

LAS RELACIONES DE CONTROL ENTRE EL LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO EN MEXICO

Diego VALADES *

SUMARIO: 1. Marco general; 2. El Congreso mexicano; 3. Interacción y control de poderes; 4. Conclusión.

1. Marco general

El tipo de relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo estaba perfilado de una manera muy peculiar en la primera Constitución histórica de México, la de Apatzingán. Ahí se hacía evidente la subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, tanto así que se recuerda como un hito histórico de nuestra vida institucional que José María Morelos entregó su vida para defender la integridad del Congreso de Anáhuac.

El proceso de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se sintió muy fuertemente sacudido por las sucesivas constituciones. La imposibilidad de establecer un equilibrio adecuado entre estos órganos del poder llevó a los conservadores a establecer un poder conservador en la Constitución de 1836. Este poder estaba por arriba de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y tenía entre otras facultades la de dirimir eventuales contradicciones en el ejercicio de las responsabilidades que a cada uno de estos órganos de poder incumbían.

Históricamente puede señalarse que la crisis en cuanto al entendimiento entre ambos poderes se alcanza en el congreso de 1856-1857 y culmina con el nuevo giro que se le da a la integración del Congreso a partir de 1874.

* Secretario General de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal.

En 1856-1857 se plantea que una de las formas de debilitar al Poder Legislativo consistía en dividir este poder, y se acentuó la inconveniencia de que para que hubiera un Legislativo fuerte existiera un bicameralismo. Por esto se proscribió al Senado.

Don Benito Juárez insistió en reiteradas ocasiones en el establecimiento de la figura jurídica y política del Senado, y esto no se consiguió sino hasta el gobierno de Lerdo de Tejada en 1874. Se decía que el debilitamiento del Legislativo procedía en buena medida de la dicotomía de las ramas que lo ejercían, y que al entregar este poder a una sola cámara habría de permitir un mejor balance entre las fuerzas políticas representadas por un lado por el presidente, y por otro lado por el Congreso.

➤ En la actualidad el problema se plantea en otros términos; en lo que hoy se plantea ya no es solamente el tipo de relación existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sino la función política misma del Poder Legislativo. En todo el mundo, por lo menos en el caracterizado por el constitucionalismo de corte occidental, se preguntan muchos autores: ¿parlamentos para qué? Incluso se habla de la decadencia misma del parlamentarismo en el mundo, y es que quizá tengamos que ver al Poder Legislativo ya no solamente como el poder que corresponde a su denominación en un sentido clásico: tenemos que ver al Poder Legislativo como el órgano del poder que entre otras funciones tiene la de legislar; pero no es esta función quizá, en el Congreso contemporáneo de México y del mundo, siquiera la función más importante. Las funciones fundamentales del Congreso se traducen en ser escenarios del debate político, y por lo mismo en ser el foro del pluralismo democrático que caracteriza al Estado dentro del cual el Congreso actúa.

Por otro lado, el Congreso sirve también como un órgano de control del Poder Ejecutivo, y ejerce por tanto una función esencial en el contexto del equilibrio de poderes dentro de una sociedad constitucional y democrática.

El Congreso sirve también para formar los cuadros políticos de los cuales se nutre interiormente el propio Congreso y aun el Poder Ejecutivo. El Congreso es también el centro de la representación de los diversos intereses que existen, que laten, que actúan, que viven en una sociedad, en una comunidad política y, desde luego el Congreso legisla.

Pero la parte más vulnerable de la acción del Congreso en México y en el mundo reside precisamente en el ejercicio de la función legislativa. ¿Por

qué? Porque las exigencias técnicas y los aparatos de apoyo administrativo han hecho que se vaya transfiriendo progresivamente la función de la elaboración de proyectos normativos hacia el Ejecutivo, dejándose al Legislativo una función que algunos califican de meramente ratificante. Y esto, si es cierto desde el punto de vista de la formulación de los proyectos, es inexacto desde el punto de vista del control que sobre el Ejecutivo realiza el Legislativo a través de la sanción de los proyectos que el propio Ejecutivo le remite.

Es frecuente encontrar que muchos proyectos elaborados por el Poder Ejecutivo reciben una modificación sustancial en el seno del Poder Legislativo; es posible encontrar casos en los cuales los proyectos ni siquiera llegan a adquirir forma de ley, y es posible encontrar que precisamente la discusión que se produce en el ámbito del Poder Legislativo permite la decantación de los proyectos del Ejecutivo, fundamentalmente en lo que toca a la preservación del orden constitucional.

Es cierto que la especialización de las materias, como pueden ser las concernientes a energéticos, o las concernientes a contaminación ambiental, o tantas otras sobre las cuales en este momento legisla el Estado moderno, dan lugar a que sea el Ejecutivo el que por contar con especialistas, formule el mayor número de iniciativas; pero en todo caso, corresponde al Congreso establecer que las iniciativas del Ejecutivo se ajusten a los términos de la Constitución, particularmente al respeto de las libertades y a la separación de las funciones de los diferentes órganos del Estado.

También debe tenerse presente que las iniciativas del Ejecutivo son, las más de las veces, resultado de exigencias públicas o de expectativas sociales. Es frecuente, por otra parte, que se produzcan intensos procesos de negociación política entre el Ejecutivo y representantes del Congreso y de los factores de poder y que, luego, en el seno parlamentario, se produzcan nuevos ajustes por la deliberación de triple nivel que allí ocurre: la primera entre la dirigencia de los grupos parlamentarios, la segunda entre los integrantes de las comisiones y la tercera en el pleno mismo.

Incluso, como se puede apreciar en los trabajos de la LIV Legislatura, se da el caso de que proyectos normativos tan trascendentes como el de la materia electoral, por ejemplo —piénsese en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 6 de abril de 1990 y el ulterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 14 de agosto

de 1990—, ni siquiera haya provenido la iniciativa respectiva del Ejecutivo sino que haya sido resultado directo de la concertación entre los distintos partidos políticos, a través de los correspondientes grupos parlamentarios que conforman la Cámara de Diputados, dando lugar a que se iniciara en México una nueva modalidad de acción legislativa: la consensual.

Es en extremo simplista hablar de que el Ejecutivo legisla o de que el Congreso ratifica. Decirlo refleja un profundo desconocimiento de la participación que el poder político de la sociedad tiene en el proceso de gobierno.

Es evidente que las relaciones entre los órganos del poder constituyen uno de los más relevantes aspectos de un sistema democrático. Un sistema político acorde con el constitucionalismo se basa, en buena medida, en mecanismos que permitan un adecuado balance en el ejercicio del poder. Esos pesos y contrapesos no se sitúan, como los vio la teoría clásica, únicamente en el ámbito de los órganos del poder. Entre las aportaciones más significadas del constitucionalismo contemporáneo se confiere una alta significación a los llamados controles verticales: los que practican los electores, los partidos políticos y los que resultan de las formas de organización propias del federalismo, del regionalismo y del municipalismo.

Dentro de ese amplio cuadro de relaciones en que de una parte se vinculan y controlan los órganos del poder entre sí, los órganos del poder dentro de sí y los órganos del poder y el resto del sistema político, se sitúan, como la parte más tradicional de los estudios, las relaciones entre los órganos del poder.

