

competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o del artículo 27 constitucional (artículo 73, fracción XXIX-C). Asimismo, para expedir aquellas que determinen los derechos de soberanía y las jurisdicciones en la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, la cual se extiende a doscientas millas náuticas (artículo 27, párrafo 8o).

xiii) En 1983 se explicitaron las facultades del Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, y para la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transformación de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (artículo 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F).

xv) En 1987 también se explicitó la atribución del Congreso para expedir leyes que establezcan la “conurrencia” —mejor dicho, la coincidencia— del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 73, fracción XXIX-G).

4. *La intervención federal a través del Senado*

A partir de la vigencia de la Constitución de 1917 se continuó con la práctica nefasta para el sistema federal mexicano de remover, a través de la llamada “desaparición de poderes”, a los gobernadores que no se sometían a la voluntad del presidente de la República, para lo cual éste se llegó a valer del Senado e, incluso, de la Comisión Permanente, fuera del marco y espíritu previstos en la fracción V del artículo 76 constitucional.

En efecto, no obstante que tal fracción no establece al órgano facultado para declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un estado, sino tan sólo autoriza al Senado para declarar que, ante el hecho de la desaparición, es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, a través de lo que se puede considerar como una costumbre constitucional complementaria, se facultó también al propio Senado y a la Comisión Permanente para determinar cuándo habían desaparecido los órganos constitucionales estatales, la cual fue ejercida de manera anárquica y arbitraria, sirviendo frecuentemente para afianzar la prepon-

derancia del Ejecutivo Federal.

Comparándolo con el primer periodo de 1874 a 1916, el número de casos durante los siguientes setenta años en que se ha pretendido o efectivamente “declarado que han desaparecido los poderes de un estado”, ha sido proporcionalmente mucho más elevado, sumando un total de cuarenta y siete casos de declaratorias efectivas —la última de ellas se verificó en 1975— y cuando menos trece solicitudes frustradas; si bien se advierte, después del periodo de Cárdenas, en que se presentó el mayor número, cierta declinación en el ejercicio de la facultad respectiva, sin que se haya presentado caso alguno con posterioridad a la tan esperada Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 Constitucional, expedida el 27 de diciembre de 1978.⁵³

V. En búsqueda de la racionalización del poder y el desarrollo de controles intraorgánicos e interorgánicos a cargo del Congreso de la Unión

El presente apartado abordará las reformas y medidas que paulatinamente se han adoptado, así como aquellas otras que se estima conveniente que se adopten en el futuro cercano, para fortalecer los controles intraorgánicos en el Legislativo, así como aquellos de carácter interorgánico a cargo del Legislativo sobre el Ejecutivo,⁵⁴ a efecto de lograr la racionalización del poder y un mejor equilibrio entre los respectivos órganos, en beneficio de la libertad y la vigencia del Estado de derecho.

Como se había adelantado y se apreciará en el desarrollo de este tema, mientras que las reformas y medidas en el sentido apuntado fueron prácticamente inexistentes en los años inmediatos a la Revolución —ya que la gran mayoría de ellas se dirigieron a robustecer al Ejecutivo—, después de un periodo de transición con esfuerzos aislados e incipientes en aquel sentido, especialmente durante los últimos cuatro lustros, se ha generado la tendencia —que podría considerarse que avanza en forma lenta y todavía insuficiente, pero que se desea se acentúe y, sobre

⁵³ El número de casos de declaratorias efectivas de desaparición de poderes según los periodos presidenciales, es el siguiente: Venustiano Carranza, 3; Adolfo de la Huerta, 9; Alvaro Obregón, 6; Plutarco Elías Calles, 4; Emilio Portes Gil, 2; Pascual Ortiz Rubio, 5; Abelardo L. Rodríguez, 1; Lázaro Cárdenas, 9; Manuel Avila Camacho, 3; Miguel Alemán, 1; Adolfo Ruiz Cortines, 1; Gustavo Díaz Ordaz, 1; y Luis Echeverría, 2 (*vid.*, González Oropeza, *op. cit. supra*, nota 11, pp. 237-253).

⁵⁴ Como se sabe, la terminología que se ha venido utilizando, relativa a los controles interorgánicos e intraorgánicos, proviene de Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ariel, 1965, pp. 232-235.

todo, que sea irreversible— a desarrollar los controles mencionados; incluso, cabe advertir que no todos esos controles han operado en forma eficiente, debido en buena medida a las características del sistema político mexicano —mismo que reclama una urgente renovación— y que, después de los resultados electorales de 1988 y los trabajos de la LIV Legislatura, así como la política de modernización promovida por el presidente Carlos Salinas de Gortari, se espera que se consolide un avance democrático.

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 de las reformas a su organización y funcionamiento a efecto de vigorizarlo.

1. *Sistema representativo*

Por lo que se refiere al sistema electoral, la legislación registra, desde la Constitución de Cádiz, el sistema mayoritario y sus variantes. En 1964 se yuxtaponen un sistema de representación minoritario denominado diputados de partido y, finalmente, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 instituye un sistema mixto con dominante mayoritario (trescientas curules de mayoría relativa y cien de representación proporcional), el cual es parcialmente modificado con el Código Federal Electoral de 1987 y el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales conservaron las trescientas curules de mayoría relativa y ampliaron a doscientas las de representación proporcional. Estos son, en términos generales, los grandes lineamientos que ha seguido la legislación electoral mexicana.⁵⁵

A continuación se expone, en forma sintética, la evolución que ha tenido el sistema representativo mexicano:

a) El periodo que va de la Constitución de Cádiz —pasando por las Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso, de 17 de junio de 1823— a la Ley Orgánica Electoral de 1857, la llamada etapa posindependiente, puede ser definida electoralmente como un régimen mayoritario de elección indirecta, en segundo y tercer grado; de voto público y a mayoría relativa en las primarias —con intervención de la suerte en casos de empate—, así como de voto secreto y a mayoría absoluta en las secundarias.⁵⁶

⁵⁵ Vid. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Legislación electoral en México", *Legislación electoral comparada: Contadora y Centroamérica*, San José, Costa Rica, CAPEL-UNAM, 1985, pp. 251-265.

⁵⁶ Un análisis detallado de la evolución de la legislación electoral mexicana desde el siglo pasado, puede consultarse en Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho electoral*, México, Porrúa, 1980, pp. 219-269; y en García Orozco, Antonio, "Legislación electoral mexicana, 1812-1977", *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1978, pp. VII-LV.

El sistema electoral de la Reforma reduce las instancias electorales haciendo la elección indirecta en primer grado, con voto público y a mayoría relativa en las primarias; en las secundarias el voto era secreto y a mayoría absoluta, con segunda vuelta a mayoría relativa.

El referido sistema electoral de la Reforma se mantiene hasta la ley de 1911 del presidente Madero, quien instaura el voto secreto desde la elección primaria; mantiene la mayoría relativa en las elecciones primarias y la absoluta en las secundarias; aunque de hecho esta mayoría absoluta no se requiriera, ya que la propia ley señalaba que en su ausencia se tomaría la pluralidad de los votos presentes.

Con la reforma del 22 de mayo de 1912, la elección de diputados y senadores deviene directa, quedando la del presidente y la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el carácter de indirecta. La votación sigue siendo secreta y a mayoría relativa en los términos de la ley de 1911.

