

## CAPÍTULO CUARTO

### EL LEGISLATIVO COMO PODER DE CONTROL

#### I. LAS MEDIDAS ESTRATÉGICAS

El Poder Legislativo mexicano para su desarrollo exige de la introducción de algunas medidas estratégicas en el contexto de un sistema presidencial democrático viable o gobernable.<sup>1</sup> Éstas, desde nuestro punto de vista, serían:

- a) Reformas en materia electoral para hacer más proporcional el sistema en ambas Cámaras, pero al mismo tiempo acompañadas de mecanismos que eviten el multipartidismo extremo;
- b) Modificaciones electorales para lograr la concurrencia entre las elecciones para diputados, senadores y presidente.<sup>2</sup> En este esquema, debe pensarse en la reducción del término presidencial y del Senado y el aumento del término para los diputados. Asimismo debe contemplarse quizá la reelección presidencial, ya sea de forma inmediata o después de un término;<sup>3</sup>
- c) Determinar el presupuesto del Poder Legislativo en la Constitución mediante la regla de algún porcentaje del presupuesto general del país;
- d) Perfeccionar el estatuto de los parlamentarios a fin de que sean más independientes en sus decisiones frente a los otros poderes y frente a los partidos y grupos parlamentarios;
- e) Modificar la organización interna de las Cámaras con el propósito de democratizar su vida interna, principalmente en cuanto a sus comisiones para hacer

1 En México hace falta un mayor cuestionamiento sobre nuestras instituciones. A diferencia del nuestro, el Poder Legislativo norteamericano, que funciona democráticamente, se interroga constantemente acerca de su transparencia, y se proponen continuamente modificaciones a su funcionamiento para preservar su independencia y sus poderes. *Vid. Thompson, Dennis F., Ethics in Congress. From Individual to Institutional Corruption*, Washington, The Brookings Institution, 1995. Mann, Thomas, y Ornstein, Norman, *Report of the Renewing Congress Project*, 2 vols., Washington, The American Enterprise Institute-the Brookings Institution, 1992 y 1993.

2 Sobre la importancia de la concurrencia electoral para evitar los efectos negativos del sistema presidencial, *vid. Shugart, Matthew Soberg*, “The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government”, *American Political Science Review*, vol. 889, núm. 2, junio de 1995, pp. 327-343.

3 Soy consciente de las dificultades para la reelección presidencial por la historia de nuestro país. Tal vez, en un primer momento no podría ser posible, pero en condiciones de normalidad democrática no veo razón para negarse a ello.

de ellas el motor del Congreso y el mecanismo más acabado del control ordinario a las políticas públicas de la administración;

f) Ampliar los períodos de sesiones de las Cámaras, derogar las atribuciones arbitrales del presidente previstas en el segundo párrafo del artículo 66 y en el artículo 68 de la Constitución, y, al igual que con las Cámaras, democratizar la integración y funcionamiento de la Comisión Permanente, y

g) Incorporar la reelección de los parlamentarios.

Estas medidas estratégicas facilitarán la realización de las atribuciones básicas del Legislativo que se verán en este capítulo, y son compatibles con un sistema presidencial en democracia.<sup>4</sup>

a) La primera medida sobre las necesarias reformas electorales al sistema electoral de integración de las Cámaras tiene evidentemente que ver con una reforma muy esperada que elimine la sobrerepresentación del partido mayoritario, principalmente en el Senado, pero también en la Cámara de Diputados.<sup>5</sup>

Su importancia está —de realizarse— en convertir a los órganos legislativos en espacios que representen fidedignamente a las fuerzas políticas, y que eviten que una de ellas, a través de una injusta y no muy democrática representación, le facilite la tarea al Ejecutivo con los riesgos consiguientes. Se trata de que la representación en las Cámaras sea la consecuencia más o menos aproximada de la voluntad popular, lo que además de democrático facilita en primera instancia la gobernabilidad.

El esquema que se propone consiste en la introducción de un sistema electoral mixto en la Cámara de Diputados: 250 diputados uninominales y 250 de representación proporcional, utilizando la fórmula Niemayer semejante a la fórmula alemana, y para el Senado cinco senadores por estado designados por representación proporcional.<sup>6</sup>

A fin de evitar el multipartidismo extremo por ser un factor nocivo para la gobernabilidad en los regímenes parlamentarios, pero más en los presidenciales,<sup>7</sup> es necesario introducir un umbral electoral que podría ir del 3% al 5% de la

4 Un Poder Legislativo fuerte es necesario para la consolidación democrática, ya sea en regímenes parlamentarios o en presidenciales. Jiménez de Parga, Manuel, “El parlamento en la época de los ejecutivos fuertes”, en Cano Bueso, Juan, y Porras Nadales, Antonio (coords.), *Parlamento y Consolidación Democrática*, Madrid, Tecnos-Parlamento de Andalucía, 1994, pp. 107-118.

5 Con la fórmula electoral actual para la Cámara de Diputados, el PRI, en las elecciones federales de 1994 con aproximadamente el 50% de los votos arribó al 60% de los curules. *Vid.* Woldenberg, José, “Gobernabilidad y Democracia”, *Revista Voz y Voto*, núm. 30, México, agosto de 1995, pp. 15-18.

6 Aguirre, Pedro, Becerra, Ricardo, *et al.*, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la Transiciónn Democrática, 1995, pp. 119-146.

7 Mainwaring, Scott, “Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation”, *Documento de trabajo número 144*, Nortre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, septiembre de 1990.

votación emitida para que los partidos tengan derecho a los escaños en el Senado y en la Cámara de Diputados o ganar tres distritos uninominales en el caso de la Cámara de Diputados para contar con diputados de representación.

Con este método, al igual que con el sistema mixto para la Cámara de Diputados y el sistema de representación proporcional en el ámbito territorial de cada estado para el Senado, se podría auxiliar a una mejor representación, pero sin correr el riesgo del multipartidismo extremo.

Otra medida que se podría introducir para mejorar la representación del Senado consistiría en tener un número variable de senadores por estado atendiendo a la población de cada uno de ellos, pudiendo establecerse un número máximo y mínimo de senadores por estado que fuera móvil de acuerdo al incremento o decrecimiento de la población. Debe advertirse que la introducción del mecanismo de representación proporcional en el Senado hará no muy fácil para el presidente tener un Senado de su parte aun con la concurrencia de las elecciones, lo que le obligará a incrementar sus capacidades negociadoras para tener éxito en sus atribuciones sobre la política exterior, de nombramientos o en la política federal.

b) La segunda medida es realmente estratégica. La concurrencia electoral obliga a reducir y ampliar términos en las elecciones de diputados, senadores y presidente; otorga congruencia y uniformidad a los resultados electorales, y facilita que el presidente pueda tener un Congreso más próximo a él.

Es una medida que tiende a fortalecer al presidente y puede contrarrestar los efectos de los mecanismos existentes de representación proporcional. Aunque no asegura obviamente llevar al presidente al cargo con más del 50% de los votos, por lo que no es difícil que con este esquema se dé el problema de las mayorías divididas, que se intentaría resolver, desde mi punto de vista, inadecuadamente, con la introducción de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, que ahonda, en caso de que la sociedad esté polarizada, la ingobernabilidad y sólo da la apariencia —se obtienen mayorías artificiales— de un presidente muy legitimado en la segunda vuelta, pero enfrentado al Congreso.<sup>8</sup>

c) Lo que está fuera de duda es que las Cámaras deben contar con un presupuesto estable y no sujeto a negociación. Como se sabe, el artículo 18 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece que

Los órganos competentes de las Cámaras de diputados y de senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal, formularán sus respectivos

8 Sartori propone un esquema de doble vuelta no sólo para la elección presidencial sino para el Congreso. *Vid. Sartori, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 76-93.

proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al presidente de la república, para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, esa norma no evita que se pueda constreñir el presupuesto del Legislativo, en tanto se subordina el presupuesto de las Cámaras a la política de ingreso y gasto del Ejecutivo, pues el presidente puede sostener que un determinado presupuesto presentado por las Cámaras es inviable por razones técnicas o porque contraviene cualquiera de las previsiones del Ejecutivo.

Por eso, el esquema jurídico vigente obliga a las Cámaras a una negociación con el Ejecutivo sobre su presupuesto, en donde éste último tiene las de ganar por la irresponsabilidad presidencial, por los apoyos técnicos con los que suele contar, y por sus amplias atribuciones en materia presupuestaria. En caso de presentarse la hipótesis de las mayorías divididas, esta situación sería un pretexto más de confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Por estos motivos, la razón que se refiere a la gobernabilidad, y la que tiene relación con la independencia del órgano Legislativo, es necesario que un porcentaje del presupuesto de la nación invariablemente se destine a ambas Cámaras, al igual que para el caso del Poder Judicial, y para los órganos autónomos de relevancia constitucional.

d) Aparentemente el estatuto del parlamentario mexicano está claramente determinado por los artículos 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, y el título cuarto de la Constitución, en donde se regulan requisitos de elegibilidad, las incompatibilidades, la inviolabilidad, las inmunidades y sanciones a los parlamentarios.<sup>9</sup>

Sin embargo, esas normas precisan de una revisión que fortalezca la independencia de los legisladores frente a los otros poderes y partidos o grupos sociales. Por ejemplo, en los requisitos de elegibilidad es absurdo que respecto a los titulares y funcionarios superiores de los órganos autónomos como el órgano electoral o del Banco de México, de la Procuraduría, de los magistrados y jueces, entre otros no se establezca la obligación de separarse del cargo no de noventa días como en el caso de los secretarios de Estado, sino un plazo mayor que puede ser de dos años como en la hipótesis de los ministros de la Suprema Corte, para preservar la independencia de todos esos órganos, y que la elegibilidad al Poder Legislativo no sea o una componenda o un premio político que menoscabe de alguna manera la independencia necesaria de todos esas instituciones.

9 Para realizar un estudio comparado sobre el estatuto de los parlamentarios en Europa, principalmente en España, *vid.* Abellán, Ángel Manuel, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1992. Sobre las inmunidades parlamentarias, *vid.* Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo, y García Morillo, Joaquín, *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

Al igual que otros casos, la norma constitucional homologa indebidamente a los miembros del Poder Judicial o de los órganos autónomos con los del Poder Ejecutivo. En cuanto a los mandos del ejército o de los cuerpos de seguridad o respecto a los funcionarios del servicio civil de carrera, es necesario que también estos servidores se separen con mayor antelación a la de los secretarios de Estado de sus funciones para poder optar por un cargo de elección popular, con la intención de salavaguardar la profesionalidad de esos cuerpos.

A la inviolabilidad que prevé el artículo 61 de la Constitución, falta agregar, además de las sanciones para los que violen cualesquiera de los preceptos consignados en ese artículo, máxime si se tratare del Ejecutivo, la inviolabilidad no sólo respecto a las opiniones, sino en cuanto al voto de los diputados y senadores, así como la prohibición tajante de cualquier mandato imperativo.<sup>10</sup>

Preocupante también es que se constriña la independencia individual de los diputados y senadores en los artículos 63, segundo párrafo y 64 de la Constitución; normas que dan al presidente de las Cámaras y líderes de los grupos parlamentarios un poder de control sobre los diputados y senadores muy grande. Lo adecuado consiste en introducir en la Constitución el fundamento y en la legislación secundaria el desarrollo de comisiones sancionadoras que, además de otorgar para su defensa a los diputados y senadores todas las garantías procesales y constitucionales, se integren proporcional y democráticamente, y así se evitaría cualquier constreñimiento de su voluntad.

La Constitución debe, ciertamente, señalar sanciones para los legisladores incumplidos, pero también contemplar los mecanismos de derecho necesarios para su defensa. Otra garantía necesaria para la independencia de los legisladores entraña introducir el mandato expreso de que las dietas son irrenunciables e irretenibles y que no pueden ser disminuidas sino en los casos de medidas disciplinarias y luego de agotarse el procedimiento correspondiente.

En cuanto a las inmunidades de los parlamentarios que derivan del título cuarto de la Constitución, precisan de una revisión que evite la intromisión de una Cámara en los asuntos de la otra; en efecto, en materia penal, el conocimiento de la declaración de procedencia o de improcedencia respecto a un senador no debe ser conocida por la Cámara de Diputados como hasta ahora, sino que la propia Cámara de senadores debe conocer de ellas a fin de no violar su independencia, y no constituir ese mecanismo un instrumento para posibles e innecesarios enfrentamientos entre las Cámaras.

e) La Constitución debería contemplar las bases de organización interna de las Cámaras, pues el olvido constitucional al respecto puede permitir que cada

10 Para el mandato imperativo, *vid.*, entre otros, Vega, Pedro de, “Significado de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, Madrid, marzo-abril de 1985, pp. 36 y ss., y Torres del Moral, Antonio, “Crisis del mandato representativo en el Estado de Partidos”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 14, Madrid, UNED, verano de 1982.

legislatura a su gusto se diseñe sus normas internas, sin correspondencia alguna con los fundamentos constitucionales.

Como se sabe, éstas suelen ser altamente antidemocráticas como de hecho lo han sido en México. Es indispensable que se determine que la composición interna de las comisiones será proporcional a la fuerza política de los grupos y se evite cualquier sobrerepresentación de las fuerzas mayoritarias.

Igualmente, el mantenimiento de la Gran Comisión en cada Cámara y en democracia tendría poco sentido. Ésta debe ser sustituida por una comisión de gobierno básicamente coordinadora de los trabajos de las comisiones y con la representación —su presidente— de la Cámara respectiva. Lo anterior obligaría además al establecimiento de un precepto constitucional que dé las bases respectivas, a una Ley Orgánica del Congreso, y a reglamentos específicos para cada una de ellas que respondan a un espíritu de organización y funcionamiento democrático.

Igual de necesario es y será el fortalecimiento de los grupos parlamentarios,<sup>11</sup> principalmente mediante modificaciones a los Reglamentos que reconozcan sus derechos y determinen sus obligaciones, de tal manera que todos ellos tengan representación en las comisiones e igualdad de oportunidades, de suerte que se impida que un grupo controle la mayoría de las comisiones. Mediante esa vía de reforma a los reglamentos, es preciso que en las Cámaras se favorezca y se vigorice el debate y la discusión pública de los asuntos, tanto en los comisiones como en los plenos.

Una labor legislativa adecuada exige contar con una estructura, organización y funcionamiento democrático de los distintos órganos parlamentarios. El profesor Cazorla Prieto se refiere a criterios para solucionar los problemas referentes a la organización y funcionamiento de los parlamentos contemporáneos. Tales son el de inmediatividad, el de lealtad institucional, el de especialización y división del trabajo, el de participación institucional, el de autonomía parlamentaria y el principio de eficacia.<sup>12</sup>

El de inmediatividad implica la capacidad de respuesta rápida a las cuestiones que se plantean en las Cámaras, mediante plazos para aprobar ciertas leyes importantes como la de presupuestos, el tratamiento y agotamiento de las iniciativas legales presentadas a fin de evitar su “enfriamiento”, la regulación de la periodicidad de las sesiones en las comisiones y en el pleno, etcétera.

