

# LA SUPERVISIÓN DEL LEGISLATIVO Y LA RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Retrospectiva del control del Legislativo sobre el Ejecutivo y la administración pública Federal en las constituciones mexicanas.* III. *Control a través de comparecencias e interpelaciones.* IV. *Control por medio de comisiones de investigaciones.* V. *Responsabilidad de los servidores del Estado.*

## I. INTRODUCCIÓN

El examen del concepto de control es indispensable para la ubicación del tema objeto de estudio. De las muchas conceptualizaciones y clasificaciones sobre el control del Estado y los controles sobre los órganos que los conforman, sólo me referiré con amplitud a las elaboraciones doctrinales de Karl Loewenstein y Maurice Duverger. El primero comienza por formular una clasificación de los controles en verticales y horizontales. Los controles verticales son los esquemas o patrones de acción y de interacción que funcionan entre la totalidad de los órganos del Estado, por una parte (ya sea que se trate de legislativos, del ejecutivo o de los tribunales), y el electorado, por la otra. Como ejemplos de control vertical Loewenstein propone al federalismo, a la garantía de las esferas de derechos de gobierno, y al pluralismo entendido como el respeto a la acción de los grupos intermedios, como los concibieron Montesquieu y Tocqueville.

No obstante, no es dentro del conjunto de controles verticales donde podemos encontrar a los controles del legislativo sobre el ejecutivo. Los controles de tipo horizontal son aquellos que se ejercen dentro de un mismo nivel jerárquico, son además controles que se ejercen por y con respecto de órganos del Estado. Los controles de tipo horizontal se dividen, a su vez, en controles intraorgánicos e interorgánicos.

En el caso de los controles interorgánicos es clara la interacción de dos órganos distintos, dándose dos supuestos: que uno de los órganos controle al otro o que los dos se controlen mutuamente. El control se efectúa a través de los mecanismos de concurrencia obligada de los órganos en el ejercicio de sus facultades o a través de la subordina-

ción de la eficacia del acto de un órgano a la autorización o ratificación de otro órgano. Los controles intraorgánicos sólo se presentan en el caso de los órganos colegiados. En este supuesto, los controles mencionados condicionan el grado de autonomía funcional del órgano colegiado, lo que a su vez implica el nivel y tipo de interacción con los demás órganos. Es decir, en la medida en que el órgano colegiado tenga un menor grado de autonomía funcional será más difícil que realice un control efectivo y, en cambio, será más fácil que sea controlado por otros órganos.

La autonomía funcional de un órgano colegiado depende de la amplitud que tenga para conducir sus procedimientos internos y tomar decisiones, evitando la intromisión o la presión de otros órganos. Existen un conjunto de elementos que permiten determinar el grado de autonomía de un cuerpo legislativo. Como ejemplo de lo anterior podemos mencionar a la libertad que tiene un cuerpo colegiado para formular su regulación interna y nombrar a sus órganos internos. La protección de la minoría en contra de una mayoría sofocante se logra a través de medidas como la mayoría calificada. Finalmente, el bicameralismo es uno de los más formidables controles intraorgánicos sobre los legislativos.<sup>1</sup>

La aplicación de la teoría de Karl Loewenstein a la Constitución mexicana —que explica el equilibrio y armonía de un sistema constitucional como el resultado de la interacción de sus poderes, concertada a través de los controles interorgánicos e intraorgánicos—,<sup>2</sup> nos permite afirmar que el desequilibrio de poderes se debió a la reducción, casi imperceptible de los controles interorgánicos de los poderes Legislativo y Judicial, y al incremento en los controles intraorgánicos en el Congreso. En consecuencia, el estudio en conjunto de las relaciones de control puede aportar una visión del equilibrio existente. Las funciones de control pueden ejercitarse en dos modalidades, ya sea como resultado de la necesaria participación de dos órganos para la realización de un acto estatal complejo, o bien como el control discrecional y unilateral de un órgano estatal sobre otro. En la primera modalidad el control es recíproco y obligatorio, mientras que en la segunda es unilateral y facultativo.

Una ulterior delimitación del tema podría fundamentarse en la distinción entre los poderes de los parlamentos occidentales, formulada por Duverger, quien los distingue en tres tipos: delimitación, control e impulso; las funciones que aquí se analizan son primordialmente las

<sup>1</sup> Loewenstein, Karl, *Political Power and Governmental Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1965.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

de control.<sup>3</sup> Las facultades de delimitación se traducen en la función de definir los marcos en cuyo interior se ejerce el poder del gobierno, señalando básicamente las facultades legislativas, las facultades en materia de presupuestos, así como la ratificación de tratados. Sin embargo, la distinción formulada no admite una expresión tajante, debido a que las facultades en materia fiscal pueden ser de delimitación, cuando se refieren a la aprobación del presupuesto, y de control, cuando tienen por función verificar que las erogaciones del Estado se hayan conformado con lo previsto en el presupuesto. De esta manera, el criterio del orden o de la secuencia con que se suceden los actos, permite establecer cuándo se trata de un acto de delimitación y cuándo se trata de un control, aun en el caso de que el mismo cuerpo ejercite los dos tipos de funciones.

La distinción entre los actos de control y de delimitación también se puede ejemplificar con la intervención del Senado, con relación a los tratados que suscriba el ejecutivo. En este caso, a pesar de tratarse de un acto intermedio,<sup>4</sup> que tiene lugar después de la suscripción y necesariamente antes de la ratificación (actos cuya ejecución corresponde al jefe del Estado), se trata claramente de un acto de control, en virtud de que la ratificación es un acto que no implica el ejercicio de una facultad de decisión más allá de la autorización del Senado y, por otra parte, en nuestro sistema constitucional la aprobación de un tratado, a través del concurso de la voluntad del ejecutivo y el Senado, implica regularmente la generación de normas generales obligatorias, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional. Por lo anterior, la intervención del Senado implica dos acciones que, aunque simultáneas, pueden diferenciarse. Primeramente, el Senado debe examinar el contenido del tratado o convención propuesto para su ratificación, con el objeto de determinar si no existe oposición alguna entre la constitución y este último. Finalmente, su aprobación constituye la primera fase del acto complejo, que junto con la ratificación del ejecutivo hace entrar en vigencia al conjunto de normas contenidas en el tratado o convención, incorporándolas al orden jurídico nacional. Por lo que es en función de la primera de las acciones del Senado que se le puede caracterizar como una función de control, toda vez que la verificación se realiza contra el marco preestablecido por el poder Constituyente y el Legislativo, en su calidad de órganos de delimitación de los actos del poder ejecutivo. Mientras que la acción del

<sup>3</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, España, Ediciones Ariel, 1970, pp. 186 a 190.

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1978, p. 442.

ejecutivo, al concurrir con la ratificación del Senado para dar vigencia al tratado o la convención puede asimilarse a una función materialmente legislativa y por ende de delimitación.

La Palombara alude a las funciones de vigilancia e investigación de las legislaturas en el último lugar, pero les concede un lugar muy importante. Recientemente, varios autores han señalado el hecho de que las legislaturas en el siglo xx han perdido mucha de la importancia que tuvieron en los siglos xviii y xix, cuando prácticamente asumieron una posición hegemónica. Resulta casi un fenómeno universal el desarrollo de los poderes ejecutivos, ya sea en el ámbito de los sistemas presidenciales, donde es más obvio, o en el de los parlamentarios.

Por lo anterior, el autor mencionado afirma que las legislaturas no sólo se encuentran inadecuadamente equipadas para la generación de normas generales, sino que tampoco puede afirmarse que sean completamente representativas. Las legislaturas son una más de las instituciones que tienen por función la agregación de intereses y la resolución de conflictos. Para terminar, las legislaturas no pueden desempeñar un papel más importante en la función de sociabilizar y educar políticamente. Sin embargo, les queda a las legislaturas un conjunto de funciones muy relevantes, que pueden llevar a cabo y que ninguna otra institución o poder del Estado puede desempeñar con el mismo grado de efectividad las funciones de supervisión, vigilancia e investigación.<sup>5</sup>

## II. RETROSPECTIVA DEL CONTROL DEL LEGISLATIVO SOBRE EL EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

*Sin pretender* formular un estudio histórico del desarrollo del control del legislativo sobre el ejecutivo, en forma exhaustiva, sería importante poner de relevancia cuáles han sido sus tendencias generales. En lo que respecta a la Constitución de 1824 habría que hacer notar que al adoptar el bicameralismo (artículo 7º) incluyó a uno de los controles intraorgánicos más formidables, a pesar de que los constituyentes lo hayan incluido por otras razones, *i.e.*, el federalismo. Sin embargo, un factor determinante es que no consagró el principio de no reelección de los miembros del legislativo, lo que permitió la generación de un espíritu de cuerpo en el legislativo y el ulterior desarrollo de una carrera legislativa y, por lo tanto, de una carrera política independiente o ajena a la de la burocracia dependiente del ejecutivo. Por

<sup>5</sup> La Palombara, Joseph, *Politics Within Nations*, Englewood, Cliffs, N. J., Prentice-Hall, Inc., 1974, pp. 134-184.

lo que se refiere al Senado, se previó su renovación parcial, por mitad, cada dos años, mecanismo similar al existente en el modelo norteamericano. Dicho sistema de renovación también favorece el surgimiento de un espíritu de cuerpo y facilita la consolidación de una carrera legislativa (artículo 25).

