

CAPÍTULO VI

CONTROLES INTERORGÁNICOS DEL PODER EJECUTIVO RESPECTO DE ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO

1. *Integración del Poder Ejecutivo*

De conformidad con el artículo 80 constitucional, el Poder Ejecutivo en México es unimembre y se deposita en una persona llamada presidente, que es su titular. Aun cuando la Constitución utiliza dichos términos indistintamente, no debemos confundir al órgano con su titular. Por otra parte, existe una discusión doctrinal no resuelta sobre la confusión del Poder Ejecutivo con la administración pública federal y el mal llamado “gabinete”.

El “gabinete” es una institución extraconstitucional que no está regulada en la Constitución ni en la ley, y que tiene su origen en el sistema parlamentario. En México se refiere a la reunión de los principales colaboradores del presidente que lo asesoran. Son un conjunto de funcionarios, que se encuentran mencionados individualmente en diversos preceptos constitucionales, como en los artículos 29, 90, 91 o 92, los cuales se refieren a los secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos y al procurador de Justicia. Cuando se habla del gabinete ampliado o expandido se incluye a los directores de organismos descentralizados; sin embargo, éstos no forman parte del Poder Ejecutivo, dependen de él, son empleados públicos nombrados por el presidente y generalmente ejercen funciones administrativas.

La administración pública se integra por los órganos que realizan la ejecución de las leyes, la función administrativa; son órga-

nos y mecanismos de colaboración que ejercen actividades dentro de la jurisdicción del presidente para el buen funcionamiento de la administración pública. De conformidad con el artículo 90 constitucional y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁵⁷ la administración pública federal tiene la siguiente estructura:

- 1) Centralizada: integrada por la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República y la de Justicia del Distrito Federal,¹⁵⁸ órganos que realizan actividades propiamente de autoridad, y
- 2) Paraestatal: integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos; son órganos que realizan funciones auxiliares que no son propiamente de autoridad, su objeto es dar un servicio al público, la explotación de recursos o industrias del Estado.

Es evidente que el presidente no puede realizar él mismo todas las actividades que implica la ejecución de leyes y la administración; por ello, ciertas funciones secundarias son delegadas en los funcionarios de la administración pública. La cuestión es determinar qué funciones son delegables y cuáles no. La doctrina asume dos posturas: 1) cualquier función es delegable, y 2) las fun-

¹⁵⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 29 de diciembre de 1976.

¹⁵⁸ Cada una de las procuradurías mencionadas se rige por sus propias leyes orgánicas publicadas en el *DOF* el 27 de diciembre de 2002 y 30 de abril de 1996, respectivamente. Sin embargo, de la lectura del artículo 29 constitucional y del 6o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podemos inferir su integración a la administración pública federal centralizada para los efectos que la Constitución y las leyes establezcan.

ciones expresamente atribuidas por la Constitución al presidente no son delegables, menos aun cuando configuran una excepción expresa al principio de división de funciones. Nos adherimos a esta segunda tesis, como se pudo apreciar en el apartado relativo a la reserva de ley.

2. *Atribuciones del presidente*

Las facultades del presidente, según Jorge Carpizo,¹⁵⁹ proceden de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político. De ser así, nos enfrentamos de antemano a un grave problema, dado que las últimas se encuentran fuera de toda posibilidad de control legislativo en virtud de que no se encuentran en el orden jurídico. Por lo que esta determinación significa que el único tipo de controles que pueden realizarse respecto de las facultades derivadas de la costumbre o del sistema político son los llamados controles verticales, y que ejercen tanto el electorado como los grupos de presión y la opinión pública, por ejemplo.

Las atribuciones del presidente pueden resumirse en facultades de gobierno, administrativas, legislativas y de justicia. La separación de los dos primeros grupos es la que siempre ha causado mayor dificultad, pero podemos decir que las facultades de gobierno se refieren a la conducción de la política del Estado y a su representación ante la Federación y la comunidad internacional. Las facultades legislativas del presidente se pueden dividir en ordinarias, las cuales se refieren a su participación en el proceso legislativo y al ejercicio de la facultad reglamentaria; y las extraordinarias, previstas en la Constitución, como excepción al principio de distribución competencial previsto en el artículo 49.

De manera sintética podemos resumir las atribuciones que implican el ejercicio de un control interorgánico:

¹⁵⁹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 82.