11 Para los grupos parlamentarios, *vid.* Morales Arroyo, José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, y Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989.

12 Cazorla Prieto, Luis María, “Problemas de la organización y funcionamiento de los parlamentos actuales”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 339-359.

El de lealtad institucional se refiere a que los grupos políticos del Legislativo deben tratar la mayoría de los problemas de organización y funcionamiento con discreción y sin hacer uso político de los mismos.

El criterio de especialización y división del trabajo apunta a una delimitación muy precisa de los órganos políticos y administrativos de las Cámaras, a la distinción de funciones entre las distintas comisiones, a la delegación de funciones en las comisiones, a la precisión de las facultades del pleno, la determinación de las atribuciones de los órganos de dirección política de las asambleas, de tal suerte que en ellos estén representados sin excepción la totalidad de los grupos parlamentarios.

El de participación institucional incide en la cooperación de todos los grupos parlamentarios en las decisiones que afecten a la organización y estructura de las Cámaras. Esta participación debe ser en proporción a la fuerza política electoral del grupo o paritaria en algunos casos, a fin de que las decisiones adoptadas reflejen un adecuado consenso en términos de igualdad de participación y de oportunidades.

El de autonomía parlamentaria tiene que ver con la autarquía presupuestal de las Cámaras, que debería estar fijada en la Constitución, para que los cuerpos legislativos no estén sujetos al condicionamiento político que pueda imponer el Ejecutivo: la independencia del Legislativo tiene aquí una de las llaves maestras.

Finalmente, el principio de eficacia procura que los órganos legislativos cuenten con la capacidad de atender a las distintas cuestiones que suscita el cumplimiento de las funciones parlamentarias con disposición pronta y con las mejores condiciones. Este principio requiere de normas flexibles, y de una organización administrativa técnica que, preferentemente, debe contar con cuerpos de carrera, no sujetos a los vaivenes políticos.

f) Otra medida estratégica precisa de la ampliación de las sesiones ordinarias del Congreso;<sup>13</sup> la derogación de las facultades arbitrales del presidente de los artículos 66 y 68 de la Constitución, y la modificación de la composición, estructura y funcionamiento de la Comisión Permanente.

Las medidas tendrían el propósito de intensificar la labor legislativa, de control y de legitimación del Legislativo, independizar más este poder del Ejecutivo, y llevar las modificaciones de las Cámaras en cuanto a su integración y funcionamiento democrático también a la Comisión Permanente, que con estas modificaciones perdería la relevancia que ha tenido y sería sólo un órgano de recepción de iniciativas de ley, capaz de reaccionar ante contingencias graves, y

13 Actualmente, el Congreso sesiona ordinariamente, en su primer periodo del primero de septiembre hasta el quince de diciembre de cada año, excepto cuando el presidente inicia su encargo; pues, en esta situación, el periodo se extiende hasta el treinta y uno de diciembre. El segundo periodo comprende del quince de marzo hasta el treinta de abril.

principalmente para convocar, sin dilación, a sesiones extraordinarias al Congreso.<sup>14</sup>

g) Un mecanismo más insiste profusamente que se reinstale el sistema de reelección en la Cámara de Diputados que desde 1933 fue derogado.<sup>15</sup> La reelección se pide en el caso de la Cámara de Diputados por lo menos para dos periodos legislativos, y en cuanto a la de senadores, se demanda para un periodo adicional.

Es evidente que tal sistema propiciaría la profesionalización de los miembros del Poder Legislativo representantes de todos los partidos políticos, y una mayor independencia respecto a los condicionamientos del presidente de la República o de los propios partidos, en tanto que los legisladores deberían más su voto a sus electores que a las decisiones cupulares del partido o del presidente en turno.

La idea se refiere principalmente a los legisladores seleccionados por el sistema de mayoría, pues en cuanto a los de representación proporcional, éstos sí estarían vinculados a la determinación de los órganos cupulares del partido correspondiente, a la de sus órganos internos o, en el mejor de los casos, a las decisiones democráticas de sus asambleas.

La introducción de la reelección dificulta al partido obligar al mandato imperativo en las Cámaras legislativas, sobre todo sobre los legisladores de mayoría, pero en cuanto a los de representación proporcional es insuficiente.

Los ajustes para los legisladores de representación proporcional y en este sentido —evitar el mandato imperativo— deberían darse en la Constitución y en la ley de partidos para obligar al funcionamiento y estructura democrática internos de los partidos, así como también para imponer sanciones por un funcionamiento no democrático.<sup>16</sup>

14 De hecho la más importante de las atribuciones de la Comisión Permanente es la de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso o a una de las Cámaras (artículo 79, fracción IV de la Constitución), aunque inadecuadamente se pide una mayoría calificada de dos terceras partes de los votos de los individuos presentes. El poder de la Comisión Permanente sería enorme si se redujera la mayoría calificada que hoy se exige, pues como dice Jorge Carpizo: “[...] bien pudiera ser que la Comisión Permanente concavara a tales sesiones —las extraordinarias— al día siguiente de cerradas las ordinarias, y que el congreso sesionara varios meses en esa forma [...] Un Congreso que celebra sesiones largo tiempo o la gran mayoría de los meses del año constituye una preocupación constante para el presidente, y tiene oportunidad para realizar más acciones”. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 12<sup>a</sup> ed., México, Siglo XXI, 1994, p. 216.

15 Valadés, Diego, “El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México”, en *El sistema presidencial mexicano*, México, Porrúa, 1988, pp. 252-259. En 1964 la diputación del Partido Popular Socialista insistió en la reelección pero la propuesta fue rechazada por “inñeccesaria”.

16 Sartori ha insistido en el papel clave que desempeña el Tribunal Constitucional alemán en este tema. *Vid.* Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 8, pp. 122 y 123. *Vid.* también: Cárdenas Gracia, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

La reelección también favorece a la mejor estructuración y organización de las Cámaras, al reforzamiento de la especialización parlamentaria y a un incremento del poder de las comisiones en sus funciones de control a la gestión cotidiana del Ejecutivo.<sup>17</sup>

Claro está que esta reforma o cualquiera de las aquí propuestas debe ser introducida en el contexto de una visión integral o, como se ha dicho en estas páginas, de una nueva Constitución, pues el efecto negativo de la reelección de los legisladores consiste en el debilitamiento de la disciplina partidaria que redonda en el debilitamiento mismo del sistema partidos, lo que podría ser tal vez adecuado para un sistema bipartidista con financiamiento privado directo a los candidatos, semejante a lo que ocurre en la vida política norteamericana, pero muy problemático en un esquema diferente a ese, en donde se pretende hacer de la reelección una pieza clave y exclusiva para aumentar el poderío del Legislativo.<sup>18</sup>

## II. LA REFORMA INSTITUCIONAL EN LAS ATRIBUCIONES BÁSICAS DEL LEGISLATIVO

Entre las propuestas para recobrar los cometidos de todo Poder Legislativo en democracia,<sup>19</sup> que son el de legislar, controlar, y el de legitimar, se pide la introducción de normas e instituciones que fortalezcan cada una de esas funciones.

La función legislativa,<sup>20</sup> que es considerada como la más característica de los parlamentos, entraña la aprobación de normas jurídicas con eficacia general que integran el primer nivel jerárquico del ordenamiento jurídico. Es una función normativa que debe ser distinguida *strictu sensu* de la que compete al Ejecutivo cuando éste produce reglamentos.<sup>21</sup>

17 *Vid.* Mayhew, David, R., *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974, pp. 81 y ss.; Mezey, Michael L., “Congress Within the U.S. Presidential System”, en Thurber, James A. (ed.), *Divided Democracy. Cooperation and Conflict Between the President and Congress*, Washington, A Division of Congressional Quarterly Inc., 1991, pp. 9-37.

18 Una defensa consistente y detallada de la reelección legislativa en México está en Lujambio, Alonso, “La Cámara de Diputados en México. Arreglos institucionales y proceso político”, en *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 159- 213.

19 Como se sabe, la teoría institucional y el papel de los legislativos en las democracias sufrieron una de sus críticas más demoledoras en el ensayo clásico de Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1993 (El original es de 1923 y su título es *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*).

20 Para una visión comparada de los poderes legislativos, *vid.* Smith, Joel, y Musolf, Lloyd, *Legislatures in Development. Dynamics of Change in New and Old States*, Durham, North Carolina, Durke University Press, 1979.

21 Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, pp. 235-237. En el capítulo de Poder Ejecutivo de este libro, sin embargo, por su trascendencia jurídica y política se considera la facultad reglamentaria como una atribución legislativa.

Para la realización plena de esta función se suelen reivindicar tanto mayores recursos materiales y técnicos para el Legislativo, a fin de que pueda desarrollar adecuadamente su labor, como la reserva de determinadas materias que deben ser confiadas con exclusividad al Legislativo y que se conoce en la doctrina como reserva de ley; esto es, aspectos que no pueden ser legislados por ninguno de los otros poderes y en donde el Legislativo tiene atribuciones exclusivas y los otros poderes no pueden intervenir, principalmente el Ejecutivo, mediante la atribución reglamentaria o delegación legislativa.

La reserva de ley se refiere casi siempre a las instituciones básicas del Estado: organización y atribuciones de los poderes o de los órganos de control, garantías individuales, las materias federales y el derecho electoral.<sup>22</sup> En materia legislativa, también es imprescindible eliminar o limitar las atribuciones de legislación autónoma o colegisladora del presidente, empezando por el derecho de veto, la facultad reglamentaria sobre aspectos que deberían estar sujetos a la reserva de ley, prohibición de todo tipo de reglamento autónomo, las concernientes a las medidas de salubridad, las del artículo 131, segundo párrafo, las derivadas de la suspensión de garantías, en materia de tratados, el derecho de iniciativa del presupuesto y de la Ley de Ingresos, así como sobre el endeudamiento, la atribución prevista en el último párrafo del artículo 28 de la Constitución, la de habilitar y designar toda clase de puertos y aduanas, y la derivada de la fracción XV del artículo 89 constitucional.

La función de control es una función típica e histórica en cualquiera de los parlamentos del mundo. Se ha entendido por referencias a actos de fiscalización o de presión política sobre el gobierno y otros entes sometidos a las asambleas legislativas, tal como las preguntas, las interpelaciones, las encuestas, las mociones.

Para algunos, esta idea de control es insuficiente, pues la presión puede dimitir también de la función legislativa. Por eso se entiende principalmente por control las funciones de supervisión, presión o fiscalización que impliquen al mismo tiempo medidas de corrección, voto o sanción para el Ejecutivo o para los poderes controlados.

La debilidad del Legislativo en nuestro país es causa de que ha carecido de adecuadas funciones de control, tanto por una deficiencia constitucional, al no estar contempladas tales atribuciones, como debido a la posturación política del Legislativo con respecto al Ejecutivo, lo que es inherente a la naturaleza no democrática del régimen político.

Las funciones de control que se pide revisar o introducir conciernen tanto al presupuesto, la ley de ingresos, la revisión de la cuenta pública, la introducción de mecanismos más parlamentarios como las preguntas, interpelaciones, encues-

22 Villacorta Mancebo, Luis, *Reserva de ley y Constitución*, Madrid, Dykinson, 1994, pp. 17-73.

tas, mociones, introducción y atribuciones más amplias de las comisiones ordinarias y de investigación, referentes a la emisión de deuda pública para contraer créditos, modificaciones a la ratificación de tratados o en la designación de funcionarios para el caso del Senado, referentes a los informes de los secretarios de Estado, en la designación de presidente interino, provisional o sustituto, en la calificación de la renuncia del presidente, en materia de juicio político, en la desaparición de poderes, en materia educativa, de medios de comunicación, de participaciones federales, en materia económica y de coordinación de atribuciones concurrentes, coincidentes y coexistentes, etcétera.

Finalmente, en cuanto a las funciones de legitimación, que comprenden las de dirección política consistentes en la determinación de objetivos de política nacional y de los medios o instrumentos para lograrlos, y las de expresión o representación que implican la vinculación entre el Legislativo y las fuerzas políticas y sociales son ciertamente más políticas que jurídicas, y en México, por la preponderancia del Ejecutivo han sido casi inexistentes.

Conviene, además de regularlas o “atraparlas en las redes del derecho”, precisarlas. Dentro de las primeras, deben estar comprendidas atribuciones de planeación y de aprobación de determinados programas, en el caso del Senado, por ejemplo, aquéllos que se relacionen con el federalismo, *verbi gracia*, la aprobación o control de los convenios de desarrollo o de coordinación fiscal, así como también la designación de determinados cargos, referidos a los titulares de los órganos autónomos. Dentro de las segundas que son de expresión o representación deben ser incluidas desde las relaciones entre el Legislativo con el sistema de partidos y con el estatuto jurídico interno de cada uno de ellos, a sus vinculaciones con los medios de comunicación y otros grupos sociales.

### 1. *Las legislativas*

La atribución legislativa, atribución por antonomasia de cualquier Poder Legislativo en el mundo, se realiza en nuestro país con grandes deficiencias.

#### A. *La iniciativa legislativa*

Encontramos deficiencias en el poder de iniciativa legislativa. Esta atribución, que se confía entre otros a los miembros de las Cámaras y Asambleas, no se realiza tradicionalmente por ellos, sino por el Ejecutivo, y en un altísimo porcentaje las iniciativas provienen de este Poder.

Además de las razones políticas derivadas del excesivo presidencialismo, existen otras que tienen que ver con la ausencia de recursos materiales y cuerpos técnicos al servicio del Legislativo. Es evidente que los recursos materiales y humanos de los que dispone la administración pública son enormes comparados

con los de las Cámaras. Parte de la solución consiste en incrementar esos recursos vía un mayor presupuesto o mediante la autarquía presupuestaria del Legislativo.

Otro importante motivo que inhibe la función de iniciativa legislativa tiene que ver con la inexistencia de la carrera legislativa. En efecto, nuestros legisladores no tienen la experiencia necesaria ni a veces los conocimientos para legislar. La introducción del mecanismo de la reelección para los legisladores evidentemente favorecerá su conocimiento sobre el funcionamiento Legislativo y permitirá que el funcionamiento de las comisiones sea un trabajo evidentemente más técnico, con posibilidades reales para cuestionar las iniciativas de la administración y para formular mejores proyectos.

La fase de iniciativa o de preparación de iniciativas debe quedar adecuadamente regulada en la legislación. Sobre todo, la obligación para que determinados proyectos legislativos reciban el respaldo o el rechazo de los sectores sociales implicados, la práctica de las audiencias, y obligar al Ejecutivo o al Legislativo a realizar las consultas públicas necesarias, así como los estudios técnicos que apoyen la iniciativa.

