

II. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO*

1. FORMA DE GOBIERNO

A. *El presidente de la República: jefe de Estado y jefe de gobierno*

La Constitución regula el Poder Ejecutivo en el título tercero, capítulo III, compuesto de los artículos 80 al 93. En el artículo 80, la ley fundamental señala: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará *presidente de los Estados Unidos Mexicanos*”. En el artículo siguiente establece que el presidente de los mexicanos es un funcionario electo por voto directo de los ciudadanos, y en el 83 dispone que lo es por un periodo determinado de seis años sin posibilidad de reelección. Estos tres artículos hacen del sistema político de México una república, que se diferencia de la modalidad alternativa de organización política constitucional que conocen las democracias occidentales y que en el siglo XIX se pretendió instituir en México: la monarquía.

En Iberoamérica la monarquía sólo se conserva en España, cuyo jefe de Estado —el rey— es un cargo hereditario que se ejerce en forma vitalicia. Por contraste al Reino de España, en nuestro país con los indicados tres artículos se cumple la decisión política fundamental de

* Capítulo elaborado por Daniel Barceló Rojas, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

los mexicanos expresada en el artículo 40 de la Constitución que dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República”.

Cabe destacar que el artículo 87 de la Constitución dispone que el presidente de la República, al entrar a ejercer su encargo, debe otorgar su palabra de honor a los mexicanos de fidelidad a la ley fundamental y a los intereses de toda la nación; sin embargo, en los diversos preceptos del citado título tercero, capítulo III, y en otros tantos más ubicados en distintas partes de la Constitución, la doctrina académica identifica dos tipos de responsabilidades del presidente de la República —que es importante distinguir porque le imponen comportamientos distintos—. Por un lado, se encuentran las responsabilidades que debe cumplir como “jefe de Estado”, de aquellas otras que tiene encomendadas en su carácter de “jefe de gobierno”. En tanto jefe de Estado, el presidente de México debe conducirse con las miras más elevadas de altruismo a la cosa pública o “Res pública” como la denominaron los romanos que acuñaron el concepto, esto es, la conducta del jefe del Estado ha de ceñirse a lo que se llama “ética republicana”. El presidente debe buscar con sus acciones y con su ejemplo fomentar y preservar la unidad de los mexicanos, mediante el mantenimiento de los grandes consensos esenciales que el pueblo de México ha fraguado en luchas civiles o con potencias extranjeras en doscientos años de vida independiente en nuestros tres momentos históricos —Independencia, Reforma y Revolución— que se encuentran plasmados en los artículos 39 y 40 de la Constitución. Como jefe de Estado debe hacer todo aquello que sea necesario para unir la trayectoria vital de los mexicanos del pasado, con los del presente y los del porvenir —debe preservar lo que nos hace ante el mundo y ante nosotros mismos la República mexicana—, con un pueblo, un territorio y un Estado.

Para cumplir los fines de su encomienda, el jefe del Estado debe conducir su vida pública, y aún la privada, orientado por la ética republicana que antepone los intereses del Estado mexicano a los parciales que tiene como individuo y como jefe de familia; el jefe del Estado debe situarse por encima de los intereses de los partidos políticos —incluidos los de su propio partido— y de su entidad federativa de origen. En cambio, como jefe de gobierno sus decisiones y actuación han de estar impregnadas de la filosofía política del partido político al que pertenece, y sujetarse a su programa de gobierno —o al de la coalición de gobierno— que puede no ser coincidente, e incluso ser contrario, con los postulados de políticas públicas de otros partidos políticos. Ello le obliga a enfrentarse en la arena pública con otros actores políticos constituyéndose él mismo como factor de división. En su capacidad de jefe de gobierno, por disposición de la Constitución, tiene que haber participado y ganado la elección para presidente como candidato de un partido político, en la competencia para gobernar entre distintos partidos políticos según las reglas establecidas en el artículo 41 constitucional, y una vez en el cargo, debe cumplir el programa de gobierno en el que se ha de traducir su oferta electoral como candidato, lo que le lleva a enfrentarse a los miembros de otras formaciones partidistas. La Constitución en su artículo 35, fracción II, también otorga el derecho a los ciudadanos a postularse como candidatos independientes, lo que significa que no necesariamente tiene que estar afiliado a algún partido político; no obstante ello, deberá cumplir con un programa de gobierno que contenga las acciones públicas específicas que haya ofrecido a los ciudadanos —programa que inevitablemente estará impregnado de una posición ideológica que no será compartida e incluso será resistida por los actores políticos que piensan de una forma distinta—.

En otros países la jefatura de Estado y la jefatura de gobierno se encomienda a dos personas distintas, con potestades también diferentes establecidas en sus leyes superiores —por ejemplo, en el Reino Unido, en España, o en Alemania—. Por contraste en México, al igual que sucede en Estados Unidos, y en todos los países de América Latina, la jefatura del Estado y del gobierno recae en la misma persona, y las potestades que en una calidad u otra debe cumplir no están diferenciadas en la Constitución, sino que es la ciudadanía, con ayuda de la doctrina académica, la que establece tal distinción.

Como jefe del Estado mexicano el presidente de la República representa a los Estados Unidos Mexicanos ante los demás jefes de Estado del resto de los países del mundo. Y para ello se ha de guiar por los principios de política exterior señalados en el artículo 89, fracción X, de la Constitución, encaminados a preservar la soberanía nacional y la dignidad de los Estados Unidos Mexicanos en el concierto de las naciones. En el derecho internacional, México es uno solo hacia el exterior, y el presidente representa a toda la nación mexicana. Por otra parte, el presidente también encarna la unidad de los mexicanos al interior de la República federal, y para cumplir con tal función está llamado a trascender los intereses particulares locales que la división política propia de la organización federal promueve.

ACTIVIDADES

- *Investigar*: ¿Cuál ha sido la forma de gobierno que ha adoptado México en sus distintas constituciones a lo largo de sus 200 años de vida independiente?
- *Discutir*: Ponderar si es conveniente separar la figura del jefe de Estado y del jefe de gobierno en México, o mantener el esquema actual.

Comentar la concentración del poder como patología social en la literatura latinoamericana. Véase Mario Vargas Llosa, *La fiesta del Chivo*, Alfaguara, México, 2000.

- *Bibliografía*: Jorge Carpizo, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, año III, núm. 6 (julio-diciembre de 2006); Ignacio Torres Muro, “Jefe de Estado y jefe de gobierno en Europa: un esbozo”, en Luis López Guerra (coord.), *Constitución y desarrollo político*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

B. Elección y periodo de gobierno del presidente

El artículo 81 de la Constitución dispone que el presidente de la República debe ser electo directamente por el pueblo. Ello le otorga una gran legitimidad *por su origen* democrático, no igualado por ningún otro funcionario electivo del Estado mexicano. Pero además de esta fuerza que el presidente obtiene del voto directo del pueblo, de los tres poderes de la Unión, el Ejecutivo es el que cuenta con el número más elevado de funcionarios públicos —incluidas las fuerzas armadas— y ejerce un presupuesto mucho mayor que el de todos los demás poderes juntos. Precisamente por el enorme poder público de toda índole y recursos económicos que en él se deposita —y que puede incrementar *por el ejercicio* de su función que le concita el apoyo de los ciudadanos (cualidad conocida bajo el concepto de *auctoritas* en la República de Roma)—, el presidente de la República sólo puede ejercer el cargo por una sola vez en su vida y por un periodo nunca mayor a seis años. Ello evita que se pueda convertir en un dictador.

El tiempo es el control del poder más eficaz del sistema constitucional mexicano, que —tras un convulso siglo

XIX— se llevó al artículo 83 de la Constitución vigente durante el periodo de la Revolución, por impulso de don Francisco I. Madero contra la dictadura del general Porfirio Díaz que duró más de treinta años. Nuestra Constitución dispone que la acumulación de poder político por el presidente —sea para ejercer el Poder Legislativo y el Poder Judicial en adición al Poder Ejecutivo (artículo 49)— o su ejercicio por más de seis años (artículo 83), está prohibida. Ello por las razones de la historia de México que los estudiantes de derecho han estudiado en años anteriores. Esta indispensable técnica constitucional de control del poder de la que han prescindido países hermanos de América Latina, les ha sometido a dictaduras incompetentes y opresivas a principios del siglo XXI.

El presidente es el funcionario público más importante del país y tiene bajo su responsabilidad las decisiones de mayor trascendencia para la República. Por ello en el artículo 82 en sus distintas fracciones se exigen ciertos requisitos que debe reunir el ciudadano mexicano que se postula para competir para ese elevado cargo. El primero de ellos se refiere a que debe ser un ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, lo que en la práctica significa que ha de ser un ciudadano respetuoso del Estado de derecho ya que —como señala la Constitución, en el artículo 38— el derecho político a ser elegido puede ser suspendido por determinación judicial, por violar la Constitución y leyes de los mexicanos. Un segundo requisito que ha de cumplir un candidato a la Presidencia de la República se refiere a su origen nacional por nacimiento, y al de uno de sus padres, como técnica para garantizar el amor y lealtad a la patria. Para ejercer el poder público en bien de la patria es imprescindible quererla, y uno de los factores más importantes que contribuyen a ello es el lugar de nacimiento. También se exige un número de años de residencia inmediatamente anteriores a la elección, con el objeto de que la persona que ha de dirigir los destinos

de la nación conozca los problemas sociales, económicos y políticos, así como las aspiraciones de bienestar y progreso del pueblo mexicano. El artículo 82 también requiere que el presidente tenga al menos 35 años de edad el día de ser electo, para asegurar con ello un mínimo de experiencia profesional y vital que redunde en beneficio de los gobernados.

Otro requisito de elegibilidad es no pertenecer al Estado eclesiástico, porque los dirigentes religiosos típicamente buscan imponer su modo de vida que consideran como el más recto y apropiado, a veces siendo absolutamente intolerantes con modos de vida de otros credos religiosos o del modo de vida de quienes no profesan creencias religiosas. Nuestra experiencia nacional así lo indica. La historia de México del siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX ha estado marcada por la intervención de la Iglesia católica en los asuntos políticos del país. Y aún hoy en día el propósito de ésta y otras organizaciones religiosas de influir en la vida pública persiste, especialmente a través de la persona que conduce los destinos de la nación como presidente. Por ello se establecen requisitos de elegibilidad para tratar de evitar su subordinación política a un credo religioso particular ya que el Estado mexicano es laico de conformidad con los artículos 40 y 130 de la Constitución.

La Constitución también prohíbe a quien quiera postularse para el cargo de presidente ser miembro activo de las fuerzas armadas. Ello por el peligro que entraña que se use el ejército para fines políticos facciosos y la imposición de una dictadura militar, como ha ocurrido en el pasado de México. Finalmente, el citado artículo 82, con el propósito de garantizar la equidad en la competencia electoral, obliga a que los candidatos no sean altos funcionarios públicos del Poder Ejecutivo federal o de los estados —o de la Fiscalía de Justicia— el día de la elección y durante los seis meses previos a esa fecha.

C. El Poder Ejecutivo en la teoría de la división de poderes

La Constitución crea y dota de competencias a los tres poderes de la Federación en su título tercero, compuesto de los artículos 49 al 107 que se encuentran distribuidos en los cuatro capítulos que más adelante se nombran. También establece allí las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo para impulsar de manera coordinada las tareas de distinta índole necesarias para gobernar el país, así como la competencia de control sobre los actos de dichas autoridades a cargo del Poder Judicial, para garantizar que éstos sean conformes con la Constitución y las leyes. El título tercero de la Constitución se compone de cuatro capítulos, el capítulo I se denomina “De la división de poderes”, el capítulo II “Del Poder Legislativo”, el capítulo III “Del Poder Ejecutivo”, y el capítulo IV “Del Poder Judicial”.

El poder público en México se distribuye entre distintos poderes u órganos del Estado por dos razones: en primer lugar el poder público se divide para que se puedan administrar de mejor manera los asuntos públicos. La especialización de cada órgano en una función concreta y una carga de trabajo adecuada para cada uno de ellos facilita el cumplimiento eficaz de las tareas encomendadas y su calidad. Distribuir el trabajo en distintas unidades es una forma de organización administrativa para hacerlo mejor. Pero el poder público del Estado también se divide en entes separados —a los que llamamos “poderes” u “órganos”— por consideraciones de tipo político, no simplemente por razones de racionalidad administrativa. Dividir el poder es una técnica que busca que el poder público que el pueblo delega en sus gobernantes sea ejercido por éstos de manera inteligente para el bien del pueblo, y con sujeción al derecho para evitar la arbitrariedad. Con este objetivo político la Constitución en su artículo 49 divide

el poder público de la Federación en tres “poderes”: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Para explicar, justificar y prescribir la división de poderes como técnica de control del poder político se ha elaborado la “teoría de la división de poderes”, cuyo máximo divulgador ha sido Montesquieu. De acuerdo con dicha teoría en su versión original, concebida en los tiempos de las monarquías absolutas de Europa —que extendieron sus dominios hasta América—, el poder político concentrado en una sola persona propiciaba su abuso, devenía en tiranía. Y para evitar tal situación, indeseable para los gobernados porque ponía en grave peligro sus derechos y libertades públicas, el poder se debía dividir en distintos órganos —división que implicaba necesariamente el establecimiento de límites al poder que cada órgano ejerce—.

En México este modelo de ingeniería política se encuentra inscrito desde los albores de nuestro constitucionalismo y hasta la fecha. El artículo 49 de la Constitución federal vigente lo contiene literalmente de la siguiente manera:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 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 otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

La Constitución federal vuelve a prescribirlo para la organización política de los estados, al ordenar textualmente en el artículo 116 que “el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo

y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”.

La teoría de Montesquieu adoptada con ajustes por el constitucionalismo mexicano prescribe que el poder público se divide en tres departamentos o “poderes” a los cuales se les asigna en la Constitución sus respectivas competencias —de ahí que cada uno tiene límites, pues no pueden actuar sin tener competencia—. Cada poder debe ejercer sus propias competencias y no invadir las de otro —invasión que implica una violación a la Constitución—; por tanto, un poder debe incluso chocar contra otro poder para denunciar la violación constitucional y reivindicar sus potestades públicas cuando sean invadidas por éste —colisión que propicia la vuelta a la regularidad constitucional pues devuelve al poder intrusivo a su respectiva órbita de competencia—. Los poderes están separados el uno con respecto al otro para que pueda operar este sistema de control y restauración del orden constitucional por el choque entre poderes.

Ahora bien, cabe advertir al estudiante que esa realidad de la separación tajante de poderes sobre la que descansaba la teoría de Montesquieu, ha cambiado. Hoy en día es fácil observar que el Poder Ejecutivo antes que adversarios cuenta con verdaderos aliados en el Poder Legislativo. Ello es así porque ha habido una mutación en el modelo constitucional por el surgimiento de los partidos políticos en la escena pública. En su concepción original, la teoría de la división de poderes que se trasladó al constitucionalismo mexicano del siglo XIX era contraria a la actuación de las “facciones” en la arena política, esto es, a lo que hoy describiríamos como partidos políticos. En tiempos de los albores del constitucionalismo, la democracia representativa era operada sin intermediarios por ciudadanos, de tal manera que efectivamente podía en la teoría y en la práctica hablarse de una separación del ele-

mento humano que encarnaba el Poder Ejecutivo, de aquellos que integraban el Poder Legislativo —lo que facilitaba que pudiesen disentir diametralmente sobre cuestiones constitucionales—. Hoy, en cambio, la democracia representativa descansa más en la labor de los partidos políticos que en ciudadanos individualmente considerados —lo que convierte en aliados a los militantes de un mismo partido político, no obstante que sean integrantes de dos poderes distintos—. Pero es de advertir que el principio que prescribe la división del poder para evitar su abuso, no ha fenecido con la transformación de la democracia de ciudadanos en democracia de partidos, permanece vigente: el individuo o corporación que ejerce poder público debe tener límites en sus competencias y ser vigilado permanentemente en el ejercicio de éstas por otro u otros detentadores de poder, no sólo por sí mismo. Este principio actualmente nos indica que en tiempos de la democracia de partidos políticos, el control sobre el titular del Poder Ejecutivo y sus altos funcionarios y la exigencia a la rectificación por los yerros de gobierno que se cometan, se ejerce ya no por el Congreso en su conjunto sino *en el* Congreso principalmente por los partidos de la oposición y no por el partido político del propio Ejecutivo; ya no se produce necesariamente un choque entre poderes según la concepción de poderes separados del siglo XIX, sino entre partidos políticos que dentro del Congreso representan a diversos colectivos de la sociedad civil y defienden su Constitución política.