En efecto, fue el estudio de este tipo de relaciones el que llevó a la formulación de la teoría de la separación de poderes, con relación a la cual mucho se ha avanzado, justamente a partir de los progresos del pluralismo político y social. Es explicable que en los siglos XVIII y XIX se considerara que el poder se agotaba con la acción de los titulares. Las nuevas tendencias políticas, fundamentalmente las que llevaron a la apertura total de los sistemas electorales; al reconocimiento, primero legal, luego constitucional, de los partidos políticos; a garantizar la libertad de imprenta; al establecimiento del sistema de responsabilidades de los servidores públicos; al aseguramiento de las formas locales de organización, y a la cada vez más amplia participación del individuo en las decisiones políticas que le afectan, merced a los efectos de la educación y de los medios de comunicación masiva, incorporaron nuevos elementos a las relaciones del poder.

Además, en un análisis más minucioso que el originalmente practicado por quienes sólo examinaron las relaciones entre los órganos del poder, es posible distinguir que dentro de éstos se producen importantes relaciones de control. Esto es muy claro en el caso del Poder Judicial, cuyas diversas instancias acreditan la existencia de mecanismos internos de control. Es también muy evidente en el Poder Legislativo, sobre todo por su naturaleza colegiada y pluralista, y se puede apreciar con precisión aun en el Poder Ejecutivo, sobre todo en el caso en que se prevé el refrendo ministerial.

2. *El Congreso mexicano*

El Poder Legislativo Federal es ejercido por el Congreso de la Unión, que se divide en dos Cámaras: de Senadores y de Diputados. Como ya se dijo, desde la primera Constitución del México independiente, la de 1824, hasta la Constitución vigente de 1917, sólo durante un breve periodo dejó de existir el Senado. En efecto, la Constitución de 1857, antecedente inmediato de la actualmente en vigor, estableció como única depositaria de la función legislativa a la Cámara de Diputados. Una reforma constitucional llevada a cabo en 1874 restableció el Senado, que desde entonces ha venido funcionando ininterrumpidamente.

Las razones que tuvo el Congreso Constituyente de 1856-1857 para suprimir al Senado de la República fueron esencialmente de carácter político. Por una parte se consideró que ese cuerpo legislativo se había convertido en el centro del elitismo político nacional, y por la otra se pensó que había un mayor equilibrio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo si, por parte del Legislativo, se suprimía la tradicional dicotomía bicameral que, en la realidad, restaba poder político a ambas Cámaras. Esto último fue claramente advertido por el presidente Benito Juárez, quien, a efecto de ejercer un más amplio poder, pugnó por el restablecimiento del Senado.

En la actualidad la existencia de ambas Cámaras ha dejado de ser tema de controversia, si bien a través de la acción legislativa y política que ambas tienen encomendadas es posible advertir el ejercicio de un control intraorgánico. Esto ha llevado a Felipe Tena Ramírez a plantear que “el bicameralismo ha sido, entre nosotros, una de tantas instituciones que espera, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia”.

La Cámara de Senadores está integrada por dos representantes de cada uno de los Estados de la Federación y dos del Distrito Federal. Esta moda-

lidad no ha variado dentro del sistema constitucional vigente a partir de 1917 y fue, en buena medida, la regla que prevaleció a lo largo del siglo XIX, si bien, en algunos casos, también se consideró la integración del Senado, teniendo como base criterios esencialmente corporativos.

Donde se han producido cambios más significativos por cuanto hace a la integración es en la Cámara de Diputados. El sistema original en la Constitución de 1917 establecía la representación mayoritaria por distritos electorales. A partir de 1963 se introdujo la modalidad de los denominados "diputados de partido", y en la reforma constitucional de 1977 se introdujo en México un sistema —de filiación germana— denominado mixto con dominante mayoritario, que combinó 300 curules de representación mayoritaria con 100 de representación proporcional.

Con la llamada Reforma Política de 1977 —o por ella— salieron de la clandestinidad diversas formaciones de izquierda que imprimieron al debate parlamentario nuevos estilos. Asimismo, para superar el espectro de la incredulidad que de tiempo atrás se había generado, y aun contraviniendo la vocación y la tradición apolítica del poder judicial federal que con tanta consistencia planteara Ignacio L. Vallarta, se ideó en esa ocasión una muy controvertida —y nunca aplicada— adición al artículo 60 constitucional, por la cual se estableció un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia con relación a las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados que, se suponía, daría mayor verosimilitud y confiabilidad a las decisiones en materia electoral de ese órgano del poder. Otra significativa aportación de la reforma de 1977 fue la incorporación de los partidos políticos al enunciado normativo de la Constitución; México entró, de esa manera, a la corriente constitucionalista de la segunda posguerra, que con las constituciones de Baden (1947) e Italia (1948), seguidas de numerosas constituciones latinoamericanas, dieron un marco jurídico de máxima jerarquía a los partidos políticos.

En 1986 se amplió a 500 miembros la integración de la Cámara de Diputados, aumentando de cien a doscientos diputados elegidos por el procedimiento de representación proporcional, con lo cual se ensancharon los cauces de la representación política y se garantizó un más fácil acceso de las minorías al máximo órgano de representación nacional. Además, se abrió la opción para que incluso la organización política mayoritaria participara en la asignación de diputados mediante ese mecanismo electoral y surgió la figura parlamentaria conocida como cláusula de gobernabilidad,

de ninguna manera incompatible con un régimen presidencial. Asimismo, se incorporó un incipiente contencioso electoral con la creación de un tribunal que se inscribió en el artículo 60 constitucional, sustituyendo al inaplicado recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia.

Por diversas razones la reforma electoral de 1986-1987 no satisfizo todas las expectativas y desde abril de 1988, Carlos Salinas de Gortari, entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la República, manifestó: “la democracia electoral mexicana es, como en el resto del mundo, un proceso inacabado, en evolución, con perspectivas abiertas por la voluntad de las mayorías y con capacidad para adaptarse al cambio que su propia acción genera”. Con base en su enunciado de campaña y atendiendo a diversas inquietudes surgidas con motivo de los comicios federales de 1988, al tomar posesión como presidente ratificó que era necesario “fortalecer la transparencia electoral” y por tanto convocó “a la revisión del Código (electoral) vigente”, lo cual se tradujo en la reforma de 1990 al marco constitucional y legal en materia electoral. El proceso de elaboración fue arduo, producto de una amplia consulta pública y de un esfuerzo de concertación entre los partidos políticos nacionales, que dio como resultado lo que denominé una legislación consensual, a diferencia de la sistemática.

