

CAPÍTULO V

CONTROLES INTERORGÁNICOS DEL PODER LEGISLATIVO RESPECTO DE ACTOS DEL PODER EJECUTIVO

1. Integración del Congreso de la Unión	122
2. Funcionamiento y atribuciones del Congreso	124
3. El control legislativo	128
A. Control de legislación	129
B. Control presupuestal	132
C. Control político	133
4. Consideraciones finales sobre el capítulo	139

CAPÍTULO V

CONTROLES INTERORGÁNICOS DEL PODER LEGISLATIVO RESPECTO DE ACTOS DEL PODER EJECUTIVO

Hemos utilizado la clasificación de controles de Loewenstein porque logra una clara explicación del funcionamiento de éstos, y porque sus conceptos son sencillos y comprensibles. Sin embargo, el control parlamentario será denominado “control legislativo”,¹⁴¹ dado que en el sistema mexicano no existe un parlamento en sentido estricto.

Las relaciones que la Constitución determina entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se manifiestan a través de diversos actos, como son: la iniciativa de ley, la rendición del informe en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el veto, las facultades extraordinarias, la ratificación de nombramientos y acuerdos internacionales, la desaparición de poderes, la facultad reglamentaria, la responsabilidad del presidente y la autorización de ausencia del territorio nacional.

No todas las funciones mencionadas representan funciones de control, por lo cual señalaré las que en mi opinión son las facultades del Poder Legislativo que sí tienen ese carácter, así como aquellas que tiene el Poder Ejecutivo que pudieran parecer su contrapeso.

Para ello es preciso recurrir a la norma fundamental, pues como sostiene Enrique Salazar Abaroa, “todo tipo de control de

141 Un extenso estudio sobre el tema es el de Susana Pedroza, quien considera correcto denominar estas funciones como control parlamentario, *vid. op. cit.*

la función pública tiene su fuente original en la Constitución federal la cual organiza al Estado mexicano y establece un sistema de control con base en equilibrios y contrapesos entre los poderes y órganos del gobierno.”¹⁴²

1. *Integración del Congreso de la Unión*

Las reglas de integración del Poder Legislativo constituyen una fuente supletoria de control, ya que en ocasiones existen en el orden jurídico mecanismos que generan una sobrerepresentación para un partido determinado, como la cláusula de gobernabilidad, por ejemplo, los cuales deben ser eliminados para equilibrar las fuerzas y garantizar la democracia dentro del propio órgano. El control radica en que, como bien afirma Alonso Lujambio,¹⁴³ la coexistencia de un sistema presidencial con un sistema de partidos competitivo reduce la posibilidad de que el presidente cuente con una mayoría que lo apoye en el Congreso.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Se renueva en su totalidad cada tres años, y por cada diputado propietario es electo un suplente.

La Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas

142 Salazar Abaroa, Enrique, *Derecho parlamentario*, México, INAP, 1989, p. 75.

143 *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, pp. 61 y ss.

de candidatos. La senaduría de primera minoría es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que ocupe el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conforme a la ley. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años, y por cada senador propietario se elige un suplente.

El funcionamiento del Congreso para efectos de control debe complementarse con algunas garantías de su independencia funcional, como son, por ejemplo, la inviolabilidad de los diputados y senadores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, la del recinto en que se reúnen a sesionar y el respeto de su fuero constitucional, previstos en el artículo 61, así como la incompatibilidad de su encargo con otros empleos y comisiones de la Federación o los estados con goce de sueldo, como lo establece el artículo 62.

Esta independencia se sustenta en el hecho de que los miembros del Congreso no son nombrados por el presidente, sino electos por el pueblo. Dicha independencia es real solamente si las leyes electorales la garantizan, si eliminan mecanismos de sobrerepresentación automática, como la cláusula de gobernabilidad, reduciendo o eliminando la facultad del gobierno para intervenir en la frecuencia y celebración de sesiones del Poder Legislativo. Su única vinculación se establece con los partidos, y su responsabilidad es ante el electorado.