### *B. Reserva de ley*

Existen dos grandes tendencias en el derecho parlamentario respecto a los aspectos que deben ser materia de legislación parlamentaria. Por una parte, una que estima que el Legislativo debe legislar lo más posible, y que muchos aspectos deben ser materia de la reserva de ley, de tal manera que se limite drásticamente la labor del Ejecutivo. La otra, bastante inadecuada para el caso mexicano, señala que el Legislativo no puede competir con la administración pública, aunque recibiera un mayor presupuesto, y apoyos técnicos y materiales, por lo que el camino debe ser potenciar las delegaciones legislativas a favor del Ejecutivo, y reducir la actividad legislativa al máximo, y ocuparse exclusivamente de las grandes leyes; esto es, de las que tengan que ver con los temas nacionales.

Ambas posturas presentan deficiencias. La primera porque olvida que, en un régimen presidencial, el Ejecutivo es un poder tan representativo como el Legislativo y eso le da derecho evidente a iniciar leyes y preparar proyectos legislativos, y en ocasiones a legislar vía reglamentos. La segunda también es criticable porque la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo debe ser excepcional, muy precisa y transitoria, y en caso de que hubiese reformas constitucionales que la permitieran sin límites, no se estaría tomando en cuenta el papel del Legislativo y su función; esto es, las leyes deben ser presentadas y aprobadas en el seno de las Cámaras, porque en ellas es posible la discusión, el debate y la transparencia de los temas nacionales, en donde tienen cabida las opiniones de la mayoría y de las minorías.

La solución que proponen algunos a este dilema,<sup>23</sup> pasa por modificaciones importantes a la Ley Orgánica del Congreso y a los Reglamentos de las Cámaras, a efecto de que las comisiones sean potenciadas, tanto materialmente como en cuanto a sus atribuciones jurídicas. Es totalmente factible dejar a las comisiones la aprobación de leyes no relevantes y confiar a los plenos la sanción definitiva. Esto agilizaría el trabajo parlamentario y haría posible que las “grandes leyes” fueran materia de las Cámaras en pleno, además obviamente de favorecer el incremento de recursos humanos y materiales al Legislativo, y de limitar severamente la atribución reglamentaria del Ejecutivo.

Lo que sí es básico y no debe estar sujeto a mayores discusiones es la introducción de la reserva de ley sobre las materias de organización y atribuciones de los poderes y órganos constitucionales, garantías individuales, federalismo y derecho electoral para que el Legislativo impida que el presidente, vía reglamentos, legisle.

### *C. El acrecentamiento de atribuciones legislativas*

Una clara forma de acrecentar los poderes del Legislativo consiste en limitar o reducir las atribuciones legislativas del presidente. En México, los poderes legislativos del presidente que deben ser limitados o reducidos son los siguientes:

*a)* Los poderes de veto. El veto de bolsillo debe ser considerado como causa de responsabilidad política del presidente, el veto parcial limitarse a ciertas leyes y reducir la mayoría de las dos terceras partes de los miembros totales de las Cámaras a un número menor de los miembros presentes del Congreso para pasar el veto presidencial; e, igualmente, limitar la excesiva mayoría del veto total.

*b)* Derogar la facultad delegada establecida en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, pues esa materia debe ser atribuida totalmente al Congreso.

*c)* En la suspensión de garantías, además de precisar con mejor técnica las causas de suspensión, de derogar la exclusividad de la iniciativa presidencial, y de determinar derechos que no pueden ser suspendidos, debe pedirse una mayoría calificada de dos terceras partes para la aprobación de la suspensión por el Congreso, y el mandato de que una vez concluida la fase de emergencia, si hubiese habido delegación legislativa, las leyes expedidas por el presidente se deroguen automáticamente.

*d)* Respecto a las reglamentarias, prohibir el reglamento autónomo, introducir la reserva de ley y, además, señalar constitucionalmente como causa de respon-

<sup>23</sup> Aragón, Manuel, “La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 129-143.

sabilidad presidencial la expedición de reglamentos evidentemente opuestos a las leyes que desarrollan la Constitución.

*e)* Derogar las atribuciones legislativas del presidente referentes a la salubridad y al combate de la contaminación ambiental de la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución.

*f)* En materia de tratados, y en caso de tratados de importancia semejante al TLC, exigir que sean aprobados mediante el mecanismo de reforma constitucional, los tratados ordinarios deben ser aprobados a su vez por las dos terceras partes de los senadores y, en ocasiones, sobre algunas materias por los diputados, e impedir que el presidente u otros poderes concierten cualquier convenio internacional sin pasar por la aprobación del Senado. Además, es necesario que el Senado participe en el proceso de negociación de los tratados como en Estados Unidos.

*g)* En los aspectos presupuestarios, de la Ley de Ingresos, de empréstitos, limitar las atribuciones delegadas del presidente sobre el endeudamiento, y exigir que determinados créditos sean aprobados por el Congreso, además obviamente, de ampliar los controles del Legislativo, tanto de la Cámara de Diputados como de la de senadores para que ésta intervenga en la aprobación, determinar constitucionalmente la posibilidad del rechazo total a estos instrumentos, y señalar los supuestos constitucionales para casos de conflicto entre el Legislativo y Ejecutivo. Es necesario también que el plazo que tiene la Cámara de Diputados para conocer del proyecto de presupuesto y de la Ley de Ingresos sea ampliado.

*h)* Establecer claramente que la atribución contenida en el último párrafo del artículo 28 de la Constitución es atribución del Congreso.

*i)* Derogar las fracciones XIII y XV del artículo 89 de la Constitución, para que la primera sea otorgada al Senado, y la segunda, para impedir o limitar la delegación al Ejecutivo.

#### *D. Normar el papel de los grupos de presión*

Imprescindible para el Poder Legislativo del futuro será normar la actividad de los grupos de presión y de interés en el procedimiento Legislativo, y en relación con ello, la posibilidad de la institucionalización de las fuerzas sociales en el mismo, principalmente en las fases iniciales mediante la regulación de las audiencias y las consultas.

#### *2. Las facultades de control<sup>24</sup>*

Se ha dudado de que en los régímenes presidenciales existan realmente funciones de control, pues no existe como en los parlamentarios esa relación nítida

<sup>24</sup> Para un análisis de los mecanismos de control en un régimen parlamentario, *vid.* Montero Gibert, José Ramón, y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984.

de carácter fiduciario entre el Parlamento y el gobierno, en donde el primero puede retirar la confianza al gobierno, y éste puede disolver el Parlamento y convocar elecciones anticipadas. Sin embargo, aunque esa relación fiduciaria no sea directa y vinculante en los régimenes presidenciales, el sistema de pesos y contrapesos deviene necesariamente en mecanismos de control del Legislativo al Ejecutivo.

Una buena tipología seguramente dividiría a los mecanismos de control en instrumentos con efectos materiales que implican algún grado de sanción e instrumentos con efectos político-valorativos de la acción del Ejecutivo.<sup>25</sup> La doctrina jurídica no se pone de acuerdo sobre si estos últimos son mecanismos de control. Creo que aunque no tengan la misma eficacia de los primeros es absurdo no reputarlos instrumentos de control, en cuanto que sus efectos políticos, valorativos, y en todo caso jurídicos pueden, además de constatar las políticas públicas del gobierno, presionar el cambio de las mismas o, en el peor de los casos, ofrecer a la opinión pública cuestiones o temas para el debate y en su oportunidad para la valoración individual en el momento de emitir el sufragio.

Entre los mecanismos de control con efectos materiales podemos distinguir entre los previstos en la Constitución, y los que no lo están. Sobre los primeros, aunque su regulación es deficiente, podemos señalar los siguientes: la participación del Legislativo en la discusión y aprobación de los proyectos o iniciativas de ley del Ejecutivo, que pueden dar lugar a enmiendas parciales, al voto del Ejecutivo, y, en su caso, a la superación de ese voto; las facultades legislativas en los distintos mecanismos de intervención federal; la presencia del Senado en la ratificación de los tratados internacionales y en el nombramiento de ciertos funcionarios; la intervención legislativa en el juicio político; el poder de bolsa de la Cámara de Diputados y del Congreso; las atribuciones del Legislativo en la designación de presidente interino, provisional o sustituto, según lo regulado en los artículos 84 y 85 de la Constitución mexicana; la intervención del Congreso en la calificación de la renuncia del presidente; las facultades legislativas sobre los permisos presidenciales; el control Legislativo respecto a las fuerzas

<sup>25</sup> García Fernández, Javier, “Funciones de control del parlamento sobre el gobierno” en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM, 1994, p. 72, señala que “las tipologías a elaborar sobre los instrumentos de control pueden ser muy variadas, y de hecho no detectamos grandes coincidencias en sede doctrinal. Puede utilizarse, por ejemplo, una tipología que se base en las fuentes de donde emana el control (Constitución, reglamentos parlamentarios, leyes, etcétera). También podría utilizarse el criterio de naturaleza jurídica intrínseca del instrumento, es decir, los que sirvan solamente para el control (instrumentos puros de control) o los que se utilizan para una teleología múltiple (instrumentos mixtos de control). Igualmente, en fin, podríamos acudir a un criterio subjetivo, según pudieran ser utilizados por el conjunto de la Cámara, por alguno de sus órganos, por los grupos parlamentarios o, aunque es un supuesto difícil, por el parlamentario individual [...].”

armadas y sobre el Distrito Federal; las atribuciones del Congreso que permiten las facultades implícitas, y los poderes de la Comisión Permanente.

Respecto a los controles materiales no previstos en la Constitución o inadecuadamente previstos que podrían afianzar el papel del Legislativo en el futuro debemos, al menos, mencionar los siguientes: 1) En materia económica, principalmente respecto a la planeación y los monopolios; 2) Algunos sobre las atribuciones que en la educación tiene el presidente; 3) Sobre los medios de comunicación; 4) Para el desarrollo regional y la coordinación entre federación, estados y municipios sobre competencias concurrentes, coexistentes y coincidentes; 5) En la solicitud de cuentas a los órganos constitucionales autónomos; 6) Sobre las políticas del futuro servicio civil de carrera; 7) Sobre ciertas expropiaciones; 8) En relación a las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, servicios u obras que realiza el gobierno federal; 9) Controles políticos de moción de censura a altos funcionarios públicos, y 10) Controles sobre los futuros mecanismos de democracia directa.

Entre los instrumentos del Legislativo y con efectos político-valorativos de la acción del Ejecutivo actualmente previstos en la Constitución, aunque con enormes deficiencias en términos democráticos, podemos señalar los siguientes: el informe presidencial, los informes y comparecencias de los secretarios de Estado y otros funcionarios, y las comisiones de investigación para la administración pública descentralizada.

En cuanto a los instrumentos de valoración política de la acción del Ejecutivo no previstos en la Constitución se podría mencionar los siguientes: las preguntas individuales de legisladores al margen de las comparecencias; las interpelaciones no producto de la comparecencia directa de los funcionarios del Ejecutivo; las solicitudes de información de las comisiones y de las Cámaras aun sin el acuerdo de la mayoría o del presidente de la Cámara o de las comisiones, las encuestas, los estudios, etcétera.

Por su parte, los principales mecanismos de impulso y dirección política y de expresión de las posiciones de las Cámaras son las mociones o proposiciones no de ley, los acuerdos de las Cámaras ofreciendo alternativas políticas, económicas y sociales al Ejecutivo sobre aspectos concretos de las políticas públicas, y las designaciones de los titulares de los órganos constitucionales autónomos.

*A. Mecanismos de control con efectos materiales previstos en la Constitución*

*a. En el procedimiento legislativo*

El control que ejerce el Legislativo en la discusión y aprobación en su caso de las iniciativas de ley del Ejecutivo se configura como una función positiva o

negativa de control. Los miembros de las Cámaras pueden enmendar o modificar parcial o totalmente la iniciativa del Ejecutivo. En México, el Poder Legislativo no ha desarrollado, sino hasta muy recientemente, un poder de contrapeso a las tareas legislativas del Ejecutivo, en gran parte, por la naturaleza no democrática del régimen y por el incipiente y gradual avance de los partidos políticos de la oposición.

La vía para revertir la situación tradicional tiene que ver con la potenciación del sistema de partidos y con las modificaciones a la legislación política, principalmente a la de carácter electoral, lo que ha venido sucediendo en México desde 1977. Sin embargo, la tarea no termina allí. Es preciso modificar, entre otras muchísimas situaciones, por ejemplo, el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución, que determina los plazos para que el Ejecutivo presente la iniciativa de Ley de Ingresos y de presupuestos de egresos, a fin de que la Cámara de Diputados cuente con más tiempo para realizar el análisis de dichas iniciativas.

Igualmente es imperioso modificar lo concerniente al derecho de veto del Ejecutivo,<sup>26</sup> que le otorga amplísimos poderes de veto de bolsillo, tanto parcial como total, situación que no ocurre en países como Estados Unidos en donde el veto sólo y exclusivamente puede ser total. En este tenor no puede dejar de modificarse la exigencia que el artículo 72 inciso c) establece al Legislativo, al obligarle para superar el veto del Ejecutivo reunir la aprobación de las dos terceras partes del total de los legisladores de cada una de las Cámaras, lo que en la práctica es casi imposible y es, como se ha dicho, una mayoría más grande que la necesaria para las reformas constitucionales —aunque hay interpretaciones en sentido contrario—, dado nuestro sistema de partidos, la disciplina interna en ellos, y el peso que aún tiene el partido mayoritario.

Para la superación del veto del Ejecutivo se debería exigir una cantidad menor de legisladores, y en el parcial limitarlo a algunas leyes. En cuanto a la publicación de una iniciativa que no fuere vetada por el presidente, pero aprobada por las Cámaras, se debería precisar con claridad la sanción que corresponde al presidente por no publicar la ley, en tanto que el acto de publicar constituye una obligación para el Ejecutivo, que implica, *contrario sensu*, que debe ser materia

26 Aunque existen interpretaciones que circunscriben el veto del Legislativo sólo respecto a las normas que emanan de ambas Cámaras, y no sobre las facultades exclusivas de ellas, de la Comisión Permanente, de las del Congreso reunido en asamblea única, y respecto a las reformas constitucionales; el presidente, conforme al texto de la Constitución no tiene derecho de veto en los supuestos del artículo 71 de la Constitución que se refiere a la Ley Orgánica del Congreso, y sobre las distintas hipótesis de la letra J del artículo 72 que son: las resoluciones del Congreso o de las Cámaras cuando ejercen funciones de cuerpo electoral o de jurado; cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, y respecto al decreto de convocatorio a sesiones extraordinarias que expide la Comisión Permanente. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 14, p. 223.

de sujeción a juicio político la negativa o la omisión en la publicación de las leyes, tal como la doctrina lo ha sostenido.<sup>27</sup>

Por otra parte, el constitucionalismo nacional requiere de mecanismos institucionales que hagan posible la colaboración y coordinación entre Ejecutivo y Legislativo, dichos mecanismos tienen que ser más ágiles que los tradicionales, y deben hacer que la relación entre los poderes no parezca indefectiblemente encaminada a la confrontación.