Diputados y senadores, bajo la Constitución de 1824 gozaban de fuero e inviolabilidad (artículos 41 y 42). El veto del ejecutivo era relativo y podía ser superado por una segunda aprobación del Congreso, tras una votación afirmativa de mayoría calificada de asistentes, en cada cámara (artículo 56). El periodo ordinario de sesiones del Congreso era de tres meses y medio (artículos 67 y 71). La responsabilidad del presidente ante el Legislativo era amplia, incluía: traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, cohecho, soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo (artículo 38, fracción I), así como por actos dirigidos "manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos... , o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma". Con todo y ser amplia, la redacción es imperfecta. Por una parte, es difícil de tipificar la traición contra la independencia o la forma establecida de gobierno, por parte del ejecutivo, sin que al propio tiempo hubiera infringido sus deberes. Por la otra, parece que la traición contra la independencia nacional o la forma de gobierno pudiera no ser punible, si se hubiera cometido antes de ser electo presidente. Paradójicamente, parece como si la redacción hubiera sido diseñada para que Santa Anna no pudiera ser destituido como presidente, interpretando que sus anteriores traiciones fueron cometidas antes de que hubiera ocupado el ejecutivo, después de su primer desempeño en el cargo. La Constitución de 1824, por lo que hace a su sistema de control del ejecutivo por el legislativo se presenta como un antecedente, que a pesar de su efímera y precaria vigencia, tuvo influencia sobre instrumentos jurídicos posteriores.

La Constitución de 1857 estableció un sistema congresionalista y unicameral, lo que por principio implicó que el control del legislativo fuera más efectivo, por la supresión de controles del ejecutivo sobre el legislativo como el veto; así como por la desaparición del control intraorgánico del bicameralismo.

Asimismo, se amplió el periodo de sesiones a dos, el primero de tres meses y el segundo de dos, para hacer un total de cinco (artículo 62). El veto se redujo a una "opinión del Ejecutivo", que en caso de ser adversa al proyecto de ley sólo obligaba a una nueva discusión y una segunda aprobación, con mayoría absoluta de asistentes (artículo

70, fracciones IV a VIII). Incluso, una votación de mayoría calificada y una declaración del Congreso unicameral de "caso de urgencia notoria" podía eliminar el trámite de pedir la opinión del presidente (artículo 71). La responsabilidad del titular del ejecutivo ante el legislativo se amplió y tipificó en forma precisa, incluyendo: traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

El régimen congressionalista de la Constitución de 1857 no estuvo en vigencia por un periodo prolongado. Por una parte, la Guerra de Tres Años y el Segundo Imperio hicieron necesaria la suspensión de su vigencia. No tardó más de un mes, contado a partir de que se instalara el gobierno nacional de Benito Juárez, en 1867 —tras la derrota y fusilamiento del archiduque Maximiliano de Habsburgo—, para que el propio Juárez propusiera la modificación de la Constitución de 1857, principalmente para volver a un sistema presidencial. Aun cuando Juárez no pudo modificar la constitución, es posible concluir que estableció *de facto* un sistema presidencial, pues incluso reformó la constitución "en uso de las amplias facultades de que me hallo investido", y al margen del texto constitucional.<sup>6</sup>

Por ello, pudiera decirse que tras la Guerra de Tres Años, el Segundo Imperio y la presidencia de Juárez, que equivalió a un presidencialismo de emergencia o *de facto*, no debió ser difícil para Sebastián Lerdo de Tejada inaugurar un presidencialismo *de iure*, a través de la reforma de 1874. Dicha reforma reintrodujo el bicameralismo y el veto, estableciéndose el Senado como segunda cámara y otorgando a éste las funciones de control consistentes en aprobar los tratados y convenciones internacionales suscritas por el ejecutivo, ratificar los nombramientos del ejecutivo —ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada—; así como las de autorizar al ejecutivo para ordenar la salida de tropas nacionales fuera del territorio, el ingreso de tropas extranjeras, la estación de escuadras extranjeras por más de un mes y el uso de la guardia nacional fuera de sus respectivas entidades (artículo 72, apartado B, fracciones I a IV).

La Constitución de 1917 modificó el sistema de la de 1857, reduciendo a un periodo las sesiones del Congreso, del primero de septiembre al treinta y uno de diciembre. Redujo, además, las causales de responsabilidad del titular del ejecutivo a dos: traición a la patria y delitos graves del orden común. Por otra parte, se introdujo el principio de no reelección de legisladores para el periodo inmediato (ar-

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, México, Editorial Porrúa, 1981, pp. 681-697.

título 59), quizá por la inercia antirreleccionista, lo que resultó en la obstaculización del desarrollo de una carrera política en el legislativo y sólo dejó abierta la opción de una carrera en la burocracia dependiente del ejecutivo.

La Constitución de 1917 ha sido modificada para adaptarse a la evolución que se había de presentar en los años posrevolucionarios. La centralización del poder en el Poder Ejecutivo y en la federación fue la dirección que, en una especie de movimiento pendular, se desplazó de la Constitución original a un presidencialismo cerrado, durante los últimos años veinte y primeros treinta; el retorno hacia un presidencialismo simplemente dominante se inició desde la segunda parte de los años treinta, con el régimen del presidente Cárdenas. Sin embargo, en otros aspectos, apenas se inició en la década pasada. Puede afirmarse que aún no regresa el péndulo a la posición que tenía en el proyecto de 1917, pero tampoco puede afirmarse que habrá de dársele en los próximos años. Incluso, el sistema actual debería retrotraerse a un nivel menos presidencialista que el de 1917, para que fuera posible afirmar que se ha dado una evolución política que trascienda el centralismo político y económico que la lucha armada hizo necesaria, pero que no se justifica más.

No es el caso referirse a la hipertrofia de los poderes y prerrogativas del Ejecutivo durante el maximato, sólo me referiré a lo que concierne a la relación con el legislativo y sus posibilidades de control sobre el primero. La interpretación favorable al ejecutivo que dio la Suprema Corte al artículo 49 de la Constitución le permitió al presidente de la República emitir legislación delegada como si fuera legislación de emergencia, leyes e incluso el Código Civil fueron emitidos por el Ejecutivo en uso de "facultades extraordinarias para legislar". Por otra parte, la reforma del artículo 58 de la Constitución abolió la renovación parcial del Senado, que se renueva totalmente cada vez que hay elección presidencial. Finalmente, durante los últimos meses del maximato, el general Abelardo L. Rodríguez, presidente sustituto, emitió el reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, producido por un legislativo sujeto a uno de los más álgidos periodos del presidencialismo cerrado. Si bien el reglamento en cuestión no es un modelo de salvaguardia de la autonomía funcional del legislativo tampoco es un instrumento de abierta dominación del ejecutivo.

Hubieron de pasar muchas décadas y algunas crisis políticas antes de que se generara un instrumento que diera mayor autonomía funcional al legislativo, la Ley Orgánica del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial* de 25 de mayo

de 1979. Instrumento que además garantiza un mínimo de derechos a las minorías parlamentarias y refuerza el pluralismo que introdujo la Reforma Política de 1976. La reforma al artículo 93 de la Constitución, de 24 de enero de 1974, amplió las facultades de supervisión e investigación del legislativo, permitiendo a las cámaras citar a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a fin de que rindan los informes que se les requieran, en ocasión de que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. El mismo artículo fue reformado en diciembre de 1976, adicionándose un tercer párrafo que permitió a las cámaras la integración de comisiones cuyo propósito sea investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

La reforma a la Constitución, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, del 28 de diciembre de 1982, incluyó un capítulo renovado, "De las responsabilidades de los funcionarios públicos", que amplía y precisa la responsabilidad oficial de los funcionarios públicos tanto de la administración pública federal como de las entidades. El presente trabajo sólo se ocupa de los controles específicos del legislativo sobre el ejecutivo y la administración pública federal. Por ello, se excluye el control que se efectúa en relación con el ejercicio de funciones materialmente legislativas. Únicamente se incluye el control que se efectúa a través de facultades, que a pesar de ser formalmente legislativas, son en realidad actos que sólo generan normas concretas o incluso actos de mera administración. Una ulterior delimitación ha sido incluida por cuanto a que sólo se consideran los controles unilaterales y potestativos del Congreso sobre el ejecutivo y la administración pública federal. De manera que únicamente son estudiadas las facultades materialmente no legislativas que implican actos de vigilancia y supervisión.