Al respecto, conviene resaltar, como lo hace Loewenstein, que la primera tarea del Poder Legislativo “no es la legislación como tal, sino la participación en la toma de la decisión política, en la ejecución de dicha decisión y en el control político”.¹⁴⁴ Todo ello forma parte de la función del Legislativo.

144 Loewenstein, *op. cit.*, p. 259.

2. Funcionamiento y atribuciones del Congreso

Las facultades del Poder Legislativo se verifican de manera diferenciada en virtud de la distribución funcional entre sus órganos realizada por la Constitución de tal forma que el Congreso puede actuar de manera conjunta, es decir ambas Cámaras, como un solo cuerpo de manera simultánea o sucesiva; o las Cámaras individualmente realizando funciones exclusivas o separadamente compartiendo las mismas funciones.

En el artículo 73 se establecen las facultades del Congreso que se realizan de manera conjunta por ambas Cámaras, que pueden resumirse como funciones de orden legislativo en diversas materias conferidas de manera expresa, debido a la distribución competencial hecha por el artículo 124.

Son, por ejemplo, las relativas a la resolución de cuestiones territoriales (fracciones I, III, IV y V), facultades en materia presupuestal (VII, VIII, XXIV, XXIX), económicas y de comercio (IX, X, XVIII, XXIX-E. XXIX-F), en materia de seguridad y de guerra (XII, XIV, XV, XXIII), en materia de justicia penal y administrativa (XXI, XXII XXIX-H), de pesca, aguas y en materia ambiental y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (XIII, XVII; XXIX-G), en materia educativa (XXV), en relación con el presidente (XXVI, XXVII), en materia administrativa respecto de empleos públicos de la Federación y de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos (XI, XX), de terrenos baldíos y de asentamientos humanos (XIX, XXIX-C), sobre energía eléctrica y nuclear, hidrocarburos y minería (X), industria cinematográfica (X), juegos con apuestas y sorteos (X), en materia de trabajo (X); de derecho marítimo de paz y guerra (XIII); sobre nacionalidad, colonización, emigración e inmigración (XVI), de salubridad general de la República (XVI); sobre vías generales de comunicación, y postas y correos (XVII), respecto de la bandera, escudo e himno nacionales (XXIX-B); sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (XXIX-D) y las llamadas facultades implícitas (XXX).

En cada una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados que se mencionan a continuación, podemos reconocer mecanismos de control previstos por la Constitución, ya sea respecto del presidente o de los funcionarios de la administración pública, como son:

- a) Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;¹⁴⁵
- b) Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación;
- c) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que deban establecerse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior, apoyándose en la entidad de fiscalización superior de la Federación, y
- d) Declarar si se procede o no penalmente contra los servidores públicos en los términos del artículo 111 y conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 fungiendo como órgano de acusación en los juicios políticos.

Las facultades exclusivas del Senado pueden independientemente del tipo de función que se ejerza, calificarse como de orden político, y son:

- a) En materia de política exterior: analizarla con base en los informes anuales que el presidente y el secretario de Relaciones Exteriores rindan al Congreso; y aprobar los acuerdos y tratados internacionales que celebre el Ejecutivo;
- b) Ratificar los nombramientos que el presidente haga del procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos

145 En este caso las reformas a la Constitución han llevado a la elaboración de un complejo mecanismo de control de la elección del presidente de la República en el que participan un órgano autónomo (el Instituto Federal Electoral, artículo 41, fracción III, párrafo octavo), un órgano jurisdiccional (el Tribunal Electoral, artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, segundo párrafo), y un órgano legislativo (la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente, artículos 74, fracción I y 78, fracción II, respectivamente).

cos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales;

c) Autorizar al presidente para que permita la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras naciones por más de un mes en aguas mexicanas;

d) Dar su consentimiento para que el presidente pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.