Dando un paso adelante en el hilo conductor de nuestra lección, corresponde ahora señalar una cuestión de suma importancia: que la división de poder como dispositivo técnico para controlar su regularidad constitucional, permitió también a los ingenieros sociales reunidos en Filadelfia introducir al mismo tiempo un mecanismo para la toma inteligente de decisión de los asuntos públicos. Es decir, en el momento que en los Estados Unidos

configuraron su Constitución —que sirvió de modelo a la Constitución mexicana— se prefiguró que la división de poderes iba a servir dos propósitos de naturaleza política distinguibles. Sobre el plano institucional de la separación nítida de poderes sugerida como dispositivo de control para propiciar la regularidad constitucional por el choque entre éstos, se proyectó un dispositivo para la toma inteligente de las decisiones públicas que provenía del método emblemático de la toma de decisiones en la democracia: el diálogo entre más de dos individuos u órganos inteligentes como método para dilucidar la razón pública. Este método de diálogo para llegar a la decisión razonada de los asuntos públicos obliga no a la separación, sino a la comunicación obligatoria entre poderes para refinar las decisiones públicas mediante la confrontación de las ideas. Sobre este entendimiento —acreditable a los ingenieros constitucionales de la democracia representativa de Norteamérica— se han fijado las competencias más importantes al Poder Ejecutivo en la Constitución de México, que, para perfeccionarse, tienen que pasar por la consideración y consentimiento de las cámaras del Congreso de la Unión —como la potestad del presidente de iniciar leyes, o la potestad de nombrar a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo que deben ser ratificados por el Senado de la República o la Cámara de Diputados—.

Separar los poderes Ejecutivo y Legislativo, y a renglón seguido obligarles a ponerse de acuerdo para ejercer sus respectivas competencias constitucionales, siendo la principal aprobar las leyes, fomenta —señala la teoría de la democracia representativa— el refinamiento de las leyes por el uso de la razón. La democracia representativa y su procedimiento legislativo reposa en la idea del valor del diálogo entre los representantes populares para llegar a las mejores decisiones para la sociedad política. Bajo esta premisa se ha configurado en la Constitución un pro-

cedimiento legislativo en el artículo 72 por medio del cual —tras un diálogo en donde se intercambian razones— se aprueban las decisiones políticas vinculantes para la comunidad con autoridad de “ley”. Dicho procedimiento se concibió deliberadamente reposado para que los diputados y senadores en sus respectivas cámaras puedan ponderar el tratamiento público más adecuado para un asunto de interés general, diálogo en el que participan además dos poderes públicos —el Legislativo y el Ejecutivo—, así como los ciudadanos.

El procedimiento legislativo, por disposición constitucional, como se puede ver en el artículo 72, exige someter las iniciativas de ley que presenta el titular del Poder Ejecutivo, a varias lecturas entre los diputados o los senadores —y hacerlo público—, al efecto de que, además de éstos, los ciudadanos tengan también oportunidad de conocer y participar expresando su parecer. Una vez debatida la propuesta de ley, y en su caso aprobada por las cámaras del Congreso de la Unión, se remite nuevamente para observaciones del Ejecutivo, momento en el cual se abre una nueva ventana de diálogo. El resultado de dicho diálogo entre poderes y en el seno del Congreso entre los diputados y senadores —potenciados por la intermediación de los medios de comunicación social—, es la confección y aprobación de leyes más inteligentes y sensibles a los intereses de los representados. Por ello, se puede afirmar que la teoría de la división de poderes que prescribe la comunicación de distintos órganos entre sí como dispositivo para la toma inteligente de las decisiones públicas en el sistema presidencial de nuestros días, sigue tan actual al día de hoy como lo fue en la época de su concepción a finales del siglo XVIII.

Como complemento obligado de este apartado, interesa subrayar que se ha elaborado más recientemente, apenas en el pasado siglo XX, toda una teoría de la división

del poder al interior de cada uno de los poderes u órganos del Estado, es decir, una teoría de la división “intraorgánica” del poder —que para efectos analíticos podemos distinguir de la teoría de la división “inteorgánica” del poder acreditada a Montesquieu y a los teóricos de la democracia representativa estadounidense que la identifican como *checks and balances*—. Ambas teorías son complementarias y persiguen la misma finalidad: el ejercicio racional del poder público en beneficio real del pueblo, y la sujeción de los gobernantes al derecho. Desarrollada como ya se dijo en el siglo XX, la teoría de la división intraorgánica del poder que ha tenido mayor influencia en América Latina —y que se expone en esta lección—, se debe al jurista alemán Karl Loewenstein y en México a Diego Valadés.

Baste por el momento decir que en consideración de las disposiciones vigentes de la Constitución y de la teoría de la división intraorgánica del poder, podemos distinguir la división interior del Poder Ejecutivo. Éste se integra por un presidente de la República electo directamente por el pueblo; por un gabinete compuesto por funcionarios nombrados por el presidente que pueden requerir el consentimiento de las cámaras del Congreso —según el funcionario que se trate, y si se está en el supuesto del gobierno de coalición—, y por las unidades administrativas —secretarías y entidades del sector paraestatal— que son gestionadas por los funcionarios del servicio profesional del Poder Ejecutivo que acceden a sus puestos por méritos probados en exámenes públicos de oposición según dispone la ley reglamentaria del artículo 35, fracción VI, de la Constitución —Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal—.

Para concluir este apartado es obligado precisar que la teoría de la división de poderes se ocupó de explicar y prescribir las interrelaciones de los tres poderes u órganos que originalmente crearon las Constituciones de los

siglos XVIII y XIX en Estados Unidos, Francia, España y México: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Pero la organización del poder público ha seguido evolucionando, y hoy en día podemos constatar que la Constitución mexicana, como las Constituciones de otros Estados nacionales, ha creado al lado de aquellos a los “órganos constitucionales autónomos” —la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Fiscalía General de Justicia o el Instituto de Acceso a la Información Pública, entre otros—. Algunos autores añaden a esta estructura básica los “órganos de relevancia constitucional”. Bajo esta última clasificación se ubican la Auditoría Superior de la Federación y el Consejo de la Judicatura que se encuentran integrados respectivamente en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial, pero con un amplio margen de autonomía que expresamente se garantiza en la norma superior para el logro de sus objetivos institucionales.

ACTIVIDADES

- *Investigar*: ¿En qué ley se regula, y cómo se organiza en ésta al Ejército mexicano y qué se entiende por el principio de jerarquía? ¿En qué ley se crea y organiza la UNAM y cómo se gobierna internamente?
- *Discutir*: La forma de organización administrativa del ejército y su contraste con la forma del gobierno interior de la UNAM.

Controversia constitucional 117/2014, que interpreta la arquitectura institucional clásica y la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos.

- *Bibliografía*: Miguel Carbonell y Pedro Salazar Ugarte, *División de poderes y régimen presidencial*

en México, UNAM, México, 2006; Luis Raúl González Pérez y Enrique Guadarrama López, *Autonomía universitaria y universidad pública: el autogobierno universitario*, UNAM, México, 2009; Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago University Press, Chicago, 1957; Mario Melgar Adalid, *Separación de poderes*, UNAM/INEHRM/Senado de la República/Secretaría de Cultura, México, 2017; Diego Valadés, *El control del poder*, UNAM, México, 1998.

D. *El sistema presidencial mexicano*

Las dos formas de gobierno más comunes de las democracias representativas del mundo son la presidencial y la parlamentaria. La forma de gobierno se configura por la manera concreta en que la Constitución de cada país dispone cómo se elige al jefe de su gobierno y el periodo de tiempo de su encargo, y cómo se relacionan entre sí los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En México la Constitución ordena adoptar la forma de gobierno presidencial. No señala dicha obligación de manera literal, pero la configura en los artículos 49, al establecer cómo se elige al presidente, y 83, al establecer el periodo de tiempo de su mandato —que no puede ser acortado por el Poder Legislativo—; es decir, la ley fundamental dispone que se deben incorporar las dos características identificadas por la teoría constitucional como las esenciales de la forma de gobierno presidencial: 1) que el titular del Poder Ejecutivo se elija popularmente en forma directa e independiente del Poder Legislativo, y 2) que el titular del Poder Ejecutivo se elija para un periodo fijo predeterminado de seis años y no dependa para su permanencia en el cargo de la confianza que le dispense el Poder Legislativo.

Dispone la Constitución: “Artículo 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral”; y el “artículo 83. El residente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años”.

Para entender el sistema presidencial, resulta ilustrativo comparar sus características distintivas contra los rasgos más importantes de la forma alternativa de gobierno, el sistema parlamentario. Este último ha sido adoptado en un número importante de Estados nacionales siguiendo los pasos del modelo construido en Inglaterra —por ejemplo, la República Federal de Alemania, Canadá, o España, por citar unos cuantos—.

El sistema parlamentario se distingue del sistema presidencial porque el titular del Poder Ejecutivo no se elige por separado de los representantes populares que integran la Cámara de Diputados. El pueblo vota por los diputados de los diferentes partidos, y el partido que obtiene un número mayor a la mitad más uno de los miembros de la cámara tiene el derecho a “formar gobierno”, es decir, de elegir de entre los diputados recién elegidos al presidente o jefe del gobierno. Una vez que el presidente de gobierno ha sido investido como tal, le propone al Parlamento a las personas que con él habrán de formar gobierno como cabezas de las diferentes secretarías de Estado —a los que llaman ministerios— que pueden ser o no diputados del propio Parlamento según lo disponga cada país que lo adopta.

En el sistema parlamentario se entiende que al votar el Parlamento por el presidente de gobierno y por los nombramientos de los ministros, el Parlamento le otorga su “confianza” al gobierno. Pero el otorgamiento de la confianza parlamentaria no es incondicional. Una vez que el gobierno está en funciones, el Parlamento puede tomar la decisión de retirar su confianza al gobierno por desacuerdo sobre políticas públicas importantes y en general por un mal desempeño gubernamental, lo que implica

que el Parlamento ha de formar un nuevo gobierno. La formación de un nuevo gobierno requiere la disolución del Parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones generales de la cual saldrá una nueva mayoría parlamentaria que elija al gobierno. Cabe decir que si bien la retirada de la confianza parlamentaria en el gobierno es una medida constitucionalmente posible para exigir responsabilidades políticas por mal desempeño gubernamental, en la práctica ésta no suele ser utilizada con demasiada frecuencia por la férrea disciplina de voto al interior del partido en el gobierno; alternatively, para exigir responsabilidades políticas y rectificar el mal desempeño gubernamental el Parlamento puede “censurar” a un solo ministro que no esté realizando bien su encomienda; ello tiene el efecto de su cese en el cargo a pesar de que el ministro censurado no haya perdido la buena opinión sobre su gestión por parte del presidente del gobierno.

Habitualmente el Parlamento se renueva periódicamente en elecciones generales para un periodo completo de cuatro o cinco años. Pero en el sistema parlamentario, como ya mencionamos —a diferencia del presidencial— puede haber elecciones anticipadas en dos supuestos: *a)* en el caso que la mayoría del Parlamento que eligió al presidente del gobierno le pierda la confianza a éste por ser un mal gobernante, o alternatively, *b)* que haya puntos de vista irreconciliables entre el jefe de gobierno y el Parlamento sobre una política pública central, caso en el cual el jefe de gobierno convoca a que el pueblo la resuelva mediante la elección de un nuevo Parlamento. Ello implica que todos los miembros del Parlamento —incluido el presidente de gobierno— cesan en sus puestos parlamentarios y se someten a una nueva elección de la cual emerge una mayoría parlamentaria que resuelve en un sentido o en otro la confrontación que condujo al presidente del gobierno a disolver el Parlamento; el pueblo en dicha elección puede depositar nuevamente su confianza

en una mayoría del partido en el que milita el presidente de gobierno que planteó la cuestión política, o retirarla.

En el sistema parlamentario la separación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es muy tenue; teóricamente el Poder Ejecutivo o gobierno es una especie de comisión del Parlamento. En este sistema el presidente del gobierno, es decir, el jefe del Poder Ejecutivo, es al mismo tiempo jefe del grupo parlamentario mayoritario en el Parlamento y jefe del partido político en el gobierno.

En el sistema presidencial de gobierno —como el argentino, el estadounidense o el mexicano— el pueblo elige al presidente, y por separado a los diputados y senadores. Uno y otros cesan en sus responsabilidades públicas al concluir el periodo fijo predeterminado por el cual fueron elegidos —seis años para el primero, tres años para los segundos y seis años para los miembros del Senado, según las disposiciones vigentes en la Constitución federal mexicana—. La única forma de forzar la salida anticipada del presidente de la República en México, es mediante juicio político por una violación extremadamente grave a la Constitución. Cabe señalar además que en el sistema presidencial mexicano que hemos conocido en nuestra Constitución que ha cumplido 100 años, los secretarios de Estado son removidos únicamente por el presidente. Ciertamente en el futuro se podría disponer la censura parlamentaria para destituir individualmente a los secretarios de Estado bajo el cargo de mala administración, pues en realidad el sistema presidencial en América Latina ha venido evolucionando mediante la incorporación de instrumentos como el ya señalado de la censura concebidos en el sistema parlamentario. El gobierno de coalición recientemente constitucionalizado en México (artículos 76, fracción II, y 89, fracción XVII) se ubica en esta misma tendencia de parlamentarización del sistema presidencial mexicano, por lo que es de esperar que igualmente incorpore la institución de la censura parlamentaria.

Es de observar por último lo que advertimos al inicio de la presente lección: que la separación de poderes en el sistema presidencial mexicano está claramente señalada en la Constitución; sin embargo, tal línea divisoria se diluye por la identidad de partido político del titular del Poder Ejecutivo con los diputados y senadores de su misma formación partidista.

ACTIVIDADES

- *Investigar*: ¿Qué artículos de la Constitución establecen las notas esenciales del sistema presidencial mexicano que lo distinguen del sistema parlamentario?
- *Discutir*: ¿Qué forma de gobierno considera más apropiada para México: la presidencial o la parlamentaria?
- *Bibliografía*: Jorge Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, UNAM, México, 2007; Charles Thach, *The Creation of the Presidency 1775-1789. A Study in Constitutional History* (reimpresión de la primera edición de 1923), The John Hopkins Press, Baltimore, 1969; Diego Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2a. ed., UNAM/El Colegio Nacional, México, 2008; Diego Valadés, *El gobierno de gabinete*, 2a. ed., UNAM, México, 2005.

2. ORGANIZACIÓN, FUNCIONES, POTESTADES JURÍDICAS Y POLÍTICAS DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO

A. Organización del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo es la organización del Estado con el mayor número de funcionarios, quienes se integran a di-

cho Poder por distintos procedimientos según su rango en la jerarquía burocrática. El presidente, que es el jefe de todos ellos, es electo por el pueblo. Los secretarios de Estado y los subsecretarios son nombrados por el presidente, y los demás funcionarios de menor jerarquía que prestan sus servicios en el Poder Ejecutivo acceden por exámenes públicos de oposición. Todo ello se regula en el capítulo III del título tercero de la Constitución, que se denomina “Del Poder Ejecutivo”, y que agrupa los artículos 80 al 93 de la ley fundamental.