#### *b. La intervención federal*

En los mecanismos de intervención federal habría que pensar en la eliminación de los previstos en las fracciones V y VI del artículo 76 de la Constitución, así como el referente a la investigación por violaciones al voto público (artículo 97, párrafo tercero). En cuanto a la garantía federal contemplada en el primer párrafo del artículo 119 de la ley fundamental, las controversias constitucionales del 105, la suspensión de garantías del 29 constitucional, y el juicio político deben perfeccionarse para robustecer el control del Poder Judicial y del Legislativo, tal como se señaló en el capítulo sobre Poder Ejecutivo.

La intervención del Senado en la desaparición de poderes o en la solución de asuntos políticos entre los poderes de un Estado son atribuciones que se aconseja derogar, al ser mecanismos que afectan las competencias políticas locales que deben estar previstas en las Constituciones respectivas. Esta derogación no implica una limitación al Senado, sino que es adecuado verla como un ajuste al federalismo y en una línea de otorgamiento de diferentes y nuevas atribuciones al Senado respecto de los estados, como serían, por ejemplo, la de autorizar cualquier programa o política pública referida al desarrollo regional o la coordinación de facultades federación-estados.

En cuanto a la garantía federal prevista en el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución, es indispensable su reforma, porque es un instrumento mal regulado, que no aclara las competencias del Poder Legislativo, y que podría ser absorbida por la suspensión de garantías del artículo 29.

Sobre el juicio político a los gobernadores, legisladores locales y municipales, éste sólo debe proceder cuando estos funcionarios se nieguen a acatar las leyes o las decisiones de los poderes federales. En los demás casos, las causales de juicio político para las autoridades locales tendrían que estar previstas en las Constituciones locales.

El control que ejerce el Congreso de la Unión y en los recesos de éste, la Comisión Permanente, en caso de suspensión de garantías, tradicionalmente ha sido débil, porque mediante esta vía el Ejecutivo ha legislado en franca contra-

27 *Ibidem*, pp. 91-94.

dicción con la Constitución y fuera de los supuestos permitidos, que son los del propio artículo 29 de la Constitución y del 131, párrafo segundo que contempla materias referidas al comercio exterior y la economía.

El requisito de aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente para declarar la suspensión de garantías ha sido un pretexto para que el Ejecutivo avasalle al Legislativo. La intervención del Legislativo no está adecuadamente normada, se exige mayoría para la aprobación cuando la norma debe exigir una mayoría cualificada. Además, la iniciativa del procedimiento de suspensión es exclusiva del Ejecutivo y los casos en que puede operar la suspensión de garantías son imprecisos y vagos, no existe limitación como anteriormente la hubo sobre las garantías que no son susceptibles de suspenderse —aunque una interpretación progresiva y de acuerdo a los Tratados sobre Derechos Humanos, ratificados por México, podría obviar esta cuestión—, como el derecho a la vida al que se refería la Constitución de 1857, y no se establece prevención alguna sobre la judicabilidad de la declaración suspensiva, la de las leyes que se emitan o su validez temporal o material, ni la posibilidad de que se puedan introducir cambios en la iniciativa del gobierno.

#### *c. Control sobre política internacional*

El Poder Legislativo tiene formalmente en México control en materia de política internacional y aprobación de tratados. En efecto, de acuerdo a la reforma constitucional a la fracción I del artículo 76 de la Constitución Federal, del 6 de diciembre de 1977, el Senado de la República pude “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso [...]”.

Igualmente, el artículo 133 de la Constitución determina que los tratados que estén de acuerdo con la Constitución y se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, precepto que sigue el modelo del artículo VI de la Constitución de Estados Unidos de 1787.

Este control formal que se concede al Senado ha sido muy cuestionado porque para la aprobación en el Senado no se exige mayoría calificada. También porque sobre determinadas materias como las relativas a cuestiones políticas, militares, que afecten la integridad territorial del Estado, los derechos y deberes fundamentales, las que impliquen obligaciones financieras o, en fin, las que modifiquen o deroguen normas con rango legal deberían ser objeto de la aprobación de las dos Cámaras y no exclusivamente de la de Senadores.

Es asimismo deficiente en términos constitucionales, pues determinados acuerdos o convenios que no tienen el carácter formal de tratados son aprobados sin intervención alguna del Senado, tal es el caso de los *executive agreements* que se celebran sin intervención del Legislativo y que por lo mismo son inconstitucionales.<sup>28</sup> Por otra parte, hacen falta precisiones jurídicas que señalen qué acuerdos o convenios internacionales reconoce el derecho nacional, y cuáles deben ser aprobados por las dos o por una de las Cámaras.<sup>29</sup>

Finalmente, el Poder Legislativo en nuestro país no tiene intervención alguna durante la fase de negociación de los tratados, pues sólo la tiene respecto a la ratificación, con lo que su papel se ve muy disminuido frente al Ejecutivo. En este sentido, debería seguirse la experiencia norteamericana prevista en el artículo II, sección 2, segundo párrafo de la Constitución de Estados Unidos que posibilita que el Legislativo participe tanto en la fase de negociación como de aprobación.

Además, los tratados de integración, como fue el caso del Tratado de Libre Comercio, por su impacto jurídico y político, deberían ser motivo para su aprobación de procedimientos equivalentes al de las reformas constitucionales. El Tratado de Libre Comercio por su trascendencia condiciona toda la vida jurídico-constitucional del país, y absurdamente fue aprobado con el mismo procedimiento de un tratado ordinario. La Constitución respecto a los tratados que afectan profundamente la política exterior e interior deberían remitir al procedimiento de reforma del artículo 135 de la Constitución.

#### d. *Control respecto al juicio político*

El juicio político de origen británico fue copiado y modificado en Estados Unidos, en gran parte por la naturaleza del régimen presidencial, pues debido a que el Congreso no puede destituir al presidente o a los secretarios o colaboradores, el *impeachment* exclusivamente implica la destitución del funcionario culpable y su inhabilitación.

México siguió el modelo norteamericano con algunos matices importantes. La actual Constitución de 1917 ha sufrido reformas en esta materia. Las princi-

28 Gómez Robledo Verdúzco, Alonso, “El régimen jurídico de los tratados en México y el artículo 133 constitucional”, en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 157-168.

29 La Ley de Tratados de 1992, vigente en nuestro país, contempla acuerdos internacionales que no requieren de la aprobación del Senado. El artículo 2 fracción II de esa ley habla del acuerdo interinstitucional, que es el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, local o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. Tales acuerdos violan el artículo 133, el 76 fracción I, y el 117 fracción VIII de la Constitución.

pales son las de 1982 que modificaron el título cuarto de la Constitución —del artículo 108 al 114—, así como otros artículos relacionados, como el 22, el 74, fracción V, el 76, fracción VII, el 94, 127 y 134. La reforma de 1982 perfeccionó el título cuarto anterior, en cuanto a la técnica jurídica de los preceptos, determinando procedimientos y supuesto de procedencia para cuatro tipos de responsabilidades: derivada del juicio político, penal, administrativa y civil.

Respecto al juicio político, el segundo párrafo del artículo 108 y el cuarto párrafo del artículo 111 de la Constitución en vigor establecen que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación aplicable.

Estos preceptos le dan al presidente de la República un margen de impunidad excesiva para un Estado de derecho, además de que la norma no aclara con precisión lo que debe entenderse por “delitos graves”.

La Constitución de 1857 era en este sentido más clara, pues precisaba que se podía proceder contra el presidente amén de por delitos graves y traición a la patria, por violaciones expresas a la Constitución y ataques a la libertad electoral.

Por otra parte, el artículo 110 de la Constitución no menciona en su primer párrafo al presidente de la República como sujeto del juicio político, lo que genera problemas de interpretación constitucional y favorece el acrecentamiento de la impunidad presidencial. Semejante situación ocurre con el procedimiento de juicio político al presidente, pues es más agravado respecto al resto de los sujetos de este tipo de procedimiento, en tanto que para éstos basta la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados y no el agotamiento de las instancias ante la Cámara de Diputados y de Senadores. Estas excepciones demuestran claramente que el Ejecutivo es un poder por encima de todos los demás, y que su investidura cuenta con privilegios sustantivos o procesales que los demás servidores públicos no poseen.

La Constitución, por tanto, debe precisar las causales que permitan enjuiciar políticamente al presidente, y la ley secundaria incluir un capítulo o título exclusivamente sobre la responsabilidad política del presidente, tal como lo preveía el proyecto de reformas de Álvaro Obregón, al que se hace alusión en el capítulo sobre el Poder Ejecutivo.<sup>30</sup> Por otra parte, deben establecerse responsabilidades claras para los expresidentes; pues, como se sabe, no están entre los funcionarios que enumera la carta magna en los artículos 108 y 110, por lo que es imperativo que sean incluidos, se determinen sanciones específicas, y se extienda el periodo de un año que contempla el artículo 114 a un lapso mayor.

<sup>30</sup> González Oropeza, Manuel, “La irresponsabilidad del presidente”, *Este País*, México, mayo de 1995, pp. 25-28.

*e. Control sobre nombramiento de altos funcionarios*

El control relacionado con la intervención del Legislativo en el nombramiento de altos funcionarios es realmente limitado. Se circumscribe para el caso del Senado a una atribución de ratificación de servidores públicos tales como los agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y fuerza aérea nacionales (artículo 89, fracciones III y IV de la Constitución). Tal atribución es por mayoría de los miembros del Senado y, evidentemente, el Senado ni la Cámara de Diputados tienen intervención en el nombramiento de los secretarios de Estado, pues el presidente los puede nombrar y remover libremente según reza el artículo 89, fracción II de la Constitución.

No existe en nuestro país la exigencia del consejo y consentimiento del Senado que la Constitución de Estados Unidos pide para que las propuestas de nombramiento del presidente de magistrados, jueces federales y cercanos colaboradores prosperen (artículo II, sección 2, segundo párrafo de la carta federal).<sup>31</sup> Lo anterior significa que en la designación de los funcionarios de la administración pública federal más importantes casi no hay intervención alguna del Poder Legislativo. La facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho es absoluta. La situación presente requiere de reformas para la designación de los funcionarios más importantes de la administración, ya sea mediante la introducción del mecanismo norteamericano de consulta o mediante otro en donde el presidente presente ternas y que de ellas se designe al funcionario más idóneo.

Ciertamente, la reforma en materia de Poder Judicial y procuración de justicia de 31 de diciembre de 1994 trajo cambios importantes en el poder presidencial de nombramiento, aunque insuficientes desde el punto de vista del control Legislativo.

El poder de control del Legislativo ha ido aumentando en la integración de los miembros del Consejo de la Judicatura y en el órgano electoral desde las reformas electorales de 1993; el Senado ahora ratifica por mayoría la designación del procurador, pero no por mayoría calificada, y el presidente puede libremente removerlo; en la designación de los ministros de la Suprema Corte, el presidente ya no puede proponer nombramientos, sino que tiene que hacerlo por terna y se exige una ratificación del Senado de las dos terceras partes que, como se ha dicho, introduce un ligero cambio, porque le da al Senado la posibilidad de escoger entre tres, pero su alcance no es tan grande, tanto por el sistema electoral

31 Para conocer la organización y atribuciones del Ejecutivo en la designación de sus más cercanos colaboradores en Estados Unidos, *vid.* Jones, Charles, *The Presidency in a separated system*, Washington, The Brookings Institution, 1994, pp. 52-111.

del Senado como por los poderes del Ejecutivo en la confección de la lista, y por las atribuciones que el artículo 96 de la Constitución le confiere al presidente si el Senado no escoge dentro de treinta días o rechaza la totalidad de la terna.

También las facultades de designación del presidente, y por tanto del control del Legislativo, federales y locales han sido aumentadas aunque de forma insuficiente para la designación del jefe del Distrito Federal, los magistrados y consejeros judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pues fue derogada la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución que otorgaba el poder de propuesta al presidente para la designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que ahora pasa al jefe del Distrito Federal.

No obstante, el presidente tiene un poder de intervención más que notable y violatorio de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal; pues, como es conocido, el jefe del Distrito Federal será nombrado por el presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales, o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes<sup>32</sup> —aunque la Constitución no se ha modificado se anunció para 1997 la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal—.

*f. Control sobre el presupuesto, la Ley de Ingresos, la cuenta pública y el endeudamiento*

El control parlamentario sobre el presupuesto, la cuenta pública, la deuda externa y otras materias conexas es el control más importante que el Legislativo realiza al Ejecutivo y es el que más requiere de reforma en nuestro país. La fiscalización, vigilancia y, en el caso de que procedieran, las sanciones con motivo de infracciones en la elaboración o administración del presupuesto son la piedra de toque de un Estado democrático.

El control del presupuesto y de las demás materias señaladas son el principal mecanismo para limitar el poder del Ejecutivo y racionalizar el gasto público, según lo podemos observar en las controversias políticas de países como Estados

32 El artículo 122 fracción VI inciso a) señala: “El jefe del Distrito Federal será nombrado por el presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del jefe del Distrito Federal”.

Unidos<sup>33</sup> o Alemania, que hacen de este tema el actor central de la discusión pública.

Este control tiene objetivos destacables. Entre ellos podemos mencionar los siguientes: publicitar el origen y destino de los recursos públicos con objeto de que los ciudadanos tengan un mayor conocimiento sobre lo que se recauda y un control sobre lo que se gasta; eficientar el uso de los recursos públicos; racionarizar su uso; comprobar que los recursos destinados a una política pública efectivamente fueron gastados para ese objetivo, y legitimar el poder, entre otros fines.

Generalmente se le sitúa dentro de los controles que no implican sanción, de los controles meramente valorativos de la acción del gobierno. Esto evidentemente comporta varios errores políticos y jurídicos. Políticos, porque al reducir las atribuciones del Legislativo a un mero juicio crítico o valorativo, sin sanción jurídica, es tanto como autolimitar o amputar facultades que lógicamente deben corresponder al Legislativo. Jurídicos, porque la debilidad en el control económico-financiero proviene de una concepción decimonónica del papel del parlamento respecto a sus poderes de bolsa y que se debe al jurista alemán Paul Laband,<sup>34</sup> que concibió el presupuesto no como ley sino como un acto administrativo, en donde el Legislativo no realiza una auténtica función de legislación o de control, sino de trámite o de gestión administrativa.