La mayoría relativa cobra carta de naturalización definitiva con la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, el 20 de septiembre de 1916. El voto vuelve a ser público, ya que se obliga al elector a que firme la boleta. Los casos de empate se resolvían por sorteo público que realizaban las juntas computadoras.

b) La elección directa del presidente de la República se instaura con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, cuya Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario, del 6 de febrero de 1917, establece que dicha elección debería ser por mayoría absoluta (artículo 74). Asimismo, mantiene el voto público al igual que la ley de 1916. El voto vuelve a ser secreto en la Ley para la Elección de Poderes Federales, del 2 de julio de 1918. Por otra parte, la elección del presidente de la República deviene relativa. La Ley de 1918 estuvo vigente un largo periodo de más de 28 años.

c) En 1946 se aprueba una nueva Ley Electoral Federal, cuyo grado de complejidad es notablemente mayor que el de la anterior, "federalizando" el proceso electoral y desprendiendo de los gobiernos locales y municipales la facultad de coordinar las elecciones federales, para lo cual se crea un organismo con jurisdicción nacional. En materia de partidos políticos, se establecen procedimientos más difíciles de llenar y, por primera vez, se exige registro a los partidos nacionales con un año de anticipación, para que puedan participar en las elecciones.

d) El 4 de diciembre de 1951 se publica una nueva Ley Electoral Federal

que mantiene la misma estructura que la ley anterior y casi todas sus disposiciones. En materia de partidos, hizo más difícil que obtuvieran su registro.

De conformidad con las leyes electorales de 1946 y 1951, se preveía una integración restrictiva de los partidos políticos en los organismos electorales, pues sólo formaban parte de ellos los partidos más importantes (dos, en el caso de la ley de 1946, y tres, tratándose de la de 1951).

e) A través de la reforma al artículo 34 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de 17 de octubre de 1953, se estableció por fin el sufragio universal al reconocérsele a la mujer su derecho de voto activo y pasivo a nivel federal, pues una interpretación restrictiva hasta entonces la había excluido, si bien desde 1947 se había otorgado a la mujer el derecho de voto en las elecciones municipales.

f) En 1963 se creó el sistema de diputados de partido, cuya base se encuentra en el pensamiento expuesto en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, de reformas a la Constitución: “[...] tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir”.

Para 1962, la oposición del PAN y del PPS se mostró exhausta. Hubo muchas divisiones en el interior de estos partidos. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) que había obtenido su registro el 23 de febrero de 1954, aparecía con pocos miembros militantes, la mayoría de ellos viejos militares retirados.

El sistema de diputados de partido —apunta Jorge Carpizo— tuvo las siguientes bases: el sistema representativo clásico subsistió; además de los diputados elegidos por mayoría de votos en cada distrito; se crearon los diputados de partido; los partidos que alcanzaran el 2.5% de la votación total tenían derecho a una representación de cinco diputados por partido, y por cada 0.5% adicional que lograran en la votación tenían derecho a un diputado más, pero teniendo como límite veinte de ellos. Los partidos que alcanzaban veinte curules por la votación individual mayoritaria no tenían derecho a diputados de partido; los diputados de partido se debían nombrar por riguroso orden mayoritario según el porcentaje de votos que lograran en relación con los otros candidatos del mismo

partido; sólo tenían derecho a diputados de partidos los partidos que estaban registrados conforme a la ley "...por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección"; expresamente el artículo declaraba que los diputados de partido eran representantes de la nación y, como tales, gozaban de la misma categoría e iguales derechos que los diputados de la mayoría.⁵⁷

Consecuentemente con lo dispuesto por las reformas a los artículos 54 y 63 constitucionales, en su oportunidad se modificó también la Ley Federal Electoral.

g) En 1969 se reformó de nueva cuenta el artículo 34 constitucional para dar el derecho de voto activo a las personas que hayan cumplido dieciocho años de edad.

h) En 1972 se reformaron los artículos 55 y 58 de la Constitución a fin de reducir la edad de veinticinco años cumplidos a veintiuno para poder ser diputado, y para ser senador, de treinta y seis a treinta años.

Asimismo, ese año se redujo de 2.5% a 1.5% el porcentaje de votos requerido para tener derecho a diputados de partido, y se aumentó de veinte a veinticinco el número máximo de diputados que cada partido podía tener a través de este sistema (artículo 54), ya que ese porcentaje sólo había beneficiado al PAN, que logró obtener la cantidad máxima de diputados (veinte) en las elecciones de 1964, 1967 y 1970, en tanto que los otros partidos de oposición al PRI (PARM y PPS) no alcanzaron el porcentaje mínimo requerido para poder acreditar diputados de partido, pero de todos modos se les reconoció ese derecho.

i) El 5 de enero de 1973 se publicó otra Ley Federal Electoral, la cual estuvo vigente en las elecciones federales de ese año (julio). Las modificaciones de esta ley que destacan pueden sintetizarse en dos aspectos: se otorgaron nuevas prerrogativas a los partidos para que se allegaran recursos económicos, y se redujo el número requerido de afiliados de 75 000 a 65 000 en la República, y de 2 500 a 2 000 afiliados en las dos terceras partes de las entidades federativas, pero se exigió para este último efecto un mínimo de veinticinco personas en cuando menos la mitad de los municipios. Por lo que se refiere a los estímulos económicos para los partidos, destacan el otorgamiento de franquicias postales y telegráficas y, sobre todo, el uso gratuito de la radio y la televisión para propaganda durante los periodos electorales.

La historia del régimen de diputados de partido, establecido en 1963, se puede resumir de la siguiente manera: en las consultas electorales de 1964, 1967,

⁵⁷ Cfr. Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1917", *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Manuel Porrúa, 1979, tomo XII, pp. 200-201. Vid. Madrid Hurtado, Miguel de la, "Reforma a la Constitución en materia de representación", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 50, abril-junio de 1963, t. XIII, pp. 337-357.

1970, 1973 y 1976, el Partido Acción Nacional obtuvo 18, 19, 20, 21 y 20 diputados de partido y cinco diputados de mayoría, uno en las elecciones de 1967 y cuatro en las elecciones de 1973. El Partido Popular Socialista obtuvo en las mismas consultas electorales 9, 10, 10, 10 y 12 diputados de partido, respectivamente, sin haber obtenido triunfo alguno de mayoría. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana obtuvo 5, 5, 5, 6 y 9 diputados de partido y ganó dos curules más por triunfo de mayoría, una en 1967 y otra en 1976. Así pues, se puede señalar que 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%.⁵⁸

j) En 1977, a través de la llamada Reforma Política, se da un paso más —especialmente significativo— hacia el fortalecimiento de nuestro proceso de democratización, la ampliación de la participación política institucionalizada de fuerzas que se habían mantenido al margen del sistema, así como para la vigorización del órgano Legislativo. Con tal propósito, fueron reformados diecisiete artículos de la Constitución y se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que se encuentra vigente.

Como apunta Jorge Carpizo,⁵⁹ el sistema representativo mixto con dominante mayoritario que establecieron los artículos 51, 52, 53 y 54 constitucionales, tenía principalmente las siguientes características: la Cámara de Diputados podía contar hasta cuatrocientos legisladores, con lo cual se duplicó el número de miembros, pues, hasta antes de la reforma, México era de los países donde la proporción “población-representantes” era de las más bajas del mundo; trescientos de ellos eran electos por votación mayoritaria a través del sistema de distritos electorales uninominales; hasta cien diputados, es decir, el 25% del total, podían ser electos de acuerdo con el principio de la representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que presentaban los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividía al país; los trescientos distritos electorales uninominales resultaban de dividir la población total del país entre esos distritos; la distribución de los distritos uninominales entre los estados se realizaba teniendo en cuenta el último censo general de población; la representación de un estado no podía ser menor de dos diputados de mayoría, y las circunscripciones plurinominales podían ser hasta cinco.

La elección de los cien diputados, conforme al principio de representación

58 Cfr. Patiño Camarena, Javier, “Las elecciones de diputados: Su significado político, jurídico y estadístico”, *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 216.