### III. CONTROL A TRAVÉS DE COMPARENCIAS E INTERPELACIONES

En la práctica, la diferenciación entre las comparencias, preguntas, interpelaciones e investigaciones de cada uno de estos procedimientos pudiera no ser tan clara, dependiendo de la regulación concreta que se haga en cada uno de los países. Por otra parte, es necesario precisar que dependiendo de cada sistema, los procedimientos antes descritos pueden considerarse solamente como medios de información, o

como medios de información y control. Por ejemplo, en Francia se distingue entre la declaración y las preguntas. La declaración que viene a ser una especie de comparecencia, puede tener diversos efectos, dependiendo de que comprometa o no al gobierno a un voto de censura o de confianza y, consiguientemente, pueda traer consigo la deposición del gabinete. Las declaraciones ante el Senado pueden tener como consecuencia un pronunciamiento de este cuerpo colegiado sobre la política del gobierno, con posibles efectos definitivos sobre este último. En tanto que las declaraciones ante la Asamblea Nacional, con o sin debate, no pueden traer consigo consecuencia alguna que trascienda a los juicios desfavorables que eventualmente pudieran emitir los legisladores, especialmente en caso de que se celebre un debate.<sup>7</sup> Por lo que hace a las preguntas, la posibilidad de que puedan implicar el planteamiento de un voto de censura o de confianza es todavía menor. Las preguntas se distinguen en orales y escritas pudiendo, o no, introducir un debate a continuación.

Las preguntas se originaron en el parlamentarismo inglés y de ahí han pasado a otros países, adaptándose con más o menos éxito a otros sistemas constitucionales. En Inglaterra es donde más profusamente se usa el sistema de preguntas. Las preguntas se dirigen al *Table Office* y una vez admitidas se publican en el *Notice Paper*, que contiene el orden del día. Las respuestas a las preguntas orales se publican en el *Hansard* (Diario de Debates), mientras que las preguntas orales se incluyen en el *Question Time*, que usualmente ocupa alrededor de una hora al principio de cada una de las sesiones diarias, cuatro días a la semana. El control de las preguntas durante el *Question Time* corresponde al *Speaker*. En el caso de las preguntas que se dirigen a las entidades paraestatales que integran el sector de *Nationalized Industries* existe una restricción general, que tiende a excluir a todas aquellas que se refieran a cuestiones vinculadas con los actos concretos de la administración cotidiana (*day-to-day administration*). Sin embargo, debido al abuso que, por parte de los ministros se hizo de tal restricción, para declinar la obligación de dar respuesta a las preguntas, a partir de 1948, el *Speaker* se reserva la facultad de insistir en la formulación de la pregunta, cuando a su juicio ésta tuviere un gran interés público. A pesar de ello, el ministro puede rehusarse a dar contestación a la pregunta, si bien en la realidad rara vez acontece esto último.<sup>8</sup> Son más frecuentes las preguntas sobre las líneas

<sup>7</sup> Hauriou, *op. cit.*, *infra*, nota 27, pp. 596-598.

<sup>8</sup> Smith, S.A., *Constitutional and Administrative Law*, London, Penguin Books, 1971, p. 266; Erskine, Mays, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage*

generales de dirección que el ministro ha imprimido o dejado de imprimir a la administración de una rama industrial; pero también pueden plantearse preguntas más concretas, por ejemplo, sobre un nombramiento. Como resulta fácil imaginarse, la respuesta al primer tipo de preguntas puede implicar una gran cantidad de trabajo, necesario para fundamentar su contestación. El miembro del Parlamento, autor de la pregunta, puede formular algunas otras, relacionadas con aclaratorias de la contestación, pero no puede abrirse debate alguno sobre la pregunta.<sup>9</sup>

La popularidad de que gozan las preguntas se puede ilustrar con dos datos: primero, en el año de 1960 hubo de introducirse una reforma cuyo contenido se dirigió a restringir las preguntas orales a dos por sesión, como máximo, permitiendo para cada uno de los miembros del Parlamento; segundo, un dato de índole cuantitativa, se ha calculado que cada año se formulan y contestan más de 100,000 preguntas.<sup>10</sup>

El sistema de preguntas goza de una gran popularidad en la mayoría de los países que ha tomado como modelo el sistema parlamentario inglés. Por ejemplo, en la India, cerca de un sexto del total del tiempo de sesiones del *Lock Sabha* (Cámara Baja) se dedica al *Question Time*. Singhvi ha consignado el dato de que en un año se formularon 162,334 preguntas, de las cuales 58,000 fueron admitidas y 30,000 fueron presentadas a los ministros para su atención.<sup>11</sup>

Formalmente, los ministros pueden negarse a responder a una pregunta relacionada con actos concretos de la administración cotidiana, pero tienden a contestarla, de todos modos, cuando la mayoría de los miembros de la Cámara están interesados en su contestación. La mayoría de las preguntas tienden a inquirir sobre las empresas que asumen formas asociativas. Además, las preguntas adicionales, o repreguntas, tienden a relacionarse con la administración cotidiana.<sup>12</sup>

La popularidad del sistema de preguntas ha sido considerablemente menor en los países que han adoptado como modelo otro sistema, diverso al inglés. Por lo que se refiere a Francia, su importancia decreció notablemente con el ocaso del poder legislativo y el predominio del ejecutivo. No obstante, Michel Debré, uno de los arquitectos de la Constitución de 1958, intentó conservar la vigencia de las preguntas,

of *Parliament*, 18th ed., Edited by Sir Barnett Cocks, Londres, Butterworth, 1971, p. 625.

<sup>9</sup> La Palombara, *op. cit.*, p. 164, y Mays Erskine, *op. cit.*, p. 626.

<sup>10</sup> LaPalombara, *op. cit.*, p. 164.

<sup>11</sup> Singhvi, *Parliament in the Indias Political System*, citado por LaPalombara, *op. cit.*, p. 16.

<sup>12</sup> Administrative Reforms Comission Study Team, *Report on Public Sector Undertakings*, 1967, p. 18.

como un elemento importante para la restauración de "un auténtico régimen parlamentario".<sup>13</sup> Las preguntas escritas son publicadas en el *Journal Officiel* y deben ser contestadas dentro del plazo de un mes a partir de su publicación. La negativa del ministro puede conducir, alternativamente, a que la pregunta se haga oral o a que se dé al ministro un plazo adicional de un mes para contestarla, dependiendo de la decisión del parlamentario autor de la pregunta.

Las preguntas orales son objeto de regulación en el artículo 48 de la Constitución, que señala la tarde del viernes como el tiempo que se deberá dedicar al *Question Time*. Sin embargo, es esta misma norma la responsable de su propia ineficacia, ya que usualmente los parlamentarios no asisten a la sesión de preguntas. Por ejemplo, siendo André Malraux ministro de Estado asistió, en representación del ministro de finanzas, a una sesión para contestar preguntas orales, el 22 de noviembre de 1963, ante una magna audiencia compuesta de cinco miembros de la Asamblea Nacional.<sup>14</sup> Además, se ha dado el caso de que los destinatarios de las preguntas se han negado a darles contestación, sin que esto hubiera tenido consecuencias de importancia.<sup>15</sup>

En contraste con lo anterior, en Alemania, el sistema de preguntas ha resultado más operante, quizá porque su regulación es más favorable, ya que se aproxima al modelo de Inglaterra, pues prevé un *Question Time* de una hora que tiene lugar al inicio de tres de las sesiones efectuadas durante una semana. En Alemania, el conocimiento y control sobre las preguntas le corresponde al presidente del *Bundestag*. El sistema de preguntas también se ha adoptado en otros países europeos, de entre los que sólo mencionaré a España e Italia.

En México, como ya se ha señalado, la adición de un segundo párrafo al artículo 93 de la Constitución hizo posible la extensión de las facultades de las cámaras para hacer comparecer: a los secretarios de Estado, a los jefes de los departamentos administrativos, a los directores o administradores de los organismos públicos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. De la reforma en cuestión se pueden hacer dos comentarios generales. El primero, se refiere a su gran aceptación en el Congreso de la Unión. En efecto la iniciativa fue propuesta por la Comisión Legislativa para la Defensa de la Economía, comisión intercameral integrada por diputados y senadores. Prácticamente, la iniciativa no fue sometida a discusión, aún más, se dispensó la segunda lectura y fue aprobada por unanimidad. El segundo comentario se refiere al hecho de que desde que se some-

<sup>13</sup> Hauriou, *op. cit.*, *infra*, nota 27, pp. 598 y 599.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 600.