Las facultades mencionadas anteriormente pueden calificarse como de control y serán analizadas más adelante;

e) Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado y llegado el caso nombrar un gobernador provisional. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente, y en los recesos, por la Comisión Permanente. Esta facultad se configura como un elemento de control principalmente respecto de las facultades extra-constitucionales que el presidente de México ha llegado a ejercer;

f) Resolver, a petición de uno de los involucrados, las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, o cuando se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado;

g) Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos. Estas últimas dos facultades implican el ejercicio de una función de tipo jurisdiccional;

h) Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario. Con ello se limita el poder que el presidente puede ejercer sobre los ministros de la Corte, ya que no pueden ser nombrados ni removidos libremente por éste, y

i) Nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en el artículo 122, base quinta, inciso F, que establece que la Cámara de Senadores, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al jefe de gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. Corresponde al presidente proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de gobierno del Distrito Federal; el sustituto nombrado por el Senado concluirá el mandato.

Por otra parte, cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra, realizar funciones de tipo administrativo y de organización, como por ejemplo, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de sus comisiones; nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. Así como expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros, salvo por el caso de las vacantes de los miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional que deberán ser cubiertas por los candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de haberse asignado los diputados que le hubieren correspondido.

La Comisión Permanente es el órgano legislativo que realiza las funciones del Congreso durante los recesos; se compone de 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular, las Cámaras deben nombrar, de entre sus miembros, un sustituto (artículo 78). La Comisión Permanente ejerce funciones de control subsidiario durante los períodos en que el Congreso se encuentra en receso.

Al tratarse de un órgano pequeño, más bien de carácter representativo, sus funciones se encuentran limitadas a funciones de

orden administrativo y a la realización de actos relevantes para el orden constitucional, como prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República, ya que se trata de un requisito de validez formal para el ejercicio del cargo; resolver los asuntos de su competencia; recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones correspondientes; acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias. Otorgar o negar su ratificación a los nombramientos a que se refieren las fracciones II y VIII del artículo 76; conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta, y conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores, además de aquellas que la Constitución expresamente le confiera.

3. El control legislativo

El fundamento del control legislativo se encuentra en la Constitución. Las principales funciones de control respecto del Poder Ejecutivo se establecen en los artículos 73 y 74, así como en las leyes orgánicas del Congreso de la Unión y de Fiscalización Superior de Hacienda (*DOF* 29-XII-2000).

El control legislativo se realiza esencialmente en relación con tres aspectos, de acuerdo con la clasificación propuesta por José Trinidad Lanz Cárdenas.¹⁴⁶ Es decir:

A. *El control de legislación*, el cual comprende la implementación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos;

B. *El control presupuestal* que abarca tanto la aprobación inicial como la verificación de la cuenta anual, y

¹⁴⁶ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, FCE, 1987, p. 469.

C. El control político. Éste se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre su desempeño, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública federal.

Siguiendo el orden de la clasificación apuntada, es pertinente señalar que el control del Legislativo se basa en la posibilidad de que ambos Poderes realicen conjuntamente una función.

A. Control de legislación

De entre las facultades legislativas del presidente, que son la iniciativa, la participación en la discusión de la ley, el veto, la publicación y la ejecución, como parte del proceso legislativo, así como la facultad reglamentaria y las facultades extraordinarias que la Constitución le confiere, estas últimas son las más preocupantes, ya que por su relevancia se alejan de las posibilidades de control que el Legislativo tiene. Su único límite lo constituye la norma fundamental.

a) *La iniciativa de ley.* De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución, tienen el derecho de presentar una iniciativa de ley o decreto: el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. Existe, de conformidad con el segundo párrafo de dicho artículo, un procedimiento diferenciado en función de quién presente la iniciativa. Las presentadas por el presidente, las legislaturas de los estados o sus diputaciones pasan a comisión de inmediato. Sin embargo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 56 y 57 da el mismo tratamiento a las presentadas por los miembros de las Cámaras, así como a las enviadas por una de ellas a la otra, eliminando la diferenciación establecida por la Constitución.