59 Vid. Carpizo, *op. cit. supra*, nota 55, pp. 220-221.

proporcional, se debía ajustar a las reglas siguientes: para tener derecho a acreditar listas regionales, un partido político debía haber participado con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos cien distritos uninominales, ya que se pretendía estimular la participación sólo de aquellos partidos cuya ideología y fuerza tenían un alcance nacional; no podían tener derecho a diputados de representación proporcional los partidos que hubieran obtenido sesenta o más diputados de mayoría, y los que no alcanzaran cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales (el primer requisito llevaba implícito el que un partido que obtuviera ese número de diputados de mayoría ya no podía considerarse minoritario; en cuanto a la exigencia del 1.5%, obedecía a que no se deseaba auspiciar la proliferación de partidos que no representaban fuerza social alguna y fuesen sólo membretes); al partido político se le asignaba el número de diputados de su lista regional que correspondía al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal correspondiente, y para dicha asignación se seguía el orden que tenían los candidatos en las listas correspondientes; si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución en las listas regionales —es decir, que no hubieran obtenido sesenta o más diputados de mayoría— alcanzaban en su conjunto noventa o más constancias de mayoría, entonces sólo se repartía el 50% de curules que debían asignarse por el principio de la representación proporcional. Esta disposición pretendía asegurar que siempre hubiera una mayoría clara en la Cámara de Diputados que pudiera tomar las decisiones.

k) Con fecha 15 de diciembre de 1986, con motivo de la llamada “renovación político-electoral”, se reformaron nuevamente los artículos 51, 52, 53 y 54 constitucionales —junto con la posterior publicación del Código Federal Electoral el 12 de febrero de 1987—, los cuales conservaron básicamente el sistema mixto con dominante mayoritario previsto en 1977 y adicionaron las siguientes características:

La Cámara de Diputados podía contar hasta con quinientos diputados —cien más que hasta antes de la reforma—, trescientos de ellos electos por votación mayoritaria relativa, a través del sistema de distritos electorales uninominales, y hasta doscientos diputados —es decir, el 40% del total, en lugar de los cien anteriores que representaban el 25%— podían ser electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que presentaban los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividía el país (lo cual convirtió a la Cámara de Diputados en la más grande de las de la región latinoamericana, en tanto que la ampliación de cien a doscientos diputados de representación proporcional permitió una mayor participación de los partidos minoritarios de oposición en la propia

Cámara).

Como ocurría con anterioridad, los trescientos distritos electorales uninominales resultaban de dividir la población total del país entre esos distritos; la distribución de los distritos uninominales entre los estados se realizaba teniendo en cuenta el último censo general de población. Asimismo, la representación de un estado no podía ser menor de dos diputados de mayoría, en tanto que debía haber cinco circunscripciones plurinominales.

Por su parte, la elección de los doscientos diputados, conforme al principio de representación proporcional, se debía ajustar a las siguientes reglas:

i) Para tener derecho a acreditar listas regionales, un partido político debía todavía acreditar que participaba con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos cien distritos uninominales, ya que se pretendía estimular la participación sólo de aquellos partidos cuya ideología y fuerza tiene un alcance nacional;

ii) 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, eliminándose también la doble boleta –una para el voto por mayoría relativa y otro para el de representación proporcional–, unificándose en una boleta; así pues, tenían derecho a que le fuesen atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional los partidos políticos que alcanzaran el 1.5% del total emitido para las listas regionales, siempre que el número de constancias de mayoría no representara un porcentaje superior al obtenido computando su número total de votos. De cumplirse lo anterior, la asignación de diputados era tal que se hacía coincidir respecto del partido de que se tratara, el mismo porcentaje de ambos principios: suma efectiva de votos con el número de diputados por constancias de mayoría relativa y representación proporcional respecto del total de la cámara; al partido político se le asignaba el número de diputados de su lista regional que correspondía al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente, y para dicha asignación se seguía el orden que tuvieran los candidatos en las listas respectivas.

iii) Con el propósito de asegurar que siempre hubiera una mayoría clara en la Cámara de Diputados, si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le eran asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y

iv) 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, a efecto de asegurar, cuando menos, un 30% de oposición, en lugar del 25% anterior.

Por otra parte, la propia reforma constitucional modificó la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al incluir a todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la llamada Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos bajo representación proporcional, en lugar de los cien previstos por el antiguo artículo 60 constitucional: sesenta electos en los distritos uninominales, y designados por el partido político que hubiere obtenido mayor número de constancias de mayoría registradas por la propia Comisión, junto con los cuarenta electos en circunscripciones plurinominales y designados por los partidos proporcionalmente al número reconocido por dicha Comisión con base en el porcentaje de su votación obtenida.

En cuanto al Colegio Electoral de la Cámara de Senadores, se estableció que se integraría con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente tratándose del Distrito Federal, además de los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio del cargo.

Asimismo, se previó, a nivel constitucional que correspondía al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, en tanto que el Código Federal Electoral determinaba los organismos que tenían a su cargo dicha función, así como la corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.

Finalmente, el mismo artículo 60 constitucional, conservando la llamada “autocalificación” y al colegio electoral como instancia final, estableció un Tribunal de lo Contencioso Electoral, regulado por el artículo 352 del Código respectivo como “órgano autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja”. Igualmente, en forma atinada 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 nuestro más alto tribunal.

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).⁶⁰

Sin duda, la integración plural de las cámaras como resultado de los comicios de 1988, ha contribuido 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.

l) Finalmente, el 6 de abril de 1990 se publicó una nueva reforma constitucional en materia electoral que, además de conservar el sistema mixto con dominante mayoritario previsto desde 1977 y ratificar la integración con 500 miembros de la Cámara de Diputados como se contempló a partir de 1986 –300 diputados electos por votación mayoritaria relativa, a través del sistema de distritos electorales uninominales, y 200 electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que presentan los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país–, se establecen las siguientes reglas para la elección de los 200 diputados electos según el principio de representación proporcional:

i) Para tener derecho a registrar listas regionales y, en su caso, que se le asignen diputados conforme a este principio en el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes, un partido político deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa cuando menos en doscientos distritos uninominales y haber obtenido por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, y

ii) Para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán los siguientes lineamientos: a') Ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos mediante ambos principios, lo cual garantiza, cuando menos, un treinta por ciento de las curules para la oposición; b') Si ningún partido

60 Cfr. el cuadro que aparece en Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 2, p. 148.

político obtiene por lo menos el 35% de la votación nacional emitida, a todos los partidos que cumplan con lo dispuesto en el inciso anterior les será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda al porcentaje de votos obtenido; c') Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% ó más de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, asignándosele también dos diputados adicionales de representación proporcional por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%, y d') El partido político que obtenga entre el 60% y el 70% de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

Igualmente, con motivo de la referida reforma electoral y la posterior aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la organización de las elecciones federales en México se encomendó a un novedoso organismo público –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, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo; el mencionado Instituto, además de contar en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, así como con órganos de vigilancia integrados mayoritariamente con representantes de los partidos políticos nacionales, su órgano superior de dirección –el llamado Consejo General– se conforma con un consejero del Poder Ejecutivo (el secretario de Gobernación, quien lo preside); cuatro consejeros del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores; la mayoría de cada Cámara propone uno de esos consejeros, en tanto que la respectiva primera minoría propone al otro); seis consejeros magistrados (cuyos requisitos no pueden ser inferiores a los previstos constitucionalmente para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y son designados, para periodos de ocho años, por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados con base en la lista de candidatos propuesta por el Poder Ejecutivo), y predominantemente con representantes de los partidos políticos en función del porcentaje obtenido de la votación nacional emitida, en el entendido de que ningún partido podrá contar con más de cuatro repre-

sentantes, con lo cual se impide que una sola fuerza política o la suma de las restantes pueda controlar facciosamente las decisiones electorales.⁶¹