<sup>15</sup> La Palombara, *op. cit.*, p. 164.

tió al conocimiento de los legisladores, quedó bien entendido que la comparecencia no sólo se podría solicitar con respecto de un asunto vinculado con las facultades legislativas de las cámaras, sino que también podría producirse para dilucidar otro asunto de la competencia del Congreso, aunque no fuera de índole materialmente legislativa, según se desprende claramente de la intervención del diputado Jesús Elías Piña.<sup>16</sup>

En primer término, es de hacerse notar la falta de normas que regulen, en forma detallada, la comparecencia de funcionarios y las preguntas de los diputados, a diferencia de lo que sucede en otros países. En segundo lugar, es preciso señalar que no se trata de una disposición de la que se piense hacer un uso constante como sucede en Inglaterra y otros países de Europa, donde se establece el *Question Time*. Ni siquiera puede decirse que se trata de una disposición que deba tener una aplicación irregular y marginal, como es el caso de Francia. En México, parece destinada a ser un recurso excepcional, una válvula de escape para un problema de difícil solución, pero cuya atención reclama la opinión pública. Sobre sus efectos o consecuencias, no se puede concluir nada en definitivo, ya que son indeterminados.

Para los partidos de la oposición la comparecencia y las intervenciones probaron ser un medio útil de ejercer presión y dejar de oír su voz crítica, con una gran cobertura de medios de comunicación masiva y gran expectación de todos los sectores. En fin, que por el desarrollo y resultados de la sesión es posible que la aplicación del segundo párrafo del artículo 93 constitucional continúe siendo excepcional. Por lo pronto, las peticiones de algunos diputados de la oposición, en el sentido de que se llamara a comparecer a otros altos funcionarios de la administración pública federal, no han sido secundadas por la mayoría. Todo esto hace previsible que las buenas intenciones de los autores de la reforma no se verán cristalizadas, por lo pronto, sino que habrán de esperar a un ulterior estadio de evolución de nuestra vida política, para poder aplicar el segundo párrafo del artículo en cuestión, con mayor regularidad y mejores resultados.<sup>17</sup>

Por último, cabe observar que en el periodo del presidente De la Madrid, se ha estilado que al informe anual de este último, sigan los informes de los secretarios de Estado, al final de los cuales se les ha sometido a preguntas e interpelaciones.

<sup>16</sup> Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Acta de 28 de diciembre de 1973, núm. 54, t. I, año I, XLVIII Legislatura, pp. 8 y 9.

<sup>17</sup> Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, Acta del 29 de septiembre de 1979, núm. 22, t. I, año I, L Legislatura, pp. 9 y ss.

## IV. CONTROL POR MEDIO DE COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

Por último, me propongo abordar el problema de las facultades de fiscalización que ejerce el legislativo, a través de comisiones de investigación. Cabe aclarar que la Constitución mexicana prevé esta posibilidad con fundamento en el párrafo tercero del artículo 93. Dicho párrafo fue incluido, junto con otras importantes modificaciones y adiciones a la Constitución, en paquete, durante el primer año del sexenio del presidente José López Portillo. Por ello, a este conjunto de reformas se les conoce comúnmente con el nombre de "Reforma Política".

Ante todo, conviene aclarar que las facultades de fiscalización de la administración han cobrado una vigencia que trasciende las barreras conceptuales y reales que distinguen a los países de economía planificada y de economía de mercado, desarrollados y subdesarrollados, así como aquella que diferencia entre parlamentarismos y presidencialismos.

La aceptación general y la amplia difusión de las facultades de fiscalización pueden tener relación con múltiples desarrollos de vigencia casi universal; por ejemplo, el desmesurado crecimiento de la burocracia estatal, que se ha producido paralelamente al surgimiento del estado industrial, particularmente en los países donde se registra una creciente intervención del Estado en la economía. Otro elemento que ha venido a contribuir para darle relevancia a las facultades de fiscalización deriva del cuestionamiento del carácter representativo de los cuerpos legislativos, como auténticos portadores de la voluntad popular.

Por lo que corresponde a las comisiones permanentes para la fiscalización del sector público, cabe afirmar sin lugar a dudas, que la más original es el Comité de Empresas Nacionalizadas (*Select Committee on Nationalized Industries*), de la Cámara de los Comunes. Inicialmente, fue establecido en 1951, pero en 1955 fue afectado por una reducción de sus atribuciones de tal manera grave, que el Comité manifestó que no tenía posibilidad de desempeñar ninguna función útil. Con posterioridad, en 1956, se ampliaron sus atribuciones, de manera que pudo inspeccionar los informes de índole contable que producían las empresas públicas, formulando un reporte a la Cámara de los Comunes. En principio, su competencia se restringía a los entes cuyos ingresos no derivaban total o fundamentalmente del Parlamento o del ejecutivo. Sin embargo, en 1969 se incluyeron dentro de su competencia a la Compañía de Correos y Telégrafos, la Corporación Independiente de Televisión, así como algunas actividades del Banco de Inglaterra. El Comité de Empresas Nacionalizadas se elige para cada

periodo legislativo, integrándose con alrededor de 20 miembros; su composición revela la correlación de fuerzas existentes en la Cámara. La mayoría de los miembros que forman el comité tienen conocimientos o experiencia en administración o industrias. El comité no tiene asignado ningún equipo permanente de asesoría, pero ha contratado especialistas para algunas investigaciones, o bien se ha asesorado con funcionarios de la Tesorería. Al igual que cualquier otro comité parlamentario, tiene facultades para obtener información, verbal o escrita, y hacer comparecer a funcionarios del sector paraestatal.

Durante el periodo que corresponde a una legislatura, el Comité de Empresas Nacionalizadas, eventualmente, ha solicitado la comparecencia de los ministros y altos funcionarios de la administración central, que tienen bajo su control y responsabilidad a alguna o algunas empresas públicas. Incluso, el Comité ha llegado a hacer comparecer a personas consideradas como expertos en la materia, aunque no pertenezcan al sector público. Además, el comité se ha dedicado a la realización de investigaciones especiales, referidas a algún aspecto crítico del control de las empresas públicas. Dichas investigaciones han dado lugar a extensas publicaciones, que se remiten al gobierno, junto con las recomendaciones del propio comité.

El Comité de Empresas Nacionalizadas ha sido exitoso en su empeño de funcionar dentro de una atmósfera de relativa neutralidad, con respecto de los aspectos políticos y partidarios implicados en la problemática de las empresas públicas. Esto último le ha permitido contribuir a racionalizar el espinoso debate sobre la extensión y propósitos de la intervención directa del Estado en la economía. Por otra parte, ha servido como puente de comunicación entre los cuadros administrativos de las empresas públicas y los miembros de la Cámara de los Comunes, allanando las dificultades que plantea el difícil, pero necesario diálogo entre la técnica y la política.<sup>18</sup>

El Comité de Cuenta Pública (*Public Accounts Committee*) de la Cámara de los Comunes también tiene facultades para instrumentar la inspección legislativa de las empresas públicas, teniendo en cuenta las facultades generales de control que el Parlamento ejerce sobre tales aspectos. En el caso de las empresas cuyos ingresos provienen de subsidios que otorgue el Parlamento, existe un control adicional que se realiza a través del Comité de Egresos de la Cámara de los Comunes (*Estimates Committee*). Sin embargo, a partir de la creación del Comité de Empresas Nacionalizadas, las comisiones antes mencionadas

<sup>18</sup> Smith, S.A., *op. cit.*, pp. 227 y 228.

han dado menor importancia a la fiscalización de las empresas públicas.<sup>19</sup>

Como era de esperarse, el sistema de una comisión especial para las empresas públicas ha sido adoptado en aquellos países que siguen el modelo del gobierno parlamentario inglés. En la India, el Comité de Empresas Públicas (*Committee on Public Undertakings*) ha tenido un desarrollo relevante, fue establecido en el año de 1964, incorporando parte de las funciones que correspondían a las comisiones de Cuenta Pública y del Presupuesto de Egresos. Se trata de un comité intercameral, ya que se integra con 15 representantes de la *Lock Sabha* (Cámara Baja), y cinco representantes de la *Rajya Sabha* (Cámara Alta). Sus atribuciones son básicamente: a) inspeccionar los reportes y cuentas que rinden las empresas públicas; b) revisar los reportes del contralor (*Comptroller*) y el auditor general; c) determinar, mediante el estudio de los informes y las cuentas que rinden las empresas públicas, si estas últimas son administradas conforme a los principios de una administración de negocios sólida, con arreglo a las prácticas comerciales que aconseje la prudencia, y teniendo en cuenta los principios de autonomía y eficiencia que norman al sector paraestatal.<sup>20</sup>