En cuanto al tiempo que los funcionarios prestan sus servicios en el Poder Ejecutivo cabe señalar que el presidente de la República es electo para servir por un periodo de seis años sin posibilidad de reelección. La prohibición para que un presidente no vuelva a repetir en el cargo una vez concluido un periodo de tiempo predeterminado, es una técnica muy eficaz de control del poder que fue desarrollada desde hace 25 siglos en la democracia de Atenas y posteriormente en la República de Roma, y que ha sido adaptada por el constitucionalismo mexicano con mucho provecho. Dicha técnica de control del poder impide que el presidente se convierta en un dictador, como sucedió con el general Porfirio Díaz que gobernó México por más de treinta años, y como ha venido sucediendo en este primer cuarto del siglo XXI en distintos países de América Latina.

La estructura orgánica del Poder Ejecutivo se asemeja a una pirámide, en cuya cúspide se encuentra el presidente. Por debajo del presidente se encuentran los secretarios de Estado. Estos son funcionarios públicos nombrados por el presidente —con la ratificación de una de las cámaras del Congreso de la Unión según el funcionario de que se trate—, y si éste opta por formar un gobierno de coalición en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89 en su fracción XVII, en conjunción

con el artículo 76, fracción II. Los secretarios permanecen en el cargo por el tiempo que conserven la confianza del presidente por desempeñar bien y honradamente su trabajo; en todo momento éstos pueden ser removidos por el presidente por no cumplir satisfactoriamente con su encargo público. Como en el caso del presidente, la disposición constitucional que condiciona el tiempo por el que un alto funcionario puede permanecer en su cargo busca un objetivo: que el secretario desempeñe con eficacia y calidad su trabajo, al encontrarse en estado de alerta permanente porque puede ser cesado por no cumplir bien su labor a juicio del jefe del gobierno, el presidente de la República.

Finalmente, la estructura burocrática del Poder Ejecutivo se integra por los funcionarios del servicio civil de carrera, no sujetos a periodos constitucionales, que se encuentran regulados en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. La estabilidad de éstos en sus puestos de trabajo busca generar mayor calidad en la función específica que desempeñan, por la experiencia que van acumulando a lo largo de los años de servicio —lo que redundará en un mejor servicio público para el pueblo—. Los miembros permanentes del servicio profesional del Poder Ejecutivo acceden al cargo por criterios de mérito que se mide por exámenes públicos de oposición, y no los puede cesar el presidente —o por delegación de él los secretarios de Estado—, salvo que incumplan con sus deberes o infrinjan las leyes, y mediante un procedimiento interno y otro jurisdiccional de responsabilidad administrativa que se celebra, este último, ante un tribunal independiente del Poder Ejecutivo.

Los funcionarios del Poder Ejecutivo se organizan jerárquicamente de manera piramidal por la importancia de las responsabilidades que desempeñan y como técnica administrativa para hacer con mayor celeridad y calidad el trabajo público que se les encomienda. Por razones de

racionalidad administrativa, el presidente debe delegar las múltiples obligaciones y deberes constitucionales que la Constitución le confiere, porque una sola persona no podría físicamente hacer todo el trabajo que requiere el bienestar de los mexicanos, y tampoco es omnisciente por lo que ha de apoyarse en especialistas en las diversas materias de tratamiento público.

Interesa, además, tener presente que la segmentación de esta pirámide indica también una distinción cualitativa entre los altos funcionarios del Poder Ejecutivo y los funcionarios del servicio civil. El presidente, con el auxilio de su gabinete, toma las decisiones políticas que afectan a todos los mexicanos —conjunto de funcionarios a los que se les denomina “gobierno”—; los funcionarios del servicio profesional ejecutan las decisiones tomadas por el gobierno, y lo deben hacer con neutralidad política para que puedan servir con igual eficacia en gobiernos de izquierda, centro o derecha según decida el voto de los ciudadanos cada seis años.

Como se indica en el artículo 90, el presidente de la República se apoya en una estructura burocrática que se denomina en la Constitución como “administración pública”, que se divide en dos sectores: el sector “centralizado” y el sector “paraestatal”. En el sector centralizado se integran las distintas unidades administrativas que le son necesarias para cumplir con los mandatos que la Constitución le impone —y que se denominan “secretarías de Estado”—, y en el “sector paraestatal” las unidades administrativas que se organizan en formas distintas, entre las cuales destacan la empresa pública, como Pemex o CFE, y las “entidades descentralizadas” como el Instituto Mexicano del Seguro Social. Las secretarías de Estado son dirigidas por un titular al que se identifica en la Constitución como “secretario de Estado”, mientras que las unidades del “sector paraestatal” se administran por un director general.

Las secretarías de Estado y las unidades del sector paraestatal son dos tipos distintos de organización administrativa. Las tres notas distintivas más importantes son: 1) el grado de autonomía para tomar y ejecutar sus decisiones con respecto al presidente; 2) la forma de su organización interna, y 3) la manera en que el presidente supervisa su gestión y control. Las secretarías operan de manera vertical y directa, en consulta permanente con el presidente para la toma de decisiones, y también en cuanto a su supervisión y control; se organizan internamente como una pirámide en cuya cúspide se encuentra el secretario de Estado, y por debajo los subsecretarios, directores generales, directores de área, jefes de departamento. Las unidades del sector paraestatal en cambio tienen un margen mayor de autonomía con respecto al presidente, para tomar oportunamente sus decisiones institucionales y gestionar su encomienda específica con flexibilidad. En la cúspide de su organización interna se sitúa una junta de administración o gobierno como órgano colegiado para la toma de las decisiones institucionales más importantes, así como para supervisar la gestión interna y óptimo desempeño de la institución; el director general aporta información a la junta para la toma de decisiones y ejecuta los mandatos de dicha junta. Las unidades administrativas que toman la forma de secretarías de Estado se regulan por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y las entidades descentralizadas por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Estas dos leyes reglamentan el artículo 90 de la Constitución.

La organización del Poder Ejecutivo cuenta con una unidad de apoyo llamada "Consejería Jurídica", que forma parte del sector centralizado de la administración pública. Ésta tiene como encargo auxiliar al presidente de la República para el desempeño de las diversas funciones que la Constitución le encomienda al titular del Poder

Ejecutivo, y que requieren necesariamente de asesoría jurídica especializada. Su titular se denomina “consejero jurídico”.

Una instancia de singular importancia del Poder Ejecutivo que agrupa a los titulares de todas las secretarías de Estado, es el “gabinete”. Éste es un órgano colegiado de consulta y consejo del más alto nivel para la toma de las decisiones públicas del titular del Poder Ejecutivo, así como de coordinación interinstitucional. No se encuentra reconocido expresamente en el capítulo III del título tercero de la Constitución, sino en la ley reglamentaria del artículo 90 constitucional.

Ahora bien, es muy importante tener en consideración que la naturaleza política del órgano colegiado denominado “gabinete” cambia sustancialmente según se trate —respectivamente— de un gobierno unipartidista o de un gobierno de coalición. Es por ello que al gabinete también se le denomina “gobierno” pues se trata de un ente colegiado, colectivo, que contrasta con el poder ejecutivo unipersonal que ejerce el presidente cuando gobierna solamente con su partido político. En un gobierno unipartidista el gabinete es una instancia de consulta y coordinación interinstitucional del presidente de la República. En cambio, en el marco del gobierno de coalición, el gabinete es un órgano colegiado que suma a la tarea de consulta y coordinación interinstitucional, la prerrogativa de decidir de manera colegiada con el presidente los asuntos más importantes de gobierno que la Constitución le atribuye al titular del Poder Ejecutivo. En adición, la prerrogativa de decidir le otorga también a este órgano colegiado el poder de controlar la inteligencia de las decisiones políticas del presidente de la República, constituyéndose de esta manera como un control intraorgánico del Poder Ejecutivo.

ACTIVIDADES

- *Investigar*: ¿Cuál es la ley reglamentaria del artículo 90 de la Constitución, y qué secretarías de Estado crea?
- *Discutir*: ¿Cómo se puede garantizar de mejor manera que los nombramientos de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo obedezcan a razones de calidad profesional?
- *Bibliografía*: Alejandro Carrillo Castro, *Gobierno*, UNAM/INEHRM/Senado de la República/Secretaría de Cultura, México, 2017; Alejandro Carrillo Castro, “El modelo actual de administración pública en México”, en Miguel Alejandro López Olvera (coord.), *Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete*, UNAM, México, 2006.

B. *Funciones y potestades del Poder Ejecutivo*

La Constitución expresamente señala en el artículo 80 que el presidente tiene encomendado el Poder Ejecutivo. En el contexto del artículo 80 “poder ejecutivo” se refiere a una función del Estado, mientras que —como ya hemos visto— en el artículo 90 “poder ejecutivo” se refiere al órgano del Estado encargado de dicha función. Por otra parte, en el artículo 89 y en otros artículos más que identificaremos en las páginas siguientes, la Constitución indica los medios que le otorga al presidente para cumplir con su función ejecutiva.

Ahora bien, la Constitución no define en el artículo 80 qué tareas concretas o funciones se encuentran comprendidas en el concepto “poder ejecutivo”; sin embargo, a través del análisis sistemático de los medios a disposición del titular del Poder Ejecutivo para desempeñar su fun-

ción, podemos inferir cada una de las tareas específicas o funciones que la Constitución comprende bajo el citado rubro genérico de “poder ejecutivo”. Estas son:

- a) Defender la Constitución.
- b) Imprimir dirección política a la acción del gobierno.
- c) Ejecutar o gestionar las leyes aprobadas por el Congreso.
- d) Representar, dirigir y ejecutar la política exterior de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en una democracia representativa el poder público es delegado por el pueblo a las autoridades para ser ejercido en su beneficio. Y para que esto último efectivamente se cumpla —es decir, para que el poder se ejerza en beneficio de los gobernados—, el Poder Ejecutivo delegado al presidente está sujeto a condiciones que deben ser entendidas como auténticas obligaciones constitucionales. Concretamente, la Constitución le impone al titular del Poder Ejecutivo dos obligaciones estrechamente vinculadas a las cuatro funciones enlistadas arriba, que son: rendir cuentas del ejercicio del poder público que el pueblo le ha conferido; responder por los actos de su gobierno, lo cual implica asumir las responsabilidades por las acciones y omisiones encomendadas por la Constitución al Poder Ejecutivo.

Para desempeñar las cuatro funciones delegadas por la Constitución al presidente de la República, la ley fundamental le atribuye al titular del Poder Ejecutivo las “competencias” o “potestades jurídicas” necesarias para llevarlas a cabo —los medios necesarios para la consecución del fin indicado—. Dichas potestades jurídicas las concede la Constitución principalmente en el artículo 89, bien sea como “facultad” o bien como “obligación” —según se lee en el primer párrafo del citado precepto—. La facultad es

un poder en potencia; es la posibilidad de actuar que tiene el presidente de la República para cumplir alguna de sus funciones —facultad que puede decidir ejercer o no para atender de mejor manera los intereses de los mexicanos, por ejemplo, presentar una iniciativa de ley—. Por contraste, la obligación no deja lugar a opción alguna: el presidente debe hacer lo que la Constitución indica —por ejemplo, promulgar y publicar las leyes que aprueba el Congreso de la Unión—. Las funciones y las potestades jurídicas que como facultad o como obligación le otorga la Constitución al titular del Poder Ejecutivo para cumplir cada una de sus cuatro funciones se identifican y explican en los siguientes párrafos.

a. Defensa de la Constitución

Defender la Constitución contra actos que la vulneran es el primer deber del titular del Poder Ejecutivo. Este deber se formaliza con la protesta solemne que el titular del Poder Ejecutivo rinde obligándose a ello en su acto de investidura. La Constitución ordena:

Artículo 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande”.

La Constitución puede ser violada por afectación a los derechos fundamentales que ella otorga, o por desconocimiento del marco de competencias de los tres poderes (horizontal) o de la distribución de competencias entre el

gobierno nacional y los gobiernos de los estados (vertical). Para hacer respetar la Constitución por violaciones perpetradas por otro poder público, ésta atribuye “potestades jurídicas” al presidente de la República para interponer el veto, la controversia constitucional, y la acción de inconstitucionalidad, que son instrumentos para su defensa.

El presidente tiene la potestad de interponer “observaciones” a las leyes inconstitucionales que apruebe el Congreso para defender o proteger la Constitución del pueblo —potestad doctrinalmente conocida como “veto” por haber sido adaptada de la potestad que bajo ese nombre se reconocía a los tribunos populares en la República de Roma para oponerse a leyes contrarias a los intereses del pueblo—. Esta potestad del presidente, que originalmente se concibió como un control constitucional pero que hoy ha adquirido otras finalidades añadidas a aquella, se encuentra integrada dentro del procedimiento legislativo establecido en el artículo 72, incisos A, B y C, de la Constitución al que se debe ceñir la aprobación de las leyes. En el procedimiento legislativo se señala que después de aprobada una ley por ambas cámaras del Congreso de la Unión, éste la debe remitir al titular del Poder Ejecutivo para que exprese por escrito sus observaciones si las hubiere. En sus observaciones el presidente puede expresar su desacuerdo con la ley por considerar que es contraria a la Constitución federal o a los tratados internacionales que obligan a los Estados Unidos Mexicanos. La observación del presidente sobre la constitucionalidad de la ley tiene el efecto de reenviar nuevamente la ley al Congreso para un análisis de constitucionalidad por los legisladores en cada una de las cámaras.

El Congreso puede considerar fundadas las objeciones de constitucionalidad señaladas por el presidente, hacer las correcciones pertinentes y aprobar la ley nueva-

mente con la misma mayoría requerida ordinariamente para la aprobación de las leyes, y remitir posteriormente la ley aprobada al presidente para su promulgación y publicación. Pero el Congreso puede también considerar que la ley no tiene vicio alguno de constitucionalidad, es decir, que las observaciones del presidente no tienen sustento alguno, y proceder a aprobar la ley nuevamente pero con una mayoría calificada de dos terceras partes de sus miembros en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión —ello como requisito exigido por la Constitución en su artículo 72 para superar las observaciones interpuestas por el titular del Poder Ejecutivo—; en este último supuesto el presidente está obligado a promulgar y publicar la ley enseguida.

La controversia constitucional, según dispone el artículo 105, fracción I, de la ley fundamental, es un instrumento procesal que el presidente puede presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el objetivo de proteger las competencias que la Constitución le asigna al Poder Ejecutivo, por su posible invasión por otro poder u órgano autónomo, o poder público estatal. La controversia constitucional, que se interpone contra la injerencia indebida sobre las competencias propias por parte de otro poder u órgano autónomo o poderes de los estados, tiene el propósito de garantizar el esquema de distribución constitucional de competencias horizontal (división de poderes) y vertical (federalismo).

Un tercer instrumento de protección constitucional es la acción de inconstitucionalidad recogida en el artículo 105 en su fracción II. El presidente de la República está legitimado para interponer, por conducto del Consejero Jurídico de la Presidencia, la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este es un medio por el cual el presidente cuestiona la constitucionalidad de una ley aprobada por el Congreso

dentro de un plazo relativamente corto de tiempo después de su aprobación. De considerar el tribunal constitucional fundada la impugnación, la ley se anula en el segmento que resulte contrario al texto constitucional.

Ahora bien, a diferencia de las violaciones a la Constitución perpetradas por otros poderes, pero de manera pacífica —y, más aún, sin intención o conciencia de violar la Constitución—, que se pueden tener como peligros ordinarios sobre la Constitución, ésta puede también ser objeto de una agresión directa, frontal, violenta, con el uso de fuerzas armadas armadas extranjeras o por golpes de Estado de fuerzas políticas internas, que pretenden desconocer sus mandamientos —lo que equivale a la violación de la soberanía popular de los mexicanos que la Constitución materializa—. Para la defensa de la Constitución ante tales ataques de extraordinaria magnitud, la Constitución atribuye al presidente igualmente potestades extraordinarias para defender el orden constitucional. Entre ellas la de suspender los derechos individuales, legislar y tomar las medidas que estime pertinentes para hacer frente a la agresión —con autorización del Congreso según dispone el artículo 29 de la Constitución—. Para proteger la integridad de la Constitución, del territorio y de los mexicanos, el presidente ostenta el mando de las fuerzas armadas de tierra, mar y aire (artículo 89, fracción VI) y la Guardia Nacional (artículo 89, fracción VII).