Asimismo, la multicitada reforma electoral creó el Tribunal Federal Electoral, como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de las sanciones establecidas por el COFIPE. El Tribunal se integra con una sala central permanente —que hace las funciones de pleno— y cuatro salas regionales eventuales, resuelve en una sola instancia y sus sesiones son públicas. Para el ejercicio de sus funciones cuenta con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales son independientes y responden sólo al mandato de la ley; los requisitos y modos de designación de los magistrados son equivalentes a los de los consejeros magistrados. Las resoluciones del Tribunal son obligatorias, y contra las mismas no procede juicio ni recurso alguno, pero aquellas que sean dictadas con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales —el relativo a la Cámara de Diputados se integra con cien presuntos diputados nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate, mientras que el de la Cámara de Senadores se sigue integrando con los presuntos senadores que hubiesen obtenido la declaración respectiva y los senadores de la anterior legislatura que continuarán en ejercicio—, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Esta última posibilidad —si bien sumamente restringida— es la que hace prevalecer en México la equívocamente llamada “autocalificación” de las elecciones por las cámaras respectivas, a través de un sistema mixto que combina el contencioso político con el contencioso jurisdiccional, estimándose deseable que

61 *Cfr.* la reforma al artículo 41 constitucional de 6 de abril de 1990 y el Libro Tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, promulgado el 14 de agosto de 1990.

en un futuro el sistema evolucione hasta conferir al Tribunal Federal Electoral la resolución definitiva de los conflictos electorales, como ocurre, por ejemplo, en Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.⁶²

Adicionalmente a lo anterior y con la confianza de que la reciente reforma electoral y la consecuente conformación de los nuevos órganos electorales contribuyan a dar plena vigencia a los principios rectores establecidos constitucionalmente en beneficio de la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, así como la transparencia, pulcritud y confiabilidad de los procesos electorales —si bien se estima que a nivel de la legislación ordinaria es necesario avanzar en el establecimiento de mayores medidas en tal dirección y para asegurar una mayor equidad en la competencia política por el poder, principalmente por lo que hace a los recursos disponibles para los partidos políticos y el acceso de los mismos a los medios de comunicación masiva— cabe señalar que, tomando en cuenta la relevancia de que en todo sistema auténticamente democrático prevalezca en la legislatura la decisión de las mayorías, pero con una adecuada representación de las minorías, así como la positiva experiencia obtenida sobre el particular en la Cámara de Diputados con posterioridad a la reforma de 1977, se considera impostergable —tal y como ya lo han advertido eminentes constitucionalistas mexicanos—⁶³ que de acuerdo con el mecanismo que se considere más adecuado se garantice el acceso de los representantes de los partidos minoritarios de oposición a la Cámara de Senadores, para cuyo efecto debiera prevalecer el principio de igualdad en el número de miembros por cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal.

Debe advertirse que el argumento de que la representación de los partidos políticos minoritarios en el Senado resulta incompatible con la naturaleza de nuestro Estado federal, carece de sustento en la teoría constitucional, en el derecho comparado o en nuestra historia constitucional. En efecto, en la

⁶² Cfr. la reforma a los artículos 41 y 60 constitucionales, así como el libro sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; *vid.* Orozco Henríquez, J. Jesús, “Algunas consideraciones comparativas sobre los sistemas contenciosos electorales y el nuevo Tribunal Federal Electoral de México”, ponencia presentada al I Congreso Internacional de Derecho Electoral, Universidad Veracruzana e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Xalapa, Ver., 20 a 22 de febrero de 1991; *idem*, “La reforma electoral mexicana de 1990 y el Tribunal Federal Electoral”, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Transición a la democracia: España, México y Centroamérica”, Universidad de San Carlos de Guatemala e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Guatemala, Guat., 21 y 22 de marzo de 1991.

⁶³ Así, por ejemplo, Carpizo, Jorge, en su intervención en el III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, celebrado en Querétaro, Qro., del 17 al 20 de mayo de 1983 y organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Universidad Autónoma de Querétaro; y Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 13, p. 154.

actualidad, prácticamente la única diferencia entre senadores y diputados, desde un punto de vista constitucional, es que aquéllos son electos en circunscripciones más amplias. Asimismo, existen ejemplos de otros sistemas constitucionales, incluso federales, que contemplan algún mecanismo de representación de partidos minoritarios en la Cámara de Senadores (tal es el caso de Venezuela, donde al lado de los dos representantes por cada estado y el Distrito Federal y de los expresidentes que hayan concluido más de la mitad de su periodo constitucional, se prevén hasta dos senadores adicionales por cada partido político minoritario de oposición). Finalmente, debe decirse que si bien bajo la Constitución mexicana de 1824 sí se vinculaba al Senado con la estructura federal, en tanto que los senadores eran elegidos por las legislaturas estatales, con posterioridad ya no se consideró esencial dicha relación puesto que llegó a haber Senado durante regímenes centralistas mas no con regímenes federales (*v. gr.*, en el texto original de la Constitución de 1857); incluso, conforme al sistema federal previsto en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, el Senado tuvo otra estructura, pues, además de los dos senadores por cada entidad federativa, se elegía un número igual al de los estados a propuesta del propio Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones, por lo que una parte importante de los senadores carecía de representatividad geográfica.

Es evidente que la representación de las minorías en los órganos legislativos constituye uno de los controles intraorgánicos indispensables en todo sistema democrático constitucional y, simultáneamente, el consecuente pluralismo ideológico en ambas cámaras imprimiría un mayor dinamismo en su actividad deliberativa y una mayor eficacia en los controles interorgánicos que se les encomienda.

2. Reformas que han fortalecido al Legislativo

En relación con las reformas que eventualmente se han puesto en práctica para fortalecer al órgano Legislativo, es posible destacar las siguientes:

a) Con fecha 24 de noviembre de 1923 se estableció la facultad de la Comisión Permanente para convocar —de oficio o a propuesta del Ejecutivo— a sesiones extraordinarias del Congreso o de alguna sola de sus cámaras (artículo 79, fracción IV, constitucional), derogando el artículo 89, fracción XI, del propio

ordenamiento, que la contemplaba como facultad discrecional del presidente de la República,⁶⁴ si bien, a diferencia de la Constitución de 1857, que requería la mayoría simple, la reforma de 1923 estableció como requisito para su procedencia “el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes”.

b) El 29 de abril de 1933 se publicaron en el *Diario Oficial* las reformas a los artículos 51 y 58 constitucionales para ampliar el periodo de los diputados de dos a tres años, y el de los senadores, de cuatro a seis años, lo cual permitió acumular una mayor experiencia de los legisladores en el desempeño de sus funciones (si bien ello se vio truncado —como se explicó— por la prohibición de reelección a los mismos para el periodo inmediato). Asimismo, cabe señalar que el periodo de los diputados es el más breve en la región latinoamericana, ya que los miembros de la mayoría de las cámaras bajas duran en el encargo, de cuatro a cinco años, de manera similar a los senadores, aun cuando en Brasil y Chile éstos duran ocho años, y en Argentina hasta nueve.⁶⁵

c) Como se había comentado, a partir de la reforma de 1938 al artículo 49 constitucional, con la salvedad incorporada en 1951, se hizo patente la prohibición de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar fuera de los casos previstos en los artículos 29 y, después, el segundo párrafo del 131 constitucionales.

d) Con fecha 31 de enero de 1974 se publicó la reforma al artículo 93 constitucional, con objeto de facultar a cualesquiera 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 informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su respectivos ramos o actividades. Como se verá en el siguiente numeral, esta facultad se ha ejercido en un número significativo de ocasiones a partir de su reforma.

e) Con motivo de la Reforma Política de 1977, se aprobaron varias disposiciones para fortalecer al Legislativo y promover el pluralismo; se incorporó el derecho a la información, si bien aún no se reglamenta (artículo 6o.); se definió el partido político y se le otorgaron garantías para su funcionamiento (artículo 4l).

⁶⁴ Esta facultad, junto con la relativa a la concesión de patentes de corzo, derogada en 1966 —pero que había caído en *desuetudo* pues jamás se había utilizado—, así como la de solicitar la destitución, por mala conducta, de funcionarios judiciales, derogada en 1982, son las únicas facultades constitucionales del presidente que le han sido suprimidas.