El cambio sustancial de la reforma de 1990 reside en el nuevo papel de los partidos políticos, en la organización de los procesos electorales, y en la incorporación de un nuevo órgano del poder, independiente del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, que bien podría llamarse —en una equívoca, pero ya acostumbrada expresión— “poder electoral”. Al subrayar que la organización de las elecciones es una función estatal, el organismo electoral que la Constitución consagra en el artículo 41, es un órgano de la soberanía; su composición es mixta: incluye a dos órganos del poder, a los partidos como entidades de interés público, y a los ciudadanos que asumen una nueva responsabilidad de gestión dicta en una instancia de autoridad. Ese organismo electoral no es, ni formal ni materialmente, parte de los otros tres “poderes”, algunos de cuyos miembros lo integran, pero con ninguno de los cuales tiene relación funcional de subordinación.

Asimismo, se crea un sistema de medios de impugnación y un tribunal autónomo e imparcial robustecido, que es órgano jurisdiccional en materia electoral. Se conserva la integración de la Cámara de Diputados con 300 curules de representación mayoritaria y 200 de representación proporcional, fijando nuevas reglas para la asignación de estas últimas. En general, la

reforma electoral de 1990 tiene un triple propósito, y en este sentido atiende los más urgentes y recientes requerimientos de la sociedad política: ofrece confiabilidad, auspicia la competitividad y exige responsabilidad.

Por otra parte, la única modificación constitucional a propósito de los requisitos formales para ser elegido diputado o senador, reside en la disminución de la edad requerida para los candidatos. En efecto, en 1972 fueron reformados los artículos 55, fracción II, y 58, estableciéndose, respectivamente, que para ser diputado se requiere tener veintiún años cumplidos el día de la elección, en lugar de veinticinco, y para ser senador treinta, en lugar de treinta y cinco.

Como ya se mencionó, a partir de 1963 se introdujo el sistema de diputados de partido, modificado por la reforma de 1977. Si bien los requisitos formales exigidos para los diputados de mayoría y de partido eran aparentemente los mismos, en el caso de estos últimos podría considerarse uno más: pertenecer a un partido político nacional legalmente registrado.

En efecto, la fracción I del artículo 54 constitucional establecía: "Todo partido político nacional... tendrá derecho a que se acrediten sus candidatos...". Como se ve, esa fracción consignaba un derecho de los partidos políticos, y la elección de los respectivos diputados sólo podía darse en función de haber sido postulados a la candidatura correspondiente por alguno de esos partidos. Esto descartaba, por ende, la posibilidad de candidaturas independientes y, por lo mismo, podía considerarse como requisito formal para ser diputado de partido justamente el militar y ser postulado por un partido político.

Ese problema tuvo trascendencia de orden práctico cuando algunos diputados de partido decidieron abandonar las filas de su organización política ya siendo diputados en ejercicio. Con ese motivo se planteó una larga controversia acerca de si los diputados de partido son representantes populares o no. El problema no debió plantearse en ningún momento como concerniente a la representación popular, sino como un problema concerniente a los requisitos de elección. Así, en los términos del artículo 51 constitucional, es posible establecer que todos los diputados son representantes de la nación, pertenezcan o no a un partido político legalmente registrado; lo que el artículo 54, fracción I, establecía era simplemente un requisito para ser elegido, que dejaba de ser exigible una vez que la elección se había llevado a cabo.

A propósito de este tema, es posible caracterizar de una doble forma los requisitos para la elección de miembros del Congreso:

1o. Requisitos para ser elegido.

2o. Requisitos para ser elegido y permanecer en el ejercicio del cargo.

A su vez, estos últimos pueden dividirse en: *a)* aquellos cuyo incumplimiento significaría la terminación del ejercicio de la representación, y *b)* aquellos cuyo incumplimiento supondría la nulidad misma de la elección.

Ejemplo de lo anterior son, en el primer caso, el requisito de pertenecer a un partido político; en el segundo, y por lo que hace a la terminación del ejercicio del cargo, el aceptar otro que sea incompatible con el de diputado o de senador, y por lo que hace a la nulidad de la elección misma, ésta se produciría en el caso de aparecer que los requisitos de edad, de oriundez o de no ejercicio del ministerio de algún culto religioso no se cumplieron en los términos que la Constitución establece.

El artículo 55, en su original fracción II, fijaba, como requisitos para ser elegido diputado, tener veinticinco años cumplidos el día de la elección. Para auspiciar un más intenso proceso de participación de la juventud en los certámenes electorales, y como corolario de la reforma de 1968 —que disminuyó a dieciocho años la edad requerida para alcanzar la ciudadanía—, en 1972 fue reformada la referida fracción II, reduciendo a veintiún años el requisito para ser elegido diputado.

En la iniciativa presidencial correspondiente se dijo que un análisis de las condiciones de existencia de la juventud contemporánea, de la información que poseía, de su desempeño en los diversos aspectos de la vida social, en los sindicatos, en las asociaciones rurales, en los grupos culturales y en los partidos, permitía concluir que a los veintiún años los ciudadanos han adquirido ya experiencia en el manejo de intereses que trascienden los de la vida familiar.

La fracción V también ha sido reformada. Hasta 1933 esta fracción V establecía, como impedimento para ser diputado, ser secretario o subsecretario de Estado, o ministro de la Suprema Corte de Justicia, a menos que la persona se hubiese separado de sus funciones noventa días antes de la elección. Agregaba la misma fracción igual imposibilidad para los gobernadores de los estados, los secretarios de gobierno y los magistrados y jueces

federales o estatales, a menos que, igualmente, se hubieran separado de sus cargos noventa días antes de las elecciones.

La reforma de 1933 incorporó, en el primero de los casos, la expresión de separación definitiva, pues era práctica que las personas solicitasen licencia para estar en aptitud de ser elegidos; pero toda vez que las licencias eran por tiempo limitado, se presentaban muy especiales problemas cuando las licencias concluían, ya que la persona elegida solicitaba una nueva licencia para continuar ejerciendo el cargo de representación popular o, de lo contrario, incurría en la violación del precepto constitucional antes mencionado.

Cabe subrayar que el artículo 55 señala los requisitos “para ser diputado”, no “para ser elegido diputado”. De esta suerte, puede verse que la incompatibilidad que se plantea no está referida tan sólo al trámite electoral, sino al ejercicio mismo de la función. De aquí puede inferirse que, contra lo que en algunos casos se ha supuesto, la reforma de 1933 estableció la necesidad de que la separación del cargo que inhabilitaba para ser elegido diputado tuviese un carácter definitivo. Esta misma exigencia se plantea por cuanto hace a los funcionarios señalados en el segundo párrafo: secretarios de gobierno, magistrados y jueces federales o locales.

Además, la reforma de 1933 introdujo un nuevo párrafo, que figura como segundo en la fracción V. De acuerdo con este párrafo, los gobernadores de los estados no podrán ser elegidos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo que les corresponda ejercer el cargo, aun en el caso de separarse definitivamente del puesto.

Así, a través de la fijación cada vez más precisa de los requisitos de elegibilidad, se ha asegurado la autonomía de criterio del legislador y se ha reducido la posibilidad de utilización de un cargo de gobierno para influir electoralmente en un proceso de integración del Congreso. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 7.1, incisos b al h) ha adicionado las siguientes limitaciones con los mismos propósitos: No ser consejero magistrado en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, ni magistrado, juez instructor o secretario en el Tribunal Federal Electoral, ni pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; asimismo, no ser consejero en el Consejo General o consejero ciudadano ante los consejos locales o distritales del Instituto, salvo que se separe seis meses antes de la elección; no ser presidente municipal o delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas

funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección; no ser diputado local, ni representante ante la Asamblea del Distrito Federal, salvo que se separe de sus funciones con tres meses de anticipación, y no ser representante de partido político ante el Consejo General o ante los consejos locales o distritales del Instituto, salvo que también se separe tres meses antes de la elección.