ACTIVIDADES

- *Investigar*: Origen histórico del veto en la República de Roma.
- *Discutir*: Veto presidencial a la Ley General de Responsabilidades Administrativas. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de junio de 2016.

b. *Imprimir dirección política
a la acción de gobierno*

La Constitución para cumplirse a cabalidad requiere ser implementada con una dirección precisa, y esta función de implementación con rumbo ideológico recae en el titular del Poder Ejecutivo. La Constitución se debe “implementar” de manera que el poder público pueda satisfacer los derechos de primera, segunda y tercera generación otorgados en la propia Constitución —y particularmente estos dos últimos—. La “defensa de la Constitución” no es suficiente para garantizar su carácter de norma suprema, es decir, para garantizar que se cumpla. Esto es así porque los derechos fundamentales otorgados por la Constitución demandan del poder público acciones de abstención o “negativas” con las cuales ésta protege su carácter supremo —y cuando no obstante la prohibición, los actos se producen, se ha de proteger la Constitución mediante la anulación de los actos que la vulneren—. Pero al lado de las acciones negativas o de anulación, existen otras acciones que requieren por el contrario hacer algo, intervenir —acciones a las que se identifica como “positivas” por la doctrina y la jurisprudencia—.

El *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia de la Lengua nos aclara el porqué de las acciones negativas y positivas como garantías de la supremacía constitucional. “Defender” significa: “1) amparar, librar, proteger; 2) mantener, conservar, sostener algo contra el dictamen ajeno; 3) vedar, prohibir; 4) impedir, estorbar”. Por su parte, “implementar” significa: “Poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etcétera, para llevar algo a cabo”. La defensa de la Constitución exige a los poderes públicos no hacer —abstenerse de llevar a cabo— actos contrarios a ella, y si se hacen no obstante la prohibición, que se anulen. La defensa de la Constitución pretende mantener las cosas tal y como están indicadas

en la ley fundamental, restituir las cosas a su estado inicial ante una violación de un derecho, o competencia, como la forma para hacer que se respeten. Por el contrario, la implementación de la Constitución busca cambiar una realidad que impide que efectivamente los derechos se cumplan, y para ello ordena la intervención de los poderes públicos.

La Constitución federal en su artículo 1o. señala: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”. Ciertamente los derechos fundamentales de primera generación reconocidos en el siglo XIX —los derechos políticos y civiles— se configuraron de manera tal que debían ser defendidos contra intromisiones indebidas de los poderes públicos destacándose como su técnica más acabada la “reserva de ley” y las garantías procesales de tipo judicial para restituirlos. Pero los derechos sociales y los derechos de solidaridad, por contraste con los derechos políticos y civiles, requieren con más claridad la intervención del Estado —no su abstención— para que las personas puedan efectivamente disfrutarlos. Y dicha intervención sobre todo recae en los poderes Ejecutivo y Legislativo, no en el Poder Judicial, pues se traducen en mandamientos de ley y presupuestos para que la administración pública a cuyo mando se encuentra el presidente de la República, provea la educación pública, la salud pública, la promoción del pleno empleo, la vivienda, la asistencia social y la preservación del medio ambiente en cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales; es decir, todos los derechos fundamentales y libertades públicas contenidas en la Constitución requieren para convertirse en realidad tanto de acciones negativas o de defensa, como de acciones positivas o de implementación. Sin embargo,

cabe tener presente que, según el tipo concreto de derecho fundamental que consideremos, la exigencia al Estado de abstenerse o de intervenir es mayor o menor.

Se puede afirmar para efectos meramente analíticos que al día de hoy la “defensa de la Constitución” y los derechos de primera generación (civiles y políticos) que establece requieren sobre todo una “acción negativa”, la abstención de los poderes públicos, cuyo control recae en última instancia en el Poder Judicial; mientras que la “implementación de la Constitución” y los derechos que establece —particularmente los sociales y los de tercera generación— precisan una “acción positiva” o intervención, y que esta última tarea exige necesariamente de la acción del Poder Ejecutivo sujeta a las leyes del Congreso, es decir, la colaboración del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El Poder Judicial no es el órgano más apto para promover los derechos sociales y los derechos de tercera generación, tan solo participa para su protección de manera intersticial —si bien de manera muy influyente al establecer un criterio directivo o jurisprudencia sobre la interpretación de un derecho fundamental—.

En este contexto se percibe y cobra importancia la dirección política de la comunidad como uno de los deberes más importantes que en nuestra democracia representativa de tipo presidencial se le encomienda al presidente de la República. Para que los derechos fundamentales se cumplan el titular del Poder Ejecutivo, asistido por su gabinete, concibe de manera agregada y racional el conjunto de acciones públicas dirigido a este fin, que se vierten en un “Plan Nacional de Desarrollo” y en un “programa de gobierno”. El plan es la ordenación racional de los recursos de todo tipo de que dispone el gobierno para la consecución de fines sociales específicos —entre los cuales destaca el goce efectivo de todos los derechos humanos—; el plan se dirige a estimular al sector privado y social para contribuir junto con los poderes públicos al

logro de este fin. El programa es sólo la parte del Plan Nacional de Desarrollo que —por disposición de la Ley de Planeación— es de cumplimiento obligatorio únicamente para la administración pública organizada en el Poder Ejecutivo.

La dirección política como función del presidente consiste en: 1) identificar los problemas sociales y las aspiraciones del pueblo para elevar su calidad de vida; 2) decidir cómo resolver dichos problemas y satisfacer las aspiraciones de la manera más eficiente inscribiendo en un programa de gobierno las acciones que sirven de medio para este fin, y 3) persuadir al Congreso para que apruebe las leyes y presupuestos necesarios para implementar el programa de gobierno confeccionado por el Poder Ejecutivo para cumplir con las expectativas sociales de una vida mejor, con orden y paz sociales.

La acción de gobierno tiene como objetivo esencial y último la promoción de los derechos humanos. Como señaló Jorge Carpizo haciendo eco de los juristas y constituyentes mexicanos de los siglos XIX y XX que él proyecta al siglo XXI, los derechos humanos son el origen y fin del poder público. Este principio básico del liberalismo se encuentra expresamente establecido en el derecho constitucional mexicano. La Constitución federal a la letra dice en su primer artículo: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”. Es así que, por mandamiento constitucional, al planear y programar la acción de gobierno el titular del Poder Ejecutivo debe tener presente que a ello le obliga el artículo 1o. de la Constitución federal, al igual que el 26.

Para cumplir con la función de implementar la Constitución con dirección política, el presidente de la República, en tanto jefe de gobierno, cuenta con varias “potestades jurídicas” expresamente escritas en la Constitución y una “potestad política” que emana de una “convención

constitucional” —no escrita en el texto constitucional—. Estas potestades, que son complementarias entre sí, son las siguientes:

- Primera. Potestad de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y el programa de gobierno.
- Segunda. Potestad de iniciar leyes.
- Tercera. Potestad exclusiva de iniciar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.
- Cuarta. Potestad para interponer observaciones a las leyes del Congreso o veto.
- Quinta. Potestad de nombramiento y remoción de los miembros de su gabinete.
- Sexta. Potestad política de influir sobre los diputados y senadores de su partido político en las cámaras del Congreso de la Unión.
- Séptima. Potestad política de influir sobre los diputados y senadores de partidos políticos diferentes al partido en el gobierno.

En efecto, siguiendo en este último punto las enseñanzas de Jorge Carpizo, en adición a las primeras cinco potestades jurídicas constitucionales, el presidente suele contar con una importante “potestad política” —el liderazgo sobre las cámaras del Congreso (sexta potestad)— que emana de la capacidad de influencia del presidente sobre el partido político en el gobierno. A ésta hay que añadir la modalidad que sugiere Diego Valadés que se manifiesta cuando el presidente ejerce influencia sobre otros partidos políticos con representación en el Congreso en adición al suyo, con los que forma un gobierno de coalición mediante un pacto para impulsar un programa de gobierno compartido (séptima potestad).

La potestad política (sexta y séptima) se diferencia de la jurídica (primera a quinta) por el tipo de norma que la contiene, y por la garantía para su cumplimiento: la po-

testad política se confía al presidente en una norma que se denomina “convención constitucional” —que puede ser escrita o no escrita— y se hace cumplir por medio de procesos y órganos políticos; mientras que las potestades jurídicas se encuentran contenidas en la Constitución y las leyes, y pueden ser reivindicadas por el presidente a través de los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Un ejemplo de norma con garantía política puede ser la siguiente: las ofertas de campaña a la ciudadanía que haya hecho el jefe del Poder Ejecutivo como candidato al cargo de presidente, en caso de que no cumpla, sólo pueden exigirse por la crítica constante que desde el Congreso y los medios de comunicación se le hagan al presidente, así como por el voto de castigo de los ciudadanos a su partido político en la siguiente elección por no cumplir la palabra dada. A continuación se explican cada una de dichas potestades jurídicas y políticas:

- i.* Primera. Potestad de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y el programa de gobierno

El presidente de la República es el funcionario a quien la Constitución le encomienda expresamente en su artículo 26 la elaboración de un plan de desarrollo, tendiente a hacer realidad la idea de presente y de futuro de la sociedad mexicana sustentado en la dignificación progresiva del ser humano —en hacer los derechos humanos una realidad cotidiana—.

Los problemas de las sociedades actuales y de los individuos que las integran son cada vez más complejos, y en la medida en que crece la población, crece también la dificultad para darles a todos solución simultáneamente. Y ello es así porque los recursos económicos para atenderlos, que tienen que salir de la bolsa de los contribuyentes, no crecen al mismo ritmo. Por esta razón se de-

ben identificar todos los problemas de la sociedad, pero fijar prioridades para su atención y solución.

Ahora bien, tanto la identificación de los “problemas” de la sociedad, como sus posibles “soluciones” pueden ser muy diferentes según la óptica ideológica con que se miren; por ejemplo, para los miembros de partidos progresistas el crecimiento exponencial de la natalidad es considerado un problema porque no crece al mismo tiempo la posibilidad de proveer educación para esos miles de niños y jóvenes, y vivienda y trabajo cuando se convierten en adultos, y posteriormente un plan de seguridad social para cuando esos mexicanos envejezcan y mengüen inevitablemente sus fuerzas físicas para continuar trabajando. Por ello, quienes ven el crecimiento de la natalidad como un problema de la sociedad, procuran el control de la natalidad por diversos medios que la ciencia médica pone a disposición. Pero desde otra posición ideológica más conservadora, la tasa de natalidad no es un “problema” sino el desarrollo natural del individuo, la familia y la sociedad y por tanto se oponen a controles de natalidad; el número de hijos lo consideran un asunto de decisión de la esfera privada de las personas —una cuestión moral—.

No hay en una democracia representativa ninguna certeza en todos los casos de qué es un problema social y qué no, y de cómo se habrán de atender. La única certeza es que no se puede imponer ninguna posición ideológica con exclusión de las demás, sino que todas deben apelar al apoyo del pueblo como medio de resolución de los conflictos sociales —de acomodación de intereses—. La democracia representativa es un medio para conciliar por medio del diálogo ordenado y pacífico los diversos intereses existentes de la sociedad, que en ocasiones pueden ser contradictorios entre sí. Bajo esta óptica, la Constitución en el artículo 41 dispone que el presidente y los congresistas sean elegidos como representación ideológica de un partido político, organización que tiene la enco-

mienda de canalizar la participación política de los ciudadanos por identificación ideológica. Los partidos presentan ante el electorado sus candidatos, pero bajo una “plataforma electoral” común —su oferta política de qué harán si llegan al poder—. En este orden de ideas el pueblo decide el día de la jornada electoral qué es un problema social y cómo ha de atenderse por los poderes públicos en un plan de gobierno, ya sea progresista o bien conservador, que el presidente elabora.

ACTIVIDADES

- *Investigar*: ¿Cómo enfrentó el presidente Felipe Calderón Hinojosa (PAN) el fenómeno del crimen organizado, y qué diferencia hubo con la estrategia del presidente Enrique Peña Nieto (PRI)?
- *Discutir*: Recomendación CNDH IVG 2012, sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos relacionadas con los hechos ocurridos el 12 de diciembre de 2012 en Chilpancingo, Guerrero (Ayotzinapa).

Identificar y discutir los métodos de control político en la literatura latinoamericana. Véase Héctor Aguilar Camín, *La Guerra de Galio*, Cal y Arena, México, 1994.

- *Bibliografía*: Miguel de la Madrid Hurtado, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, Porrúa, México, 1998; Jorge Fernández Ruiz, *El Poder Ejecutivo*, UNAM/Porrúa, México, 2008.

ii. Segunda. Potestad de iniciar leyes

El Plan Nacional de Desarrollo necesita traducirse en leyes para que pueda ejecutarse; es decir, para cumplir con los objetivos sociales que se impone en el plan de de-

sarrollo, el presidente debe confeccionar un conjunto de leyes que presenta ante las cámaras del Congreso para su discusión y aprobación, y para ello la Constitución le otorga en el artículo 71, fracción I, la potestad de iniciar leyes ante el Poder Legislativo en cualquiera de los ramos de competencia exclusiva federal, o de aquellos otros que la Constitución federal define como competencias concurrentes —tales como educación, salud, medio ambiente, asentamientos humanos, etcétera—.

La potestad de iniciativa del presidente no se agota en la posibilidad de impulsar nuevas leyes, sino que la iniciativa de ley también sirve para introducir reformas a las existentes. Esto es absolutamente necesario para que la evaluación intraorgánica de la inteligencia y apropiada gestión administrativa de las políticas públicas que el presidente está obligado a realizar, puedan ajustarse en caso necesario.

Una vez aprobada la ley en el Congreso, el presidente en ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución, emite el reglamento para su ejecución acompañado de todas las medidas necesarias para ello, entre las cuales se encuentran las importantes reglas de operación de los programas.

ACTIVIDADES

- *Investigar*: ¿Cómo ha variado la explotación de los recursos petroleros por el Estado mexicano en los últimos 12 años y mediante qué ley se produjo el cambio de modelo?
- *Discutir*: Valorar el impacto de la reforma energética emprendida por el presidente Enrique Peña Nieto (PRI).

iii. Tercera. Potestad exclusiva
de iniciar la Ley de Ingresos
y el Presupuesto de Egresos

Los derechos humanos cuestan dinero —todos los derechos, no sólo los sociales—. Para que los individuos que integran la sociedad política nacional puedan gozar efectivamente de sus derechos fundamentales, es absolutamente necesario que haya recursos económicos para sufragar los gastos del poder público que provee la satisfacción de los derechos. Y estos recursos económicos deben provenir de los impuestos que, con fundamento en el artículo 74, fracción IV, se cobran por ley a los propios ciudadanos, o derivar de los productos de la explotación de sus bienes nacionales colectivos —como el petróleo o de la venta de energía eléctrica—. La Constitución le asigna la encomienda al titular del Poder Ejecutivo de proyectar los ingresos y gastos públicos, y expresarlos, por un lado, en una iniciativa de ley de ingresos y, por otro, en un presupuesto de egresos que tiene la naturaleza de decreto como lo señala el artículo y fracción citados.

Pero además la Constitución expresamente en el artículo 74, fracción IV, le asigna en exclusiva al presidente la competencia de elaborar y presentar ante la Cámara de Diputados el proyecto de decreto de presupuesto de egresos. Tal poder le permite al titular del Poder Ejecutivo priorizar los gastos públicos de acuerdo con la idea que él tiene de la gravedad o urgencia de los diversos problemas sociales de la comunidad política nacional —trascendente decisión presidencial en la que le asiste el gabinete—.

