura, comercio, defensa, etcétera), se han considerado habilitadas para investigar continuamente lo que el gobierno hace en estos campos. De alguna manera, esta misma situación se presenta en Venezuela, cuyo artículo 160 constitucional establece que "Los cuerpos legislativos o sus comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el reglamento".

Es claro que para el efecto de ampliar las facultades de las comisiones de las cámaras en el sentido indicado, no se requeriría de reforma constitucional alguna sino que se debe considerar la ya prevista en la fracción XXX del artículo 73

constitucional, por lo que en ejercicio de facultades implícitas el congreso puede, a través de su ley orgánica, habilitar a las respectivas comisiones de sus cámaras para desempeñar tales funciones de investigación. Incluso, conviene recordar que en los términos del artículo 70 constitucional la correspondiente ley orgánica del Congreso no puede ser vetada por el Ejecutivo ni requiere de éste la promulgación.

Al respecto, es necesario advertir que el trabajo de las comisiones —particularmente en un sistema presidencial como el nuestro— no debe traducirse en una obstaculización de la gestión administrativa ni que los miembros de las legislaturas pretendan sustituir a los administradores en el desempeño de sus funciones —dando lugar a un falso congresionalismo, que arrojó experiencias negativas en nuestro país a mediados del siglo pasado—, sino en la oportunidad de que los legisladores cuenten con las atribuciones necesarias para modernizar, perfeccionar y complementar varios de los controles previstos constitucionalmente en nuestro sistema presidencial para lograr su eficacia práctica y garantizar la regularidad constitucional de las funciones encomendadas a cada uno de los órganos del poder público, a través de un mejor equilibrio entre los mismos y de su estricta vigilancia para que éstos se sujeten a sus respectivos límites.

d) La revisión de la cuenta pública anual

El principal control económico y hacendario de carácter posterior o correctivo accesible al órgano Legislativo es la revisión de la cuenta pública.

Al respecto, las reformas de 1977 al artículo 74, fracción IV, constitucional, indudablemente han contribuido a establecer su alcance, para lo cual la Cámara de Diputados cuenta con el apoyo de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Para evitar duplicidades, cabría ponderar que la mencionada Contaduría Mayor y la Secretaría de la Contraloría se fusionaran en un solo órgano que podría considerarse como auxiliar del Legislativo, tomando en cuenta que a éste tradicionalmente le han correspondido las funciones de control apuntadas, la cual sería conveniente que se le garantizara su autonomía funcional. Esta última podría obtenerse, por ejemplo, en la medida en que su titular (habiendo sido nombrado directamente por el congreso, o bien, mediando propuesta en terna del Ejecutivo) disfrute de las garantías equivalentes a las de los miembros del Poder Judicial, especialmente la relativa a la inamovilidad, pudiendo ser destituido previo juicio político o, en caso de haber cometido algún delito, separado de su encargo previa declaración de procedencia, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos. Asimismo, sería necesario que se le dotara de los recursos técnicos, humanos y financieros para óptimo ejercicio de sus funciones de control y para que pueda determinar eficientemente las responsabilidades derivadas de las irregularidades de la cuenta pública.

e) El juicio político

De acuerdo con la reforma constitucional de 1982, la fracción I del artículo 109 establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos de “alta jerarquía” señalados en el artículo 110, “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen desempeño” correspondiendo a la ley reglamentaria del título cuarto establecer las causales respectivas. El segundo párrafo de esta fracción reitera lo previsto en forma general por el artículo 6º constitucional, y de manera particular para los diputados y senadores federales por el artículo 61 del mismo ordenamiento, al proscribir la procedencia del “juicio político por la mera expresión de ideas”.

El artículo 110 constitucional, por su parte, regula los sujetos, sanciones y sustanciación del juicio político. El párrafo tercero establece precisamente las sanciones, las cuales consisten en la destitución y en la prohibición de que vuelva a desempeñar otro cargo, empleo o comisión en el servicio público (desde uno hasta veinte años, según lo dispuesto en el artículo 8º de la ley reglamentaria). Los párrafos siguientes del propio artículo 110 regulan el procedimiento: acusación de la Cámara de Diputados —previa sustanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado, y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes— ante la Cámara de Senadores que, erigida en jurado de sentencia, resuelve a través de la dos terceras partes de los miembros presentes.

III. ALGUNAS OTRAS PROPUESTAS DE REFORMA

Con objeto de avanzar en el fortalecimiento del órgano Legislativo y la consecuente democratización del país, se estima conveniente adoptar, además de las mencionadas con anterioridad, las siguientes medidas:

a) Reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para fortalecer y organizar de mejor manera los trabajos de ambas cámaras y establecer un reglamento interior específico para cada una de ellas que derogue la parte correspondiente del aún parcialmente vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1934.

b) Reformar el sistema de integración y funcionamiento de la Gran Comisión y las demás comisiones previendo su integración plural y proporcional a la fuerza de cada grupo parlamentario.

c) Establecer la posibilidad constitucional de que las cámaras del congreso puedan trabajar en pleno o en comisiones; en este sentido, cabría prever que algunos de los acuerdos de ciertas comisiones de las cámaras puedan tener carácter Ejecutivo (por ejemplo, el otorgamiento de condecoraciones), a efecto

de que en los plenos respectivos se cuente con más tiempo para ventilar las cuestiones de mayor interés nacional.

d) Ponderar el que se adicionen las facultades del Senado en materia de política exterior y de tratados internacionales. Igualmente, cabría conferir al Senado un papel más activo en el ejercicio de la facultad de aprobar los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (de manera similar a lo que ocurre en el Senado de los Estados Unidos).

e) 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 y 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.

f) Establecer entre las incompatibilidades para ser legislador el fungir simultáneamente como líder o representante de algún sindicato, gremio, central campesina o confederación patronal, ya que de acuerdo con nuestro sistema político la postulación de candidatos para determinadas curules ha desvirtuado el sistema representativo en tanto que ha adquirido cierto carácter corporativista e impedido la profesionalización de la carrera parlamentaria. Del mismo modo, cabría establecer como incompatibilidad de los legisladores, tal y como ocurre en otros sistemas latinoamericanos, el ser contratistas de la administración pública.

g) Ponderar la posibilidad de derogar la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores, prevista desde 1933, año en que también se proscribió en forma absoluta la reelección presidencial.

Con objeto de no excederme de los límites fijados a esta intervención, sólo resta desear que lo anterior contribuya a destacar la evolución del órgano Legislativo federal mexicano y sus relevantes facultades de control interorgánico sobre la actividad gubernamental, así como la importante aportación del jurista y académico Jorge Carpizo para la modernización de la estructura del poder público en México, que es indispensable acentuar y avanzar en la correspondiente a la del sistema político mexicano, a fin de erradicar cualquier vestigio de abuso del poder y garantizar la regularidad de las funciones atribuidas constitucionalmente a cada uno de los órganos públicos, en beneficio de la libertad, la democracia y la vigencia del Estado de derecho.