Dicha iniciativa de ley, a pesar de ser presentada por el presidente, no necesariamente ha de convertirse en ley. La posibilidad de rechazar una iniciativa o incluso de modificar un proyecto de ley, constituye un mecanismo de control de la voluntad del Ejecutivo. Al rechazar una iniciativa, el Legislativo está impidiendo la concretización de la política del presidente, lo cual tiene mucho sentido cuando éste pretende sobreponer sus facultades o perturbar derechos de otros.

Según Lanz Duret,¹⁴⁷ la función de control en el caso de la iniciativa estriba en la posibilidad de que ésta no sea atendida, desechándose de plano los proyectos que se presenten y que los informes de los ministros no se tomen en cuenta.

La mayoría de las iniciativas que se convierten en ley son presentadas por el presidente, pero no todos los proyectos que propone prosperan. Esencialmente se debe a que el presidente pierde el interés en ellos y no a causa de un control legislativo.

Según J. de Jesús Orozco Henríquez,¹⁴⁸ el 98% de las iniciativas legislativas provienen del Ejecutivo y generalmente son aprobadas por el Congreso sin modificaciones sustanciales.

Una de las razones por las cuales el Ejecutivo presenta la mayoría de las iniciativas de ley es porque cuenta con el apoyo de los recursos financieros necesarios y técnicos especializados en materias que lo más probable es que los legisladores desconozcan. Sin embargo, el Congreso puede establecer comisiones de dictamen legislativo para auxiliarse en el cumplimiento de sus funciones.

Estas comisiones, llamadas “ordinarias”, tienen la competencia de su denominación únicamente, y sus funciones son las de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, así como participar en las deliberaciones y discusiones correspondientes. Se integra y funciona conforme a lo dispuesto por los ar-

147 Lanz Duret, *op. cit.*, p. 143.

148 Orozco Henríquez, J. de Jesús, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, p. 48.

tículos 42, 43, 47, 48 y 54 y 74, 75, 78 y 83 a 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴⁹ en la Cámara de Diputados y de Senadores, respectivamente.

b) *Las facultades implícitas* del Poder Legislativo contenidas en el artículo 73, fracción XXX, son los medios que la Constitución otorgó a este órgano para hacer efectivo el ejercicio de las facultades que la misma expresamente le ha otorgado. Esto se debe a que dicha fracción debe interpretarse en el sentido de que se trata de posibilitar la regulación de materias atribuidas al Legislativo, en los casos en que por la propia vaguedad de las disposiciones constitucionales se haya omitido mencionar aspectos que conceptualmente están incluidos. Lo que no podemos hacer, es pensar que se trata de una ampliación de las competencias del Congreso como si fuera una remisión en blanco; esto sería contrario al artículo 124 constitucional, que se configura como una regla de clausura en materia competencial, y al principio de legalidad.

La facultad mencionada implica que se podría legislar en el sentido de restringir las facultades del presidente dificultándole la actuación. O impidiendo la ejecución de otras leyes o actos que fueren indispensables para el titular del Ejecutivo. Lo importante es evitar que éste se exceda en sus facultades.

La posibilidad de legislar para la determinación de cargos públicos en las leyes para extraerlos de la libertad de nombramiento y remoción del Ejecutivo contenida en el artículo 89, fracción II, como sería una ley que regulara el servicio civil de carrera como en otros países. De esta manera, el Congreso puede dictar leyes que pongan fuera del alcance a los empleados que deben estarle subordinados al presidente.

c) *Las facultades extraordinarias del presidente*, que en virtud del artículo 49 puede ejercer como excepción al principio de división de poderes consagrado por el mismo, se limitan a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto

¹⁴⁹ Publicada en el *DOF* el 3 de septiembre de 1999 y reformada el 31 de diciembre de 1999 y el 9 de octubre de 2000.

en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Los controles que el Legislativo ejerce respecto de dichas facultades no se reducen a aprobar el decreto de suspensión de garantías y hacer la delegación correspondiente para legislar durante la situación de emergencia prevista en el artículo 29, ya que podrá verificar el uso que el presidente haga de dicha facultad, y además podrá revocar la suspensión de garantías en virtud del principio de autoridad formal de la ley previsto en el artículo 72, fracción F.