En noviembre de 1932 se dio lectura, en la Cámara de Diputados, a la iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario (PNR), relativa a una serie de modificaciones a los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 83, 84, 85 y 115.

Esa iniciativa del PNR señalaba que la convención del partido, llevada a cabo en Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre anterior, se aprobó la incorporación del postulado revolucionario de la no reelección a la declaración de principios de ese partido. Este postulado antirreeleccionista incluyó los siguientes aspectos:

1o. El ciudadano que hubiera desempeñado el cargo de presidente de la República como constitucional, interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podría volver a ocupar ese cargo;

2o. El gobernador constitucional designado por elección popular directa, en un proceso ordinario o extraordinario, en ningún caso y por ningún motivo podía ocupar el cargo, ni aun con el carácter de interino, provisional o sustituto;

3o. Nunca podrían ser elegidos, para el periodo inmediato, el gobernador sustituto constitucional, o el designado, para cumplir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional;

4o. Los gobernadores no podrían ser electos senadores o diputados durante el periodo de su encargo;

5o. Los senadores o diputados tampoco podrían ser reelectos para el periodo inmediato. En este sentido se estableció que los diputados y senadores suplentes podrían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre y cuando no hubieren estado en el ejercicio de sus funciones, en tanto que los senadores y diputados propietarios no podrían ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes;

6o. Los diputados de las legislaturas de los estados tampoco podrían ser electos para el periodo inmediato, con las mismas restricciones que se

funcionarios. Sin embargo, el dictamen reconocía que era necesario buscar la manera de establecer compage entre la conservación de las tradiciones y las ventajas de la no reelección, que consideraban evidentes. Por esto mismo el dictamen agregaba que la no reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo traería consigo un grave inconveniente, porque siendo muy numerosos en sus grupos colegiados, con dificultad se podría encontrar en cada periodo una generación de personas aptas para ejercer las importantes funciones de la representación popular.

El debate a que dio lugar esta iniciativa del PNR debe figurar también entre uno de los más esclarecidos que se hayan significado en las últimas décadas del parlamentarismo mexicano. Ezequiel Padilla, por ejemplo, expresó con elegancia y erudición histórica y jurídica los inconvenientes de ampliar el periodo constitucional de los diputados y de los senadores supuesto que de esa forma se extendía también el periodo durante el cual los ciudadanos mexicanos deberían permanecer en actitud pasiva y sin poder manifestar sus opiniones y ejercer sus derechos electorales. Padilla señaló, igualmente, que al establecer estos periodos más amplios y, por tanto, limitar la participación electoral de los ciudadanos, se disimula sensiblemente la capacidad de la oposición para desarrollarse de manera estructurada y consistente, y “una democracia sin partido de oposición es una comedia”. Si en las próximas cámaras, decía Ezequiel Padilla, no se sentaran en los escaños de la Cámara de Diputados elementos de la oposición, habría dado comienzo al fracaso del esfuerzo de la vida institucional mexicana, “porque un partido necesita para gobernar que otro partido lo vigile y lo censure”.

A su vez, el diputado Gonzalo Bautista destacó que la reforma propuesta por el PNR tendía a disminuir las facultades del Poder Legislativo Federal Mexicano, y señaló con toda crudeza que la Cámara de Diputados no contaba, en realidad, con los elementos de fuerza necesarios para equilibrar su poder con el del Ejecutivo; de ahí que hubiera surgido la necesidad de vivir siempre dentro del vicioso sistema de las facultades extraordinarias desde la época en que se aprobó la Constitución de 1857.

Por su parte, el diputado Antonio Trigo preguntó a la Asamblea que si por ahorrar o economizar lo que llamó “un puñado de lentejas”, era necesario privar al electorado de las posibilidades de participación frecuente para definir quiénes le representarían ante las respectivas Cámaras.

El punto de vista opuesto fue sustentado por el diputado Luis León, quien afirmó que frente a un Ejecutivo con un periodo de seis años, los diputados

señalaron en el punto anterior, por cuanto hace a los propietarios y a los suplentes;

7o. Los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos, elegidos popularmente, tampoco podrían ser reelegidos para el periodo inmediato;

8o. La duración del periodo de los diputados sería de tres años, y la de senadores de seis, renovándose la Cámara de estos últimos totalmente, y no por mitad como se hacía hasta la fecha.

Señalaba también la iniciativa formulada por el PNR que, en acatamiento de las resoluciones de la convención llevada a cabo en Aguascalientes, el Comité Nacional Ejecutivo iniciaba, ante las Cámaras de Senadores y Diputados, las reformas constitucionales necesarias para la aplicación del principio de la no reelección.

El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados señaló que con la iniciativa propuesta por el PNR se trataba de consagrar, en la Constitución, el principio de no reelección de una manera rígida para el Ejecutivo de la Unión y los ejecutivos de las entidades federativas, y en forma restringida por lo que se refería a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, a los diputados federales y locales y a los senadores, ampliando, por otra parte, el periodo para la actuación de los miembros del Poder Legislativo Federal.

Las comisiones convenían en que, con la historia en la mano... debemos decir que la reelección en nuestro medio social y político es un atentado a nuestra democracia; que la movilización obligada de los titulares del Ejecutivo se hace necesaria como garantía para la libertad de sufragio; que el gobierno de un hombre solamente debe durar lo estrictamente indispensable para que no le sea posible organizar su despotismo; y que la no reelección debe ser, con el sufragio efectivo, necesario antecedente de la no imposición.

Respecto de la no reelección de los integrantes del Poder Legislativo, tanto federal como local, el dictamen reconoce que no existen antecedentes en la historia constitucional mexicana, y que realmente podrían presentarse algunas dificultades porque los pueblos necesitan conservar en la persona de sus representantes el espíritu de la ley y de la jurisprudencia y, a ello justamente, a la conservación de ese espíritu, se opone la movilidad de esos

con un periodo de dos años representarían a un Poder Legislativo débil y que, por lo mismo, la ampliación del periodo de los diputados y de los senadores debería realizarse de manera conjunta para equilibrar la ampliación del periodo correspondiente al presidente de la República. A este respecto, el propio diputado Luis León recordó que nuestro sistema de gobierno es de carácter presidencial y no parlamentario; que esto quedó acreditado cuando, con motivo de la nueva Constitución de Querétaro de 1917, se suprimió uno de los periodos anuales de sesiones ordinarias del Congreso.