A pesar de que las recomendaciones que formule el Comité de las Empresas Públicas no son obligatorias para el gobierno, ésta ha adoptado prácticamente la mayoría de ellas, como se puede apreciar de la siguiente información: el 55.8% de las recomendaciones fueron aceptadas por el gobierno; en el 22.4% el Comité no insistió más, después de recibir la contestación del gobierno y sólo en el 21.8% el Comité insistió en su recomendación, sin que ésta fuera tomada en cuenta por el gobierno. El Comité se encuentra impedido para investigar sobre: a) asuntos vinculados con la política general del gobierno, restringiéndose exclusivamente a aquellos vinculados con las funciones de índole comercial o propias de las empresas públicas; b) asuntos concretos, vinculados con la administración cotidiana, y c) aquellos asuntos para cuya consideración exista un procedimiento *ad hoc* que esté contemplado en los estatutos que rigen a la empresa.<sup>21</sup>

Ahora nos corresponde considerar el caso de México, para lo cual deberemos volver al artículo 93 constitucional. Como ya anteriormente me he referido a la reforma política, aquí obviaré cualquier aclaración. La reforma que adicionó con un tercer párrafo al artículo en cuestión, fue incluida en el paquete de la reforma política, con el objeto de que se pudiesen integrar comisiones para investigar a los orga-

<sup>19</sup> *Idem*, pp. 228 a 230.

<sup>20</sup> Clarence, Díaz, *op. cit.*, p. 82.

<sup>21</sup> *Idem*, p. 83.

nismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, a propuesta de una tercera parte de los diputados o de la mitad de los senadores. Conforme al texto de la misma iniciativa, los resultados de las investigaciones se harían del conocimiento del ejecutivo federal. En realidad, no es fácil precisar claramente cuál fue el propósito o función de la adición al artículo 93, si se tiene en cuenta que el Reglamento del Congreso de la Unión contenía una autorización general, que podría haber permitido la creación de comisiones especiales, a las que pudieran haberse dado funciones investigadoras (artículos 71, 78, 79, 89 y 90). Quizá fue una precisión que el legislador quiso hacer, para no dejar dudas sobre dicha facultad de las cámaras. Desafortunadamente, la lectura de los debates que se produjeron en la Cámara de Diputados, en relación con la adición de un tercer párrafo al artículo 93 antes mencionado, no permite encontrar otra razón que claramente explique la inclusión, en la Constitución, de la facultad para integrar comisiones especiales que investiguen a los entes del sector paraestatal.

En términos generales, dos motivos subyacían en la iniciativa: incrementar la participación del Congreso en las funciones de fiscalización de la administración pública federal, al mismo tiempo que se introduce un elemento de control sobre el sector paraestatal, que por sus actuales dimensiones y estratégica posición requiere de una creciente atención, para asegurar que siga cumpliendo con los fines de interés público que se le ha asignado y, que se supone, son coincidentes con las tareas concretas que cada uno realiza. No obstante, es indispensable la verificación, de tiempo en tiempo, de la coincidencia entre los objetivos del sector y los de las empresas, tanto por parte del ejecutivo como del legislativo.

Desde mi punto de vista, la reforma objeto de estudio constituye un avance innegable en el proceso de racionalización y democratización de los controles sobre el sector público. No obstante, ninguna apreciación ulterior puede formularse, en virtud de que no ha habido todavía ocasión de presenciar la aplicación de la disposición constitucional en cuestión, a pesar de que han transcurrido tres años. Esto último, así como el carácter no definitivo de las comisiones investigadoras que se lleguen a establecer, nos hace pensar que, al igual que en el caso de la adición del segundo párrafo del artículo 93, se trata de medidas excepcionales, que se usarán como válvulas de seguridad del sistema y que no persiguen llevar a cabo un control permanente; lo cual es de lamentar, pues el hecho mismo de que se trate de una medida extraordinaria y eventual no constituye precisamente un factor que vaya a contribuir a su efectiva implantación. Por lo que, asumiendo que

sus efectos lleguen a ser favorables, no podrían ser permanentes. En mi opinión, además de este recurso extraordinario y de última instancia, se requiere de un sistema permanente que constituya una instancia de supervisión continua y que, a su vez, pueda implicar una posibilidad de contar con un sistema de verificación y eventual rectificación de la gestión de los entes paraestatales, contemplados no sólo en su individualidad, sino en conjunto.

El sistema propuesto por el artículo 93, como aparece hasta ahora, prevé el control de un ente o de varios de ellos, parte del tiempo, cuando en realidad se requiere también de todos y cada uno de ellos, durante todo el tiempo. Por lo que pienso que, además de las comisiones de investigación que pudieran integrarse, con carácter temporal, es aconsejable el establecimiento de una Comisión Permanente de Supervisión del Sector Paraestatal, principalmente por dos razones. En primer término, existe una necesidad de vigilar la aplicación de los ingresos provenientes de subsidios, lo que podría realizar la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, pero la que quizá no fuera tan efectiva, debido a que se requiere una dedicación especial y un enfoque que tome en cuenta las particularidades del sector paraestatal. En segundo término, se requiere de un órgano supervisor especializado y permanente para fiscalizar la política de subsidios. Esta última constituye un área crítica, tanto por lo que respecta a la eficiencia del sector, como por lo que concierne al problema de la transferencia de recursos al sector privado o a los consumidores, a través de la fijación de tarifas y precios, por debajo del nivel requerido para que la operación de un ente paraestatal sea autofinanciable o incluso le permita acumular excedentes, que posteriormente pudieran ser utilizados para ampliar la capacidad instalada o para transferirlos a otros sectores.

## V. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO

*Innecesario sería* reiterar el interés que los gobiernos y los ciudadanos honestos manifiestan ante la inquietante perspectiva de que el gobierno de cuya custodia dependen sus vidas, honras e intereses se corrompa. Preocupación que, resultando universal, se ha manifestado con más insistencia en los países en desarrollo, ya que la conversión de las economías preponderantemente agrícolas e incipientemente industriales, abre una indeseable pero inevitable puerta de vulnerabilidad. El caso de nuestro país, desafortunadamente, no podía escapar a esta tendencia general observable en la periferia de los países indus-

trializados. La corrupción por otra parte, tampoco es ignorada e infrecuente en los propios países industrializados. Sin embargo, por los innumerables testimonios de índole periodística y judicial que hemos tenido oportunidad de presenciar en los últimos años, puede afirmarse que el fenómeno de la corrupción gubernamental se agudizó en forma particular, o que jamás había recibido tanta publicidad como en el sexenio pasado. La historia habrá de despejar nitidamente tal incógnita, pero ello no impide que podamos adelantar algunas conjeturas, en lo individual.

La preocupación de los habitantes del embudo geográfico con que termina el hemisferio norte por evitar la corrupción y la arbitrariedad de sus gobernantes, o por lo menos de castigarla es centenaria, como lo evidencia el trabajo del doctor Barragán.<sup>22</sup> La preocupación pasó a los mexicanos, después de la independencia y la arbitrariedad y la corrupción mismas, desafortunadamente les fueron también heredadas. Los peores momentos han sido, sin duda, los periodos en que Antonio López de Santa Anna gobernó, durante el siglo XIX. El siglo XX está aún por terminar, pero todos deseamos que los recientes síntomas de corrupción, ya hoy pasados, hayan sido los peores y que las reformas constitucionales de 1982 y el cambio en el estilo de gobernar sean un obstáculo para que en el futuro no sean rotos los *records* establecidos. Sin embargo, la ley no puede ser en este caso el remedio infalible, serán los hombres encargados de aplicarla quienes sean responsables del éxito o del fracaso de las recientes reformas. Éxito o fracaso que alternativamente disfrutaremos o padeceremos todos, actores y espectadores.