El segundo párrafo del artículo 131 permite un control sumamente restringido, puesto que se le somete anualmente a aprobación el uso hecho de las facultades conferidas por ley. En primera instancia el Legislativo solamente puede darle publicidad a dicho hecho y apelar a la opinión pública; sin embargo, en caso extremo y de considerarlo necesario podría reformar la ley correspondiente y limitar o incluso eliminar dichas facultades.¹⁵⁰

Las facultades en materia de salubridad a que se refiere la fracción XVI del artículo 73, puestas en vigor por el Consejo de Salubridad General en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias tóxicas, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, deberán ser revisadas por el Congreso de la Unión. El problema en estos últimos dos casos es la ausencia de sanción; por lo tanto, el control que del uso de dichas facultades se pueda hacer es limitado, principalmente en materia de salubridad, puesto que solamente puede intervenir el Congreso en los casos que le competan, y la posibilidad de revocar decisiones tomadas se traduciría en la necesidad de expedir una ley que pudiera derogarlas.

B. Control presupuestal

El control presupuestal es una forma de limitar la actuación del presidente al impedirle realizar múltiples acciones por la falta

¹⁵⁰ Ambas facultades se analizarán con mayor detenimiento en el siguiente capítulo con objeto de detectar mecanismos de control por parte del Ejecutivo.

de presupuesto, o también desprestigarlo al evidenciar déficit, y en su caso, exigir responsabilidad a quienes resultaren responsables.

a) *Aprobación del presupuesto anual.* La Cámara de Diputados es el órgano encargado de aprobar el presupuesto de egresos y de revisar la cuenta pública que el presidente presenta. La limitación consiste en que durante ese año sólo se podrán realizar los gastos que la Cámara haya autorizado. Y en que se deberá justificar legal y contablemente que los gastos fueron efectuados de acuerdo con el presupuesto aprobado. De no ser así se fincarán las responsabilidades que la ley determine.

La Cámara de Diputados cuenta con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, quien se sujetará a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y de Fiscalización Superior de Hacienda, en lo conducente para verificar el control presupuestal, según el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, así como con la Comisión de Vigilancia, cuyas funciones ejercerá de conformidad con la ley orgánica del propio órgano de Fiscalización Superior, como dispone el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso.

b) *Celebración de empréstitos.* Otro control presupuestal es la facultad del Congreso contenida en el artículo 73, fracción VIII, para dar las bases sobre las cuales el presidente puede celebrar empréstitos, aprobarlos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Sin embargo, en la práctica se anula todo el sistema de control previsto por la Constitución, ya que el presidente sólo informa al Legislativo de los hechos consumados, y contratada la deuda no hay manera de revocar el préstamo, dado que jurídicamente no existe un procedimiento para ello. Impedirle obtener dichos empréstitos es una manera de controlar también el gasto público.

C. *Control político*

Éstos son esencialmente el juicio de responsabilidad política a altos funcionarios, el otorgamiento de permisos al presidente, y la ratificación de nombramientos o actos y tratados por las Cámaras.

a) *Responsabilidad política.* Es preciso aclarar que el presidente de la República no es responsable políticamente ante el Poder Legislativo. La única responsabilidad que le es exigible, es de tipo penal, dado que sólo podrá ser acusado durante su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común. El procedimiento y la posibilidad de destituirlo queda en manos del Congreso de la Unión.

Como mencionábamos, la responsabilidad del presidente se encuentra mitigada debido a la importancia de las funciones atribuidas; lo que se protege es el cargo, no a la persona, principalmente frente a las decisiones de las Cámaras. Existe una cierta inmunidad al cargo, que no es lo mismo que impunidad, lo cual se traduciría en el hecho de que aun siendo encontrado culpable no se aplicara la sanción. La inmunidad dura solamente durante el tiempo del encargo. No se trata de una excluyente de responsabilidad, sino de una responsabilidad limitada.