⁶⁵ Vid. Orozco Henríquez, J. Jesús, “Estudio comparativo sobre el órgano Legislativo en América Latina”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, vol. I, núm. 1, enero-abril de 1991, pp. 100 y 104-105.

Como se apuntó en el numeral anterior, se modificó el sistema representativo para configurar un sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario; se introdujeron procedimientos de gobierno semidirecto en el Distrito Federal: el referéndum y la iniciativa popular (artículo 74, fracción VI); se realizaron cambios respecto al presupuesto de egresos y la cuenta pública con objeto de que el Poder Legislativo pudiera cumplir mejor sus funciones en lo relativo a estos dos importantes actos jurídicos (artículo 74, fracción IV).⁶⁶

Asimismo, se declaró la inviolabilidad del recinto congressional (artículo 61); se determinó que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no puede ser vetada por el presidente de la República (artículo 70); se otorgó al Senado la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el presidente de la República (artículo 76, fracción I), y se concedió al Legislativo la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 93).⁶⁷

f) 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, además de las comentadas en otros incisos y apartados, las siguientes reformas:

í) El establecimiento de un doble periodo de sesiones para el Congreso de la Unión, a través de la reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales —publicada el 7 de abril de 1986—, el primero de los cuales se celebra del 1.º de noviembre hasta el 31 de diciembre, como máximo, y el segundo del 15 de abril hasta el 15 de julio, también como máximo. Con esta reforma se amplía razonablemente hasta cinco meses el tiempo que puede estar reunido ordinariamente el Congreso, es decir, un mes más o 20% más que con anterioridad, y reduce el lapso de ocho meses durante el cual permanecía en receso, a intervalos aproximadamente de tres meses y medio, lo cual permite una programación más adecuada del trabajo de las cámaras y propicia el mejor desempeño de las tareas legislativas y las de control, contrapeso y equilibrio político que les corresponden. De este modo, se vuelve al sistema de 1857 que preveía, con fechas distintas, hasta cinco

⁶⁶ Cfr. Carpizo, Jorge, "Reforma política", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa 1984, tomo VII, pp. 381-382.

⁶⁷ Cfr. *ibidem*.

meses entre los dos periodos --y que en 1874 fue modificado para permitir una prórroga hasta de un mes para el primer periodo y quince días para el segundo, haciendo un total de seis meses y medio--, habiendo sido suprimido en 1917 para establecer un solo periodo de sesiones ordinarias de cuatro meses, del lo. de septiembre hasta el 31 de diciembre, como máximo.⁶⁸

ii) Con fecha 15 de diciembre de 1986 se publicó la reforma al artículo 56 constitucional, que estableció la renovación parcial del Senado cada tres años, volviendo a la idea original del Constituyente en 1917 y que fue suprimida injustificadamente en 1933, lo cual propicia un elemento de mayor continuidad en los trabajos del órgano Legislativo y una mayor autonomía del propio órgano, en tanto que el inminente nuevo presidente no podrá intervenir --según las peculiaridades del sistema político mexicano-- en la selección de todos los candidatos del partido mayoritario que eventualmente integrarían el Senado.

iii) Igualmente, cabe aludir a una reforma legislativa que se inscribe en un respeto a un mayor equilibrio a las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Ejecutivo, como ocurrió con la publicación el 26 de diciembre de 1985 de la reforma al 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 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 refrendarlas⁶⁹ y que se supera con la reforma, si bien el que aún se requiera del "refrendo" del secretario de Gobernación ha propiciado una interesante polémica.⁷⁰

iv) Por otra parte, con pleno respeto a la autonomía del Legislativo y para dar cabal cumplimiento al artículo 62 constitucional, que establece como prohibición

68 Cfr. Rodríguez Lozano, Amador, "El doble periodo de sesiones y la reducción del plazo entre la elección y la toma de posesión del presidente", *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 48 y 55.

69 Vid. Carpizo, Jorge, "Refrendo ministerial", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1984, tomo VII, pp. 382-384; Martínez Báez, *op. cit. supra*, nota 3, pp. 59 y ss.

70 Veáanse los interesantes trabajos de distinguidos juristas, varios de ellos constitucionalistas, que aparecen en *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, UNAM-Miguel Angel Porrúa, 1986.

a diputados y senadores propietarios del Congreso de la Unión, el desempeño durante el ejercicio de su encargo de otra comisión o empleo en la Federación o en los estados —al igual que a los suplentes cuando estuvieren en ejercicio—, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva, sancionándose su infracción con la pérdida del carácter de diputado o senador, con fecha 31 de octubre de 1983 se publicó el acuerdo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (con fundamento en los artículos 32-Bis, fracciones VIII, XVII y XIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como 3o., fracción II; 5o; 7o, fracciones VI y VII, y 47, fracciones XIX, XXI y XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), con objeto de que los titulares de las dependencias, coordinadores de sector y entidades de la administración pública federal se abstengan de proponer o designar, en su caso y dentro del ámbito de sus atribuciones, a representantes federales de elección popular para empleo, cargo o comisión por los que se perciba sueldo, salvo el caso de licencia previa de la cámara respectiva y separación de sus funciones representativas.

v) Vinculada con la facultad conferida en 1977 al Senado para analizar la política exterior desarrollada por el presidente de la República (artículo 76, fracción I), con fecha 11 de mayo de 1988 se publicó en el *Diario Oficial* la reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional, que establece ciertos principios normativos que deben regir la dirección de la política exterior a cargo del Ejecutivo, como son:

[...] la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Es así como se recogieron los principios que tradicionalmente han caracterizado la política exterior de nuestro país y se limitaron las facultades discrecionales del Ejecutivo sobre el particular.

3. *Facultades de control sobre los nombramientos presidenciales*

En México, como en el resto de las constituciones latinoamericanas, se establecen diversos controles y límites a la facultad presidencial de nombramiento, especialmente al requerir la ratificación del órgano Legislativo o de alguna de sus cámaras en el caso de nombramientos de funcionarios judiciales y militares de mayor jerarquía, así como de funcionarios diplomáti-

cos y, en ocasiones, hacendarios.

En ciertos casos, pues, las cámaras pueden negar su aprobación a los nombramientos que les proponga el Ejecutivo y que no consideren idóneos en los supuestos previstos constitucional o legalmente. Asimismo, la legislatura puede dictar leyes en que se establezca un procedimiento distinto para el nombramiento y remoción de una serie de funcionarios federales importantes, sustrayendo esta facultad del Ejecutivo o, por lo menos, limitándola al establecer ciertos requisitos para su designación.

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.⁷¹ En este sentido, por ejemplo, se podrían prever mayores requisitos para el nombramiento de los denominados trabajadores de confianza, contemplados en el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como concursos de oposición para la cobertura de determinados puestos, en especial los de carácter técnico y nivel intermedio, salvaguardando sus respectivos derechos laborales. Asimismo, resulta imprescindible iniciar amplios y permanentes programas de capacitación que superen la improvisación que ha imperado en diversos servidores públicos.