Antes de analizar la reforma de 1982, será necesario hacer algunas consideraciones históricas de índole comparativo, que nos ayuden a conocer, por contraste, nuestros propios mecanismos legales en materia de responsabilidad. El mecanismo legal para responsabilizar a los funcionarios estatales y fundamentalmente al titular del ejecutivo, ha tenido un nacimiento espectacular dentro del Estado moderno. En diciembre de 1648, el coronel Pride purgó del Parlamento inglés a los presbiterianos que todavía se oponían a enjuiciar a Carlos I. Únicamente quedaron los contumaces opositores del rey, menos de un ciento, que estaban convencidos de haber sido traicionados por el monarca, cuando se pactó la paz tras la primera guerra civil. El parlamento sometió a juicio al incrédulo y renuente rey, bajo los cargos de tirano, traidor, homicida y enemigo público de la *Commonwealth*. A pesar

<sup>22</sup> Barragán, José, "Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidad de los servidores públicos", *La responsabilidad de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, *passim*.

de las advertencias que hizo a los parlamentarios del pecado en que incurrirían por juzgarlo, fue condenado a muerte. La tarde del domingo 30 de enero de 1649 el rey subió al patíbulo y tras efímeros instantes de expectación, su cabeza cayó, con ella, rodó la corona de la monarquía —como el propio Cromwell lo había predicado—, Inglaterra se convirtió por algún tiempo en una república, a pesar de que la monarquía se restauró en mayo de 1660, se estableció un precedente incuestionable, se reconoció la responsabilidad del rey y el *impeachment* del ejecutivo tomó carta de naturalización en Inglaterra, para de ahí pasar a otros países. La decapitación de Carlos I inspiró a los pensadores de la Ilustración y en particular a Voltaire quien escribió en sus *Cartas filosóficas*:

La nación inglesa es la única de la tierra que ha logrado regular el poder de sus reyes resistiéndose a ellos; y que, tras repetidos esfuerzos ha establecido ese sabio gobierno bajo el cual el príncipe todo poderoso para el bien, se ve restringido para obrar mal.<sup>23</sup>

Los ingleses aprendieron de su primera experiencia con el *impeachment* del monarca. La institución era necesaria, pero los procedimientos podrían mejorarse. La experiencia traumática de la muerte del rey Carlos y los excesos del gobierno puritano del *Lord Protector*, Oliver Cromwell, les hicieron pensar en la ventaja de conservar la forma monárquica de gobierno y dirigir las consecuencias del *impeachment* hacia la pérdida del cargo y no la de la vida del rey. Jacobo II heredó de su padre Carlos la misma torpeza política y empecinamiento, pero no la gracia y propiedad de su progenitor; la *Glorious Revolution* de 1688 le despojó del trono, Jacobo II pudo huir y los rebeldes ofrecieron el trono a su hermana María, entonces casada con el noble holandés Guillermo de Orange. Como resultado del juicio de los rebeldes, se declaró vacante el trono:

Que el rey Jacobo II ha tratado de subvertir la Constitución del Reino rompiendo el contrato originario entre el rey y el pueblo, y que... ha violado las leyes fundamentales y se ha marchado fuera del Reino, abdicando del gobierno y dejando, por lo tanto, vacante el trono.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Burke, John, *History of England*, New York, David McKay Co., 1974, pp. 142-143; Hibbert, Christopher, "Una cruel necesidad", en *Historia Universal, en sus momentos cruciales*, trad. Juan Martín Ruiz-Wernes, Madrid, España, Ed. Aguilar, vol. IV, 1972, p. 55.

<sup>24</sup> García-Pelayo, Manuel, "Derecho constitucional comparado", *Manuales de la Revista de Occidente*, Madrid, España, 1961, nota 30, p. 268.

Es conveniente hacer notar que el mecanismo por medio del cual se depone al primer ministro por recibir un voto de censura o no obtener un voto de confianza tiene un origen diverso. Durante la conformación del gobierno de gabinete, durante el siglo XVIII, el primer ministro era prácticamente nombrado de entre los líderes del partido mayoritario y, de esta manera, garantizaba al rey un cierto control sobre el Parlamento o, por lo menos, la posibilidad de tener un nivel de diálogo y negociación que le permitiera conservar un mínimo de influencia dentro del Parlamento. De esta manera, la pérdida del control político por parte del primer ministro, ya fuera porque su partido quedara en minoría o por la deserción de sus propios partidarios, le hacía perder su privilegiada posición como el primer servidor del rey. El rey dejó de tener una influencia efectiva, paulatinamente, pero sólo fue visible hacia finales del siglo XIX. Empero el mecanismo de control político sobre el primer ministro y el gabinete subsistió. Incluso, adquirió carta de naturalización en muchos otros sistemas parlamentarios, dentro y fuera de la *Commonwealth*.<sup>25</sup>

El sistema del *impeachment* del ejecutivo y sus subordinados, en la Constitución norteamericana de 1787, fue completamente distinto; corresponde al esquema de división de poderes existentes en Inglaterra antes del surgimiento del gobierno de gabinete. El *impeachment* en Norteamérica ha sido visto en distintas formas por diversos autores, algunos le han dado una importancia capital y otros lo han subvaluado, quizá la visión más equilibrada sea la que corresponda a Thomas Jefferson quien en forma ingeniosa se refirió al *impeachment* como el *scarecrow* (espantapájaros) de la Constitución.<sup>26</sup> En efecto, rara vez es utilizado en contra del titular del poder ejecutivo, pero no deja de imponer respeto y mover a discreción a este último. Únicamente dos presidentes norteamericanos han sido amenazados por la ominosa sombra de la temida institución, Andrew Johnson y Richard Nixon. El primero escapó por un escaso margen a una votación condenatoria y el segundo prefirió renunciar antes de someterse a la ordalía que muy bien pudo haber perdido, junto con lo que quedaba de su imagen y prestigio.

Sin la existencia del *impeachment* o su equivalente, no podría garantizarse ni aun la más bellamente escrita constitución, donde se hubieran incluido todas las instituciones que salvaguardan los derechos que se otorgan a los ciudadanos, si no se usa mejor, pero debe permanecer —como la célebre espada de Damocles— perennemente pendiente y

<sup>25</sup> *Idem*, pp. 269 y ss.

<sup>26</sup> Westin, F. Alan, y otros, *Politics and Government in the United States*, New York, N.Y., Harcourt, Brace & World, Inc., 1965, p. 358.

amenazador, si todos los ciudadanos de un país democrático quieren vivir con seguridad. La Constitución de 1787 hizo una diferencia entre la responsabilidad del presidente, del vicepresidente y de los demás funcionarios de los Estados Unidos en Norteamérica, por una parte, y de los miembros de las cámaras del Congreso de la Unión, por la otra. Si bien el *impeachment* es materia de conocimiento exclusivo del Senado, las causas de procedencia son diversas. El artículo I, sección 5, número 6, señala que los miembros del Congreso sólo serán responsables por: traición y delitos graves y actos de violencia que alteren la paz; mientras que el artículo II, sección I, número 4, señala que el presidente, el vicepresidente y los demás funcionarios del gobierno de los Estados Unidos son responsables por: traición, cohecho y delitos tanto graves como menores. Otra diferencia entre el *impeachment* del presidente y el de los demás es que en el caso del presidente, será el presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos quien presida el Senado, en vez del vicepresidente de la República, quien ordinariamente lo hace.

La diferencia entre el mecanismo para sustituir al titular del ejecutivo en el sistema parlamentario y en el presidencial resulta obvia, aunque en los dos casos dependa del resultado de la votación de una asamblea del legislativo, ya sea la Cámara de los Comunes o el Senado. En el caso de Inglaterra se trata de una responsabilidad netamente política, cuya apreciación por parte del legislativo es prácticamente discrecional; se trata, además de una forma en que previsiblemente puede cesar en su cargo el titular del ejecutivo. En el caso del sistema norteamericano, no se trata de una responsabilidad estrictamente política, toda vez que es necesario que se tipifique una figura delictiva prevista.

Desde luego, no se trata de una forma aceptable de terminar con la gestión de un presidente. La deposición de un primer ministro por voto de censura no lo inhabilita para ningún cargo, mientras que el presidente depuesto por *impeachment* queda inhabilitado y, de forma práctica, políticamente desprestigiado.