Esos dos errores, los dos intencionados, en el mundo entero, pero principalmente en nuestro país, han incidido en la extraordinaria limitación del llamado “poder de la bolsa” del Legislativo. Además, esta atribución ha sido agravada por la naturaleza del régimen político nacional, en especial del poder presidencial y el sistema de partido primero hegemónico y hoy hegemónico/predominante, según la clasificación de Sartori.

Ciertamente, existe una señal política de cambio que inauguró el sexenio del presidente Zedillo, que consiste en que la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados está ahora presidida por un diputado del principal partido de oposición. No obstante, para inaugurar un nuevo estado de cosas no depende exclusivamente de las personas o de los partidos, sino de las reglas y éstas son las que deben cambiar.

En México, el poder de la bolsa lo ejerce la Cámara de Diputados según lo previsto en el artículo 74, fracción IV de la Constitución. La fracción II de dicho

33 Para conocer el proceso de formación del presupuesto en Estados Unidos y la importancia política del mismo *vid. Schick, Allen, The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, Washington, The Brookings Institution, 1995.

34 La obra de Paul Laband contribuyó para que los juristas franceses, italianos y alemanes mantuvieran la posición de que la aprobación del presupuesto no constituía un acto materialmente legislativo sino administrativo. *Vid. Laband, Paul, El derecho presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

artículo determina que la Cámara de Diputados vigilará por medio de una Comisión de su seno (la Comisión de Vigilancia) las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, es un órgano técnico y subordinado a la Cámara de Diputados, que nombra a los jefes y empleados de esa oficina. La forma de designar al contador mayor de Hacienda es por mayoría de la Cámara, que permite, tal como ha sido en México, y salvo la experiencia reciente ya descrita, que el contador mayor sea una persona vinculada al partido en el poder. Por consiguiente, la regla no favorece la creación de acuerdos con la oposición para la designación de ese importante funcionario.

Por otra parte, la Contaduría Mayor de Hacienda no puede imponer ningún tipo de sanción, y sólo promueve ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades de acuerdo con el artículo 3, fracción IX, de su Ley Orgánica —actualmente está en proceso de aprobación la existencia de una Auditoría Superior de la Federación que sustituirá a la Contaduría Mayor de Hacienda, la que tiende a conformarse como órgano constitucional autónomo, aunque no hay precisión tajante sobre su naturaleza jurídica—.

Además, importantes aspectos que deben estar contenidos en los presupuestos como los gastos fiscales o *tax expenditures*<sup>35</sup> no se contemplan en México, lo que significa que ni los representantes populares, ni los ciudadanos sabemos que grupos o intereses son beneficiados vía bonificaciones, incentivos, exenciones, etcétera.<sup>36</sup>

En general, el control económico financiero es realmente primitivo e incipiente. Nuestro país sólo conoce dos órganos de control en esta materia. Uno interno que realiza la propia administración a través de la Secretaría de la Contraloría y que existe desde el 29 de diciembre de 1982, y el político que pertenece a la Cámara de Diputados con muchísimas deficiencias, según se vio.<sup>37</sup>

35 Mijangos Borja, María de la Luz, *Gastos fiscales y reconversión industrial*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 1989.

36 Existe un documento que a petición de la Contaduría Mayor de Hacienda elabora la Secretaría de Hacienda denominado Registro Único de Transferencias (RUT), en el cual se consideran cuatro modalidades de otorgamiento de transferencias: gasto, ingreso, precios y tarifas, y financiera. Sin embargo, es un documento casi desconocido —sólo los expertos lo conocen—, no se discute parlamentariamente y no está integrado al presupuesto. Si estuviera integrado, todas o por lo menos algunas de las medidas de transferencia serían aprobadas previamente por el Legislativo, y también fiscalizadas *a posteriori*. Vid. Mijangos Borja, María de la Luz, “El control del presupuesto en una democracia”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-UNAM, 1994, pp. 97-112.

37 Recientemente el presidente Zedillo, con motivo de su mensaje al entregar su primer informe por escrito al Congreso en los términos del artículo 69 de la Constitución, indicó que se crearía un órgano superior de fiscalización al que denominó Auditoría Superior de la Nación, aunque aún se desconoce el grado de autonomía que tendrá órgano, y si se concebirá como un tercer control de tipo jurisdiccional, tal como los Tribunales o Cortes de Cuentas que existen en países europeos y latinoamericanos.

No existe el control jurisdiccional a través de un Tribunal de Cuentas —no se sabe bien a bien en el momento de escribir estas líneas cual será la naturaleza jurídica definitiva de la Auditoría Superior de la Federación—, ni la amplitud conceptual o práctica para que la administración, el Legislativo o la judicatura realicen controles de legalidad, pero también de eficiencia, de oportunidad, de gestión, y de eficacia, entre otros.

Por otra parte, es sumamente grave que el Senado no tenga participación en el control económico-financiero, principalmente por lo que ve al federalismo fiscal o respecto a todas las materia en donde existe concurrencia, coincidencia o coexistencia de facultades entre federación, estados y municipios. Un aspecto más que debe comentarse es el escaso tiempo con el que cuenta la Cámara de Diputados para analizar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, según lo prevé el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución.

Por lo que se refiere al presupuesto y a la Ley de Ingresos, las modificaciones constitucionales y secundarias deben a nuestro juicio partir de los siguientes aspectos:

- a) La consideración del presupuesto, los ingresos, el patrimonio y el endeudamiento como parte de los presupuestos generales del estado;
- b) Los presupuestos generales del Estado deberán tener carácter de ley y ser aprobados por ambas Cámaras, y contemplar el presupuesto de gastos fiscales;
- c) La Constitución debe establecer claramente la posibilidad de que el Poder Legislativo posea la facultad de iniciativa en esta materia, pueda rechazar los presupuestos, y prevea, por consiguiente, los mecanismos de solución ante el posible enfrentamiento del Legislativo con el Ejecutivo. Es preciso también que el Poder Legislativo tenga mayor tiempo para el estudio de estos instrumentos.

Por lo tanto, la intervención del Legislativo en la aprobación, rechazo o modificación de los presupuestos generales del Estado comporta las tres tareas clásicas de todo Poder Legislativo: legislar, controlar y legitimar.<sup>38</sup>

En cuanto al control del endeudamiento, es necesario que la fracción octava del artículo 73 sea modificada.<sup>39</sup> Lo conveniente es que el Congreso cuente entre sus facultades la de aprobar o rechazar el endeudamiento que pretenda realizar el presidente y, en algunos casos, hasta participar en las negociaciones que comprometan seriamente el crédito de la nación. El control *a priori* de la Ley de

38 Vid. Mijangos Borja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, en prensa. También consúltese González García, Eusebio, *Introducción al derecho presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973.

39 El profesor Vázquez Pando en un importante trabajo había detectado los desequilibrios constitucionales producto del actual diseño jurídico. Vid. Vázquez Pando, Fernando Alejandro, *La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales*, México, Escuela Libre de Derecho-Miguel Ángel Porrúa, 1990.

Bases del endeudamiento a que alude esa fracción requiere de perfeccionamiento con un control intermedio —en las distintas fases de negociación mediante comisiones *ad hoc* o solicitando informes— y en el control *a posteriori*, con la aprobación o rechazo de los créditos concertados por el presidente. Evidentemente, tiene que prohibirse cualquier práctica que le permita al Ejecutivo o al Legislativo ejercer y autorizar montos adicionales de endeudamiento y, en general, de financiamiento, con la consiguiente sanción a las responsabilidades políticas correspondientes.

*g. El control del Congreso de la Unión en la designación de presidente provisional, interino o sustituto*

La intervención del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en la designación de presidente provisional, interino o sustituto, que para algunos representa un rasgo parlamentario dentro del sistema presidencial mexicano, implica también un acto de control del Legislativo al Ejecutivo, aunque ciertamente no lo es en el sentido estricto de que significa responsabilidad política con la sanción política o jurídica consiguiente, sino en el sentido de que incide en la facultad de autorizar una serie de situaciones jurídico-políticas fundamentales, como son el establecimiento y continuidad del gobierno de la nación.

Estamos en presencia de los llamados actos de dirección del Legislativo indispensables para la continuidad de las instituciones, en este caso, del Ejecutivo federal. Los artículos 84 y 85 de la Constitución regulan los supuestos comentados. Tales preceptos tienen antecedentes diferentes en el orden constitucional decimonónico que, por su mal diseño, influyeron negativamente en el clima de inestabilidad política que vivió México.

Los preceptos constitucionales en vigor que regulan los mecanismos de sustitución del presidente por falta absoluta; temporal; por más de treinta días; porque no se presente el presidente electo, o porque la elección no estuviese hecha y declarada el primero de diciembre se aplicaron después de la muerte del presidente Álvaro Obregón y durante el maximato callista, con relativo éxito en cuanto a su funcionamiento.

Recientemente fue reformada la Ley Orgánica del Congreso General (modificaciones y adiciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 20 de julio de 1994) para perfeccionar el desarrollo de los dos artículos constitucionales, principalmente a fin de prever el supuesto donde estuviere pendiente la calificación de la elección presidencial —uno de los supuestos más criticados por la doctrina constitucional— y para reforzar la hipótesis sobre la elección nula o no hecha. El artículo 10 de la Ley Orgánica del Congreso General dice:

En los términos del primer párrafo del artículo 84 de la Constitución, el Congreso General, constituido en Colegio Electoral, con la concurrencia de por lo menos las dos terceras partes del total de sus miembros, nombrará presidente interino de la República. El nombramiento se otorgará en escrutinio secreto y por mayoría de votos de los miembros presentes. El Congreso emitirá la convocatoria a elecciones en un plazo no mayor de diez días naturales, contados a partir del siguiente al del nombramiento del presidente interino. Esta convocatoria no podrá ser vetada por el presidente interino.

El artículo 11 de esa ley señala:

En el caso de que llegada la fecha de comienzo del período presidencial no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará en su ejercicio el presidente cuyo periodo haya concluido y ocupará el cargo con carácter interino el ciudadano que para tal fin designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, observándose lo dispuesto en el artículo anterior. En los casos de falta temporal del presidente de la República, el Congreso de la Unión, en sesión conjunta, o la Comisión Permanente en su caso, designará un presidente interino por el tiempo que dure la falta. Cuando dicha falta sea por más de treinta días y el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, conforme lo dispuesto por el artículo anterior y los dos primeros párrafos de este artículo, al presidente interino. De igual forma se procederá en el caso de que la falta temporal se convierta en absoluta.

Ciertamente, la actuación del Congreso o de la Comisión Permanente no tiene la misma significación que en los régímenes parlamentarios. Los procesos de investidura del gobierno, las mociones de censura o las cuestiones de confianza, por ejemplo, son procesos de naturaleza distinta a los mecanismos de sustitución presidencial que regula la Constitución. Sin embargo, sí es totalmente válido afirmar que en los supuestos de los artículos 84 y 85 constitucional, el Ejecutivo es emanación del Legislativo, y no como tradicionalmente ocurre en los régímenes presidencialistas en donde existen dos legitimidades de origen popular, la del Ejecutivo y la del Legislativo.

Los supuestos extraordinarios del mecanismo de sustitución que prevé la Constitución mexicana si no son elementos incorporados de un régimen parlamentario a uno presidencial, sí son el reflejo de que en situaciones de crisis o emergencia como las allí enumeradas, el único poder legítimo que subsiste, y en el que descansa el funcionamiento del Estado es el Poder Legislativo, representante derivado de la soberanía popular prevista en el artículo 39 constitucional.

En el futuro, cuando la vida de partidos sea más intensa y competida, será necesario que la Constitución y la ley secundaria contemplen diferentes supues-

tos para resolver las crisis institucionales del régimen presidencial, por ejemplo, hipótesis semejantes a las de la cuestión de confianza cuando el presidente electo no tiene mayoría en el Congreso, tal como la vigente Constitución de Bolivia los regula a fin de darle gobernabilidad al sistema político.<sup>40</sup>

Lo que es criticable en los actuales procedimientos de sustitución es la mayoría que se exige para la designación de presidente interino y provisional. En situaciones de crisis es necesario un consenso muy grande entre los partidos para permitir la gobernabilidad del sistema. La Constitución directamente debería exigir mayorías calificadas para esas hipótesis.

#### *h. Control en la renuncia presidencial*

En cuanto a la renuncia del presidente, que es un supuesto previsto en el artículo 86 de la Constitución, su desarrollo no está expresamente previsto en la Ley Orgánica del Congreso General que, además de ser un error de técnica legislativa, puede dar lugar, en caso de aplicarse, a terribles confusiones, puesto que para la calificación de la renuncia no se exige mayoría calificada alguna y no se norman con detenimiento los distintos supuestos que pueden presentarse.

La renuncia del presidente de la República es un hecho gravísimo que afectaría a toda la sociedad y a las fuerzas políticas, que para la gobernabilidad del sistema deben tener expeditos los caminos de la negociación y del consenso. La mayoría simple en condiciones de crisis no es útil, es preciso contar con mayorías calificadas que de común acuerdo busquen soluciones a los problemas planteados.

Por otra parte, la renuncia de un presidente está asociada en nuestro país a la experiencia traumática que se vivió a principios de siglo con la renuncia del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez, en donde fueron la fuerza y la coacción las generadoras de esas renuncias, y la solución formal por ineficiente, favoreció el recubrimiento legal de un acto ilegítimo.

El ejemplo del artículo 86 de la Constitución como muchos otros en nuestra Constitución son exponentes de una Constitución poco flexible, rígida, hecha

40 En Bolivia, la Constitución reformada en 1994 —reformas publicadas el 12 de agosto de 1994 en la *Gaceta Oficial de Bolivia*— establece un procedimiento de designación del presidente de la República para el caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta en las elecciones. En dicho procedimiento se da al Congreso el poder de designar al presidente de la República como en los regímenes parlamentarios. El artículo 90 señala: “Si en las elecciones generales ninguna de las fórmulas para presidente y vicepresidente de la República obtuviera la mayoría absoluta de sufragios válidos, el Congreso elegirá por mayoría absoluta de votos válidos, en votación oral y nominal, entre las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos. En caso de empate, se repetirá la votación por dos veces consecutivas, en forma oral y nominal. De persistir el empate, se proclamará presidente y vicepresidente a los candidatos que hubieran logrado la mayoría simple de sufragios válidos en la elección general. La elección y el cómputo se harán en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia”.

para la normalidad de un partido hegemónico o dominante, pero no para enfrentar los problemas derivados de la vida política democrática activa, que exige soluciones constitucionales para resolver aun la más espinosa de las crisis de manera satisfactoria y en términos de legitimidad democrática.