Asimismo, a diferencia de lo que ocurre en México y en varios países latinoamericanos donde el titular del Ministerio Público es un funcionario nombrado y removido libremente por el presidente de la República, en Colombia es nombrado por la Cámara de Representantes de terna que le someta el presidente; en Ecuador y Honduras, lo nombra el Congreso; en Perú, es nombrado por el presidente con aprobación del Senado, y en Venezuela es nombrado por las Cámaras en sesión conjunta. Precisamente, sería 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, como se apuntó, por las cámaras en sesión conjunta; de esta manera se deslindarían

⁷¹ Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, *“Modernas tendencias del órgano Legislativo en América Latina y España”*, Bogotá, Col., Universidad Externado de Colombia, 1988, p. 11.

diversas facultades que pueden considerarse como incompatibles entre sí y que han propiciado la hipertrofia de la institución.⁷²

4. *Facultades de control sobre la gestión administrativa*

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. Al considerar alguna iniciativa examinan la administración en particular, utilizan la oportunidad de la legislación financiera para encontrar el uso por el gobierno del dinero asignado o lo que se propone hacer con lo solicitado; es propio de las asambleas legislativas buscar remedios a ciertas quejas antes de aprobar una ley que autorice al Ejecutivo el gasto de ciertos fondos o el establecimiento de impuestos a los ciudadanos. 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.⁷³

Entre los medios —distintos al estricto proceso legislativo— empleados por las cámaras para controlar constantemente la gestión administrativa del gobierno, cabe mencionar: *a)* los informes; *b)* las preguntas; *c)* las interpelaciones; *d)* las mociones, y *e)* las investigaciones (mientras que los cuatro primeros se desarrollan dentro de cada asamblea, el último se realiza fuera de las salas de las cámaras).⁷⁴

Aun cuando los mecanismos anteriores tuvieron su origen en los regímenes parlamentarios, desde el siglo pasado se utilizan cada vez más, incluso —con ciertas adaptaciones— en los regímenes presidenciales, a efecto de que las cámaras puedan conocer las noticias y los datos necesarios para formular sus propios juicios y permitir una plena valoración del comportamiento del gobierno a fin de ejercer adecuadamente sus diversas facultades.

72 *Vid.* Fix-Zamudio, Héctor, "La función jurisdiccional del Ministerio Público", *Anuario Jurídico*, vol. V, México, UNAM, 1978.

73 *Vid.* Orozco Henríquez, J. Jesús, "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, tomo II, pp. 1018-1027.

74 *Cfr.* Orozco Henríquez, J. Jesús, "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", *Política y proceso legislativos*, México, Senado de la República-UNAM, 1985, pp. 31-44. Entre las obras que sistemáticamente y desde una perspectiva comparativa se ocupan de las diversas funciones atribuidas a las legislaturas, es posible destacar las de Ameller, Michel, *Parlements*, 2a. ed., París, Presses Universitaires de France, Union Interparlementaire, 1966; Bradshaw, Kenneth, y Pring, David, *Parliament and Congress*, London, Constable, 1972; y Wheare, K.C., *Legislatures*, 2a. ed. London, Oxford University Press, 1968.

a) 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.

Es oportuno comentar que, durante la rendición de los informes respectivos, en Colombia está prohibido dirigir excitativas a funcionarios del gobierno y dar votos de aplauso o censura al presidente de la República (esto último también está proscrito en Panamá).⁷⁵

Una buena parte de las constituciones latinoamericanas confieren facultades al órgano Legislativo —ya sea a las cámaras, a sus comisiones o, incluso (como en Perú), a los propios legisladores en lo individual— para que, a través del presidente de la respectiva cámara, se puedan solicitar los informes que estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 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

75 *Vid.* Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 63, p. 114.

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.⁷⁶

b) 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 a 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. Así, en cuanto a las llamadas comparecencias de secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo al pleno de la Cámara de Diputados, durante la presidencia de Venustiano Carranza (1917-1920) se llevaron a cabo 21; durante la de Adolfo de la Huerta (1920), 9; la de Alvaro Obregón (1920-1924), 19; la de Plutarco Elías Calles (1924-1928), 7; la de Emilio Portes Gil (1928-1930), 2; bajo la de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), ninguna; por su parte, en la de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), la de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Avila Camacho (1940-1946), una en cada periodo; en cambio, durante los regímenes de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), no hubo comparecencia alguna; durante el periodo de Luis Echeverría

⁷⁶ En efecto, el artículo 10 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 25 de mayo de 1979, sólo autoriza a las comisiones de la Cámara de Senadores —olvidando inexplicablemente a la de Diputados— para dirigirse en queja al titular de la dependencia o al presidente de la República cuando algún funcionario se niegue a proporcionar las informaciones y copias de documentos que requieran para el despacho de sus negocios. Cabe señalar, sin embargo, que los artículos 89 y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos —promulgado el 1o. de marzo de 1934 y parcialmente derogado en términos del artículo segundo transitorio de aquella Ley— sí prevén para las comisiones de ambas cámaras las facultades que se comentan.

Alvarez (1970-1982) se celebraron 36, y en el de José López Portillo (1976-1982) 18, en tanto que en el de Miguel de la Madrid (1982-abril de 1988), 23.⁷⁷

Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, también ha habido un aumento notable en el número de comparecencias, dándole nuevos bríos y vitalidad al Legislativo; así, por ejemplo, bajo la administración del presidente Miguel de la Madrid, se dieron dieciséis comparecencias de los titulares de las dependencias centralizadas, incluyendo al de la Procuraduría General de la República. En este sentido, es importante destacar también el incremento de las reuniones de trabajo, tanto formales como informales, entre comisiones legislativas y funcionarios federales, habiéndose llevado a cabo en esa administración cuando menos 32 reuniones de trabajo entre diversos funcionarios y las distintas comisiones ordinarias o especiales del Senado de la República.⁷⁸

Además de seguir promoviendo el ejercicio de esta facultad para estrechar las relaciones y controles entre Legislativo y Ejecutivo, sería conveniente que tal y como ocurre en algunos sistemas constitucionales —como en Venezuela—, se pudiera citar e interrogar incluso a particulares, siempre y cuando haya pleno respeto de sus derechos constitucionalmente garantizados.

c) Conforme a las características del régimen presidencial puro, nuestro sistema no prevé las interpelaciones ni las mociones de censura o desconfianza, ya que los secretarios o ministros de Estado sólo son responsables políticamente ante el presidente de la República.

Sin embargo, en varios sistemas también presidenciales de Latinoamérica, sus respectivas constituciones prevén interpelaciones a los ministros de Estado (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú y República Dominicana) e, incluso, mociones de censura y de falta de confianza (Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela), cuya consecuencia, si se reuniere una mayoría calificada, puede ser la destitución o dimisión de los correspondientes ministros o secretarios de Estado. Mientras que en Guatemala se prevé que no podrán ser más de cuatro ministros a los que se puede obligar a dimitir, en Bolivia, Perú y Uruguay puede abarcar al Consejo de Ministros. Por su parte, también contrariamente a lo dispuesto en un sistema presidencial puro, el presidente de la República en Perú y Uruguay puede disolver, en su caso, la Cámara de Diputados o la

77 El autor agradece al Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en especial a su entonces coordinador, el licenciado Ricardo Flores Magón, su valioso apoyo para la obtención de la información respectiva.

78 El autor agradece también al licenciado Morelos Canseco Gómez, Oficial Mayor de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, su valioso apoyo para la obtención de la información aquí contenida.

Asamblea General (esto es, a ambas cámaras), cuando la primera haya censurado o negado su confianza consecutivamente a tres consejos de ministros o cuando la segunda persista en censurar los actos de administración o gobierno por menos de tres quintas partes de sus miembros. Asimismo, el presidente de Paraguay puede disolver el Congreso por hechos graves que le sean imputables y que pongan en peligro el equilibrio entre los poderes del Estado o que afecten la vigencia de la Constitución o el libre desenvolvimiento de las instituciones creadas por ella.⁷⁹

La responsabilidad política de los ministros de Estado derivada de las interpelaciones y de las mociones de censura o de falta de confianza en otros sistemas latinoamericanos debe ser diferenciada del llamado juicio político previsto en México, y que se refiere a la facultad de la Cámara de Diputados para acusar a ciertos servidores de alta jerarquía por presuntas infracciones graves de carácter político previstas legalmente en forma general y expresa, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal, debiendo resolver la Cámara de Senadores, a través de las dos terceras partes de sus miembros presentes de manera similar al *impeachment* de tipo angloamericano, ya que aquí se requiere que el sujeto incurra en una causal de juicio político y allá pudiera bastar un desacuerdo con la forma en que se esté llevando una gestión.