Por lo anteriormente expuesto, pudiera decirse que en el caso de la remoción por voto de censura se está ante un caso de responsabilidad política y en el caso del *impeachment* de responsabilidad oficial. Habría sin embargo que hacer algunas acotaciones. Por ejemplo, es obvio que en los dos casos se trata de responsabilidad jurídica, pues ambas están reguladas. Pero también en ambos casos hay responsabilidad política. En efecto, aún en el sistema de *impeachment* norteamericano hay un margen amplio de discrecionalidad por parte del juzgador, no únicamente en la apreciación de las cuestiones de hecho, sino también en la apreciación de las cuestiones de derecho. En particular, en rela-

ción con la interpretación que el Senado haga del problema de responsabilidad de un alto funcionario; es necesario tener en cuenta que el órgano en cuestión es de índole estrictamente política, por ello, aun cuando se esmere por hacer una interpretación jurídica impecable y lo logre, no se trata de un tribunal. El debate para decidir sobre la responsabilidad de un alto funcionario puede ser acalorado y, nadie puede garantizar que algunas cuestiones de índole política y partidaria no estén presentes en la mente de los senadores en el momento de discutir y eventualmente decidir. Recordando el esquema de equilibrio que planteó la Constitución de 1787, traemos a la memoria que la piedra de toque fue el Senado. El compromiso entre sufragio universal, componente populista, y los cuerpos de elección indirecta —como el presidente y el Senado— tendió a lograr un equilibrio estable. Ambos, el Presidente y el Senado concurren en el nombramiento de los integrantes del órgano superior del poder judicial federal: La Suprema Corte de Justicia. Esta última, es un poder fundamentalmente imparcial y apolítico, alejado de las presiones de los partidos políticos y del favor del electorado, pues disfruta de inamovilidad. Pero tal no es el caso del Senado y a pesar de ello fue designado como el órgano competente para conocer del *impeachment*.

Un elemento más que parece revelar el carácter político del *impeachment* es el de que no se juzga únicamente sobre el fondo sino también sobre la procedencia. Es decir, que podría darse el caso de que el órgano del fuero común tomara una decisión favorable al enjuiciado, pero el efecto político no sería totalmente anulado y, en algunos casos, sería irreversible. Desde mi punto de vista, el *impeachment* norteamericano es una institución ambigua. Por una parte, no se trata de un mecanismo típico de responsabilidad política, como el voto de censura, pero tampoco es un mecanismo netamente jurídico, como el sistema judicialista de la Constitución española de 1978, donde la responsabilidad política y penal de los diputados y senadores, así como del presidente y los demás miembros del gobierno se sigue ante la Sala Penal del Tribunal Supremo (artículo 71, fracción I y II).

La decisión de los "padres de la Constitución" fue meditada, no es verosímil que no se hayan dado cuenta de que estaban consagrando un control mixto, en parte jurídico y en parte político. Sin embargo, no es de extrañar su decisión, debemos recordar a André Hauriou, para quien el derecho constitucional es el encuadramiento de los fenómenos políticos;<sup>27</sup> debemos asimismo recordar que el mismo autor plantea el interesante problema de que los sujetos del derecho

<sup>27</sup> Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones públicas*, Barcelona, España, Ediciones Ariel, 1971, p. 22.

constitucional son diversos a los del derecho privado, donde hay una relativa igualdad entre ellos y una subordinación de ambos con respecto de los órganos de creación y aplicación del orden jurídico. No obstante, en el derecho constitucional puede no existir esa relativa igualdad e incluso uno de los dos sujetos puede ser el órgano máximo de creación o aplicación del orden jurídico. En cierto sentido, la reflexión de Hauriou actualiza la cuestión planteada por la conocida sentencia *¿quis custodet custodes?* O, de otra manera, toca tangencialmente el problema de la razón de Estado de Maquiavelo. ¿A quién debe corresponder decidir qué es mejor para la comunidad: exigir al pie de la letra la posible responsabilidad de alguno de sus órganos, con el pueril escrúpulo del enrarecido pensamiento de un juez convertido en personaje olímpico, o a los órganos que el propio pueblo ha elegido para representarlo? ¿Qué deberá prevalecer en un extremo, el afán exaltadamente purista de un letrado que persigue la visión perfecta de una filigrana doctrinal que cuidadosamente ha cultivado, o la percepción quizá intuitiva e imperfecta que los representantes del electorado perciben, como el bien común, por encima de especulaciones doctrinales?

En torno a la cuestión que ahora exploramos es preciso hacer una aclaración pertinente. En primer lugar el dogmatismo jurídico ha sido de tal manera cuestionado que difícilmente podría resolver satisfactoriamente el dilema de la responsabilidad de los órganos de la comunidad. Tanto la creencia en un derecho divino, como en un derecho natural o un orden jurídico cerrado, coherente y autogenerado pudieron justificar plenamente la legitimidad del mecanismo de responsabilidad judicialista químicamente puro. Sin embargo, los sanedrines jurídicos sólo son posibles en sistemas dogmáticos que la evolución histórica ha descartado como problemas lógicos y que sólo subsisten actualmente sustentados en los poco sutiles mecanismos represivos de las organizaciones burocráticas autoritarias. Desde la aparición de la Escuela de la Jurisprudencia Sociológica, ya es difícil mantener una opinión que implique la existencia de una verdad inmanente al sistema normativo, cuyos arcanos sólo pueden revelar los oráculos judiciales. El gobierno de los jueces, como el ideal platónico del gobierno de los sabios, no es más que el elegante disfraz de un sistema oligárquico farsaicamente intelectual. La caverna que Platón usara como imagen ha resultado trágicamente real en los absolutismos ilustrados.

Por otra parte, la solución puramente política del problema de responsabilidad de los altos funcionarios sólo puede funcionar en sistemas sociales homogéneos, altamente desarrollados y de dimensiones limitadas. Es precisamente por todo esto que el sistema parlamentario

sólo ha sobrevivido en Inglaterra y los países desarrollados cultural y económicamente homogéneos. Los demás, han tenido que optar con el sistema presidencial —incluyendo a los Estados Unidos de Norteamérica— o bien sólo han utilizado el elegante ropaje del sistema inglés para cubrir públicamente las crudas desnudeces de sus sistemas tribales o de castas. Es muy importante hacer notar que el sistema de responsabilidad de los altos funcionarios en el modelo presidencial es un sistema mixto. Lo anterior implica que ni es plenamente político como el sistema del modelo parlamentario ni es puramente judicialista como el modelo español. El sistema del *impeachment* del modelo presidencial combina, afortunadamente, la seguridad jurídica que proporciona la tipificación precisa de las conductas que generan responsabilidad, con la interpretación flexible del órgano eminentemente político que debe conocer de los casos de responsabilidad a que me he referido.

Con los propósitos de ilustrar lo afirmado anteriormente se podría decir que el sistema norteamericano representa la alternativa de conocer de una responsabilidad tipificada que se sustancia en forma de juicio y ante una autoridad jurisdiccional. El sistema inglés del voto de censura es un sistema de responsabilidad no tipificada pero tipificable, que se tramita sin forma de juicio y ante una autoridad política.

En principio, las consideraciones expuestas por el doctor Fix-Zamudio<sup>28</sup> han sido tomadas como referencia para formular las aquí incluidas, mismas que se basan en la consideración de las diferencias con respecto de la existencia de conductas tipificadas, del tipo y garantías del procedimiento y de la índole del órgano a quien compete el conocimiento del caso de responsabilidad, i.e., si se trata de un órgano jurisdiccional o político.

Naturalmente las apreciaciones antes mencionadas pueden ser compatibles. Por ejemplo, la categoría de "tribunal especializado", a que se refiere el doctor Fix, con respecto de la Alta Corte francesa, vendría a ser un sistema de responsabilidad de altos funcionarios que precisa de conductas tipificadas o tipificables, que se sustancia en forma de proceso y con un mínimo de garantías, pero del que no conoce un órgano judicial regular, sino un tribunal especial donde algunos de sus miembros son designados en razón de su representación política (artículo 67 de la Constitución de 1958). Además, se trata de un órgano *ad hoc* para juzgar de los casos de responsabilidad de los altos funcionarios, lo que le otorga una función y una atmósfera que no puede

<sup>28</sup> Fix Zamudio, Héctor, "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado". *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, pp. 61 y 62.

equipararse a la de los órganos judiciales del fuero común. Con ello, no quiere decirse que en el caso de los sistemas mixtos o que no son estrictamente judicialistas exista la voluntad deliberada del constituyente o del legislador de introducir elementos de tipo político en la decisión de los casos de responsabilidad de altos funcionarios. Lo único que se puede afirmar es que en los sistemas mixtos o no estrictamente judicialistas es prácticamente imposible que no se introduzcan consciente o inconscientemente actitudes y presiones de tipo político. Aún más, se puede afirmar que posiblemente en algunos casos se ha previsto que los factores de índole política sean tomados en cuenta y ejerzan una cierta influencia.

La Constitución mexicana, aún después de la reforma que tuvo por objeto la inclusión del nuevo Título Cuarto, sigue el sistema de *impeachment* norteamericano. Sin embargo, existen diferencias importantes. La responsabilidad del presidente se reduce a traición y a delitos graves del orden común, mientras que la de los demás altos funcionarios del Estado, incluyendo a los miembros de los poderes legislativo y judicial es más amplia. También existe una diferencia notable por lo que hace al procedimiento, ya que el presidente de la República sólo puede ser acusado ante la Cámara de Senadores, en los términos de los artículos 110 y 111 de la Constitución. Para este caso, el Senado sustituirá al órgano de la jurisdicción penal y, en consecuencia, aplicaría las leyes correspondientes.