En el Senado el dictamen correspondiente se basó en los siguientes puntos favorables a la reforma constitucional:

1. Se decía, en primer lugar, que extinguida la causa de excepción que había dado lugar a la modificación constitucional para favorecer a Obregón, era llegado el momento de restablecer el texto de la Constitución como se encontraba en su momento original;

2. En segundo término, se señalaba que debía ampliarse la capacidad electoral pasiva, esto es, la de ser elegido, para defender mejor el sufragio y superar la explicable desconfianza de una considerable parte de la colectividad electora;

3. En seguida se agregaba que con un sufragio mejor defendido, y por lo mismo más auténtico, se proporcionaría al pueblo mexicano una base firme para la vida legal de sus instituciones;

4. La ampliación de los periodos electorales, tanto de los senadores como de los diputados al Congreso de la Unión, se consideraba, en aquel momento, a título experimental para orientar mejor la actividad de los representantes ante el Congreso, ya que la prohibición de su reelección inmediata, en caso de ser aceptada, podría privar a diputados y senadores de un mayor tiempo continuo de preparación. De esta suerte, se consideraba que la medida de la prohibición de reelección inmediata debía ser adoptada con un carácter experimental hasta en tanto se estableciesen fehacientemente las bondades o las desventajas del sistema;

5. La renovación total de la Cámara de Senadores tendría como directa consecuencia la supresión de indeseables desigualdades entre senadores y presuntos senadores, por lo que se refería a la calificación de credenciales y a la discriminación entre senadores antiguos y nuevos, respecto a la fuerza adquirida por el tiempo que los primeros hubieran estado en el ejercicio de las funciones senatoriales.

Aun cuando la iniciativa para establecer la reelección en 1964 no llegó a plasmarse en el texto, es pertinente reseñarla aquí, pues en su momento polarizó las opiniones políticas y trajo aparejada una serie de argumentos, todavía latentes, a favor de la reelección ilimitada de los legisladores.

En octubre de 1964 la diputación del Partido Popular Socialista presentó una iniciativa para adicionar el artículo 54 con una fracción VI, que a la letra decía: “Los diputados podrán ser reelectos”. El dictamen de las comisiones respectivas, que fue puesto a la consideración de la Cámara el 27 de diciembre de ese mismo año, estaba redactado en estos términos:

Artículo 59. Los senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los diputados al Congreso no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes. Estas normas se aplicarán conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo.

Entre la propuesta original del Partido Popular Socialista (PPS) y el dictamen de las comisiones camerales hubo dos principales diferencias: una concerniente a la localización del precepto. La propuesta consistía en añadir una fracción al artículo 54; el dictamen se refirió a una reforma del 59 por considerar —con razón— que por motivos de técnica jurídica ése era el mejor lugar para introducir la reelección de todos los diputados —propósito al cual parecía referirse la iniciativa del PPS— y no sólo de los de partido, a quienes el artículo 54 hacía alusión. La otra diferencia radicaba en que se admitía la reelección sucesiva, pero por un solo periodo, en tanto que la iniciativa original la contemplaba de manera irrestricta. La asamblea aprobó el dictamen.

En el siguiente periodo ordinario de sesiones el Senado tomó conocimiento de la iniciativa proveniente de la Cámara de Diputados y, sin discusión, acordó rechazar —con el voto unánime de los asistentes— la iniciativa originada en la Cámara de Diputados. Al regresar el asunto a esta última, se resolvió, no sin denostar al Senado por su precipitado proceder, archivar el proyecto hasta mejor momento.

Veamos ahora las razones que motivaron la iniciativa y las que dieron lugar a su rechazo por parte del Senado:

•

Argumentos en favor.

1. De carácter jurídico. Antes de 1932 la reelección de los diputados nunca había sido restringida. Ni siquiera en el texto de 1917. Es cierto que la Revolución de 1910 se llevó a cabo bajo el lema "Sufragio Efectivo. No Reelección", acuñado por Francisco I. Madero; pero tanto la petición de un sufragio que realmente contase, como la restricción de reelección, estaban referidas a un momento y circunstancia muy particulares, pues durante la prolongada dictadura del general Porfirio Díaz la tónica dominante fue, precisamente, la violación generalizada del sufragio y la reelección sistemática de Díaz. Al redactarse la Constitución de 1917 se tuvo en cuenta lo anterior y se proscribió la reelección presidencial; no así, quedó abierta la posibilidad para que los legisladores se reeligieran.

2. De carácter técnico. La posibilidad de una reelección sucesiva beneficiaría a la nación, toda vez que los cuadros legislativos se "profesionalizarían", mejorando, por ende, el rendimiento de su trabajo y la calidad de sus resultados.

Argumentos en contra.

La réplica del Senado a esos planteamientos se centró, específicamente, en la exaltación de los triunfos democráticos del Estado mexicano, que se habían obtenido aun sin la reforma propuesta por los diputados. La conclusión se formuló en los términos siguientes:

Las suscritas comisiones (del Senado) consideran que si la actual Constitución ofrece los medios jurídicos de bien probada eficacia, para lograr en esta hora el desenvolvimiento cívico que es anhelo común de los mexicanos (...) dicha reforma es actualmente innecesaria.

El artículo 58 original establecía la duración de cuatro años para los senadores, y la renovación, por mitad, cada dos años, de la Cámara que éstos integraban. Al pasar la definición del término para el ejercicio del encargo al artículo 56, que ya hemos visto, se suprimió, igualmente, la renovación, por mitad, cada bienio, y por lo mismo el artículo 58 fue modificado para establecer los requisitos exigibles para ser elegido senador que, hasta 1933, cuando esta reforma también se llevó a cabo, aparecían en el artículo 59.

La renovación por mitades, en la Cámara de Senadores, constituye una práctica que el Constituyente mexicano tomó de la Constitución norteameri-

cana, y que desde muchos puntos de vista representaba un elemento de continuidad en el ejercicio de la función legislativa desempeñada por los senadores. La reforma de 1986 promovida por el presidente Miguel de la Madrid restablece la elección por mitades en el Senado, con el claro propósito de aumentar el grado de autonomía de ese órgano del Legislativo.

En 1972 este artículo fue objeto de una nueva reforma, referida solamente a la determinación del límite mínimo de edad para ser senador, disminuyendo al anterior de 35 años al actual de treinta. El presidente expresó, en su iniciativa, que la exigencia de haber cumplido 35 años ya no correspondía al presente, aunque seguía siendo válido demandar una mayor experiencia cívica para integrar el Senado que para formar parte de la Cámara de Diputados, pues el primero es una asamblea "cuya función equilibradora exige una profunda práctica política".

3. *Interacción y control de poderes*

Como es bien sabido, la clásica teoría de la repartición del poder adolece de muchas deficiencias, y si bien en buena medida seguimos hablando del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esto obedece más a un lenguaje convencional que a una realidad jurídica y política. En efecto, a los diferentes órganos del poder les corresponde el ejercicio de diversas funciones, entre las cuales se incluyen muchas veces las de elaborar disposiciones normativas, aplicarlas y dirimir conflictos.

Iniciativas de leyes. En los términos del artículo 72, fracción I, el presidente de la República puede iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.

Veto. En los términos del artículo 72, incisos *b)* y *c)*, se otorga al presidente de la República la facultad de vetar los proyectos aprobados por el Congreso.