En efecto, por lo que hace al caso mexicano, de acuerdo con la reforma constitucional publicada el 28 de diciembre de 1982, la fracción I del artículo 109 establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos de "alta jerarquía" (si bien se cuida de no utilizar esta expresión) 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

79 Cfr. Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 63, pp. 116-117.

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.⁸⁰

d) 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, tiene 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 de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de la administración pública 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),⁸¹ nada impide que dicho juicio se sustancie e, independientemente del parecer del Ejecutivo, se destituya y/o inhabilite al responsable.

Al igual que en México, la regla en diversos sistemas es que la facultad de establecer comisiones de investigación corresponda al pleno de la Cámara o Congreso (como ocurre, por ejemplo, en Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Perú y Uruguay), si bien en nuestro país, de acuerdo con el texto constitucional, se prevé, como una especie de requisito de procedibilidad, que así lo solicite una

80 Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, pp. 109-129.

81 Cfr. artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

cuarta parte de los diputados o la mitad de los senadores, respectivamente.

El sistema mexicano es parecido en esencia al español, en tanto que también éste lo contempla como una facultad del Congreso de los Diputados, del Senado y, en su caso, de ambas Cámaras conjuntamente –es decir, de las Cortes Generales– (artículo 76 de la Constitución de 1978), previéndose igualmente, como requisito de procedibilidad, que la propuesta de integración de una comisión de investigación provenga del gobierno, de la mesa, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los diputados (artículo 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982), o bien, del gobierno o de veinticinco senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario (artículo 60 del Reglamento del Senado de 1981). Los anteriores sistemas deben diferenciarse del caso alemán, en tanto que en este país la facultad de integrar comisiones de investigación se contempla, incluso, como un derecho de las minorías, puesto que el artículo 44 de su ley fundamental establece que “El *Bundestag* (Parlamento federal) tiene el derecho, y a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar comisiones investigadoras que reunirán las pruebas necesarias en sesión pública. La sesión podrá celebrarse también a puerta cerrada”. La diferencia entre la *facultad* del pleno de las cámaras en los sistemas mexicano y español cuando se satisface el requisito de procedibilidad y el *deber* del Parlamento federal alemán salta a la vista.

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.⁸² 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”.

Por este conducto, obviamente, las comisiones se pueden informar en mayor detalle de lo que un miembro en lo individual lograría al plantear una pregunta a un ministro o secretario de Estado durante una sesión del Congreso.

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 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.

e) Por último, como complemento de la función de control de la gestión administrativa que se atribuye a las legislaturas, cabría pensar —como ya lo han sugerido varios especialistas—⁸³ en la adopción de la institución del “*ombudsman* escandinavo”, “comisionado parlamentario”, “defensor del pueblo” o “procura-

82 *Vid.*, Bidegain, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1950, pp. 159 a 174 y 373 a 398.

83 Entre los cuales destaca el distinguido maestro Fix-Zamudio, Héctor, “Posibilidad del *ombudsman* en el derecho latinoamericano”, *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*, México, UNAM, 1986, pp. 35-52.

dor del ciudadano”, tal y como ocurre en otros sistemas, pero respetando las peculiaridades del nuestro. Esta institución ha sido recogida en España a través del “defensor del pueblo” y, por lo que hace a Latinoamérica, en forma incipiente, se contempla con esa denominación en Perú, dentro de la Fiscalía de la Nación; en Guatemala, con el Procurador de los Derechos Humanos, y en Honduras, con la Dirección de Probidad Administrativa. Mientras que en España es designado por las Cortes Generales; en Perú, por el presidente con aprobación del Senado; en Guatemala, por el Congreso a propuesta en terna de la Comisión de Derechos Humanos nombrada por el propio Congreso y que se integra con un representante de cada partido político, en tanto que en Honduras es electo por el Congreso Nacional cada cinco años.

En este sentido, se estima conveniente establecer en México un organismo auxiliar del órgano Legislativo, con plena autonomía funcional, cuya tarea sea recibir e investigar las reclamaciones de los ciudadanos por la afectación de sus derechos fundamentales realizada por los funcionarios administrativos. Con motivo de esta investigación, el referido organismo puede proporcionar, sin efectos vinculatorios, las soluciones que estime adecuadas para evitar o subsanar dichas violaciones. Esta labor debe comunicarse tanto a los más altos funcionarios del gobierno como al órgano Legislativo, además de publicarse los respectivos informes, donde se pueden sugerir las medidas legales y reglamentarias necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.⁸⁴

Al respecto, debe tomarse en cuenta la rica experiencia y relevante función que ha venido desempeñando la Comisión Nacional de Derechos Humanos —en tanto organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, creado por decreto del Ejecutivo en 1990—,⁸⁵ pero que a efecto de garantizar su autonomía funcional e institucional hacia el futuro, se considera recomendable que se eleve a rango constitucional su existencia y se le dé participación al Legislativo en la designación del titular del órgano y se le otorguen las garantías equivalentes a las de los miembros del Poder Judicial —especialmente la relativa a la inamovilidad, cuando menos, por un periodo largo, pudiendo ser destituido previo juicio político o, en caso de haber cometido algún delito, separado de su encargo previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados—, pues se teme que los significativos logros alcanzados por la Comisión hasta ahora en su

84 Vid. Bradshaw, *op. cit. supra*, nota 72, pp. 374-378; Fix-Zamudio, Héctor, “Posibilidades de innovación institucional de las entidades federativas”, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, José Francisco Ruíz Massieu y Diego Valadés, eds. México, Porrúa, 1983, pp. 305-307.

85 La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 6 de junio de 1990.

ámbito de competencia, se pudieran ver frenados o relegados ante un eventual cambio de responsables en su conducción.

5. *Facultades de control económico y hacendario*

Los principales controles económicos y hacendarios accesibles al órgano Legislativo son la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública. 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, como advierte Jorge Carpizo, debe eliminarse la práctica anticonstitucional consistente en habilitar anualmente al Ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio Ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan, lo cual implica una claudicación del Congreso de las facultades que le otorga la Constitución en materia de ingresos.⁸⁶

Con respecto a la revisión de la cuenta pública, las reformas de 1977 al artículo 74, fracción IV, constitucional, indudablemente han contribuido a establecer su alcance, teniendo por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos comprendidos en los programas. Para tal efecto, como se sabe, la Cámara de Diputados cuenta con el apoyo de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se encarga de determinar las responsabilidades legales que resulten. Sin embargo, como se sabe, esta última no ha logrado cabalmente su cometido debido, principalmente, al control que el partido mayoritario ejerce sobre ella y la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, de quien depende. En efecto, el contador mayor es designado para un periodo de ocho años por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia,⁸⁷ la cual se integra con diecisiete diputados electos por el pleno de la Cámara (procurando que se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, esto es, los diversos partidos políticos que cuentan, cuando

86 *Cfr.* Carpizo, *op. cit. supra*, nota 1, pp. 143-148.

87 *Cfr.*, particularmente, los artículos 2o., 5o. y 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1978.

menos, con cinco diputados) a propuesta de la Gran Comisión de la misma, cuyos miembros en la actualidad pertenecen, todos ellos, al Partido Revolucionario Institucional.⁸⁸

Así pues, a efecto de impedir que el control efectivo de la legalidad financiera del sector público se encuentre supeditado a eventualidades políticas —como se dice que ha ocurrido con las funciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda y se corre el riesgo de que, en un futuro, también ocurra con las correspondientes a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en tanto que su titular es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo— se hace indispensable que las funciones permanentes de control, vigilancia y fiscalización de los recursos económicos y financieros de carácter público se encomienden a un órgano autónomo.

Al respecto, y para evitar duplicidad, cabría pensar en 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, pero garantizando 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.