La regulación de la responsabilidad de los altos funcionarios en el Título Cuarto de la Constitución hace una diferenciación entre la responsabilidad política, la administrativa y la civil. La responsabilidad del primer tipo es la que corresponde al "Juicio político". La procedencia del juicio se regula en el artículo 109, primera fracción, haciéndose consistir en actos u omisiones de los servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Atendiendo únicamente a lo consagrado por la Constitución, el juicio de responsabilidad de los servidores públicos se situaría entre el *impeachment* norteamericano y el voto de censura parlamentario, por lo que respecta a los motivos que lo hacen procedente. En efecto, mientras que el *impeachment* norteamericano tipifica las conductas punibles, a nivel constitucional, el juicio político mexicano no lo hace, sin perjuicio de que los tipifique una ley reglamentaria. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982) contiene en su artículo 7º la enumeración de las conductas que generan responsabilidad para los propósitos del juicio político:

Artículo 7º: Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- IV. El ataque a la libertad del sufragio.
- V. La usurpación de atribuciones.
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de las ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

El propio artículo parcialmente transcrito señala que la responsabilidad que genera el juicio político es distinta de la que resulta de la comisión de delitos. Aunado a lo anterior, la amplitud de algunas de las causales del juicio político nos permite afirmar que en realidad lo es, conforme a la doctrina, por lo que el sistema seguido por la reforma de 1982, se ha distanciado del sistema de *impeachment* norteamericano, para acercarse al de un control político parlamentario, naturalmente, si se excluye a la figura del presidente de la República. Por ello, formalmente, se han incrementado las facultades de control del Congreso de la Unión sobre la administración pública federal, el poder judicial federal y finalmente de los propios miembros del Congreso de la Unión.

En el caso del juicio político, corresponde a la Cámara de Diputados acusar a los presuntos responsables ante el Senado, que se erigirá en Gran Jurado (artículo 110, párrafos 4o. y 5o.), se prevén forma-

lidades mínimas y garantías procesales como la audiencia del acusado, pero no una tramitación en forma de juicio. La resolución se debe tomar por mayoría calificada de los presentes y sus efectos serán los de destituir al culpable e inhabilitarlo para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Los ciudadanos, bajo su estricta responsabilidad, pueden hacer denuncias, en que aporten pruebas, ante la Cámara de Diputados. Se trata de una especie de acción popular restringida, por cuanto excluye a los extranjeros y sólo constituye un acto previo a la decisión de la Cámara, que puede discrecionalmente apreciar la procedencia de la denuncia y ejercitar la acción. La acción de juicio político sólo puede ejercitarse durante el tiempo en que el presunto responsable desempeña el cargo y dentro del plazo de un año a partir de que se separa de él. Las resoluciones de las Cámaras en materia de responsabilidad de los servidores públicos son inatacables.

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos, la Constitución establece el procedimiento previo, ante la Cámara de Diputados, para declarar la procedencia de la acusación, cuando se trata de los miembros del Congreso, los ministros de la Suprema Corte, los secretarios de Estado, los jefes de los departamentos administrativos y el jefe del Departamento del Distrito Federal, así como de los procuradores generales de justicia de la República y del Distrito Federal (artículo III constitucional). La declaración de la Cámara debe ser por mayoría absoluta de sus miembros, ya sea en un sentido o en otro. La declaración afirmativa implica la separación del acusado de su cargo, para quedar a disposición de los órganos correspondientes de la justicia penal. La declaración negativa, al no prejuzgar sobre el fondo, puede prosperar una vez que el acusado cese en el desempeño de sus funciones. El plazo de prescripción del delito se interrumpe en tanto el acusado, cuyo caso no prosperó en la Cámara de Diputados, se encuentre en el ejercicio de sus funciones, siendo el plazo mínimo establecido el de tres años (artículo 114 constitucional).

La Constitución, en su Título Cuarto, también regula los principios que rigen a la responsabilidad de tipo administrativo y la índole civil, pero como no puede enfocarse como un control del Congreso sobre el ejecutivo y la administración pública federal, no ha sido incluida en este trabajo. Por razones similares, ha sido excluido el estudio de la responsabilidad de los integrantes del poder judicial y de aquellos funcionarios que dentro o fuera del Distrito Federal desempeñan funciones que corresponden al ámbito local.

En el caso de los altos funcionarios que desempeñan funciones de

directores generales o equivalentes dentro del sector paraestatal (organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos), la Constitución les hace extensiva la responsabilidad por juicio político ante el Congreso de la Unión (artículo 110). Sin embargo, en su caso, no es necesaria la declaración previa de procedencia de la Cámara de Diputados, para que la acción penal se ejercite ante los órganos correspondientes de la jurisdicción penal. La precisión de la inclusión de los directivos de los entes del sector paraestatal, dentro de los funcionarios sujetos a juicio político, resulta congruente con las funciones de investigación y supervisión que el artículo 93 concedió al Congreso de la Unión, situación que ha hecho notar Orozco Henríquez.<sup>29</sup>

Para terminar, me referiré a algunos aspectos del régimen de responsabilidad que han sido modificados con la reforma constitucional de 1982. La "declaración de procedencia", que se tramita ante la Cámara de Diputados, corresponde al desafuero. Por ello, siendo una condición *sine qua non* para proceder al ejercicio de la acción penal en contra de los altos funcionarios provistos de fuero, resulta conveniente que se haya suavizado su redacción, ya que no se trata de una decisión que juzgue sobre el fondo. Por lo que se refiere al fuero, es conveniente recordar que no se trata de un derecho, sino de una prerrogativa de orden público, instituida en beneficio de un órgano del Estado. En efecto, el fuero no se establece para beneficiar a ningún individuo, sino para evitar la vulneración de un titular de un órgano del Estado, por parte de un funcionario público menor. El fuero es precisamente uno de los elementos que permite o resulta de la estructura jerárquica del orden jurídico, es por lo tanto, un elemento de existencia del mismo. Precisamente, por no ser un derecho individual no es renunciable, si lo fuera, se vulneraría al mismo Estado. Naturalmente, lo anterior no quiere decir que se lleve a un extremo la interpretación de la extensión del fuero, por ejemplo, para el caso de que el alto funcionario no esté en el desempeño de su cargo, por estar en el goce de una licencia, situación que ya había sido prevista por González Oropeza;<sup>30</sup> y que la reforma también tuvo en cuenta, en el artículo 112 de la Constitución.

En su mayor parte o en sus lineamientos generales, el nuevo Título

<sup>29</sup> Orozco Henríquez, Jesús, "Régimen constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, pp. 119-120.

<sup>30</sup> González Oropeza, Manuel, "Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de los servidores públicos" (1917-1983), *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984, pp. 100-102.

Cuarto conserva mucho del antiguo. Lo que puede conducir a la conclusión de que no hubiera sido necesaria la extensa reforma constitucional introducida. Hubiera quizá sido suficiente con modificar y ajustar la legislación ordinaria, como lo sugiere Orozco Henríquez.<sup>31</sup> No obstante, es de hacer notar que quizá la reforma constitucional haya tenido otros motivos, aparte de las razones de lógica jurídica y técnica legislativa, que acertadamente señala Orozco. En efecto, independientemente de que los cambios introducidos hubieran ameritado o no una reforma constitucional, el problema de ambigüedad que explicó en parte la ineficacia que tuvo el mecanismo de responsabilidad fue la forma confusa y contradictoria como se reguló la materia, a nivel de leyes reglamentarias, así como la forma contradictoria como se aplicó en casos concretos. Lo primero es explícitamente expresado por Orozco Henríquez, mientras que lo segundo se infiere de los casos que estudia González Oropeza.<sup>32</sup>

Aún cuando sea preferible pensar que la confusión que generó la legislación reglamentaria en materia de responsabilidad de los servidores públicos y las contradicciones en que se incurrió en su aplicación hayan sido producto de un involuntario descuido, si la reforma introducida a nivel constitucional mejora la eficacia del mecanismo de responsabilidad existente, ello sería motivo suficiente para justificar la reforma. Pero aun si así no sucediera, por lo menos puede decirse que la reforma constitucional resultó de todas maneras útil, ya que su omisión dejará de ser, en lo sucesivo, motivo para explicar la ineficacia del mecanismo de responsabilización de los servidores públicos.

<sup>31</sup> Orozco Henríquez, Jesús, *op. cit.*, p. 129.

<sup>32</sup> González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, *passim*.