El inciso *b)* del referido artículo 72 establece que se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no sea devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de diez días útiles, a menos que, corriendo este término, el Congreso cierre o suspenda sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá realizarse el primer día útil en que el Congreso vuelva a reunirse.

Hipótesis distinta es la que contempla el inciso *c)* del artículo 72, supuesto que aquí sí se plantea que el proyecto de ley o decreto desechado en

todo o en parte por el Ejecutivo, sea devuelto con su observaciones a la Cámara de origen y sólo si en ésta fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de sus votos y esa misma mayoría se diese en la Cámara revisora, el proyecto sería devuelto al Ejecutivo, quien deberá promulgarlo. Es llamativo que el Constituyente haya incluido para este caso una mayoría calificada especial, que contrasta con la mayoría calificada simple que contiene el artículo 135.

A diferencia de Estados Unidos, en México no se desarrolló el veto legislativo, que consiste en la práctica, por parte del Congreso, de bloquear el ejercicio de las facultades conferidas al presidente. En todo caso, esta práctica originada durante el gobierno del presidente Hoover, en 1932, recientemente fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de ese país.

Periodos de sesiones. El texto original del artículo 66 de la Constitución de 1917 establecía que el periodo ordinario de sesiones del Congreso no podría prolongarse más allá del 31 de diciembre. Sin embargo, de conformidad con una significativa reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales, publicada en el *Diario Oficial* del 7 de abril de 1986, se estableció un doble periodo de sesiones, el primero de los cuales se celebra del 1o. de noviembre hasta el 31 de diciembre, como máximo, y el segundo del 15 de abril hasta el 15 de julio, también como máximo. Con esta reforma se amplía razonablemente hasta cinco meses el tiempo que puede estar reunido ordinariamente el Congreso y se reduce el lapso de ocho meses en que permanecía en receso a intervalos aproximadamente de tres meses y medio, volviendo al sistema previsto —con fechas distintas— bajo la Constitución de 1857, lo cual fortalece al órgano legislativo y propicia un mejor desempeño de las tareas que tiene encomendadas.

Por otra parte, el propio artículo 66 prevé, igualmente, que si las Cámaras no se ponen de acuerdo para dar término a sus sesiones antes de las fechas indicadas, la resolución definitiva corresponderá al presidente de la República. Es importante subrayar que no se ha reglamentado si el presidente sólo tendría la opción de resolver el diferendo inclinándose por una de las dos posiciones que las Cámaras planteen o si, por el contrario, estaría en aptitud de sugerir una tercera fecha con la que pudiera no estar de acuerdo ninguna de las Cámaras.

Por cuanto hace a los periodos extraordinarios de sesiones previstos por los artículos 67, 79, fracción IV, y 89, fracción XI, la Constitución ha intro-

ducido un significativo cambio: en efecto, hasta antes de la reforma constitucional de 1923 el presidente podía convocar directamente a periodos extraordinarios de sesiones. A partir de esa reforma, la convocatoria correspondiente es formulada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión —por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes—, si bien el presidente de la República puede solicitar a la Comisión que emita la referida convocatoria, aunque para hacerlo la Comisión no necesita del requerimiento presidencial.

La modificación tuvo gran importancia toda vez que depende de la decisión de la Comisión Permanente del propio Congreso convocar o no a un periodo extraordinario de sesiones de cualquiera o de ambas Cámaras. De esta manera se protege la independencia del Congreso.

Informe presidencial. El artículo 69 de la Constitución establece que a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asista el presidente de la República y presente un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Algunos autores han controvertido acerca de si el presidente de la República debe o no leer su informe. En realidad la Constitución no obliga a que los presidentes den lectura a sus informes, de la misma manera que en el artículo 93 tampoco obliga a los secretarios del despacho y a los jefes de los departamentos administrativos a que hagan otro tanto, si bien también a éstos incumbe dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. La decisión del presidente Miguel de la Madrid, en el sentido de que los miembros de su gabinete informen de manera personal a las comisiones del Congreso, constituye un importante avance en la relación entre ambos poderes, que fortalece la estructura democrática del Estado mexicano.

Comparecencia de los miembros del gabinete e integración de comisiones de investigación. Además de la obligación de informar sobre el estado que guarden sus respectivos ramos, a que ya se hizo referencia en el punto anterior, el artículo 93 también establece que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos. Una reforma de 1974 amplió la obligación, de comparecer también, para los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas estatales de participación mayoritaria. El citatorio sólo podrá formularlo cualquiera de las Cámaras si tiene por objeto recibir un informe, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a los respectivos ramos y actividades. En 1977 se adicionó un tercer párrafo

al artículo 93, de conformidad con el cual las Cámaras, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros si se trata de la de Diputados, o de la mitad, si se trata de la de Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y los resultados de la investigación “se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”. Vemos, por lo mismo, que el artículo 93 contempla dos hipótesis: una, solicitar la comparecencia de los funcionarios ya mencionados para el solo efecto de que rindan un informe; otra, la de realizar investigaciones, pero sólo en el caso de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Entre ambas hipótesis se da una grande y significativa diferencia, pues en el primer caso el informe tiene un carácter público (a menos que la sesión en que este informe sea rendido tenga el carácter de secreta), mientras que en el otro, la Constitución expresamente establece que los resultados de la investigación sólo podrán hacerse del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Controles financieros. Los principales controles financieros a cargo del Legislativo son la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública. En cuanto a los dos primeros, en los términos de la fracción IV del artículo 74 constitucional, corresponde al Ejecutivo hacer llegar anualmente a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos —ya que ésta siempre funciona como Cámara de origen y el Senado como Cámara revisora— y los proyectos de presupuesto de egresos —cuya aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. A los anteriores cabe agregar, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 73 constitucional, la aprobación a cargo del Congreso de las bases para la celebración por el Ejecutivo de empréstitos sobre el crédito de la Nación, así como la aprobación de esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Por lo que hace a la revisión de la cuenta pública, las reformas de 1977 al artículo 74, fracción IV, constitucional han contribuido a establecer el alcance de dicha facultad, teniendo por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Para el efecto, la Cámara de Diputados se auxilia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se encarga de determinar las responsabilidades que resulten y proceder de acuerdo con la ley, si aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos.

Facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar

El artículo 49 de la Constitución establece la separación de poderes, y declara que el ejercicio del Legislativo no podrá depositarse en un solo individuo, con las excepciones del artículo 29 y del segundo párrafo del artículo 131.

Ese párrafo admite que el Ejecutivo sea facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación que el propio Congreso haya expedido, así como para crear otras y para restringir o prohibir las importaciones o el tránsito de productos, artículos y efectos.

Tales facultades se pueden utilizar cuando se estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía nacional, la estabilidad de la producción o de realizar "cualquier otro propósito" en beneficio del país. Se entiende, desde luego, y así se ha aplicado, que este "otro propósito" debe ser de la misma naturaleza de los antes apuntados, pues de otra suerte se desbordaría el límite impuesto por el artículo 49.

Del uso que el Ejecutivo haga de las facultades concedidas deberá informar al Congreso al enviar el presupuesto fiscal de cada año.