En materia civil, ningún alto funcionario tiene fuero constitucional, ni inmunidad. El fuero se refiere a una legislación particular que protege a un determinado grupo o clase; la inmunidad, en cambio, implica la imposibilidad de iniciar la acción penal en contra de una determinada persona por determinación de ley. Como ciudadano puede procederse contra el presidente por los delitos que cometiese durante su encargo. Jurídicamente no se toma en cuenta su situación política ni constitucional previa; tampoco es necesario un procedimiento de declaración de procedencia.

Existe un procedimiento especial para determinar la responsabilidad de funcionarios públicos establecido en el artículo 111, que se refiere a los delitos previstos en el artículo 108; en consecuencia, el presidente sólo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores conforme al artículo 110. Se configura como un juicio político, y la Cámara resolverá de acuerdo con la legislación penal aplicable. Se sigue en cualquier caso el procedimiento de juicio político:

1. Acusación de la Cámara de Diputados;
2. La Cámara de Senadores se erige en jurado, conoce y resuelve;

3. Votación de dos terceras partes de los miembros presentes en sesión;
4. Determinación de la sanción, que puede consistir en destitución e inhabilitación, y
5. La resolución de la Cámara de Senadores es inatacable.

A pesar de que el presidente no es responsable políticamente, conforme al artículo 69, tiene la obligación de presentar un informe sobre el estado general de la administración pública. Más que un sistema de control, esta disposición se ha utilizado como justificación o legitimación de las acciones realizadas, dado que ante un informe ya nada hay que hacer, pues se refiere a hechos consumados. Las posibilidades de control, más que ser orgánicas radican en la posibilidad de hacer pública la gestión realizada aun cuando el Poder Legislativo no pueda imponer una sanción. De esta manera se inicia el funcionamiento de un control vertical, como es la opinión pública.

b) *Ausencia del presidente del territorio nacional.* Esta forma de control se refiere principalmente al otorgamiento de permisos al presidente para ausentarse del territorio nacional, en virtud de lo cual se le obliga a actuar en concordancia con el Poder Legislativo para evitarse una negativa que pudiera arruinar su política exterior, lo mismo que su propia reputación.

Conceder licencias al presidente es una forma de limitar su política exterior o desprestigiarlo ante otro Estado si éste ya se ha comprometido a realizar una visita o compromiso. En los términos del artículo 88, el presidente no podrá ausentarse del territorio nacional sin la autorización del Congreso o de la Comisión Permanente en su caso.

c) *Falta del presidente.* El sistema de suplencia en caso de falta del presidente, ya sea provisional o absoluta, previsto en los artículos 84 y 85, es otro control interorgánico previsto por la Constitución. Se configura como un medio de control del ejercicio del poder al establecer la necesidad de una autorización para dejar de realizar las funciones inherentes al cargo de manera tem-

poral o definitiva, y además porque no se establece un procedimiento de sucesión automática, sino que se le da intervención a un órgano de representación popular como es el Congreso.

Es facultad del Congreso, de conformidad con la fracción XXVI del artículo 73, no solamente conceder licencia al presidente de la República, sino también constituirse en colegio electoral para designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 la Constitución.

El artículo 84 mencionado prevé el caso de falta absoluta del presidente de la República, lo cual puede ocurrir en caso de muerte, de tener impedimentos físicos permanentes, o por haber aceptado su renuncia en los términos de los artículos 73, fracción XXIX, y 86, que señala que el cargo sólo es renunciable por causa grave, que será calificada por el Congreso.

La Constitución establece procedimientos diferenciados dependiendo del momento en que ocurra la falta:

1. Dentro de los dos primeros años del periodo respectivo, y

a) El Congreso, en sesiones, se constituirá inmediatamente en colegio electoral, y con un quórum de al menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino. El Congreso debe expedir, dentro de los diez días siguientes al de la designación del presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho, y

b) Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos mencionados anteriormente.