ACTIVIDADES

- *Investigar:* Realizar un breve análisis temático del Presupuesto de Egresos de la Federación para el

Ejercicio Fiscal 2016. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 2016.

- *Discutir*: Qué curso de política de gasto público debe tomar el presidente de México para resolver el problema que reflejan los altos índices de criminalidad: ¿gastar más dinero en la policía federal y, en general, en material para el combate al crimen organizado con la fuerza de las armas, o generar condiciones de bienestar para individuos y familias? ¿Qué nos aconseja la estadística social?
- *Bibliografía*: Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, UNAM, México, 2001.

iv. Cuarta. Potestad para interponer observaciones a las leyes del Congreso o veto

El veto como potestad del presidente se encuentra establecido en el artículo 72 de la Constitución. Don Sebastián Lerdo de Tejada, ministro de relaciones exteriores y de gobernación del presidente de la República, Benito Juárez, explica la virtud del veto como potestad legislativa del Poder Ejecutivo de manera insuperable: “En todos los países donde hay sistema representativo, se estima como muy esencial para la buena formación de las leyes, algún concurso del poder ejecutivo, que puede tener datos y conocer hechos que no conozca el legislativo”.

En el procedimiento legislativo regulado en el artículo 72, el voto del presidente vale dos terceras partes del total de los miembros de las cámaras del Congreso. Ello le otorga al presidente un peso muy importante al negociar la aprobación de las leyes con su propio partido polí-

tico, pero sobre todo con los partidos de oposición con representación en el Congreso. Esta es una válvula que permite operar al sistema presidencial en el contexto del fenómeno del “gobierno dividido”. Cabe señalar, como hemos dicho antes, que el veto no se concibió en su origen como un instrumento de dirección política del presidente, sino como un instrumento de control político de constitucionalidad; sin embargo, en el sistema presidencial mexicano —como en el estadounidense o el argentino— el veto presidencial ha terminado por integrarse como uno más de los instrumentos de influencia del titular del Poder Ejecutivo sobre el Congreso.

v. Quinta. Potestad de nombramiento
y remoción de los miembros
de su gabinete

La Constitución en el artículo 89, fracciones II y III, le otorga al presidente la potestad de nombrar a sus colaboradores inmediatos. Este es un instrumento muy potente de dirección política, pues mediante el ejercicio del mismo el titular del Poder Ejecutivo selecciona a los miembros de su consejo de gobierno o gabinete por afinidad ideológica. El gabinete está conformado por los mandos superiores de las diversas unidades de la administración pública donde cada secretario de Estado cumple dos funciones: es consejero del presidente y a la vez ejecutor de la política pública de su unidad administrativa.

Es de señalar que, como miembros de consejo de gobierno, los integrantes del gabinete son seleccionados por su conocimiento de la materia que se les encomienda gestionar, pero también por su afinidad ideológica con la declaración de principios del partido en el gobierno. Ello no quiere decir que necesariamente deban ser miembros de un partido político, pero sí que por coherencia con la

función de dirección política que recae en el presidente, deban simpatizar todos ellos en mayor o menor medida con la misma filosofía política. Los miembros del gabinete están sujetos a la Constitución y a las leyes, pero también deben ser sensibles a las orientaciones ideológicas del partido en el gobierno pues son los encargados de elaborar en conjunto el programa de gobierno del plan nacional de desarrollo, así como el paquete de leyes y presupuestos por el cual aquél toma forma y se ejecuta.

Ahora bien, la importancia del gabinete como consejo de gobierno es tal, que las Constituciones de las democracias presidenciales establecen la potestad de nombramiento del presidente sujeta a la ratificación del Congreso, al efecto de que en este cuerpo se constate que el sujeto nominado cumple con los requisitos de ley y que en él concurren las prendas profesionales y de solvencia moral del funcionario para desempeñar tan alta responsabilidad pública. Pero ya que el presidente es el responsable final tanto de la orientación política —incluida la orientación ideológica del plan de desarrollo y del programa de gobierno—, como de la gestión de las leyes, la Constitución le otorga la potestad de remover libremente a los altos funcionarios públicos por no cumplir con las expectativas de excelencia profesional o de orientación ideológica por las cuales fueron llamados a colaborar en el Poder Ejecutivo.

La Constitución mexicana, por un injustificable anacronismo, no prevé la ratificación parlamentaria de todos los altos funcionarios nombrados por el presidente, sino sólo de algunos, o en el supuesto de que se forme un gobierno de coalición en términos de lo dispuesto en los artículos 76, fracción II, y 89, fracción XVII, de la Constitución.

vi. Sexta. Potestad política de influir
sobre los diputados y senadores
de su partido político

Para poder dirigir la acción pública eficazmente, el presidente debe ejercer influencia sobre el Congreso mediante un ejercicio permanente de persuasión —capacidad de influir que se constituye como una “potestad política”—.

La dirección política del presidente exige no sólo colaboración, sino —más aún— liderazgo sobre el Congreso. Pero el liderazgo no es una potestad jurídica establecida en la Constitución que se le otorgue al titular del Poder Ejecutivo, sino una “potestad política” que tiene que ganarse el presidente para persuadir a los miembros de su partido político y de otros partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de apoyar las leyes y presupuestos para poder impulsar su “programa de gobierno”. Esta “potestad política” no se puede hacer valer sobre los actores políticos por medio de procesos judiciales y ante tribunales, sino únicamente por procesos políticos y ante órganos políticos —el Congreso, los partidos políticos y el cuerpo electoral—.

Es de destacar que la capacidad de liderazgo del presidente sobre los diputados y senadores miembros de su partido político en el Congreso es cualitativamente diferente a la que el titular del Poder Ejecutivo puede llegar a ejercer sobre los miembros de partidos políticos diferentes al suyo a los que sólo puede convencer por la razón objetiva de cada medida pública que se propone. El presidente no tiene ningún poder jurídico en la Constitución para imponerse sobre los legisladores de su partido ni de otros partidos políticos a través del ejercicio de acciones de naturaleza jurisdiccional, pero sí existe una razón expresamente establecida en la ley suprema —en el artículo 41— por la cual se explica y justifica el liderazgo político del presidente sobre los diputados y senadores que mili-

tan en su partido político, es decir, en el partido político en el gobierno. Ello tiene que ver con los principios de ideología del partido político ganador de las elecciones populares que postuló al cargo tanto al presidente como a los diputados y senadores del mismo partido político. En un conjunto diacrónico de etapas contempladas en el artículo 41 de la Constitución y en su Ley Reglamentaria, la ideología del partido —sus “principios ideológicos” y su “programa de acción”— se presentan como una oferta articulada de acciones de gobierno a los ciudadanos el día de las elecciones. La oferta ideológica de los candidatos a cargos de elección popular —presidente, diputados y senadores— legalmente se denomina “plataforma electoral”, y termina en integrarse de forma preponderante en el “Plan Nacional de Desarrollo” y en el “Programa de Gobierno” de llegar a ganar las elecciones.

vii. Séptima. Potestad política de influir a los diputados y senadores de partidos políticos diferentes al partido en el gobierno mediante pactos formales de coalición

La Constitución en su artículo 89, fracción XVII, ha establecido como facultad del presidente impulsar la formación de un gobierno de coalición. De esta manera el presidente puede liderar el Congreso con otros partidos políticos en adición al suyo que cuentan con representación en el Poder Legislativo, a través de un pacto formal ante el Senado de la República —de cara a la ciudadanía y con duración, en principio, para toda la legislatura— en el que distintas fuerzas políticas se comprometen públicamente a elaborar e impulsar un programa de gobierno compartido.

El gobierno de coalición es la solución para resolver el problema del “gobierno dividido”, mediante la suma de

varias fuerzas políticas con representantes en el Congreso convocadas por el presidente. En ocasiones el partido político del presidente no logra obtener la mayoría absoluta en el Congreso que le permita impulsar eficazmente las iniciativas de leyes y presupuestos que conforman el programa de gobierno. Este supuesto de hecho manifiesta el fenómeno que los politólogos denominan gobierno dividido porque, como resultado de las últimas elecciones populares, el Poder Ejecutivo es controlado por un partido político mientras que la mayoría parlamentaria que domina las cámaras del Poder Legislativo le pertenecen a otro u otros distintos. Ello puede significar un serio obstáculo para dirigir eficazmente la acción pública por la cual el pueblo votó en las elecciones generales, pues los partidos de oposición que cuentan con la mayoría pueden bloquear las iniciativas de leyes o de presupuestos del presidente; sin embargo, mediante la formación de un gobierno de coalición el jefe del Poder Ejecutivo puede superar dicho obstáculo.

Habiendo hecho esta última observación cabe señalar a continuación que el gobierno presidencial de coalición se caracteriza, como dijimos, por la formalización ante el Senado de la República de un pacto entre distintos partidos políticos que tiene como objeto central elaborar e impulsar un programa compartido de gobierno —así está establecido en el artículo 89, fracción XVII, de la Constitución—. Pero también el pacto implica la inclusión en el gabinete del Poder Ejecutivo de miembros de los partidos políticos coaligados en adición a los que militan en el partido en el gobierno, a quienes el presidente les ofrece la titularidad de diversas secretarías o entidades del sector paraestatal. Tal acuerdo de formación pluripartidista del gobierno se perfecciona mediante la facultad establecida en el artículo 76, fracción II, de la Constitución que prevé que los miembros del gabinete nombrados por el presidente, deben ser ratificados por el Senado.

ACTIVIDADES

- *Investigar*: Investigar la diferencia entre partido en el gobierno y partido en la oposición en algún sistema parlamentario de Europa occidental y cuál de ellos apoya las medidas del gobierno en el seno del Parlamento y cuál vigila y controla al gobierno. Hacer el mismo ejercicio con el sistema presidencial de los Estados Unidos de América.
- *Discutir*: a) Si los diputados del partido político del presidente de la República deben apoyar sus iniciativas de ley y de presupuestos, o, por el contrario, deben optar por una posición antagónica a las medidas del gobierno; b) qué grupos parlamentarios dentro de la Cámara de Diputados son los más indicados para supervisar y evaluar el desempeño del gobierno.
- *Bibliografía*: Daniel Barceló Rojas y Diego Valadés (coords.), *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, UNAM/CEDIP, México, 2016.

C. Ejecución de la ley

La Constitución en el artículo 89, fracción I, le encomienda al presidente “proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes”. Esto significa que el titular del Poder Ejecutivo debe procurar que las leyes se apliquen o gestionen según el objetivo que cada una de ellas se ha fijado. Pero debe hacerlo respetando él mismo el orden legal, sujeto a la ley específica que aplica; por ejemplo, al aplicar la Ley General de Salud debe sujetarse además a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que actúa como un protocolo que imprime seguridad jurídica sobre la forma en que se elaboran y aprueban los reglamentos y los actos emitidos por los funcionarios de las administra-

ciones públicas. También es deber del presidente procurar ejecutar las leyes y políticas públicas con el mayor ahorro posible de recursos, y en el menor tiempo posible —pues a ello le obliga la lealtad a los intereses públicos que expresa en la protesta constitucional de su investidura—.

Para llevar a cabo la función de ejecutar las leyes aprobadas por el Congreso, el presidente cuenta con las siguientes potestades jurídicas que emanan del artículo 89, fracción I:

- a) Emitir reglamentos.
- b) Efectuar actos administrativos.
- c) Iniciar y aplicar el derecho administrativo sancionador.
- d) Iniciar ante la Fiscalía General de la República la aplicación del derecho penal.

Para asegurar, como responsable que es, que sus colaboradores ejecutan las leyes respetando ellos mismos las leyes y además con la diligencia republicana que le permita cumplir con la obligación constitucional de proveer el goce de los derechos fundamentales de los gobernados, el presidente supervisa la actuación de sus subordinados y cuenta con un control intraorgánico y potestades jurídicas específicas que le permite rectificar en caso de que las leyes no se estén ejecutando legal y lealmente. Dichas potestades jurídicas son:

- a) Contraloría y revocación de actos administrativos de funcionarios inferiores, que sirve como control de legalidad.
- b) Remoción de los mandos superiores del Poder Ejecutivo, que sirve como control político sobre la gestión del programa de gobierno e inteligencia de las políticas públicas que lo componen.

a. *Potestad para emitir reglamentos*

El presidente tiene atribuida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución la potestad de emitir normas jurídicas subordinadas a las leyes del Congreso denominadas reglamentos. El reglamento puede definirse como la prescripción formal emitida por el titular del Poder Ejecutivo de aplicación particular o general, diseñada para implementar, interpretar o prescribir las leyes o políticas públicas. El presidente no puede emitir este tipo de normas y afectar derechos fundamentales sin tener sustento en una ley aprobada por el Congreso —según disponen los artículos 14 y 16 de la Constitución—. El reglamento requiere para su validez la firma del jefe del Poder Ejecutivo, y el refrendo del secretario de Estado responsable, además de otros requisitos establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

b. *Potestad para efectuar actos administrativos*

El presidente, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, tiene la potestad jurídica de llevar a cabo las acciones materiales concretas para cumplir con los objetivos prescritos en las leyes del Congreso y en las normas reglamentarias —acciones materiales que reciben el nombre de actos administrativos—. Los actos administrativos son actos por medio de los cuales se aplican las leyes y reglamentos. Los actos administrativos pueden ser reglados o discrecionales. Los actos reglados se refieren a aquellas situaciones donde la ley establece un supuesto de hecho que, al cumplirse, el Poder Ejecutivo debe actuar en la forma prescrita.

Los actos discrecionales difieren de los reglados en cuanto a que el administrador público puede y debe ejercer su criterio para determinar la oportunidad para la

ejecución de un acto y la forma en que habrá de hacerse. La discrecionalidad es absolutamente necesaria para la conducción de los asuntos públicos, pero discrecionalidad no significa arbitrariedad. Los actos administrativos deben ser legales, y deben además ser ejecutados con sensibilidad y sensatez o sentido común, y con diligencia republicana. En un Estado de derecho ambas cuestiones son objeto de control. Los actos administrativos, al igual que los reglamentos, deben llevarse a cabo de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece sus requisitos esenciales.

*c. Potestad para aplicar el derecho
administrativo sancionador*

El presidente, y por delegación de éste, los secretarios de Estado y los funcionarios subordinados a éstos, pueden —con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución— imponer el derecho administrativo sancionador para hacer cumplir las leyes federales. Por derecho administrativo sancionador entendemos el poder de coacción de la administración para imponer sanciones que actúan como cargas para que el individuo cumpla con la ley. Entre las sanciones administrativas más importantes se cuentan el apercibimiento o notificación, la suspensión de la actividad, la revocación de la licencia o la conclusión de la concesión, y las multas. Las sanciones administrativas necesariamente se encuentran establecidas en las leyes, en cumplimiento a lo señalado en el artículo 16 constitucional.

Aunque pueden llegar a perseguir el mismo fin —el cumplimiento forzado de las leyes por parte de los gobernados—, el derecho administrativo sancionador es diferente al derecho penal que se contempla en el artículo 14. En primer término porque la orden proviene de una autoridad administrativa y no de una judicial, y en segundo

lugar por la importancia de la sanción, que en materia administrativa no contempla la privación de la libertad. No obstante las mencionadas diferencias, el ejercicio del derecho administrativo sancionador debe respetar el derecho al debido proceso, según ha sido expresamente señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*d. Potestad para iniciar ante la Fiscalía
General de la República la aplicación
del derecho penal*

El presidente, con fundamento en el artículo 89, fracción I, y para cumplir con el objeto teleológico de dicho precepto y fracción, puede iniciar un proceso penal. En ocasiones el último recurso del Poder Ejecutivo para hacer cumplir las leyes aprobadas por el Congreso, es mediante la exigencia de responsabilidades de tipo penal sobre los gobernados —sanciones que pueden traer consigo la privación de la libertad—. Esta medida sólo puede intentarse cuando el Código Penal Federal configura un tipo penal que se ajusta exactamente al hecho. Un ejemplo puede ser el de la legislación fiscal que establece impuestos. La ley asume que los contribuyentes pagarán voluntariamente sus impuestos. Si esto no ocurre se pueden imponer sanciones administrativas, tales como multas —que no es otra cosa que la aplicación del derecho administrativo sancionador—. Pero en caso de que ni con las medidas disuasorias del derecho administrativo sancionador el contribuyente acuda a cumplir con sus obligaciones, se le pueden fincar responsabilidades penales por evasión fiscal —que es la apropiación de fondos públicos por omisión de la obligación fiscal—.