La mayor parte de la doctrina mexicana reconoce que existen esas dos posibilidades para utilizar facultades extraordinarias; sólo algunas personas opinan que la proscripción de tales facultades es absoluta, aunque en realidad con esa interpretación se interpola a la propia Constitución.

Debido a la excesiva utilización de las facultades extraordinarias para legislar, el presidente Cárdenas decidió enviar al Congreso una iniciativa para adicionar el artículo 49. Es importante comprobar el reconocimiento que, en la propia iniciativa, se hace del exceso en cuanto a su utilización:

Ha sido práctica inveterada —decía el presidente Cárdenas— que el Presidente de la República solicite al H. Congreso la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramos, facultándose así la expedición de leyes que se han estimado inaplazables para regular nuevas situaciones y para que la colectividad del Estado pudiera desenvolverse en concordia con las necesidades del país. La administración que presido estima que la continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las ac-

tividades del poder legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave, el sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución...

Para enmendar esa situación la iniciativa proponía adicionar el artículo 49, cuyo segundo párrafo quedaría redactado así:

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

Como se ve, la adición no decía nada que no estuviese ya contenido por el texto original. En realidad, no vino a significar sino una reiteración de una limitación que ya existía.

Eso no obstante, el Congreso acogió la iniciativa con gran beneplácito. El dictamen respectivo estimó "plausible" la actitud del presidente de la República. Esta adición propuesta por el general Cárdenas al artículo 49 ha sido considerada, sutilmente, por Antonio Martínez Báez, como una derogación por ley escrita de una costumbre que a su vez había derogado a la ley escrita.

La segunda reforma sí tuvo mayor importancia y dio lugar a un intenso debate parlamentario. El 5 de diciembre de 1950 el presidente Miguel Alemán presentó al Congreso una iniciativa de reforma al artículo 131 constitucional, de acuerdo con la cual:

El Ejecutivo queda facultado para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión; crear y suprimir las propias cuotas, así como restringir y aun prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda, la determinación de los precios y de proteger la producción nacional, así como cualquier otro propósito en beneficio del país.

Con esta adición se pretendía dar mayor flexibilidad a la imposición fiscal. Correspondía a la necesidad de sustraer ciertas determinaciones legislativas

de carácter eminentemente técnico, a la competencia deliberativa de un órgano de composición heterogénea y no siempre muy calificado.

El dictamen respectivo entendió que las atribuciones que ese párrafo del artículo 131 concedía al Ejecutivo se desenvolverían dentro de las leyes, marcos que el propio Legislativo dictase. Además, el dictamen presentado para su discusión en la Cámara de Diputados, también, y como consecuencia de la iniciativa presidencial, proponía una reforma a la última parte del artículo 49, de acuerdo con la cual “en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán al Ejecutivo facultades para legislar”.

Concluye así la evolución de ese precepto constitucional que, actualmente, establece una doble posibilidad para que el presidente de la República sea investido con facultades extraordinarias para legislar, por parte del Congreso de la Unión:

- a) Que sea de acuerdo con el artículo 29, que se refiere a la suspensión de garantías individuales, o
- b) Que sea de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 131, que se refiere a las facultades impositivas del Ejecutivo.

Ratificación de nombramientos. La Constitución confiere al presidente la facultad de realizar una serie de nombramientos, algunos de los cuales requieren de la ratificación del Congreso. Este es el caso tratándose de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda, para lo cual se requiere la aprobación del Senado de la República (artículo 89, fracciones III y IV, y artículo 76, fracción II). Encontrándose el Senado en receso, la facultad de ratificación de los nombramientos presidenciales la puede ejercer la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (artículos 89, fracción XVII, y 79, fracción VII).

Ratificación de los acuerdos internacionales. Es facultad del presidente de la República dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos, en todo caso, a la ratificación del Senado de la República (artículo 89, fracción X, y 76, fracción I). El requisito de la ratificación por parte del Senado se explica, en este caso, si se tiene en cuenta que en los términos del artículo 133 los tratados celebrados o que se celebren por el presidente de la República con la aprobación del Senado,

constituyen, conjuntamente con la Constitución y las leyes del Congreso que emanen de la propia Constitución, la ley suprema de toda la Unión, y su contenido vincula a los jueces de cada Estado, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan surgir entre las respectivas constituciones locales y la Constitución, sus leyes reglamentarias y orgánicas y los tratados internacionales.

Teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, fue por lo que el Constituyente otorgó al Senado la potestad de ratificar o no los acuerdos internacionales celebrados por el presidente. Se entendía que este cuerpo colegiado, al actuar como representante de los intereses de las entidades federativas, era el único que debía pronunciarse a propósito de la ratificación de los tratados y convenios internacionales.

Con motivo de las reformas de 1977, la fracción I del artículo 76 amplió las facultades exclusivas del Senado, el cual quedó investido con la atribución de analizar la política exterior desarrollada por el presidente de la República. El fundamento del análisis sería el informe anual presentado por el presidente y el correspondiente al secretario del despacho. De hecho, con esta modificación sólo se recogió en la letra constitucional una práctica, tradicionalmente observada por el Congreso mexicano, que consiste en realizar un análisis del informe presidencial. Al respecto, cabe mencionar que, con fecha 11 de mayo de 1988 se publicó en el *Diario Oficial* la reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional, que establece ciertos principios normativos que deben regir la dirección de la política exterior a cargo del Ejecutivo —cuyo análisis corresponde al Senado—, como son:

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

Desaparición de poderes. De acuerdo con la fracción V del artículo 76, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, corresponde al Senado declarar que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional. Este nombramiento se hace a partir de una terna propuesta por el presidente de la República. Encontrándose el Senado en receso, corresponde a la Comisión Permanente realizar la designación del gobernador provisional.

Facultad reglamentaria. La fracción I del artículo 89 constitucional confiere al presidente la facultad de ejecutar las leyes “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. De esta fracción se ha derivado lo que la doctrina denomina como facultad reglamentaria, merced a la cual el presidente ejerce una importante actividad de carácter normativo.

Cabe señalar que, de conformidad con la naturaleza del Estado federal mexicano previsto constitucionalmente, al Congreso de la Unión le corresponden las facultades no sólo para legislar en aquellas materias expresamente conferidas a la Federación sino para hacerlo —con base en los artículos 73, fracción VI, y 124 constitucionales— en todo lo relativo al Distrito Federal, por lo que al Ejecutivo, en los términos del texto original de la Constitución de 1917, se le había atribuido la facultad de reglamentar no sólo las leyes federales sino también las emanadas del Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal. Sin embargo, a partir de una significativa reforma a la referida fracción VI del artículo 73 constitucional, publicada el 10 de agosto de 1987 y ratificada en la de 6 de abril de 1990, se descentralizó la facultad reglamentaria del presidente de la República en ciertas materias relativas al Distrito Federal para conferírsela a un cuerpo colegiado, plural y representativo, denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En efecto, de acuerdo con la reforma invocada, se establece la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana, integrada con 40 miembros electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 26 electos según el de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal; previéndose dos periodos ordinarios de sesiones. Entre las facultades más importantes de la Asamblea está la de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades de los habitantes de dicha entidad en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento

de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social, y acción cultural. Igualmente, se prevé para la Asamblea la facultad de iniciar, ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, así como la de aprobar, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior.