2. Durante los cuatro últimos años del periodo respectivo:

- a) Si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo, y
- b) Si el Congreso no estuviese reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en colegio electoral y haga la elección del presidente substituto.

Existe un caso más en el cual el Congreso interviene para suplir la falta de presidente, y se refiere al caso en que al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará en sus funciones el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, quien designe el Congreso de la Unión. De conformidad con el artículo 85, si el Congreso no estuviese sesionando, la Comisión Permanente designará, con el carácter de provisional, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo 84 respecto del primer caso.

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.

Cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al presidente interino.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo 84.

d) *Fuerzas armadas y guardia nacional.* Autorizar al Ejecutivo para que permita la movilización de las fuerzas armadas o la guardia nacional. Esto implica que sin la autorización del Legislativo el presidente está imposibilitado para hacer un uso arbitrario de las instituciones armadas. Son facultades del Senado, de conformidad con las fracciones II y IV del artículo 76. La declaración de guerra está también sometida a su realización en conjunto,

pues si el Congreso no emite la ley que la declare, el presidente no podrá comunicar a la comunidad internacional dicha situación (artículo 73, fracción XII).

e) *Sesiones extraordinarias.* La frecuente celebración de sesiones extraordinarias del Congreso es otra manera de limitar al Ejecutivo y mantenerlo controlado. La Comisión Permanente tiene la facultad de convocar al Congreso o a una de las Cámaras sin que medie la intervención del presidente. Las disposiciones relativas a la convocatoria a sesiones extraordinarias se encuentran en los artículos 67, 78, fracción IV, y 89, fracción XI. Al efectuar sesiones durante un periodo más amplio que el determinado en la Constitución puede realizar más acciones con miras a impedir la actuación del Ejecutivo y continuar posponiendo la aprobación de actos relevantes para el presidente.

Por otra parte, cabe señalar que el hecho de que las sesiones ordinarias sean tan breves y se realicen únicamente dos veces al año, representa una desventaja para el Congreso, ya que reduce sus posibilidades de ejercer el control. Implican como máximo, de conformidad con los artículos 65 y 66, 5 meses en el año, salvo en los años en que el presidente inicie en su encargo, caso en que excepcionalmente el primer periodo de sesiones podrá prolongarse 15 días más, hasta el 31 de diciembre de ese año.

f) *Ratificación de actos.* Por otra parte, el Senado tiene la facultad de ratificar nombramientos hechos por el presidente del procurador general de la República, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme prescribe el artículo 76, fracciones II y VIII. Asimismo, tiene la facultad de ratificar los tratados y convenciones internacionales que el titular del Ejecutivo suscriba incidiendo así en la política exterior como factor de control, según lo previsto por la fracción I del mismo artículo.

En el caso del nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia encontramos un sistema de doble control o de

equilibrio que se podría denominar de contracontrol, ya que el artículo 96 prevé que el presidente de la República someta una terna a consideración del Senado, el cual designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días. Si el Senado no resuelve dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.

Pero en caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República deberá someter una nueva, y si esta segunda terna fuera rechazada, el presidente podrá designar la persona que dentro de dicha terna elija.

4. Consideraciones finales sobre el capítulo

Las facultades de control continuado del Legislativo son instituidas en la Constitución como parte del proceso y funcionamiento del Poder Legislativo mismo, por lo cual se convierten en necesarios para ese Poder, e indispensables para lograr el control del Ejecutivo.

La finalidad del constituyente originario al introducir funciones de control como parte integral de las facultades del Poder Legislativo, fue mantener al Poder Ejecutivo dentro de los límites que el mismo le había establecido, pero como parte de las funciones que normalmente le corresponden; por ello es que el control legislativo se realiza sobre todo mediante la elaboración de leyes.

Miguel Lanz Duret dice que las funciones del Legislativo son la formación de la ley y la vigilancia y sujeción del Ejecutivo para mantenerlo dentro de los límites fijados por la Constitución. Él lo llama “control de un órgano colectivo del Estado o sea el Congreso, que tiene representación plural de intereses,... sobre un órgano unitario, el Ejecutivo”.¹⁵¹

151 Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, s.e., 1933, p. 129.