Privar a una persona de su libertad es el poder más formidable del Estado. En el sistema constitucional mexicano por disposición del artículo 102 de la Constitución se deposita el poder de acusar y conducir el procedimien-

to de acusación al fiscal general de la República. Pero el presidente, por conducto de sus secretarios o del consejero jurídico de la Presidencia, puede echar a andar la maquinaria coercitiva precisamente para hacer cumplir las leyes federales presentando la demanda correspondiente ante la Fiscalía General.

*e. Potestad de contraloría y revocación
de actos administrativos de funcionarios
inferiores*

- La ejecución legal de las leyes. Supervisión y control intraorgánico de la ejecución de las leyes.

El presidente, según lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución, protesta guardar la Constitución federal y ejercer el Poder Ejecutivo 1) legal, y 2) lealmente; estas son dos modalidades complementarias pero distintas de ejercer el poder público. Legalmente significa con sujeción a las leyes y a la Constitución. Para cumplir con la exacta aplicación de las leyes a que está constitucionalmente obligado, el presidente —con fundamento complementario al 87 en el artículo 89, fracción I— debe controlar permanente y sistemáticamente la legalidad de los actos que se ejecutan en nombre del titular del Poder Ejecutivo. El control de legalidad se lleva a cabo dentro del propio Poder Ejecutivo —por ello su identificación como control “intraorgánico”—, y opera complementariamente a través de la potestad de contraloría del presidente, así como de su potestad de resolver los “recursos administrativos” que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las leyes sustantivas específicas de cada materia de tratamiento público federal. La potestad de contraloría es el poder general del presidente sobre los funcionarios del Poder Ejecutivo por medio del cual vigila y controla que éstos se ciñan a las leyes en su actuación

pública y que apliquen el dinero y usen los bienes públicos correctamente. Por su parte, la potestad de resolución de los recursos administrativos consiste en un tipo de control de legalidad dentro del Poder Ejecutivo —en cuya cúspide se encuentra el presidente—, por medio del cual se anulan los actos de funcionarios del Poder Ejecutivo tomados contra la disposición expresa de las leyes. El recurso administrativo comienza a iniciativa de un gobernado —que bien sea por un interés directo o uno legítimo cuestiona la legalidad de una medida— y solicita formalmente la reconsideración del acto emitido ante el funcionario responsable, y si éste confirma el acto, el gobernado puede recurrir al superior jerárquico quien tiene potestad para anular y rectificar el acto administrativo del funcionario inferior. El principio de jerarquía que opera dentro del Poder Ejecutivo permite que el superior supervise lo que hace el inferior. Así, el presidente supervisa las acciones y omisiones de sus colaboradores inmediatos, quienes a su vez supervisan lo que hacen sus subalternos.

f. *Potestad para remover a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo*

- La ejecución leal de las leyes. Supervisión y control intraorgánico de la ejecución de las leyes.

El presidente viene obligado por el artículo 87 a protestar guardar la Constitución federal y ejercer el Poder Ejecutivo legal y *lealmente*. Como ya se dijo en el apartado anterior, “lealmente” tiene un significado complementario, pero diferente a “legalmente”. Lealmente significa ejercer el poder orientado por la buena fe y el interés común, esto es, ejercer el poder sin desviación de su único fin lícito que es el interés general de la comunidad política de la República, no por intereses privados o de facción política. El *Diccionario de la lengua española* de la Real Acade-

mia dice de la lealtad: “Cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las del honor y hombría de bien”. Esto incluye que las leyes se ejecuten con eficacia y calidad, con el menor gasto posible de recursos públicos y sin dilaciones, en suma: con diligencia republicana. La ética republicana de los servidores públicos indica que los servidores públicos deben en todo momento servir de guía por los intereses generales de la comunidad al ejercer el poder público y cuidar los recursos públicos.

Para cumplir con ello y con la obligación que emana del artículo 89, fracción I, de la Constitución, el presidente debe evaluar permanentemente los resultados de la gestión de las leyes en cada ámbito de actividad del gobierno. Es un control de desempeño. El objetivo es evaluar integralmente la idoneidad de la política pública encaminada a cumplir con el propósito expreso de la ley al efecto de su eventual rectificación o mejora. En este orden de ideas, y considerando que el presidente tiene que ejecutar o gestionar un número muy importante de leyes y los programas encaminados a cumplirlos, debe necesariamente delegar responsabilidades para ejecutar, supervisar y evaluar la implementación de las políticas públicas en sus mandos superiores —en los secretarios de Estado integrantes de su gabinete—. Dichos altos funcionarios están obligados, respectivamente, a hacer que las cosas se hagan en su Secretaría, pero además que se hagan bien —con eficacia y calidad—. De no hacer bien su tarea —que se refleja en el mal desempeño de su unidad administrativa— los secretarios pueden y deben ser removidos por el titular del Poder Ejecutivo, esto es, debe exigírseles responsabilidad política por sus actos y omisiones.

La responsabilidad política es una sanción aplicable a los secretarios de Estado por el presidente que consiste en la remoción del cargo por mala administración o por violación grave de la Constitución y leyes o a la confianza pública. Si un secretario de Estado no funciona adecua-

damente, o viola gravemente el orden jurídico, el presidente lo puede remover de su cargo para sustituirlo por otro funcionario más competente y respetuoso del Estado de derecho y la confianza pública de los gobernados. Esta potestad presidencial se encuentra establecida en el artículo 89, fracción II, de la Constitución. La exigencia de responsabilidad política que puede conducir a la destitución, también procede por desviaciones ideológicas del secretario de Estado militante del partido político en el gobierno o del gobierno de coalición.

*D. Representación, dirección y ejecución
de la política exterior de los Estados
Unidos Mexicanos*

El presidente de la República es el jefe del Estado y representa en el exterior a los Estados Unidos Mexicanos —que es el nombre oficial de nuestro país ante las instituciones y el derecho internacional—. Para ello la Constitución le atribuye un conjunto de facultades y obligaciones, entre las cuales se encuentran como las principales la concertación de tratados internacionales según disponen los artículos 89, fracción X, así como el nombramiento de los funcionarios que representan a la República mexicana en los distintos países según lo dispuesto en el artículo 89, fracción III. En ésta como en todas las demás facultades y obligaciones en materia de relaciones internacionales que la Constitución le confiere, el presidente debe actuar necesariamente con el consentimiento del Senado, quien de conformidad con lo dispuesto en la Constitución en el artículo 76, fracciones I y II, controla la conducción de la política exterior a cargo del presidente. Éste debe cumplir su encomienda pública en política exterior sujeto a los principios que señala la Constitución en su artículo 89, fracción X.

ACTIVIDADES

- *Investigar*: Visita del candidato republicano a la Presidencia de la República de los Estados Unidos de América, señor Donald Trump, del 1° de septiembre de 2016, y exigencia de responsabilidad política desde el Senado al presidente y al secretario de Hacienda y Crédito Público.

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República del 6 de septiembre de 2016, LXIII/2PPO-1/65623: “Debate sobre la reunión del titular del Poder Ejecutivo con el señor Donald Trump”.

- *Discutir*: Comparecencia de la secretaria de Relaciones Exteriores, maestra Claudia Ruiz Massieu Salinas. *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 3 de noviembre de 2016.
- *Bibliografía*: Juan Manuel Portilla Gómez, “El Senado como cámara de control de la política exterior”, en Patricia Galeana (coord.), *Organización y funciones del Senado*, Senado de la República-UNAM, México, 2010.

3. CONTROLES INTRAORGÁNICOS E INTERORGÁNICOS SOBRE EL PODER EJECUTIVO

En una democracia representativa el *control* sobre la forma en que un funcionario público ejerce el poder, y la exigencia de *responsabilidad* por ello, es un potente incentivo sobre su conducta pública. Control y responsabilidad es dída inescindible para obtener buenos comportamientos de los funcionarios públicos. De ahí que la Constitución haya integrado varios tipos de control —y de responsabilidades de los funcionarios públicos— configurados *mediante el diseño de estructuras interorgánicas e intraorgánicas* y procesos que, de manera complementaria, tienden

al propósito de canalizar la conducta de los funcionarios públicos al buen gobierno y respeto a la Constitución.

Como ya vimos, la estructura básica del gobierno constitucional se compone de Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Ésta obedece a un diseño, no a la casualidad; es decir, los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial no fueron creados y ubicados al azar dentro del arquetipo del gobierno constitucional, como tampoco es fruto del azar que la Constitución establezca primero los derechos humanos (parte dogmática) y posteriormente los órganos públicos encargados de garantizarlos (parte orgánica), pues los órganos públicos —el Estado mismo— se erigieron para el servicio de la protección y promoción de los derechos fundamentales. Así pues debemos tener presente siempre en este curso que la estructura es la distribución y orden de las partes del gobierno constitucional para cumplir con varias finalidades. Y una de tales finalidades es que la estructura sirva como dispositivo para operar la díada control-responsabilidad sobre los gobernantes, al efecto que éstos ejerzan el poder público en beneficio de los gobernados y con pleno respeto a sus derechos fundamentales.

A. Controles intraorgánicos del Poder Ejecutivo

El control intraorgánico sobre el Poder Ejecutivo es el que se gesta al interior del propio Poder Ejecutivo. El control intraorgánico busca garantizar 1) la regularidad constitucional y legal de los actos del Poder Ejecutivo en descargo de la función de “defensa de la Constitución”, por medio de la cual se protegen los derechos fundamentales y de manera especial los de primera generación, y 2) la buena gestión de las políticas públicas para “implementar la Constitución” que permite cumplir con las exi-

gencias que plantean particularmente los derechos fundamentales de segunda y tercera generación.

- a. *Control intraorgánico en defensa de la Constitución y las leyes. Refrendo, acuerdos del gabinete, contraloría y recursos administrativos*

El refrendo es el primer instrumento de control intraorgánico de constitucionalidad y de legalidad del Poder Ejecutivo. La Constitución lo contempla en el artículo 92. El refrendo es una institución de derecho público que tiene como finalidad el control constitucional y de legalidad del ejercicio del poder sobre el titular del Poder Ejecutivo por sus colaboradores más directos, los secretarios de Estado. El refrendo es una figura que en México adoptamos y adaptamos de las monarquías constitucionales moderadas de Europa. El mecanismo era y es hasta el día de hoy de una lógica fácil de entender: en una democracia constitucional de tipo monárquico no se puede remover al rey por violar la ley o por fallas de gobierno —porque el rey es vitalicio, inamovible—, pero sí se puede remover a sus ministros, quienes responden por los actos del rey. Técnica-mente el mecanismo que permite que la responsabilidad se transfiriera de un personaje público inamovible —el rey— a un funcionario público amovible —el ministro—, es la aposición de la firma del ministro sobre todos los actos del rey, es decir, el refrendo.

Con esta misma lógica opera el refrendo en el sistema presidencial mexicano. Durante el periodo de gobierno de seis años de un presidente, no se le puede destituir, salvo por causas excepcionalmente graves de violencia a la Constitución y mediante juicio político —así lo señala el artículo 108 de nuestra ley fundamental—. Pero sí en cambio se puede remover inmediatamente a sus secretarios de Estado y funcionarios equivalentes del sector pa-

raestatal. Mediante su firma cada secretario se hace inmediatamente responsable político por los actos del presidente, y asume también la responsabilidad jurídica —penal, civil y administrativa— por los actos del presidente durante su periodo de gobierno. Concluido su periodo de gobierno, el ex presidente asume directamente las responsabilidades políticas y jurídicas que le correspondan, sin que ello releve a sus ex colaboradores de sus propias responsabilidades.

La idea del refrendo es que los secretarios de Estado, cuando el presidente les requiera que firmen un acto de gobierno, puedan advertir al titular del Poder Ejecutivo que dicho acto es contrario a la Constitución y/o a las leyes —y sugerir en consecuencia que debe adecuarse al orden constitucional y legal—. En este entendido el secretario de Estado debe renunciar a su encargo si el presidente —no obstante haber sido advertido de la inconstitucionalidad o ilegalidad del mismo— le exige que lo refrende; de no hacerlo, el secretario estará expuesto a que se le exija responsabilidad política por el acto refrendado. El refrendo también se proyecta al ámbito de la responsabilidad jurídica, esto es, al ámbito de la responsabilidad penal personal del secretario —que puede conducirlo a prisión— así como a afrontar obligaciones derivadas de la responsabilidad civil y la responsabilidad administrativa. Un acto contrario a las leyes del presidente que sea refrendado por el secretario de Estado hace directamente responsable a este último y de manera inmediata.

Un segundo control de constitucionalidad y legalidad intraorgánico que puede contemplar la Constitución lo conforman las opiniones del gabinete. Este cuerpo de funcionarios del Poder Ejecutivo puede expresar su parecer al presidente sobre la constitucionalidad de un proyecto de iniciativa de ley del titular del Poder Ejecutivo elaborado por una dependencia o entidad y discutido de

manera colegiada en el seno del gabinete, antes de remitirlo al Poder Legislativo —u otro acto normativo dentro del ámbito de competencias del Poder Ejecutivo—.

Tanto el refrendo como el acuerdo de gabinete constituyen controles intraorgánicos del Poder Ejecutivo concebido para que el presidente se conduzca con respeto a la Constitución, que operan sus colaboradores inmediatos —los secretarios de Estado— de manera individual o colegiada. Pero el presidente también cuenta con una amplia potestad jurídica de control —que convencionalmente llamaremos “de contraloría”— para que sus secretarios (y los demás funcionarios de cada Secretaría) cumplan con la Constitución y las leyes, así como para que apliquen honestamente el presupuesto asignado a su respectiva unidad administrativa. Mediante dicha potestad, el presidente vigila la actuación pública de éstos y, llegado el caso, les finca responsabilidades administrativas cuando transgreden el orden jurídico que rige a la administración pública y aún puede iniciar el proceso de responsabilidades penales dependiendo de la transgresión legal concreta de que se trate.

En complemento de la potestad de contraloría se establece como parte de dicho control intraorgánico los “recursos administrativos”, que permiten al presidente controlar la regularidad constitucional y legal de los actos de sus subalternos, desde el secretario de Estado hasta el funcionario público de menor jerarquía de cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo. Mediante la interposición por un gobernado de un recurso administrativo, el presidente puede anular los actos de sus subordinados.

El recurso administrativo consiste en que el gobernado bien sea por un interés directo o por un interés legítimo cuestiona la legalidad de una medida de un funcionario del Poder Ejecutivo y solicita formalmente su reconsideración por el funcionario responsable; si éste confirma el

acto, el gobernado puede recurrir al superior jerárquico del funcionario responsable, quien tiene potestad jurídica para anular y rectificar el acto administrativo del funcionario inferior. El principio de jerarquía que opera dentro del Poder Ejecutivo permite que el superior supervise lo que hace el inferior. Así, el presidente supervisa las acciones y omisiones de cada secretario de Estado (y equivalentes en el sector paraestatal). A su vez los secretarios supervisan lo que hacen los subsecretarios, éstos en turno a los directores generales, éstos a los directores de área, éstos a los subdirectores, éstos a los jefes de departamento según la Secretaría que se trate.