1. *Facultades legislativas.* a) Compartida: la iniciativa de ley establecida en el artículo 71 constitucional es una facultad de control en la medida en que el Ejecutivo puede obligar al Congreso a iniciar el proceso legislativo respecto de materias que a pesar de contener en la norma fundamental un mandato al legislador, no han sido desarrolladas; no es una facultad exclusiva, ya que compete su ejercicio también a diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados.

b) El veto, previsto en el artículo 72, inciso *b*, permite al presidente objetar todo o parte de la ley, pero debe ser explícito, y la promulgación, es decir, su sanción y publicación, son formas en que quizá no puede impedir la expedición de la norma, ya que pueden ser superadas, lo mismo que el veto, pero sí pueden producir una dilación en la misma, así como la activación de un mecanismo de control vertical complementario.

c) La celebración de tratados internacionales prevista en los artículos 76, fracción, I y 89, fracción X, interpretada de manera sistemática con el artículo 133 constitucional, es una forma de control en la medida en que de ser aprobados por el Senado, los tratados se convierten en ley suprema de toda la Unión, y por lo mismo se configuran como limitaciones a la facultad legislativa del Congreso, pues genera una obligación de coherencia y consistencia en la expedición de otras leyes.

d) La facultad reglamentaria (artículo 89, fracción I), se encuentra más bien limitada por las leyes que expida el Congreso y a la Constitución, ya que debe desarrollarlas para posibilitar su aplicación. Por otra parte, tampoco existe en nuestro sistema jurídico previsión que permita inferir una reserva reglamentaria.

e) Las facultades legislativas extraordinarias establecidas en los artículos 29, 131, segundo párrafo, y 73, fracción XVI, tampoco implican una limitación o forma de control respecto del Congreso, ya que éste recupera sus facultades legislativas una vez concluida la situación de emergencia que justificó la delegación prevista en el artículo 29, lo mismo que en el caso del artículo 73, fracción XVI, base 2a. En el caso de los artículos 131,

segundo párrafo, y 73, fracción XVI, base 4a., el uso hecho de las facultades correspondientes queda sujeto a revisión por parte del Congreso.

2. Las *facultades administrativas* del presidente en materia de nombramiento de empleados y funcionarios no afecta al Congreso por lo que se refiere a los que puede nombrar libremente; respecto de los demás existe el contracontrol que mediante la ratificación del Senado permite el equilibrio de fuerzas.

3. Sus *facultades jurisdiccionales*, tales como el indulto, que se refiere a la extinción de la sanción en casos particulares, o el indulto necesario, se relacionan más bien con actos del Poder Judicial que del Poder Legislativo; la amnistía (artículo 73, fracción XXII), al referirse a casos generales y regular una situación abstracta, es una ley y por lo mismo un acto de control del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo, puesto que puede no aprobar su iniciativa.

Por otra parte, el presidente es considerado jefe de las fuerzas armadas (artículo 89, fracciones VI y VII); y la fracción VIII del artículo 59, que se refiere a la declaración de guerra, es un mecanismo de control recíproco, ya que debe realizarse de acuerdo con el Poder Legislativo.

3. Control administrativo y de gobierno

Miguel Lanz Duret¹⁶⁰ ha señalado como facultades legislativas del presidente las siguientes: la iniciativa de ley, la posibilidad de participar en la discusión de la misma¹⁶¹ y el derecho de ejercitar o no el veto. Además de éstas podríamos incluir la expedición de reglamentos y la celebración de tratados, ya que en virtud del artículo 133 constitucional éstos forman parte de la ley suprema de toda la Unión.

¹⁶⁰ Lanz Duret, *op. cit.*, p. 143.

¹⁶¹ Esto sería a través de los informes rendidos por servidores públicos cuando durante la discusión de una ley sean convocados por alguna de las cámaras, de conformidad con el artículo 93, segundo párrafo.

a) *Las facultades extraordinarias*. La excepción al principio de división de poderes en virtud del cual el presidente podrá ejercitar las facultades legislativas que expresamente la Constitución le confiera se encuentra en el artículo 49; por lo tanto, el Legislativo de ninguna manera puede delegarle atribuciones que de antemano la norma fundamental no haya autorizado.

Dicho artículo establece que el presidente sólo podrá ejercer facultades legislativas extraordinarias en situaciones de emergencia o respecto de la regulación económica; en ningún otro caso podrá el Legislativo otorgar al Ejecutivo facultades extraordinarias, aun cuando el artículo 73, fracción XVI, parece hacerlo, lo cual no sería una violación del artículo 49, ya que cualquier facultad prevista en la Constitución es ejercitable y se configuraría no como una contradicción, sino como una excepción válida.