*i. Control sobre los permisos del presidente para ausentarse temporalmente del territorio nacional*

Otro de los más importantes controles del Legislativo al Ejecutivo es el previsto en el artículo 88 de la Constitución. La norma prevé que el presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente. El permiso previo del Congreso o de la Comisión Permanente, que tiene antecedentes en el constitucionalismo mexicano, implica una calificación a la solicitud del presidente. El Congreso o la Comisión Permanente determinan la conveniencia política de la ausencia territorial del presidente. Sin la anuencia del Legislativo es imposible la salida del presidente que, en caso de abandonar suelo nacional sin el permiso del Legislativo, incurre en responsabilidad política, aunque desgraciadamente no tiene precisada una sanción, dado el corto alcance del juicio político respecto al presidente de la República en la Constitución.

Otro problema que plantea este control es su relación con el segundo párrafo del artículo 85 de la Constitución que determina: “cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta”. La lógica nos indica que en el supuesto del permiso del presidente para ausentarse del territorio al Congreso o a la Comisión Permanente no debe ser aplicable el segundo párrafo del artículo 85 transcrita, pues técnicamente no se trata de una licencia sino que el presidente sale del país con su investidura íntegra y como jefe de Estado y sin dejar de ejercer el Poder Ejecutivo, por lo que no es necesario designar a un presidente interino, pues hacerlo entrañaría propiciar la confusión y posiblemente la inestabilidad política. No obstante, el artículo 88 de la ley fundamental requiere precisión, y sobre todo, que se establezca el tipo de sanción en la que incuraría el presidente en caso de no solicitar los permisos a que obliga la norma.

*j. Controles en materia militar*

La Constitución en distintos artículos se refiere a las atribuciones del Legislativo y presidenciales sobre las fuerzas armadas: 29, 73, fracción XII, 76, fracciones III, IV, y VI, 89, fracciones VI, VII y VIII, y el primer párrafo del artículo 119 que trata de la garantía federal. De esos preceptos podemos concluir que

está claro que para declarar la guerra a un país extranjero se exige la aprobación del Congreso y la ley respectiva del mismo.

Sobre lo que no hay precisión es si debe o no existir autorización del Congreso o del Senado para utilizar el ejército o cualesquiera de las fuerzas armadas y sofocar una rebelión o conflicto interno, por lo que convendría determinar constitucionalmente que el empleo de las fuerzas armadas exige en cualquiera de sus hipótesis: suspensión de garantías del artículo 29, la garantía federal del artículo 119, o en cualquier otra, la autorización del Congreso o del Senado.<sup>41</sup>

#### *k. Control sobre actos del Ejecutivo en el Distrito Federal*

El actual artículo 122 de la Constitución le permite al legislador federal y al local de esa entidad el control sobre actos del Ejecutivo. Sin embargo, esa norma y la misma naturaleza jurídico-política del Distrito Federal deben modificarse, para que las autoridades federales sean ejecutivas, legislativas o judiciales, intervengan de manera semejante a como constitucionalmente lo harían con un estado, y ser los órganos locales, principalmente el Legislativo local y el Poder Judicial local, los que se encarguen del control del Ejecutivo local.

#### *1. El control que permiten las facultades implícitas*

La fracción XXX del artículo 73, que establece las facultades implícitas, le permitiría en democracia al Congreso extender sus controles vía legal sobre el Ejecutivo. Una manera de cómo se podrían utilizar las facultades implícitas para controlar al Ejecutivo la proporciona Jesús Orozco. Señala que, mediante el uso de las mismas, el Congreso podría conferirse facultades permanentes de investigación sobre la administración pública por medio de sus comisiones ordinarias como ocurre en Estados Unidos;<sup>42</sup> pues como debe recordarse el veto del Ejecutivo es improcedente sobre la Ley Orgánica del Congreso, según lo dispone el artículo 70 de la Constitución.

Jorge Carpizo también sostiene que estas facultades en democracia podrían robustecer el papel de control genérico del Congreso en lo que estoy totalmente de acuerdo.<sup>43</sup> Sin embargo, es de tenerse en cuenta el peligro constitucional que implica que ningún precepto de la Constitución norme democráticamente las

41 En nuestro pasado y presente, el presidente en México ha solicitado el apoyo de las fuerzas armadas para sofocar rebeliones internas sin solicitar aprobación alguna del Poder Legislativo. *Vid.*, por ejemplo, Lozoya, Jorge Alberto, “El ejército mexicano”, en *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977.

42 Orozco Henríquez, José de Jesús, “El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en *El Sistema Presidencial Mexicano*, México, Porrúa, 1988, p. 107.

43 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 14, pp. 216-217.

bases generales de la Ley Orgánica del Congreso y reglamentos de las Cámaras, pues podría darse el caso de una legislatura mayoritaria que diseñara también que limitaran o condicionaran algunas de sus atribuciones. Por eso, es imprescindible reformar el artículo 70 de la Constitución.

*m. El control de la Comisión Permanente para la convocatoria de sesiones extraordinarias*

El artículo 79, fracción IV de la Constitución le permite a la Comisión Permanente convocar a sesiones extraordinarias por sí o a propuesta del presidente. Esta atribución ha sido vista como un mecanismo del Poder Legislativo muy importante, pues la Comisión Permanente podría convocar a sesiones extraordinarias al día siguiente de que concluyeran las ordinarias, y ello obviamente incrementaría los poderes del Congreso, en tanto que el requisito constitucional de ajustarse a la lista de asuntos para los que fueron convocadas las Cámaras puede ampliarse a muchísimos supuestos.

Sin embargo, siendo cierto que un Congreso en activo puede más que un Congreso en receso, no debe olvidarse que la ausencia de claridad constitucional en muchísimas de las atribuciones de control o de fiscalización en democracia y sin que se redujeran las actuales atribuciones constitucionales del presidente no sería tal vez el mejor mecanismo. Seguramente, se propiciaría con el ejercicio de esa facultad el enfrentamiento entre el Congreso y el Ejecutivo. Este ejemplo, nos da la razón en una de las tesis centrales de este libro: la reforma constitucional debe ser integral, y el uso de los resquicios que permite la Constitución a los otros poderes con un presidente con tantas atribuciones formales, en lugar de equilibrar fuerzas, estimularía la rivalidad entre los órganos del Estado.

*B. Los controles con efectos materiales actualmente no previstos en la Constitución*

La Constitución no prevé o lo hace muy insuficientemente controles que el Legislativo podría realizar para perfeccionar la vida democrática. Algunos de los controles que propongo incidirían en la limitación de los poderes del presidente y en la democratización de las instituciones, pues el presidente sabrá que es espiado continuamente por el Congreso o las Cámaras.

Además, muchos de ellos afectarán intereses de los grupos que en las sociedades modernas tienen el poder y que escapan al control de las instituciones. Me refiero, principalmente, a las relaciones que el Ejecutivo ha solido mantener con sectores empresariales nacionales y extranjeros, y con los sectores sociales.

*a. Controles en materia económica*

Las facultades de control del Congreso son mínimas sobre las materias previstas en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución. En materia de planeación, coordinación y orientación de la actividad económica, la intervención del Congreso es mínima. La Constitución necesita determinar con claridad cuáles son las atribuciones del Legislativo en esas materias, pues no lo hace y la ley secundaria tampoco. No hay posibilidad, por ejemplo, de controlar legislativamente la actividad planificadora del Ejecutivo, ni las fusiones de empresas que pueden constituir monopolios autorizados por el Ejecutivo,<sup>44</sup> ni en materia de subsidios o exenciones fiscales, ni respecto a las concesiones o autorizaciones de bienes o servicios públicos.

Los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución hacen remisiones frecuentes a la ley secundaria, pero sin establecer base alguna de control, y la legislación secundaria tampoco dota al Congreso de facultades de control importantes.

*b. Controles sobre educación*

La Constitución, en el artículo 3, fracción III, se olvida de otorgarle facultades de control al Congreso sobre los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal que son elaborados por el presidente, y que son obligatorios también para la educación privada.

Por otra parte, el ceñimiento que el artículo 3 hace de toda la educación incluyendo la universitaria al modelo laico que postula es totalmente discutible en términos de tolerancia y de democracia y, en este punto, tenemos una limitación constitucional absurda, no sólo para el Congreso sino para el presidente; pero, como éste tiene poderes específicos en el diseño de programas y planes de estudio, puede a su manera interpretar el modelo dogmático que el artículo constitucional conforma.

*c. Controles sobre los medios de comunicación*

La Constitución, salvo lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Constitución, carece de un artículo que dé las bases para la legislación en materia de medios y para su control legislativo y jurisdiccional. En cuanto al control legislativo, sería

<sup>44</sup> El último escándalo sobre la materia tuvo lugar con la fusión de Cablevisión y Telmex para crear un monopolio en el mundo de las telecomunicaciones. La Comisión de Competencia Económica dio su visto bueno a la fusión y consideró ajustada a derecho la fusión y, por tanto, no monopolista. Por supuesto, el Congreso no intervino para autorizar o rechazar ese monopolio en el mundo de la informática digital. *Vid. Junco, Alejandro, “Un monopolio digital: una nueva nube en el horizonte de México”, Reforma, 23 de junio de 1995, p. 11A.*

fundamental que el Congreso pudiera autorizar las concesiones o autorizaciones del Ejecutivo sobre canales de radio y televisión, y que las tuviera también en los supuestos de cancelación, rescisión o término.

Es indispensable que los medios públicos de comunicación no dependan del Ejecutivo, sino del Congreso o de un órgano autónomo que, en todo caso, podrían emitir informes, recomendaciones, y establecer sanciones sobre el funcionamiento y la programación de esos medios, y respecto a los privados, solicitar informes y emitir recomendaciones. En casos de violación flagrante a la Constitución o a los principios democráticos turnar el asunto al Tribunal Constitucional para que establezca la sanción que podría consistir en la revocación de la concesión o autorización.

*d. Control sobre la coordinación entre la Federación, estados y municipios y para el desarrollo regional*

El Legislativo ciertamente tiene el control *a priori* para elaborar algunas leyes de coordinación, pero no tiene ninguna intervención en la autorización de los montos de las participaciones federales, ni en su diseño, ni respecto al resto de los programas de coordinación. El Senado podría ser la Cámara junto con las legislaturas locales o senados locales encargada del control, autorización, modificación o rechazo de todas las políticas de coordinación: fiscales, hacendarias, de seguridad, de educación, de protección al medio ambiente, para el desarrollo regional, etcétera, pues resulta muy grave que este tema clave para el federalismo no tenga correspondencia en la norma constitucional.

*e. Controles sobre el servicio civil de carrera*

De implantarse efectivamente este mecanismo de profesionalización de la administración pública, el Congreso podría tener la facultad de revisar las bases de los concursos, su realización, y el respeto a los lineamientos de la legislación correspondiente que fuera emitida. Lo anterior para anular y responsabilizar al Ejecutivo sobre cualquier nombramiento a cargo que no se ajustara a lo preceptuado constitucional y legalmente.

*f. Controles sobre las expropiaciones de bienes privados*

Debe ser mandato constitucional obligar al presidente a solicitar la aprobación del Congreso sobre aquellas expropiaciones que importen consecuencias sociales, económicas o políticas trascendentes, como en el pasado fueron la petrolera en 1938 y la bancaria de 1982. La facultad expropiadora, prevista en el segundo párrafo del artículo 27, es un mecanismo muy poderoso en las manos del presi-

dente como lo ha enseñado la historia reciente, y en democracia, exigiría de la aprobación en algunos casos del Legislativo, y en todos de su fiscalización.

*g. Controles respecto a las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, servicios y obras del gobierno federal y de los recursos económicos federales*

Como en el caso anterior, el artículo 134 constitucional no establece control alguno del Legislativo sobre todas las operaciones que influyen en los recursos federales. La Cámara de Diputados podría ser la idónea para pronunciarse sobre los actos jurídicos que impliquen una posible merma o incremento de los bienes federales.

No cuesta mucho advertir la importancia de esta atribución: de existir, no hubiese sido posible para el gobierno federal llevar adelante su programa de privatización de empresas públicas de las administraciones de De la Madrid y de Salinas de Gortari, sin la aprobación de la Cámara de Diputados de cada una de las operaciones.

*h. Control político de moción de censura a secretarios de Estado y directores de empresas y organismos de la administración centralizada y descentralizada*

Estas mociones, que son una práctica corriente en países de nuestro entorno, y que generalmente para su procedencia se pide una mayoría calificada del Congreso, posibilitarían al órgano Legislativo sancionar políticamente con la destitución, además de las otras sanciones que pudieran corresponder, a los colaboradores directos del presidente, no por actualización de algún supuesto de juicio político, sino simplemente por inconformidad del Congreso sobre la gestión administrativa del funcionario.<sup>45</sup>

La importancia política de este procedimiento constitucional en países latinoamericanos se ha demostrado sobradamente. Obliga a los colaboradores del presidente y al presidente a actuar de manera más escrupulosa y respetuosa con la ley y la Constitución, y los impele a buscar salidas negociadoras con el Legislativo para prevenir posibles conflictos sobre diferencias de criterios en las políticas públicas. Es decir, es un recurso constitucional que evita el aislamiento del Ejecutivo y favorece con capacidad de diálogo y liderazgo la gobernabilidad.

<sup>45</sup> Esta institución existe en muchos países latinoamericanos. Para el caso costarricense, *vid.* Hernández Valle, Rubén, “El sistema constitucional costarricense”, en *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 229.

### *i. Control sobre los mecanismos de democracia directa*

La Constitución por el momento no contempla mecanismos de democracia directa como el referéndum, la iniciativa legislativa popular o la revocación de gobernantes.<sup>46</sup> Estos instrumentos que son comunes en el mundo moderno, aun en países del área latinoamericana,<sup>47</sup> de incluirse en México sería oportuno no dejarlos, sobre todo el plebiscito y el referéndum, en las manos exclusivas del Ejecutivo, pues se le estaría dando un poder enorme, y en caso de conflicto entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, el presidente llevaría las de ganar tan sólo con invocar al pueblo, lo que elevaría al presidente al rango de un cuasi dictador que decide plebiscitariamente y con el consiguiente desprecio a la democracia representativa.

Los riesgos de los mecanismos de democracia directa, que por otra parte también son muy convenientes al vincular y acercar al ciudadano con sus representantes, son los de afectar la representación política y la legitimidad de las instituciones, por eso no pueden encomendarse sólo a uno de los poderes su ejercicio o control. Es conveniente que participen varios órganos en su aplicación.

### *3. Instrumentos con efectos político-valorativos de la acción del Ejecutivo*

#### *A. Los previstos en la Constitución*

Estos instrumentos no tienen una eficacia material inmediata sobre el Ejecutivo, puesto que no impiden ninguna actuación del gobierno. En nuestro derecho son escasos, y los más importantes son: 1) el informe presidencial que cada año al inicio del periodo de sesiones ordinarias y por escrito presenta el presidente de la República en el que se debe manifestar el estado general que guarda la administración del país; 2) la comparecencia de algunos miembros del gabinete para que informen a las Cámaras; 3) las comisiones de investigación, y 4) los que derivarían del ejercicio de las facultades implícitas del Congreso, según lo estipula la fracción XXX del artículo 73, y que hemos analizado anteriormente. En realidad, como veremos se trata de instrumentos muy limitados de control.