Desde un punto de vista comparativo, con respecto de la revisión de la cuenta pública y a fin de ejercer una fiscalización financiera permanente sobre la administración pública, las diversas constituciones latinoamericanas establecen a un órgano auxiliar del Legislativo, frecuentemente dotado de autonomía funcional, denominado por lo general “contraloría general de la República” o “de cuentas” (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela), o bien, “corte o tribunal de cuentas” (como en Brasil, El Salvador, España, Paraguay y Uruguay), así como algunos

⁸⁸ *Cfr.*, particularmente, los artículos 46, 47, 51, 55 y 59 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial* de 25 de mayo de 1979.

sistemas mixtos (como en Guatemala), donde además de la Contraloría General de Cuentas designada por el Congreso y con garantías equivalentes a la de los magistrados judiciales, hay tribunales de cuentas que constituyen una segunda instancia, en tanto que los jueces ordinarios integran la primera instancia.

La mayoría de esas constituciones contemplan que el respectivo titular o sus miembros durarán un específico periodo que coincide con el del presidente o en ocasiones establecen un periodo mayor; pero la mayor autonomía funcional es la prevista para la Contraloría General de la República de Chile, ya que el titular es inamovible hasta los 75 años; e, igualmente, para los tribunales de cuentas de Brasil y España, ya que a sus miembros se les otorgan garantías equivalentes a las de los miembros del Poder Judicial, incluida la inamovilidad.⁸⁹

6. *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 de cada una de las cámaras (prever una integración adecuada para su funcionamiento y proporcional a la fuerza de cada grupo parlamentario, así como la posibilidad de que éstos puedan sustituir a los miembros respectivos); asimismo, cabría redefinir el número, denominación y competencia de las comisiones permanentes de cada una de las cámaras, así como la integración y funcionamiento de sus respectivos grupos parlamentarios.

Es oportuno advertir aquí que, como la experiencia en la Cámara de Diputados lo demuestra, no es suficiente el mero acceso de los partidos minoritarios de oposición a los órganos legislativos, sino que también debe garantizarse a sus representantes una participación activa en las comisiones legislativas, las cuales han cobrado gran relevancia en la época contemporánea, ya que allí se desarrolla una parte importante del trabajo real y efectivo de las cámaras.

En México, por lo que hace a la Cámara de Diputados, de conformidad con

⁸⁹ Cfr. Orozco Henríquez, *op. cit. supra*, nota 69, pp. 23-24.

el artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso en vigor, “las comisiones ordinarias se integran por regla general con 17 diputados electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Gran Comisión, procurando que en ella se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios”, lo cual hace depender en gran medida de la voluntad del partido mayoritario el acceso de la oposición a las distintas comisiones. Al respecto, como lo ha advertido Manuel Barquín, se estima que el “procurando” debe desaparecer y, en su lugar, garantizar que las comisiones se integren también con diputados de la oposición —como ocurre en Argentina, Brasil, Panamá y Venezuela, de manera similar a como lo establecen Alemania Federal, Estados Unidos, Italia y la mayoría de las democracias occidentales contemporáneas— correspondiendo a cada grupo parlamentario designar el porcentaje de los representantes a que tenga derecho proporcionalmente al número de sus miembros en la Cámara de Diputados;⁹⁰ cabe advertir, sin embargo, que en la práctica —como ha podido observarse durante la LIV Legislatura— las comisiones legislativas se integran con mucho mayor número de diputados pertenecientes a las distintas fuerzas políticas que conforman los diversos grupos parlamentarios, en una proporción cercana al número de miembros de cada partido político en la Cámara, si bien se estima indispensable que lo que equivale a una práctica parlamentaria sana se traduzca en una obligación reglamentaria. En su oportunidad, el mismo criterio debiera seguirse para integrar las comisiones legislativas de la Cámara de Senadores.

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) Regular un procedimiento adecuado para los debates parlamentarios (buscando el equilibrio entre libertad, orden y posibilidad de tomar decisiones), así como prever un periodo anual (en vez de mensual) para la mesa directiva de cada Cámara (a efecto de evitar improvisaciones) y que la misma pueda funcionar durante los recesos.

e) 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 nombra-

⁹⁰ Cfr. Barquín Álvarez, Manuel, “El control parlamentario del sector paraestatal (La reforma del artículo 93 de la Constitución mexicana, con un estudio comparativo)”, en *Anuario Jurídico* IX-1982, p. 743.

mientos 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).

f) 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 informativo, asesoramiento jurídico y económico, levantamiento de encuestas, redacción de anteproyectos de ley, etcétera.

Con respecto a la función propiamente legislativa de las cámaras, como se sabe, en casi todos los países, incluso democráticos, debido a que el Ejecutivo cuenta con mayores recursos humanos, técnicos, informativos y económicos, él mismo —entre otros aspectos— ha monopolizado en la práctica la facultad de iniciativa de leyes. Para contrarrestar lo anterior y no depender exclusivamente de la información que discrecionalmente el Ejecutivo provee al Congreso, sería conveniente que se estableciera como organismo auxiliar de ambas Cámaras una institución similar a los denominados “consejos legislativos” que prestan asistencia técnica legislativa en las diversas legislaturas de los Estados Unidos. En general, los consejos legislativos proporcionan asistencia técnica mucho más amplia que el mero suministro de información, luego de procesada, es decir, compilada y ordenada después de ser hallada en libros, publicaciones periódicas y demás fuentes documentales útiles para la investigación legislativa. La labor de estos organismos comprende, además, la redacción de proyectos de ley y de resolución con sus respectivos fundamentos a solicitud de los legisladores; asesoramiento legal; realización de investigaciones y encuestas; revisión y codificación de la legislación; preparación de digestos, resúmenes e informes, etcétera, todo ello bajo criterios objetivos que garanticen igual apoyo a los respectivos legisladores, independientemente de su filiación partidista.⁹¹

Es claro que, dentro de nuestro país, un avance considerable sobre el particular lo constituye el Instituto de Investigaciones Legislativas, respecto del cual cabría considerar la ampliación de sus funciones, así como la de los correspondientes recursos humanos, técnicos y financieros, a efecto de equipararlos a los mencionados consejos legislativos.

g) Establecer entre las incompatibilidades para ser legislador el fungir simul-

91 Vid. Vivas, Jorge B., “Asistencia técnica legislativa en los Estados de la Unión”, en *La Ley*, 10 de abril de 1965, Buenos Aires, pp. 1-2.

táneamente 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, puesto que los legisladores no se dedican de tiempo completo a su actividad primordial, y propiciado que en ocasiones la función parlamentaria sea impugnada, pues se alega que es utilizada como canonjía o para proteger con la inmunidad procesal correspondiente a líderes que presuntamente han incurrido en algún tipo de responsabilidad. 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.

h) Ponderar la posibilidad de derogar la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores, prevista desde 1933 en que también se proscribió en forma absoluta la reelección presidencial. Al respecto, parece que no hay necesidad o justificación alguna para prohibir la reelección parlamentaria, máxime que en la práctica ha propiciado un impedimento para que en México se establezca una adecuada profesionalización de la carrera parlamentaria y ha acentuado la preponderancia del Poder Ejecutivo, ya que, al no depender el futuro político inmediato del Legislador de la voluntad de sus electores, ocurre frecuentemente que éste no atiende preferentemente los intereses de sus representados sino que procure congraciarse y condenscender con los deseos políticos del presidente de la República en turno a fin de obtener un eventual puesto en la burocracia una vez terminado su periodo.

Pues bien, a efecto de no abusar de la paciencia del lector, sólo resta desear que las anteriores reflexiones contribuyan a destacar la evolución del órgano Legislativo mexicano y sus importantes facultades de control sobre la actividad gubernamental y, especialmente, la necesidad de que las mismas sean ejercidas en forma vigorosa para garantizar la regularidad de las funciones atribuidas constitucionalmente a cada uno de los órganos del poder público, así como el que éstos se sujeten a sus respectivos límites, para erradicar cualquier vestigio de abuso del poder, en beneficio de la libertad y la democracia.