En cuanto a las facultades extraordinarias para legislar que tiene el presidente, la facultad de suspender las garantías individuales se encuentra sujeta a la aprobación del Congreso, o de la Comisión Permanente, en caso de que aquél se encuentre en receso, en virtud de lo cual no pierde el Poder Legislativo toda posibilidad de control. Gracias a ello puede impedir que el presidente dicte leyes que proclamen estados de emergencia en términos distintos a los previstos por el artículo 29 constitucional.

En virtud del artículo 29 sólo se conceden facultades extraordinarias al presidente si antes se han suspendido las garantías individuales, y ello sólo en el caso de que existiera una emergencia. El decreto de suspensión de garantías debe estar suscrito por el presidente, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. Se requiere un acuerdo por mayoría simple. Dicho decreto debe contener una delimitación territorial de la misma, y solamente pueden suspenderse las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y eficazmente a la situación de emergencia.

También debe estar limitado temporalmente, no puede tratarse de una suspensión permanente, sino sólo mientras se da solución

al conflicto o catástrofe, por lo que debe estar sujeto a término o condición. Respecto de los sujetos, no puede tratarse de una suspensión individual, sino que debe hacerse mediante prevenciones generales, de modo que no se puede referir a un individuo determinado.

Si la suspensión tiene lugar encontrándose reunido el Congreso, éste debe evaluar la posibilidad de otorgar las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, lo cual se refiere al ejercicio de facultades extraordinarias para legislar. En tiempo de receso, la Comisión Permanente debe convocar al Congreso para que acuerde esas autorizaciones. Opera una delegación de facultades legislativas del Congreso al Poder Ejecutivo, por disposición expresa de la Constitución y porque la excepción al principio de división de poderes está prevista en el artículo 49. El segundo párrafo del artículo 131 admite que el Congreso faculte al presidente para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación que se hubieran expedido con anterioridad, siempre y cuando se realice de acuerdo con los propósitos que el mismo artículo señala, pues de no ser así se estaría extralimitando en sus facultades. Del uso que el presidente haga de esta facultad deberá informar al Congreso al presentar el presupuesto fiscal. Mas a pesar de que el artículo citado señala que “someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”, se trata de un control ineficaz de un hecho consumado, ya que no tiene sanción alguna ni existe responsabilidad imputable por el ejercicio abusivo de esta facultad.

b) *Las facultades ordinarias.* Otras facultades legislativas del presidente son las que en materia de salubridad le concede el artículo 73, fracción XVI; la celebración de tratados en virtud de los artículos 89, fracción X y 76, y la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fracción I.

i) *La facultad reglamentaria* del presidente se encuentra fuera del alcance del Congreso, ya que ésta tiene como fin permitir la aplicación de la ley, para lo cual el titular del Ejecutivo provee en

la esfera administrativa. Su única limitante radica en su subordinación a la Constitución y a la ley que regula, las cuales por ningún motivo puede contradecir o alterar. Esta facultad se encuentra en la Constitución en el artículo 89, fracción I, que concede al presidente la potestad de ejecutar las leyes “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

ii) *El veto* es la facultad del presidente contenida en el artículo 72, incisos *b* y *c*, que le permite impedir que un proyecto llegue a convertirse en ley; éste puede ser total o parcial y debe en todo caso ser expreso, dado que el silencio en relación con un proyecto, pasados 10 días hábiles, implica su aprobación.

El derecho del presidente a vetar una ley puede ser superado por las cámaras en ciertos casos mediante la votación de las dos terceras partes de los miembros de cada una, en el mismo sentido de la votación original que dio lugar al veto. Superado el veto, el proyecto será ley o decreto y se enviará al presidente para su promulgación. Esto limita el alcance del veto como facultad de control.

El ejercicio del veto también tiene límites. No puede ser ejercitado respecto de las facultades que cada una de las cámaras realiza sin la intervención de la otra, ya que son funciones de orden administrativo (artículo 77); de la Comisión Permanente; por interpretación del artículo 72, fracciones A y C, del Congreso reunido en asamblea única o actuando como cuerpo electoral o jurado, o ejercitando acusación la Cámara de Diputados (fracción J). Tampoco puede ser vetada la ley que regule el funcionamiento y estructura internos del Congreso, ni cabría su ejercicio respecto de reformas constitucionales, ya que éstas las efectúa un órgano de superior jerarquía al Congreso y al presidente, además de que la mayoría establecida en el artículo 135 implica ya una superación automática del veto.