<sup>46</sup> Para un análisis de los mecanismos de democracia directa, *vid.* Aguiar de Luque, Luis, *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado-Editoriales de Derecho Reunidas, 1977.

<sup>47</sup> Por ejemplo, la actual Constitución colombiana de 1991 establece, en su artículo 103, los siguientes mecanismos de democracia directa: el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

*a. El informe presidencial*

El informe del presidente está previsto en el artículo 69 de la Constitución. Según ese precepto debe ser un informe por escrito en el que se manifieste el estado general que guarda la administración pública del país en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso.

La debilidad del control estriba en la imposibilidad para los miembros del Congreso de interpelar y propiciar un debate con el presidente. De hecho, no es necesario constitucionalmente que el presidente lea el informe; su obligación es la de asistir y presentar el informe por escrito. A medida que la vida política del país ha evolucionado a una mayor apertura política, algunos miembros de la oposición han intentado “interpelar” y debatir con el presidente durante la lectura del informe con resultados infructuosos.

Son conocidos los casos, primero del PAN, durante el gobierno de López Portillo para interpelarlo, y posteriormente, los de algunos parlamentarios de izquierda durante los mandatos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. La legislación secundaria —la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos— en vigor, en su artículo 8, señala que antes del arribo del presidente de la República el día de la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, y por tanto el día del informe, “[...] hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso [...]” y que durante la lectura del informe “[...] no procederán intervenciones e interrupciones por parte de los legisladores [...]”.

Más adelante esa norma indica que las Cámaras analizarán el informe presentado por el presidente y que las versiones estenográficas de dichas sesiones serán remitidas al presidente de la República para su conocimiento. El rito del informe se convierte cada vez más en una muestra palpable y hasta ridícula del extraordinario poder de un presidente de la República que algunos lo han considerado como un monarca sexenal. Lo paradójico de la situación, es que las costumbres del informe son insostenibles por los avances democráticos del país. Ello exige una reforma de la norma constitucional para hacer del informe un espacio para el debate sobre los grandes temas de la nación.

*b. Informes y comparecencias de los secretarios de Estado y de otros funcionarios*

El primer párrafo del artículo 93 de la Constitución obliga a los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, después de que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias a que den cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Estos informes sí son susceptibles

de interpellación y de preguntas, aunque ambas son con finalidades de valoración política y no con efectos materiales directos que impliquen algún tipo de sanción. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Los secretarios del Despacho, los jefes de los departamentos administrativos, los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda parte del artículo 93 de la Constitución sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su dependencia, tomar parte en el debate.

La norma, como se aprecia, favorece la relación de intercambios entre Ejecutivo y Legislativo, sin embargo, restringe la posibilidad de las Cámaras o de los legisladores para que libremente, y sin acuerdo de la Cámara, puedan solicitar información a algún secretario del Despacho o jefe administrativo.

El párrafo segundo del artículo 93 de la Constitución regula las llamadas comparecencias de altos funcionarios a las Cámaras. En un principio los obligados a comparecer eran exclusivamente los secretarios de Despacho y los jefes de departamento administrativo. Por reforma de 1974 se amplió la obligación de comparecer a los directores y administradores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Durante las comparecencias, los legisladores de ambas Cámaras pueden formular preguntas e interesar al funcionario compareciente. Las preguntas pueden tener un doble objetivo: solicitar información u objetar alguna política asumida.

### *c. Las comisiones de investigación para la administración pública descentralizada*

Por su parte, las comisiones de investigación<sup>48</sup> están previstas en el último párrafo del artículo 93 de la Constitución, que se adicionó en 1977. Las comisiones de investigación se distinguen de las preguntas e interpellaciones mediante tres notas básicas: suponen una actuación colegiada, tienden a limitarse en el tiempo, y encierran un conjunto de facultades como exigir la presencia de los funcionarios y particulares para declarar ante la Comisión, requerir la exhibición de documentos y datos, sancionar las infracciones que puedan producirse durante la investigación.

48 Un buen estudio monográfico sobre las comisiones de investigación es el de Medina Rubio, Ricardo, *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Cuadernos Cívitas, 1994.

Además, su objetivo no debe detenerse exclusivamente en el funcionamiento de la administración pública, sino que trascienden al análisis y conocimiento de ciertos problemas sociales que pueden no estar directamente relacionados con la vida institucional.

La práctica de las comisiones de investigación revela que se utilizan no sólo para controlar al gobierno, sino para desarrollar trabajos legislativos, auxiliar en la función presupuestaria, o servir de cauce de expresión de las fuerzas políticas, etcétera. Las comisiones de investigación suelen terminar sus actuaciones con la elaboración de un informe en que se recogen sus conclusiones, pero acompañadas de la realización de los trabajos realizados.

Los informes ciertamente no tienen efecto vinculante para las Cámaras ni para ninguna otra autoridad, no obstante, su influencia política puede ser considerable, y de ellos se pueden desprender desde mociones de censura hasta el ejercicio de acciones judiciales contra algún servidor público, al igual que propuestas para modificar la legislación o para elaborar las distintas políticas públicas.

El éxito de cualquier sistema de comisiones de investigación depende de la posibilidad que tengan los grupos parlamentarios pequeños para iniciarlas, de su autonomía, de la amplitud de los sectores a investigar, y de las facultades que les hayan sido atribuidas para obligar a las autoridades o particulares a cooperar durante la investigación.

En México, el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución sólo permite las comisiones de investigación para la administración pública descentralizada y exige una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y la mitad de los Senadores para que se acuerde integrar tales comisiones. Resulta sumamente grave que no se permitan formar comisiones respecto a la administración pública centralizada y sobre cuestiones que afecten a la sociedad.

También es criticable que se exija tan alto número de legisladores para integrarlas y que además las Cámaras aprueben su constitución, lo que evidentemente dificulta su existencia. Por otra parte, es evidente que no existe un tratamiento específico que regule las atribuciones y poderes de las comisiones de investigación que, en todo caso, deben desarrollar sus actividades aplicando las reglas que para las comisiones existen en la Ley Orgánica del Congreso General y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. Finalmente, lo más reprobable es que los informes o conclusiones de las comisiones de investigación que se formaran, sólo pueden hacerse del conocimiento del Ejecutivo federal pero no son de carácter público.

#### *B. Instrumentos de valoración política actualmente no previstos en la Constitución*

Podrían en la Constitución expresamente permitirse otros instrumentos de control con efectos político valorativos. Ellos serían: las preguntas sin necesidad

de comparecencia; las interpelaciones; las peticiones de información, y los informes a cualesquier órgano y funcionario del poder público y de las entidades previstas en el artículo 41 de la Constitución. En el derecho comparado, estos métodos se caracterizan por ser canales de información al servicio de las Cámaras. La información después se utiliza en el resto de las tareas: la legislativa, la de control, y la de dirección política.<sup>49</sup>

a. *Las preguntas*

Son mecanismos que disponen los legisladores en lo individual para obtener información del poder público sobre cuestiones puntuales y concretas, mediante o no comparecencia. Son medios de inspección de carácter individual. Cualquier diputado o senador podría formularlas por sí mismo y sin más requisitos, salvo el que sean concretas y precisas.

Generalmente, las preguntas sólo son procedentes respecto a la administración pública y a sus funcionarios, y no se pueden extender a órganos independientes u otros poderes. Evidentemente, el éxito del procedimiento estriba en las posibles responsabilidades en que incurrirían los funcionarios administrativos en caso de incumplimiento.

b. *Las interpelaciones*

A diferencia de las preguntas que son sobre asuntos particulares, las interpelaciones son preguntas dirigidas al gobierno sobre materias de carácter general o de particular relieve político, y su propósito es provocar el debate entre el Legislativo y Ejecutivo.

Comúnmente terminan con un acuerdo o moción de la Cámara respectiva en la que se fija su posición sobre el asunto debatido. En ocasiones, después de la toma de posición de la Cámara respectiva o del Congreso, se pueden pedir explicaciones al gobierno, y en su caso, provocar una sanción que puede dar lugar hasta el voto de censura.

Lo que en México denominamos interpelación difiere en sentido técnico de lo que éstas son. La interpelación exige un interrogatorio previo que el Legislativo, una de sus comisiones, o hasta un legislador particular formula al gobierno en su conjunto o a una parte de él. El interpelado es sometido a ese interrogatorio, y después del mismo, la Cámara puede censurar las actuaciones del gobierno hasta con el voto de censura o por lo menos una moción de las Cámaras.<sup>50</sup>

49 Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, nota 14, pp. 397 y ss.

50 Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 269-274.

*c. Las peticiones de información y de documentos*

La actual Ley Orgánica del Congreso permite a los senadores pero no a los diputados, en los artículos 89 y 90,<sup>51</sup> solicitar información siempre y cuando sea a través de las comisiones. La negativa a entregar documentos según la ley secundaria puede generar una queja ante el titular de la dependencia o ante el presidente de la República. Las atribuciones vigentes son incompletas.

En democracia, una nueva Ley del Congreso podría extenderlas, aunque obviamente, dada su importancia, la Constitución tendría que contemplar todos estos mecanismos. En el derecho español, el Reglamento del Congreso permite a los diputados recabar de las administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en el poder de éstas, estableciendo plazos, y normando las causas de procedencia e improcedencia de estas peticiones.

En México, es necesario que la atribución corresponda también a los diputados y no sólo a los senadores, que se precisen plazos para la entrega de la información o de los documentos; que la solicitud la puedan hacer los legisladores *uti singuli* y no necesariamente a través de las comisiones, y que, además, se determinen las responsabilidades para aquellos funcionarios que injustificadamente se negaran a proporcionar los datos.

*d. Solicitud de información de las Cámaras y sus comisiones a las autoridades*

El Poder Legislativo en nuestro país podría tener el derecho de solicitar informaciones a cualesquier autoridad, de la administración, del Poder Judicial, de los órganos autónomos o de las entidades de interés público sobre datos que le interesen. Los mecanismos descritos anteriormente se ejercitan individualmente, con excepción de las interpelaciones. En cambio, aquí no se trata de la petición o pregunta individual de un legislador, sino de peticiones de las Cámaras o de sus comisiones que solicitan información, ya sea para después conducir una comisión de investigación que puede incluir también a los particulares, o para adoptar un punto de acuerdo, tener elementos para perfeccionar cualesquiera de los controles con efectos materiales, o simplemente para auxiliar en la labor legislativa (por ejemplo, los artículos 76, 109 y 111 de la Constitución española de 1978).

51 Los artículos 89 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de Estados Unidos Mexicanos señalan. “Artículo 89. Las comisiones podrán pedir, por conducto de su presidente, a los archivos y oficinas de la nación, las informaciones y copias de documentos que requieran para el despacho de sus negocios, los que deberán ser proporcionados en términos de ley. La negativa a entregarlos en los plazos pertinentes, autoriza a la comisión para dirigirse en queja al titular de la dependencia o al presidente de la República”. “Artículo 90. Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los funcionarios públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas [...]”.

La majestad de este instrumento hace que en los regímenes parlamentarios se consigne generalmente en la Constitución y no en las leyes o reglamentos de las Cámaras. Se distingue de las comisiones de investigación, porque no procede respecto de particulares, y no hay investigación en sentido estricto, sino que más bien se configura como un derecho de información al servicio de las Cámaras y sus comisiones. Este método como cualquiera referente a la petición legislativa exige plazos y sanciones para los funcionarios o personas que se nieguen a proporcionar la información.

e. *Otros mecanismos*

Además de los señalados, es muy común en los países democráticos el uso de las encuestas y de los estudios cuando no hay una comisión de investigación o específica. A través de tales métodos, las comisiones ordinarias pueden realizar indagaciones o inspecciones sobre temas de su competencia.

Un procedimiento más, y bastante extendido en la práctica parlamentaria de Estados Unidos, es la celebración de “audiencias” como parte de una comisión de investigación o como mecanismo de una comisión ordinaria o especial. Mediante las “audiencias”, las comisiones pueden solicitar la comparecencia de particulares o autoridades para ilustrar alguna de sus resoluciones o tareas, sean de control, de orientación o legislativas.

4. *Atribuciones de impulso y dirección política y de expresión de las posiciones de las Cámaras*

Estas atribuciones generalmente son desdeñadas porque no traen aparejada una disposición vinculante en términos jurídicos. Son, en ocasiones, simples instrucciones indicativas que manifiestan las aspiraciones o deseos políticos de las Cámaras. Se ha llegado a decir que no forman parte del derecho positivo y que no poseen la obligatoriedad de las normas jurídicas ordinarias y que su relevancia es exclusivamente política.

La función de impulso político es, sin embargo, muy complicada, pues algunos autores incluyen mecanismos no sólo con efectos políticos sino político jurídicos. Este tercer medio de actuación del Poder Legislativo le permite manifestar su voluntad; determinar los grandes objetivos de la política nacional; orientar la actividad del gobierno e individualizar los fines así como los instrumentos que se proponen para conseguirlos.

Es evidente que la responsabilidad de llevar a cabo la acción propuesta es exclusiva del gobierno. En síntesis, es una función que incita y promueve la

actuación del Ejecutivo, señalándole alternativas ante los problemas y temas de la política nacional.<sup>52</sup>

Jurídicamente, ya se dijo, no tiene trascendencia. Políticamente sí, y en un régimen presidencial dividido, si se usa mal, puede propiciar y enfrentar más a una de las Cámaras del Legislativo con el Ejecutivo —pues cada Cámara en lo individual puede hacerlo—. Sin embargo, y esa es la virtud de los mecanismos políticos, también permitiría favorecer la clarificación de aspectos o puntos de debate o conflicto con el presidente, y como es básicamente un esfuerzo de racionalidad y de entendimiento político, constituiría un mecanismo de coordinación política y de precisión sobre los puntos álgidos.

Con todo, es un poderoso procedimiento pedagógico respecto de los ciudadanos; éstos son ilustrados por las Cámaras; y tienen la posibilidad de normar mejor sus futuros criterios y decisiones electorales. En resumen, promueve el debate y la decisión pública.<sup>53</sup>

El principal mecanismo jurídico del tipo que estamos analizando es la moción o proposiciones no de ley. Se caracterizan por ser propuestas del Legislativo al gobierno sobre cualquier tema: político, social, o económico. El Poder Legislativo establece pautas de acción, aunque de antemano se sabe que no tienen carácter vinculante, es decir, no son obligatorias. Sin embargo, su importancia es política, porque el Legislativo asume posiciones que después pueden derivar en la aprobación, modificación o rechazo a las iniciativas legales y programas de gobierno.