Debo aclarar que a pesar de que todos estos instrumentos de control se incluyeron en la Constitución con el fin de impedir que el Poder Ejecutivo incurriera en el abuso de sus facultades y para mantener el equilibrio, dichas disposiciones se han enfrentado a múltiples barreras en su funcionamiento, principalmente de orden político, derivadas de la composición de las Cámaras y de la cláusula de gobernabilidad, que fue eliminada con la reforma de 1993.

Esas barreras no provienen de ninguna norma constitucional que así lo determine expresamente, pero sí de la forma de gobierno que establece, ya que una República representativa, como es la nuestra, ha tenido como regla general en el seno de su Poder Legislativo una mayoría que representa al partido político al que el presidente mismo pertenece. Por ello, y para continuar en armonía con el jefe del Ejecutivo, es que el Legislativo no se opone a la voluntad del presidente. Esto resalta la importancia del respeto y fortalecimiento jurídico de las minorías en el Congreso.

Otra barrera importante característica ya del presidencialismo mexicano son las facultades metaconstitucionales¹⁵² que han hecho del presidente un hombre de poder, un caudillo aún después de terminado su periodo constitucional por la influencia que puede seguir ejerciendo.

Y si uno de los fines de la revolución y de las reformas propuestas a la Constitución en 1917 fue acabar con el caudillaje, esto se ha limitado cuando el presidente ha sido líder del partido en el gobierno por el creciente poder que con el tiempo ha adquirido, así como cuando podía designar al sucesor presidencial sin que mediara opinión alguna salvo la suya, y sin que hubiera tampoco posibilidad de revocar dicha decisión, así como la designación y remoción de gobernadores, entre otras. Lo anterior ha dejado de ser así, en gran medida gracias al sistema jurídico y a los esfuerzos que se han hecho en los últimos años por lograr una democratización interna en los partidos políticos.

152 Término acuñado por Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 6a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1986.

Según Manuel Barquín Álvarez,¹⁵³ el Ejecutivo se vio reforzado en la época posrevolucionaria por la ampliación de las facultades materialmente legislativas al presidente, así como por la reducción de controles interorgánicos del Poder Legislativo y el incremento de los intraorgánicos en el mismo.

Al actuar el Poder Legislativo como órgano de control del Ejecutivo, sirve simultáneamente de equilibrio entre los demás poderes, por lo que sus funciones fundamentales, en opinión de Diego Valadés,¹⁵⁴ son las de ser escenarios del debate político y foro para el pluralismo democrático, no la de legislar.

Las funciones señaladas por Valadés son definitivamente de suma importancia para el desarrollo de todo Estado constitucional; sin embargo, la función primordial del Poder Legislativo sigue siendo la elaboración de las leyes, en virtud de la cual ejerce también los principales controles sobre las facultades del Poder Ejecutivo, puesto que quien puede legislar, lo puede todo (siempre y cuando se respete la Constitución).

El titular del Ejecutivo debe ser controlado en el ejercicio de sus atribuciones para evitar que se exceda de su esfera competencial abusando de las prerrogativas de su encargo. El órgano controlante por excelencia es aquel que puede limitar su actuación mediante leyes o impidiendo que determinadas funciones se lleven a cabo, por eso es el Poder Legislativo el encargado de supervisar la actividad del presidente, en virtud de las facultades que el orden jurídico le ha conferido.

Si bien la Constitución contiene varias disposiciones relativas al control, éstas no tienen eficacia plena debido a la influencia que el titular del Poder Ejecutivo puede ejercer sobre los miembros del Legislativo, por lo que considero que sería conveniente reforzar la autonomía funcional de este poder y asegurarle mayor independencia de actuación a los miembros del Congreso.

¹⁵³ Barquín Álvarez, Manuel, "Las funciones de control del Senado en relación con la preeminencia del Ejecutivo", *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 67 y 81.

¹⁵⁴ Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1987, p. 152.