Existe una laguna en relación con el caso de las facultades que ejercitan de manera exclusiva¹⁶² cada una de las cámaras (ar-

¹⁶² Jorge Carpizo aborda el tema en su obra *El presidencialismo mexicano*, y

tículos 74 y 76), ya que no es muy claro en qué casos puede ser ejercido el derecho de veto. En algunos podría ser conveniente, como respecto de la aprobación del presupuesto; pero es obvio que sería absurdo ejercitarlo, por ejemplo, respecto del otorgamiento de licencias o de ratificación de nombramientos. Dicha laguna debería ser integrada por el Poder Legislativo, en el ejercicio de la facultad de interpretación prevista en el inciso F del artículo 72 constitucional, o bien mediante jurisprudencia por el Poder Judicial.

En México no existe el llamado veto legislativo, que se instituyó en los Estados Unidos, el cual consistía en la práctica del Congreso de bloquear el ejercicio de las facultades conferidas al presidente. Este veto legislativo podría convertirse en un importante control si se determinaran sus alcances en la Constitución.

El Ejecutivo tiene facultad de decidir en torno al Congreso en dos casos: para la clausura anticipada del periodo de sesiones (artículo 66, segundo párrafo) y la reubicación del recinto del Congreso (artículo 68), en los casos en que las cámaras no pudiesen ponerse de acuerdo.

Un último elemento que consideramos oportuno mencionar es un control de gobierno, que aunque no es ejercido por el Ejecutivo, sino por un órgano autónomo para el control de actos del Poder Ejecutivo primordialmente, adquiere cada día mayor relevancia: la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es un control político de efectos limitados, dado que carece de sanción, pero que activa un mecanismo de control vertical que es la opinión pública al darle publicidad a sus recomendaciones.

En el caso del Instituto Federal Electoral, otro órgano autónomo, se realiza un control político en materia electoral, al participar en el proceso de declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, y en la elección del presidente al realizar el cómputo de los votos. Se trata de un mecanismo de colaboración para realizar la función de

sostiene que el veto no puede ejercerse respecto de las facultades exclusivas de las cámaras, lo cual no me parece tan claro en la Constitución, *op. cit.*, p. 87.

declarar la validez de la elección del presidente de la República en el que participan además el Tribunal Electoral y la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente (artículos 41, fracción III, párrafo octavo; 99, párrafo cuarto, fracción II, segundo párrafo; 74, fracción I y 78, fracción II, respectivamente).

4. *Consideraciones finales sobre el capítulo*

Del análisis de la parte orgánica de la Constitución podemos afirmar que las facultades de control del Poder Ejecutivo son reducidas, y que operan más bien como colaboración en la realización de funciones. El control que realiza la administración pública es de tipo intraorgánico, incluso en materia de justicia administrativa; por lo tanto, no afecta al Poder Legislativo, quien, por el contrario, sí puede ejercer facultades de control respecto de ésta, ya que de conformidad con el artículo 93, los secretarios pueden ser convocados a rendir un informe ante el Congreso.

Asimismo, tiene la facultad para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, mediante la integración de comisiones a petición de una cuarta parte de la Cámara de Diputados o de la mitad de la de Senadores (artículo 93, tercer párrafo). La facultad para solicitar a la administración pública rendir informes es una forma de manifestar desconfianza en el Ejecutivo y de activar la opinión pública.

Independientemente de que el Poder Legislativo tiene la facultad para legislar en materia de la organización de la administración pública federal (artículo 90) y de la creación y supresión de empleos públicos, así como para determinar sus ingresos (artículo 73, fracción XI).

Las reformas realizadas a la Constitución de 1917, lejos de favorecer al Poder Ejecutivo, han reforzado los mecanismos de control atribuidos al Poder Legislativo. Dos casos ameritan ser mencionados. El primero implica la atribución de una nueva función de control. Se trata de la reforma de 1923, que faculta al presidente

para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. El segundo se basa en el hecho de que antes de 1928 el nombramiento de ministros y magistrados correspondía al Poder Legislativo; posteriormente, dicha facultad se transfirió al Ejecutivo, y actualmente se ejerce de manera conjunta por el Legislativo y el Ejecutivo en el caso de ministros, y los magistrados son nombrados por el Consejo de la Judicatura.

Las otras modificaciones relevantes en relación con el Ejecutivo lo restringen en su actuación, ya que la reforma de 1988, que introduce los principios que deben regir la política exterior que dirige el presidente, conducen a un control por parte del Poder Judicial. Otro caso similar es la reforma de 1994, que elimina la facultad de libre nombramiento del procurador general de la República, mismo que ahora debe ser ratificado por el Senado.

Por ello es que podemos concluir que al menos desde el punto de vista jurídico, la tendencia ha sido incrementar las facultades de control del Poder Legislativo, quizá para equilibrar la fuerza que el Ejecutivo tiene en la realidad.