Precisamente, hasta el inicio de su segundo periodo de sesiones correspondiente al 16 de abril de 1991, la Asamblea, además de su propio reglamento, ha aprobado los siguientes: Limpia; Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos; Tránsito; Servicio de Agua y Drenaje; Atención de Minusválidos; Reclusorios y Centros de Readaptación Social; Transporte Urbano de Carga; Protección de los no Fumadores; Protección Civil; Estacionamientos Públicos, y Medalla al Mérito Ciudadano.

Por otra parte, aun cuando no se traducen en atribuciones normativas, es oportuno destacar que, de conformidad con la propia reforma constitucional y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada el 2 de febrero de 1988, la Asamblea está facultada también para realizar funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población del Distrito Federal y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles. En este sentido, la Asamblea está facultada para proponer al presidente de la República la atención de problemas prioritarios del Distrito Federal; recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, para ser considerado por la Cámara de Diputados durante la revisión de la cuenta pública de esta entidad; citar a los titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno de la entidad; convocar a consulta pública sobre cualesquiera de las materias de su competencia; formular las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea a las autoridades administrativas competentes para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su

acción de gestoría ciudadana; analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión, y aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que haga el presidente de la República. Asimismo, se prevé que a la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Responsabilidad de los servidores públicos. El artículo 111 de la Constitución dispone que para proceder penalmente contra los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de despacho, los jefes de departamentos administrativos, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado; en caso afirmativo, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen en arreglo a la ley.

Por lo que concierne al juicio político, además de los funcionarios mencionados, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales, o sus equivalentes, de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y de fideicomisos públicos, pueden ser sujetos de dicho juicio cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Para este efecto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta de los miembros presentes de aquella Cámara. Al conocer la acusación, la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia y aplicará la sanción que corresponda —ya sea la destitución del servidor público y/o su inhabilitación hasta por ocho años para desempeñar otra función pública— mediante resolución de las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión (artículos 109, fracción I, y 110).

Ausencia del territorio nacional del presidente de la República. Para que el presidente de la República pueda ausentarse del territorio nacional es re-

quisito imprescindible que cuente con la autorización del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, estando aquél en receso. En sus términos originales el artículo 88 confería esta atribución solamente al Congreso de la Unión; pero, considerando los inconvenientes de convocar a periodos extraordinarios de sesiones para autorizar la salida del presidente de la República, cada vez que los compromisos internacionales de éste le obligaban a trasladarse al extranjero, fue introducida una reforma en 1966, que también facultó a la Comisión Permanente del Congreso para concederle el permiso correspondiente.

Guardia Nacional. En los términos de los artículos 76, fracción IV, y 79, fracción I, corresponde al Senado de la República o, en sus recesos, a la Comisión Permanente del Congreso dar su consentimiento para que el presidente disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados y fije la fuerza necesaria.

Dentro del sistema constitucional mexicano también se dan casos en que los tres órganos del poder tienen entre sí relaciones de control.

Nombramientos judiciales. Corresponde al presidente de la República someter el nombramiento y las solicitudes de licencia y renuncia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, según el caso (artículos 89, fracción XVIII, 79, fracción V, 96, 98 y 99).

Previene el artículo 96 que la Cámara de Senadores debe decidir acerca de la propuesta de nombramiento en un término improrrogable de diez días y si nada resuelve se tiene por aprobado el nombramiento. En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, corresponde al presidente hacer un tercer nombramiento que, con carácter provisional, surte efecto desde luego y sólo es sometido a la aprobación del Senado en el siguiente periodo ordinario de sesiones.

En cuanto a las faltas temporales de los ministros, sólo procede la intervención del presidente y del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, cuando la ausencia exceda de un mes. En los demás casos las faltas temporales son suplidas por los ministros supernumerarios.

Por cuanto hace a los casos de renuncia, señala la Constitución que ésta únicamente procede por causas graves y debe ser sometida al presidente de

la República. Sólo si éste la acepta, la envía para su aprobación al Senado, o, en su defecto, a la Comisión Permanente del Congreso.

Por lo que se ve, tanto la designación como los permisos para ausentarse temporalmente y la aceptación de la renuncia de los ministros de la Corte, están sujetos a la intervención del presidente y del Senado de la República.

4. *Conclusión*

El estudio de las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo no se agota con la revisión del marco normativo que las rige. La conformación del Legislativo tiene enorme repercusión en su actividad. Un congreso compuesto de políticos rutinarios no puede ser otra cosa que el espejo de sus integrantes; lo mismo vale decir si se trata de inexpertos o de dogmáticos. La responsabilidad política de participar en un órgano representativo de la nación se ve con frecuencia desvirtuada por actitudes de sumisión no pedida o de irreflexión no esperada.

El Estado moderno ha presenciado el surgimiento de los partidos políticos como un importantísimo componente de los órganos del poder. Auténticos intermediarios entre el elector y el elegido, los partidos tienen su propia inercia y su íntima mecánica de decisiones. Allí participan los cuadros directivos, pero esas decisiones se proyectan sobre los órganos constituidos del Estado, a los que muchas veces pretenden aherrojar. En el caso de los congresos —del mundo organizado conforme al modelo constitucionalista— la disciplina del partido ha tendido a superponerse a la lealtad debida al elector. Esto vicia debates y votaciones.

Otro aspecto que hace depender al representante nacional de la estructura del partido o administrativa es la limitación en cuanto al apoyo técnico para su gestión. Cuando la información y los análisis fluyen a través de entidades comprometidas, reflejan puntos de vista antes que hechos objetivos. De ahí que se haga cada vez más necesario contar con elementos de apoyo parlamentario propios del órgano Legislativo.

Así, la independencia del legislador se convierte en un punto fundamental para su relación con el Ejecutivo. Las convergencias y divergencias producto de la convicción alimentarán una sólida y responsable participación política. No se puede esperar la independencia dentro de la dependencia, ni la libertad dentro del dogmatismo. Significativamente, en México han ejercido un mayor

grado de libertad los legisladores cuyo partido hace gobierno, que quienes lo ponen. Esto es empíricamente comprobable. El grado de negociación interna es muy elevado.

Esto no desvirtúa, por supuesto, el valor de la oposición. Al contrario: la intensidad del debate refuerza toda estructura democrática. Lo que ocurre es que los diversos bloques parlamentarios tendrán que convertirse, progresivamente, más en generadores que en receptores de las decisiones políticas de sus correspondientes partidos. Este será el inequívoco resultado de haber ampliado a quinientos el número de integrantes de la Cámara de Diputados. Se generará una masa crítica en el interior de cada partido que reclamará cada día mayor participación interna y se resistirá a consignas y estereotipos. La reforma política del presidente Adolfo López Mateos auspició que los partidos influyeran en el Congreso; la reforma política de los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari auspiciará que el Congreso influya en los partidos.