Otros actos de impulso político y no respecto al poder público podrían consistir en los acuerdos o mociones de las Cámaras respecto a un problema social o en cuanto a un sector de la sociedad. Las Cámaras se pronuncian ofreciendo soluciones y alternativas a problemas tan generales como la discriminación sexual, el uso de las drogas, el SIDA, el homosexualismo, etcétera.

En los actos de dirección política se suelen agregar, y estos sí con trascendencia jurídica, las designaciones que en exclusiva corresponden al Poder Legislativo. En México, es totalmente claro que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y la futura Auditoría Superior de la Nación estarían o podrían estar en este rubro. En otros países, es frecuente que el *ombudsman* los Tribunales de Fiscalización, o en general los titulares de los órganos auxiliares autónomos tengan un origen exclusivamente Legislativo, sin intervención ejecutiva.

52 Manzella, Andrea, *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, 1977, pp. 261 y ss.

53 Pitarch, Ismael E., “La función de impulso político en los parlamentos de las comunidades autónomas”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 311-335.

### III. COROLARIO

El Poder Legislativo mexicano<sup>54</sup> es un poder desvertebrado, sin grandes atribuciones de contención al poder del Ejecutivo, y con enormes lagunas constitucionales y legislativas producto de su historia subordinada y del desuso de los instrumentos jurídicos previstos.

En el contexto de un sistema presidencial democrático, el Poder Legislativo requiere de grandes medidas estratégicas que conmocionarían al sistema político mexicano, y de modificaciones puntuales sobre sus atribuciones legislativas, de control,<sup>55</sup> de valoración y dirección política.

Las medidas estratégicas necesarias, a mi juicio, son las siguientes:

- 1) Reformas en materia electoral para hacer más proporcional el sistema en ambas Cámaras, pero al mismo tiempo acompañadas de mecanismos que eviten el multipartidismo extremo.
- 2) Modificaciones electorales para lograr la concurrencia entre las elecciones para diputados, senadores y presidente. Lo que demandaría: a) la reducción del término presidencial con reelección o sin ella, b) la ampliación del término para los diputados, y c) la reducción de los términos para los senadores.
- 3) Determinar el presupuesto del Poder Legislativo en la Constitución de manera indubitable mediante cualquier mecanismo, que podría consistir en el establecimiento de algún porcentaje fijo del presupuesto anual.
- 4) Perfeccionar el estatuto de los parlamentarios a fin de que sean más independientes en sus decisiones frente a los otros poderes y frente a los partidos y grupos parlamentarios.
- 5) Modificar la organización interna de las Cámaras con el propósito de democratizar su vida interna, principalmente en cuanto a sus comisiones para hacer de ellas el motor del Congreso y el mecanismo más acabado de control ordinario a las políticas y acciones de la administración.
- 6) Ampliar los períodos de sesiones de las Cámaras y derogar las atribuciones arbitrales del presidente previstas en el segundo párrafo del artículo 66 y en el artículo 68 de la Constitución y, al igual que con las Cámaras, democratizar la integración y funcionamiento de la Comisión Permanente.
- 7) Incorporar la reelección de los parlamentarios.

<sup>54</sup> Un análisis político del desempeño de las legislaturas mexicanas y su subordinación al Ejecutivo a partir de 1964 a 1978 se puede encontrar en Bejar Algazi, Luisa, *El papel de la legislatura en el sistema político mexicano*, tesis doctoral, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1994.

<sup>55</sup> En efecto, cualquier sistema democrático necesita de un Poder Legislativo fortalecido porque en él las minorías políticas tienen su principal espacio. *Vid.* López Aguilar, Juan Fernando, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 169-264.

Sobre las atribuciones legislativas, de control, y de dirección políticas, éstas son algunas de las propuestas:

### I. Legislativas

- a) Acrecentar los recursos materiales y técnicos de las Cámaras.*
- b) Establecer un servicio civil de carrera en las Cámaras.*
- c) Normar la intervención de los grupos sociales en el proceso legislativo.*
- d) Prever constitucionalmente el uso de las consultas a los sectores relacionados con cualquier proyecto de ley y darle valor jurídico a esa participación.*
- e) Incorporar el mecanismo de reserva de ley para limitar la facultad reglamentaria del Ejecutivo en materias tales como: la organización y atribuciones de poderes y órganos, garantías individuales, federalismo, derecho electoral, entre otras.*
- f) Limitar los poderes de veto del Ejecutivo, como ya se explicó en el capítulo referente al Poder Ejecutivo.*
- g) Derogar las atribuciones de legislación autónoma del Ejecutivo.*
- h) En cuanto a las atribuciones de semi o cuasi legislador autónomo del Ejecutivo limitarlas, como se explica en este capítulo y en el de Poder Ejecutivo. Recuérdese que éstas comprenden, entre otras: tratados, Ley de Ingresos y presupuesto de egresos, y endeudamiento.*

### II. Mecanismos de control con efectos materiales previstos en la Constitución

- a) En el procedimiento legislativo y sobre las materias de Ley de Ingresos y presupuestos de egresos obligar a que el Ejecutivo presente con mayor antelación para su debate a la Cámara de Diputados tales normas.*
- b) Derogar las fracciones V y VI del artículo 76 de la Constitución por ser violatorias de la autonomía de los estados, y no ser instrumentos adecuados para las relaciones de coordinación entre la federación, los estados y los municipios en un futuro ambiente de normalidad democrática.*
- c) Si subsiste la garantía federal del primer párrafo del artículo 119 de la Constitución, dar competencia indubitable al Congreso y precisar el papel de los poderes de las entidades.*
- d) Mejorar la intervención del Congreso en la suspensión de garantías, desde el derecho de iniciativa de este instrumento, sus causales, procedimientos, y la necesidad de que toda suspensión sea acordada por mayoría calificada de tres cuartas partes de los legisladores.*
- e) Incorporar con derecho de iniciativa a la fórmula de suspensión de garantías a los poderes de las entidades federativas.*

*f)* Limitar el juicio político de los titulares de los órganos y poderes locales, a los supuestos de no acatamiento de los actos emanados de los órganos federales. En contrapartida en el artículo 116 de la Constitución, o su equivalente, determinar las bases para que el juicio político a los titulares de los órganos y poderes locales se ventile conforme a normas y procedimientos democráticos.

*g)* Acrecentar las atribuciones del Congreso y del Senado en política exterior. Mayorías calificadas para la aprobación de tratados ordinarios, procedimiento semejante al de reforma constitucional para aprobar tratados similares al Tratado de Libre Comercio; incorporación de la Cámara de Diputados y de los futuros senados locales a tratados que se relacionen, en el caso de la de Diputados, con cuestiones económico-financieras, endeudamiento, por ejemplo, y a los senados locales o legislaturas sobre aquellas cuestiones que directamente afecten o influyan en el equilibrio federal; participación del Legislativo en la fase de negociación de los tratados; derogación de cualquier mecanismo o convenio internacional que escape al control y aprobación del órgano Legislativo.

*h)* Modificar el título IV de la Constitución sobre responsabilidades, y establecer con claridad las causales de responsabilidad del presidente y los expresidentes tal como se asentó en el texto del capítulo sobre Poder Ejecutivo.

*i)* Prever la moción de censura particular contra funcionarios titulares de la administración pública central, descentralizada y de órganos constitucionales autónomos. En el caso de los últimos reforzar los mecanismos de designación y de remoción para salvaguardar su independencia.

*j)* Establecer respecto a la designación de secretarios de Estado y otros funcionarios, que el presidente no puede nombrarlos y removerlos libremente, sino que cualquiera de las dos acciones ha de ir acompañada de la aprobación o por lo menos del escrutinio de ambas Cámaras.

*k)* En el caso de los funcionarios a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 89 de la Constitución, exigir la mayoría calificada del Senado para su designación, cuando no se trate de titulares de órganos constitucionales autónomos, pues para éstos las mayorías legislativas deben ser reforzadas.

*l)* En la designación de los titulares de los órganos constitucionales autónomos, así como en su remoción, derogar cualquier intervención del Ejecutivo y hacerla depender en exclusiva del Legislativo.

*m)* Señalar en el artículo 74 fracción IV, o en su equivalente, que la Cámara de Diputados puede no aprobar el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos, las cuentas públicas, y establecer los mecanismos para la solución del conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo. Será necesaria la participación del Tribunal de Cuentas (Auditoría Superior de la Federación) y, en última instancia, del Tribunal Constitucional como órganos de control.

*n)* Modificar constitucionalmente el concepto de presupuesto. Éste debe comprender los ingresos, egresos y las variaciones en el patrimonio del Estado.

o) Incorporar la figura del gasto fiscal o tax expenditure para poder evaluar la eficacia de cualquier incentivo fiscal, no sólo de los estímulos, y para conocer con precisión a los destinatarios, con la finalidad de analizar periódicamente si deben ser susceptibles de obtener tales ventajas fiscales.

p) Determinar constitucionalmente que el titular de la Comisión de Vigilancia o su equivalente siempre será un miembro de la oposición.

q) Respecto a los controles económico-financieros del Estado, se debe partir del modelo tripartito: controles internos, políticos, y jurisdiccionales, ya sea que éstos respecto al tiempo se den de forma preventiva, concomitante o posterior; y las distintas variedades de control: de legalidad, de eficiencia, funcional, de auditoría, control de oportunidad y control de objetivos,<sup>56</sup> etcétera.

r) Sobre el endeudamiento (artículo 73, fracción VII) limitar las actuales atribuciones del Ejecutivo. Establecer el control concomitante o en la fase de negociación, y el final para aprobar o rechazar el empréstito. Igualmente, fijar las responsabilidades políticas del presidente para este supuesto.

s) Incorporar la mayoría calificada del Congreso para la hipótesis de renuncia presidencial y para los casos de designación de presidente provisional o interino (artículos 84, 85 y 86 de la Constitución).

t) Determinar constitucionalmente las acciones en que el presidente incurriría en caso de violación a los supuestos del actual artículo 88 de la Constitución.

u) Cualquier uso de las facultades que tiene el presidente sobre las fuerzas armadas exige de la aprobación por mayoría calificada del Congreso, sobre todo para sofocar rebeliones internas.

v) Derogar cualquier atribución del Ejecutivo federal sobre el Distrito Federal y limitar las de las Cámaras federales sobre este territorio. En contrapartida, robustecer las atribuciones de los poderes locales del Distrito Federal.

w) Precisar constitucionalmente las características y el tipo de control del Congreso sobre las políticas ordinarias de la administración pública.

56 El control jurídico o de legalidad debe atender a criterios formales exclusivamente; el control funcional se puede definir como aquella forma de control que tiene por objeto la comprobación de la eficiencia del funcionamiento en el ámbito económico-financiero de los entes públicos estatales; el control de Auditoría es un procedimiento que tiene por finalidad verificar la exactitud de los datos presentados por los que tienen a su cargo el gasto público; el control de oportunidad es un juicio de valor, o apreciación, sobre la conveniencia u oportunidad de la realización de la acción administrativa; el control de objetivos debe estar basado en el análisis costo/beneficio del funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los gastos públicos; el control de eficiencia se introduce en el campo económico y ya no se compara la actividad con la norma, sino con conceptos como productividad, rendimiento y coste. Albiñana García Quintana, César, *El control de la hacienda pública en España*, Madrid, Rialp, 1971.

### III. Mecanismos de control con efectos materiales actualmente no previstos en la Constitución

- a) Incorporar, de manera precisa y a nivel constitucional, el control del Congreso sobre la planeación, coordinación y orientación de la materias económicas que corresponden al Poder público.*
- b) Introducir el control del Legislativo al Ejecutivo sobre la educación: planes y programas de estudio, políticas educativas, educación privada. Principalmente, derogar la actual fracción III del artículo 3 de la Constitución.*
- c) Elevar a rango constitucional el control del Legislativo sobre los medios de comunicación.*
- d) Involucrar al Legislativo, al Senado, en el control de la coordinación de las atribuciones concurrentes, coincidentes y coexistentes entre federación, estados y municipios.*
- e) En el futuro servicio civil de carrera de la administración pública, incorporar el control del Legislativo para revisar las bases de los concursos y el respeto a los lineamientos que la legislación futura llegara a establecer.*
- f) Determinar que a juicio del Congreso, las expropiaciones que importen consecuencias sociales, económicas o políticas trascendentes, deberán ser aprobadas o en su caso rechazadas por el Legislativo.*
- g) Señalar que las adquisiciones, arrendamientos y actos jurídicos a que se refiere el artículo 134 de la Constitución que impliquen, a juicio del Congreso, consecuencias trascendentes para el país requerirán de su aprobación.*
- h) La conducción de los mecanismos de democracia directa no debe estar en manos exclusivas del Ejecutivo, sino que, a través del órgano electoral, el Legislativo deberá tener tanto el derecho de iniciativa como de participación.*

### IV. Instrumentos con efectos político-valorativos de la acción del Ejecutivo

#### Los previstos en la Constitución

- a) Modificar el artículo 69 de la Constitución para que el acto del informe sea un espacio de debate con las fuerzas opositoras, principalmente con los líderes de la oposición.*
- b) Modificar el artículo 93 de la Constitución para que las comisiones de investigación procedan no sólo sobre hechos de la administración descentralizada, sino también centralizada y sobre cualquier asunto público o social. Igualmente, será necesario reducir el número de legisladores que se exige en cada Cámara para que proceda su instalación, y determinar las reglas para su fácil y adecuado funcionamiento.*

Instrumentos de valoración no previstos actualmente en la Constitución.

*a) Incorporar el mecanismo de preguntas, sin necesidad de que medie comparecencia de funcionarios, pudiendo ser realizadas por los legisladores individualmente.*

*b) Incorporar el mecanismo de la interpelación tal como se entiende en el derecho parlamentario internacional. Esto es; preguntas dirigidas al gobierno sobre materias generales, para provocar el debate entre el Legislativo y el Ejecutivo.*

*c) Perfeccionar los débiles instrumentos que establecen las normas secundarias sobre petición de información, y de documentos a cualquier órgano o funcionario del poder público: facultar a cualquier legislador para hacerlo, establecer sanciones en caso de negativa de las autoridades, así como posibles causas de justificación de éstas.*

*d) Regular a nivel constitucional la solicitud de información de las Cámaras y sus comisiones.*

*e) Establecer las figuras de las audiencias, de las encuestas y estudios de las comisiones, aún sin existir comisión de investigación alguna.*

V. Atribuciones de impulso y dirección política y de expresión de las posiciones de las Cámaras.

*a) Establecer constitucionalmente los mecanismos de la mociones o proposiciones no de ley.*

*b) Establecer las mociones particulares de las comisiones que proponen y ofrecen soluciones alternativas a las propuestas u ofrecidas por el gobierno.*

*c) Eliminar totalmente al Ejecutivo en la designación de los titulares de los órganos constitucionales autónomos.*