ACTIVIDADES

- *Investigar*: ¿Cómo toman sus decisiones las cámaras del Congreso de la Unión, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Consejo General del Instituto Nacional Electoral? Contrastar con la toma de decisiones políticas del presidente de México en el marco constitucional vigente en 2017.
- *Discutir*: ¿Qué procedimiento de toma de decisiones públicas produce medidas más inteligentes: el colegiado o el unipersonal?
- *Bibliografía*: J. Jesús Orozco Enríquez, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en varios autores, *El sistema presidencial mexicano*, Porrúa/UNAM, México, 1988; José Francisco Ruiz Massieu, “El refrendo en la evolución constitucional de México: un recuento dogmático”, en varios autores, *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1986.

b. *Control intraorgánico para la implementación de la Constitución y las leyes. El gabinete*

El gabinete ha sido introducido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que reglamenta el artículo 90 de la Constitución. También implícitamente se incorpora en la Constitución para el supuesto del gobierno de coalición, como dispositivo para la toma inteligente de las decisiones públicas y de control del poder, para evitar los peligros que entraña que un solo individuo, el presidente, tome unilateralmente las decisiones que afectan a toda la comunidad política nacional. La democracia, recordemos, se erige sobre la idea del diálogo entre personas inteligentes como el mejor método para tomar las decisiones políticas —y ello se refleja también en el diseño del gabinete dentro de la estructura interna del Poder Ejecutivo—. El gabinete, por su carácter de órgano colegiado, es un control intraorgánico idóneo para imbuir de racionalidad y coherencia los actos de autoridad más trascendentes del titular del Poder Ejecutivo, entre los cuales destacan la concepción del programa de gobierno y su ejecución, las iniciativas de ley, así como la proyección de los ingresos y egresos para respaldar el programa de gobierno y el cumplimiento de las leyes. El control intraorgánico descrito se genera por efecto de las “potestades políticas” del gabinete —contenido en normas construidas por “convención constitucional”, que ya hemos explicado con anterioridad— para conocer y opinar sobre las decisiones públicas más importantes del titular del Poder Ejecutivo, para evaluar el resultado social que éstas efectivamente producen y, en su caso, para proponer los correctivos.

Para que el gabinete cumpla con su función adecuadamente, los secretarios de Estado que lo conforman deben ser expertos en su materia —o tener las cualidades para llegar rápidamente a dominar la materia— ya que sirven

de consejeros al presidente en la elaboración de las leyes, políticas públicas y programas de sus respectivas áreas de responsabilidad. Deben además tener cualidades de liderazgo para llevar a cabo sus obligaciones ejecutivas.

ACTIVIDADES

- *Investigar*: ¿Qué función desempeña el gabinete en el sistema presidencial de los Estados Unidos Mexicanos?
- *Discutir*: ¿Cómo se puede mejorar el desempeño del gobierno mexicano?
- *Bibliografía*: Diego Valadés, *El gobierno de gabinete*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003; Diego Valadés, “El poder de controlar”, en *Liber Ad Honorem Sergio García Ramírez*, t. I, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

B. *Controles interorgánicos sobre el Poder Ejecutivo*

El control interorgánico es el que se produce entre los tres poderes públicos, de conformidad con la estructura dispuesta por el artículo 49 de la Constitución y complementada en el artículo 125. El control interorgánico sobre el Poder Ejecutivo a cargo del Poder Judicial y del Poder Legislativo busca garantizar 1) la regularidad constitucional y legal de los actos del Poder Ejecutivo en descargo de la función de “defensa de la Constitución”, y 2) la buena gestión de las políticas públicas para “implementar la Constitución”.

En un sistema democrático el poder público es delegado por el pueblo en los gobernantes, pero sujeto a condiciones, entre las cuales las dos principales son que los

gobernantes se subordinen al orden jurídico y que las acciones de gobierno estén orientadas por el interés general —este es el sentido del artículo 128 de la Constitución, en relación sistémica con los artículos 39 y 40, 126 y 134—. Para garantizar la sujeción al principio de supremacía constitucional y de legalidad por parte del Poder Ejecutivo, se crea un control constitucional y de legalidad frente a los actos y omisiones de los funcionarios del Poder Ejecutivo, y para constatar y en su caso rectificar la gestión de los programas de gobierno a través de los cuales se “implementa la Constitución” se crea un esquema de rendición de cuentas para que el presidente y los miembros de su Gabinete informen, expliquen y justifiquen sus acciones frente al pueblo a través de los representantes populares y directamente ante los ciudadanos ejerciendo el poder con transparencia y garantizando el derecho de acceso a la información pública y demás derechos políticos a los ciudadanos.

a. *Control jurisdiccional por el Poder Judicial para la defensa de la Constitución y de las leyes*

El presidente debe actuar de conformidad con la Constitución y leyes federales al ejecutar las leyes aprobadas por el Congreso, y por tanto ejercer las potestades jurídicas que tiene conferidas con respeto a los derechos fundamentales y al marco de sus competencias constitucionales. Para constatar la regularidad constitucional y legal de los actos del Poder Ejecutivo, la Constitución conforma un control de constitucionalidad y de legalidad sobre los actos del Poder Ejecutivo a cargo del Poder Judicial de la Federación, así como del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Este control se explica con mayor amplitud en el capítulo 3 de este libro. Al aludido control

jurisdiccional, se añade un control no jurisdiccional cuyo objeto es la protección de los derechos por la actividad del Poder Ejecutivo, que se encomienda a un órgano constitucional autónomo: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

ACTIVIDADES

- *Investigar*: Origen histórico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Francia, España y México.
- *Discutir*: ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de organizar el Tribunal Contencioso Administrativo independiente del Poder Judicial de la Federación?
Amparo en revisión 133/2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- *Bibliografía*: Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, 5a. ed., Kansas University Press, 2007; Héctor Fix-Zamudio, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, UNAM/Porrúa, México, 2005.

b. *Control político por el Congreso y los ciudadanos para la implementación de la Constitución.
La rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades políticas*

El control sobre la forma en que el presidente ejerce el poder y la exigencia de responsabilidad por ello, es un potente incentivo sobre su conducta pública y la de los miembros de su gabinete. En el sistema presidencial dicho control interorgánico se lleva a cabo desde el Congreso —con fundamento en los artículos 26; 72, F; 73 fracciones VII y XXX; 74 fracción IV; 76 fracción I; 126 y 134 de la Constitución— y directamente por los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos.

Como hemos venido señalando, todos los derechos fundamentales de la Constitución, pero de manera especial los derechos sociales y los llamados derechos de tercera generación —como el derecho al desarrollo, el derecho al medio ambiente sano, y el derecho a la preservación de los recursos naturales—, dependen para su materialización de la intervención del titular del Poder Ejecutivo y su gabinete para la confección de políticas públicas apropiadas a ese fin y la eficaz conducción de la administración pública. De ello se deriva de manera lógica que el control sobre la inteligencia en la confección de las políticas públicas, así como la supervisión sobre la eficacia, eficiencia, economía y honestidad con que la administración pública se conduzca —y de la que el presidente es políticamente responsable— tiene un efecto directo en el goce de los citados derechos de segunda y tercera generación.

Bajo este entendido, las decisiones de gobierno y la gestión de la administración pública mediante las cuales aquéllas se llevan a cabo, deben ser permanentemente objeto de supervisión y control por ambas cámaras del Congreso de la Unión. El objetivo primario de la supervisión y control congresual es el de corregir desviaciones de los fines que cada política pública se haya fijado así como cumplir con el principio de progresividad de los derechos humanos. Las desviaciones, cuando las hay, pueden ser atribuibles bien a la falta de inteligencia de la política pública, bien a problemas de su gestión administrativa, o a una combinación de éstas.

La rendición de cuentas es parte esencial del dispositivo de control contenido en la Constitución. Como en toda democracia representativa, el poder que el pueblo delega en sus gobernantes se hace sujeto a condiciones. Una de éstas es rendir cuentas a los ciudadanos de cómo se ha ejercido el poder público delegado. En la democracia constitucional de tipo presidencial la rendición de cuentas del ejercicio del “poder ejecutivo” es, por tanto, una

obligación constitucional del presidente. Éste, 1) debe rendir cuentas de los resultados de su gestión como jefe de gobierno y de la administración pública por las funciones que se le han encomendado analizadas con anterioridad, y 2) debe rendir cuentas de ello ante los representantes populares en ambas cámaras del Congreso de la Unión y directamente ante el pueblo. Rendir cuentas requiere que el presidente *a)* informe, *b)* explique, y *c)* justifique las acciones de gobierno, o sus omisiones, ante los diputados y senadores, y ante la ciudadanía.

La operación de rendición de cuentas del titular del Poder Ejecutivo ante las cámaras del Congreso se realiza por cada una de las unidades administrativas que componen la administración pública, mediante informes y comparecencias ordinarias o extraordinarias de los secretarios de Estado en las comisiones o en el pleno de las cámaras durante todo el año —así lo disponen los artículos 69 y 93 de la Constitución—. Para lograr su objetivo, la rendición de cuentas se debe producir en tiempo real de ejecución de las leyes, presupuestos y programas, al propósito de que en caso de que se estén cometiendo errores de inteligencia de la política pública y de sus programas, o en su ejecución, éstos se rectifiquen oportunamente —para lo cual, como señala el artículo 26 de la Constitución, el Congreso de la Unión se reserva en cada ley que aprueba la intervención de control que estime conveniente—. El proceso de supervisión y control congresual concluye al final del año con la rendición de cuentas de toda la acción de gobierno a cargo del presidente en un panorama de conjunto —el “informe anual de gobierno” señalado en el artículo 69 de la Constitución—. En éste, el titular del Poder Ejecutivo rinde cuentas del progreso del “programa de gobierno” y en general del Plan Nacional de Desarrollo, así como del ejercicio del dinero público, y de los resultados sociales alcanzados.

Hemos dicho ya que el poder de supervisión y control del Congreso tiene como propósito la rectificación en el ejercicio del Poder Ejecutivo para que los intereses generales de los gobernados se sirvan de mejor manera. Los instrumentos de rectificación que las cámaras del Congreso tienen sobre el titular del Poder Ejecutivo se basa en la potestad constitucional del Poder Legislativo de 1) aprobar el presupuesto y sus reformas; 2) de supervisar permanentemente el desempeño de las diversas unidades administrativas del Poder Ejecutivo y en su caso emitir juicios de reprobación sobre el titular de una unidad de la administración pública dependiente del presidente que no esté haciendo bien su trabajo, y 3) de reformar e incluso abrogar la ley existente cuya inteligencia o gestión es objeto de controversia.

Como ha sido observado, la confección del presupuesto del año siguiente a cargo del Poder Ejecutivo le da un enorme poder al Congreso sobre el Ejecutivo: si a juicio de una comisión de la Cámara de Diputados no se gasta provechosamente el dinero público de un programa específico, con resultados mensurables, el presupuesto de ese programa para el año siguiente puede verse afectado. También se puede ver comprometido si no se gastó honradamente y de conformidad con las normas que rigen el gasto público —información que aporta a los diputados, su órgano auxiliar de contabilidad, la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión—. A esta potente fuente de influencia del Congreso sobre el Ejecutivo se le denomina —siguiendo la doctrina norteamericana— “el poder de la bolsa”, que en nuestra Constitución encuentra su sustento en los artículos 26; 72, inciso f; 74, fracción IV; 126 y 134.

Por otra parte, la posibilidad de la censura o reprobación de la gestión que en todo momento pende sobre los titulares de las unidades de la administración pública produce en éstos un estado de alerta permanente sobre

los asuntos bajo su responsabilidad —lo que beneficia la buena marcha de la gestión pública—. Es de señalar que, por contraste con el sistema parlamentario, en el sistema presidencial el presidente no puede ser destituido por el Poder Legislativo por mala gestión de gobierno, por negligencia en la función de gobierno; sin embargo, a exhorto de alguna de las cámaras o de ambas, sí pueden ser políticamente obligados a dimitir los secretarios de Estado y los directores de la administración pública descentralizada, o a ser removidos por el presidente por la presión que ejerce el Congreso. La censura congresual a los secretarios de Estado es, por tanto, un instrumento de control y rectificación, pero de última *ratio* en un Parlamento responsable con los mejores intereses de los gobernados. La censura congresual es una potestad política formada por convención constitucional —no justiciable como conflicto jurídico ante los tribunales del Poder Judicial—, que sólo debe ser ejercida en casos de grave perjuicio a los intereses generales imputables a la permanencia en el cargo de una persona no idónea.

La calificación de mala administración o de gobierno que hacen las cámaras del Poder Legislativo se obtiene por considerar mal concebida una política pública concreta —por error de diagnóstico, o por falta de idoneidad de medio a fin—. En este caso habitualmente resulta recomendable remover al titular de la Secretaría correspondiente encargado de aconsejar al presidente sobre las políticas públicas de su despacho. Pero también la calificación de mala administración o gobierno puede derivar por negligencia o por corrupción del secretario. En ambos casos, si antes el presidente no ha tomado la decisión por propia iniciativa, desde el Congreso se puede promover la remoción del secretario de Estado —se le puede exigir al secretario desde el Congreso “responsabilidad política” por sus actos en una sesión de interpelación— cuya sanción puede conducir a la separación del cargo por tratarse

de una norma con garantía política. Cuando se trata de casos de corrupción, además de promover que se le separe del cargo, el Congreso debe poner la denuncia contra el ex funcionario para que se le exija “responsabilidad jurídica”, que puede ser penal, civil y/o administrativa, que cuentan con garantía jurisdiccional, pues se sigue ante los tribunales competentes del Poder Judicial de la Federación y/o del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La remoción del secretario de Estado a petición de las cámaras del Congreso se formaliza primero mediante una “sesión de interpelación” —prefigurada en el artículo 93 de la Constitución—, en la que en el seno de alguna de las cámaras del Poder Legislativo se cuestiona al secretario y éste tiene el derecho —y la obligación— de responder. Si el funcionario no es capaz de persuadir a la Cámara de que ha actuado correctamente, ésta puede someter el asunto a votación y si una mayoría de sus miembros así lo decide, se puede llegar a emitir una censura como punto de acuerdo —que en términos jurídicos no es vinculante para el presidente, pero que éste no puede desatender por el enorme costo de ello ante la opinión pública—.

Por último, nos resta hacer el comentario al tercer instrumento de persuasión del Congreso sobre el Ejecutivo para implementar la Constitución que radica en el poder de legislar. Cuando una mayoría en las cámaras del Congreso se ha persuadido de que el problema de una política pública obedece a la poca idoneidad de la misma, entonces con fundamento en el artículo 71, fracción II, el Poder Legislativo —si los instrumentos anteriores no han servido— puede reformar la ley y aún abrogarla, para obligar al Ejecutivo a actuar como se le indica desde el Congreso.

Es de advertir, sin embargo, que los tres instrumentos de persuasión reseñados operan en el contexto de una democracia de partidos que está sujeta al juego de los números en la integración partidista de las cámaras del Congreso. Los diputados y senadores del partido en el gobierno

suelen apoyar la acción del Poder Ejecutivo, para ser coherentes con su plataforma electoral común convertida en programa de gobierno. Por la expectativa de sus réditos electorales, el control sobre el Ejecutivo de su propio partido lo llevan a cabo a puerta cerrada, sin exposición al público. Por el contrario, son los diputados y senadores de los partidos de oposición los que usualmente se encargan de airear los problemas de gobierno y administración del Poder Ejecutivo ante la ciudadanía —bajo el entendido que con el voto de ésta, pueden vencer y desplazar al partido en el gobierno en la siguiente elección—. El control congresual y el control de la ciudadanía es complementario, obedece a un gran diseño de la democracia representativa de tipo presidencial. José Gamas Torruco señala:

El papel de la oposición es equilibrar al gobierno y proponer soluciones alternas. La oposición, se ha dicho con toda razón, es un “gobierno alterno”. Su función se realiza en primer término estructurando un programa político que en conciencia mejore el del gobierno, por representar una mejor alternativa, de lo cual también habrá que convencer al electorado. Además la oposición realiza la vigilancia constante de los actos político administrativos y la crítica de los mismos a través de los mecanismos establecidos, principalmente los debates en el seno de la asamblea legislativa y la difusión de sus puntos de vista por los medios de comunicación.

La rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante la ciudadanía se hace de cara al pueblo mediante el ejercicio transparente del poder. De esta manera, con conocimiento de causa, el ciudadano ordinario por sí solo —u orientado por los diputados y senadores de oposición al partido en el gobierno, o por los periodistas como formadores de opinión— puede descargar sus deberes políticos. En este esquema se inscribe el derecho de acceso a la

información pública y de libertad de expresión, y en general todos los derechos políticos de los ciudadanos, que confluyen en el día de las elecciones en el cual el pueblo controla el ejercicio del Poder Ejecutivo. El presidente —y los diputados y senadores del partido en el gobierno— tratará de refrendar la confianza de la ciudadanía y de la oposición a formar gobierno con el apoyo del electorado. Este es el incentivo más poderoso para que el jefe del Poder Ejecutivo respete los derechos fundamentales de primera generación y promueva las condiciones materiales que hacen posible el goce de los derechos fundamentales de primera, segunda y tercera generación.

ACTIVIDADES

- *Investigar*: ¿Qué instrumentos de control sobre el gobierno se otorgan en la Constitución a las cámaras del Congreso de la Unión?
- *Discutir*: Conveniencia de introducir en la Constitución la figura de la censura parlamentaria vinculante para exigir responsabilidad política a un secretario de Estado del Poder Ejecutivo federal por el desempeño en su encomienda pública, o mantenerla como una potestad no escrita sujeta a normas que tienen su fuente en la convención constitucional.
- *Bibliografía*: María Amparo Casar, “Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública”, en varios autores, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007; José Gamas Torruco, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2002; Sergio López Ayllón, “La transparencia guberna-

mental”, en Gerardo Esquivel *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Tomo 2. Estudios jurídicos*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017; Eric Posner y Adrian Vermeule, *The Executive Unbound. After the Madisonian Republic*, Oxford University Press, Nueva York, 2010; Diego Valadés, “El poder de controlar”, en *Liber Ad Honorem Sergio García Ramírez*, t. I, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

4. EL PODER LEGISLATIVO. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

A. *El Poder Legislativo. Bicameralismo e integración, elección y agrupamiento partidista de los diputados y senadores de las cámaras del Congreso de la Unión*

Bicameralismo. La Constitución en el artículo 50 dispone que el Poder Legislativo se forma por dos cámaras, la de diputados y la de senadores, que en conjunto reciben el nombre de Congreso de la Unión en éste y otros preceptos del texto constitucional.

El bicameralismo se ha construido siguiendo un meditado diseño de ingeniería constitucional, que por un lado pretende establecer límites y controles del poder en el seno del propio Poder Legislativo (control intraorgánico) para promover el ejercicio racional del poder público delegado por el pueblo en dicho órgano, y por otro la representación en un plano de exacta igualdad de cada uno de los estados que componen la Federación mexicana.

Para el logro del primer objetivo el Poder Legislativo se divide en dos partes diferenciadas por las cualidades

de sus respectivos integrantes: la Cámara de Senadores se integra por un conjunto de personas de mayor edad que la Cámara de Diputados para imbuir de mayor reposo y reflexión el trabajo de este órgano, bajo el entendido de que las personas mayores —y por tanto más experimentadas en la vida— tienden a ser más juiciosas que las personas jóvenes; el alumno puede constatar esta diferencia por edades de las dos cámaras en los artículos 55, fracción II, y 58. En este arquetipo institucional, la Cámara de Senadores se erige como una cámara de enfriamiento de las pasiones que dominan a la impaciente juventud. Pero ello bajo la asunción que la actitud impaciente ante la vida, propia de la juventud, se considera igualmente necesaria para alcanzar los intereses superiores de la República —que requieren determinación e impulso—; por tanto, la experiencia y el ímpetu se combinan en dosis prudentes en el diseño bicamaral, lo que obliga a que al ejercer su competencia constitucional más importante —que es legislar— ambas partes han de actuar de común acuerdo, y para alcanzar tal acuerdo compartido necesitan entablar un diálogo inteligente y llegar a una decisión en un mismo sentido por un grupo bastante numeroso de individuos en cada una de las cámaras. El citado requisito aritmético de la mayoría precedido obligatoriamente por un diálogo público, garantiza que una decisión política sólo se puede alcanzar en la medida en que una mayoría de legisladores de cada cámara asuma la iniciativa de ley como una proposición racional y razonable. Y consecuentemente también implica que habrá suficiente oposición en ellas cuando la proposición de ley sea irracional con los intereses generales de los ciudadanos, o que no sea conforme con la Constitución. En suma, el bicameralismo es un dispositivo de control del poder y, simultáneamente, un mecanismo para el refinamiento racional de las decisiones políticas que afectan a toda la sociedad mexicana mediante el diálogo parlamentario.

Pero, además, la división del Poder Legislativo en dos cámaras permite resolver uno de los problemas capitales del federalismo, que es lograr un justo equilibrio entre los beneficios y cargas que se han de distribuir entre los estados territorial, poblacional y económicamente grandes y poderosos, y los estados pequeños —como puede ser, por ejemplo, el Estado de México, por un lado, con respecto a Colima, Tlaxcala, o Nayarit, por el otro—. Como el Estado de México tiene un mayor número de habitantes que cualquiera de los estados pequeños citados, el primero cuenta con un número mucho mayor de diputados federales en el Congreso que los segundos —y para compensar esta ventaja numérica que se puede traducir en situaciones de ventaja para los mexiquenses en las leyes federales fiscales, de salud, de educación, de infraestructura u otras que impliquen extracción y/o aplicación de recursos económicos de un estado hacia otro—, se introduce una cámara en la cual los pueblos de los distintos estados están representados con un número igual de representantes en el Congreso de la Unión: tres por cada estado según dispone el artículo 56 de la Constitución. En la teoría clásica del federalismo, cuyo legado aún es perceptible en el artículo 51 de nuestra Constitución, los diputados federales son “representantes de la Nación” mientras que los senadores son representantes de los estados.

Cabe decir, sin embargo, que la coherencia de dicho modelo de equilibrio territorial previsto por nuestros ilustrados constituyentes originales se ha fracturado en las últimas décadas por la introducción de los 32 senadores que se eligen por el método de representación proporcional en una sola lista nacional —que no tiene ningún asidero teórico en el federalismo—, por lo que la permanencia de los 32 senadores de representación proporcional en nuestra forma de organización política es cada vez más cuestionada. Al mismo tiempo, las más recientes reformas a la Constitución —con grave perjuicio para nues-

tro arquetipo institucional basado en el inteligente legado del Senado de la República de Roma que reverenciaba la experiencia en la gestión de los asuntos del Estado—, han erosionado la sabiduría y prudencia de los integrantes del Senado al reducir la edad para ser elegible a 25 años —edad que es casi la misma que la de los diputados que es de 21—.

Sobre el diseño institucional bicameral cabe por último señalar que ni en el derecho nacional ni en el derecho comparado podemos extraer un número predeterminado óptimo de los diputados que han de conformar el Poder Legislativo. Un criterio para definir el número de representantes populares del Congreso en el derecho comparado es el criterio poblacional, que es el que sigue nuestra Constitución, y es por ello que existen diferencias entre el número de diputados federales de un estado con respecto a otro, ya que los estados de la República mexicana varían notablemente en cuanto al número de sus habitantes. Según dicho criterio basado en el número de habitantes, la Cámara de Diputados debe ser lo suficientemente grande para poder representar el pluralismo de la sociedad política —razón por la cual nuestra ley fundamental señala un número de 500 de diputados—. Pero como hemos visto la representación del pluralismo político no es la única función del Poder Legislativo. Con ello en mente se puede afirmar que el número óptimo de diputados del Congreso debe ser aquél que resulte suficiente para desempeñar adecuadamente todas las funciones constitucionales asignadas al Poder Legislativo.

Cámara de Diputados. Se integra por 500 individuos electos popularmente cada tres años. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 41 y 52 de la Constitución, la elección de los diputados se lleva a cabo por dos métodos: el método de mayoría relativa, por medio del cual se eligen 300 diputados, y el método de representa-

ción proporcional que se utiliza para la elección de los restantes 200 diputados.

El método o principio de elección por mayoría relativa opera de la siguiente manera: el territorio de la República se divide en 300 “distritos electorales uninominales”. En cada distrito electoral los partidos políticos proponen un candidato a diputado. Estos compiten entre sí por el voto de los ciudadanos, y aquél que de dichos candidatos obtiene el mayor número de sufragios para sí mismo, es electo diputado al Congreso de la Unión. El sistema de elección por el principio de mayoría no requiere que el ganador obtenga más de 50% de los votos de su distrito (mayoría absoluta), basta que reciba más votos a su favor que el resto de sus competidores (mayoría relativa).

En teoría, el método o principio de elección mayoritario descansa mucho en el prestigio de la vida pública y privada de la persona que cada partido político postula para candidato a un distrito electoral. Ello contrasta con el método de elección por representación proporcional, que depende más de la solvencia del partido político que de los candidatos individuales.

El método de representación proporcional (RP) se ordena de la siguiente manera: el territorio de la República se divide en cinco “circunscripciones electorales” que abarcan un territorio mucho mayor al de los “distritos electorales uninominales”. Para cada circunscripción electoral los partidos políticos registran una lista de candidatos en un orden de preferencia interno de cada partido político. Y todos los votos que sus candidatos de mayoría reciben en los diferentes distritos electorales se computan automáticamente a favor de los candidatos de la lista de representación proporcional del partido político. De esta manera, de la lista de cada partido político se eligen todos aquellos que consigan obtener la cifra de votos que mediante la aplicación de una fórmula matemática deter-

mina el órgano electoral encargado de administrar las elecciones. Dicha fórmula consiste en que todos los votos válidos emitidos por los ciudadanos son sumados por el órgano electoral, que después los divide por el número de diputados a elegir por el sistema de representación proporcional. Así se obtiene el “cociente electoral” que es la cifra exacta de votos que cada partido político debe colmar para ser acreedor de una curul. Cada partido tendrá tantos diputados de representación proporcional como veces haya colmado el cociente electoral. Supongamos por ejemplo que el cociente electoral en la primera circunscripción del país ha sido de 5 mil votos. Entonces, si el partido “X” ha obtenido 15 mil votos tendrá derecho a que se le asignen tres diputados de RP, porque recibió tres veces la cifra de 5 mil votos —el cociente electoral—; si el partido “Y” ha obtenido 20 mil votos tendrá derecho a cuatro diputados de RP porque llenó cuatro veces el cociente electoral, y si el partido “Z” recibió 25 mil votos se le asignarán cinco diputados de representación proporcional porque completó cinco veces el cociente electoral.

Es de señalar que la Constitución no establece diferencias entre los diputados electos por uno u otro principio de elección. Estos son considerados iguales, con igual legitimación democrática derivada del voto popular por el cual acceden al cargo.

En cien años de vigencia de la Constitución de 1917 el método de elección directa por mayoría relativa fue utilizado como el único método en el ámbito federal y en los estados de 1912 hasta 1977. En este año se introduce una importante reforma a la Constitución que —con la inspiración del modelo de la República Federal de Alemania— se proyecta con el objetivo de eludir los efectos negativos de la elección por el principio de mayoría relativa en la integración del Poder Legislativo. Un ejemplo puede ilustrar el argumento subyacente a la reforma constitucional: antes de 1977 en un distrito electoral 51% de los ciudada-

nos podían votar por el partido “X” y 49% por el partido “Y”; sin embargo, sólo obtenían voz en el Congreso de la Unión los ciudadanos que habían elegido al diputado del partido “X”. Al introducirse el principio de elección por RP se corrigió este defecto, por lo que de entonces en adelante el 49% de los ciudadanos que antes no tenían representante en el Congreso ahora la tienen.

Siguiendo las elaboraciones teóricas de los científicos sociales especializados en los sistemas electorales, como el alemán Dieter Nohlen o el italiano Giovanni Sartori, es posible sugerir que el método de elección de RP no sólo da paso a una mejor representatividad matemática de las legislaturas que reflejan el pluralismo político entre grupos progresistas y conservadores de una comunidad política socialmente homogénea, sino que en teoría también sirve para alcanzar otros importantes fines, como facilitar la representación política de minorías predeterminadas en cuerpos electorales que se caracterizan por no ser socialmente homogéneos al estar formados por colectivos de ciudadanos de diferentes grupos étnicos o que profesan religiones diferentes, o de ideologías minoritarias.

Arturo Núñez Jiménez hace una aportación adicional a la literatura especializada sobre sistemas electorales. Advierte que en México ha de valorarse el método de RP no sólo por los efectos teóricos ya apuntados que Nohlen y Sartori le acreditan a la representación proporcional, sino también porque este método de elección abre la representación —y por tanto atempera— a un tipo de hendidura social distinto, endémico en nuestro país: la pobreza y la desigualdad social. Las personas en situación de pobreza no son minoría sino mayoría en nuestra comunidad política —más del 50% de los mexicanos son pobres según datos del Coneval—. No obstante ello, es altamente improbable que una persona en situación de pobreza pueda llegar a ser representante popular por el

método mayoritario ya que éste otorga muy elevadas probabilidades de triunfo a quien puede gastar más dinero en costosas campañas electorales en distritos uninominales —de ahí la complementariedad de la elección por el método de RP y el financiamiento público ordenado por la Constitución en su artículo 41 para la consecución de una mejor representación política—.

Finalmente, cabe hacer el comentario que tanto los cultivadores extranjeros como mexicanos de la ciencia política señalan que el método de RP permite que lleguen al Poder Legislativo personas que por sus conocimientos profesionales elevan el nivel de debate propositivo del partido político que los postula en sus listas de candidatos de RP.

Como vimos al principio de esta lección, el gobierno por representación en el sistema presidencial mexicano se produce mediante la elección por separado de los diputados y senadores que integran el Poder Legislativo, por un lado, y el jefe del Poder Ejecutivo, por otro. Pero ello con la intermediación de los partidos políticos, que por la dinámica del sistema presidencial se distinguen como “partido en el gobierno” y “partido de oposición”. Si bien como hemos dicho el principio de mayoría hace depender el peso de la elección en la persona del candidato que cada partido político postula en los diferentes distritos electorales, no debe perderse de vista que éstos pertenecen —por mandato constitucional— a partidos políticos con ideologías bien definidas que representan el pluralismo político dentro de la sociedad civil. Los candidatos de mayoría se presentan ante los ciudadanos que les habrán de votar con una “plataforma electoral” de su partido político, que se comprometen a impulsar de llegar a obtener el triunfo en las elecciones, lo que también han de hacer los candidatos de RP.

*B. Agrupación de los partidos políticos
con representación en el Congreso.
Partido en el gobierno y partidos
de oposición*

Los candidatos a diputados y senadores son militantes de los diferentes partidos políticos, cuya 1) declaración de principios, 2) programa de acción, y 3) plataforma electoral —por disposición de la Constitución y de la legislación en materia electoral— se comprometen a impulsar una vez investidos como diputados o senadores del Congreso de la Unión. Este compromiso ideológico con su partido político les induce a que ya como legisladores formen dentro de su Cámara el “grupo parlamentario” de su partido político, y descarguen todas y cada una de las funciones del Poder Legislativo en congruencia con su respectivo código ideológico. El artículo 70 de la Constitución, en su tercer párrafo, expresamente contempla el agrupamiento de los diputados según su filiación de partido; no existe un precepto constitucional similar para el agrupamiento de los senadores por partido político pues, en teoría, en éstos debe prevalecer la representación de los intereses de los estados por encima de sus intereses de partido político.

Ahora bien, la consecuencia final de esta serie de fases del proceso democrático es que los diputados y senadores se dividen y desempeñan sus funciones por su identidad o distancia con el partido político al que pertenece el presidente de la República —partido político que se identifica como “partido en el gobierno”—. De esta manera los diputados y senadores se identifican como miembros del “partido en el gobierno” o miembros de los “partidos de oposición” al gobierno. Los primeros buscan gobernar coordinadamente con el presidente con quien comparten los compromisos del partido asumidos ante los ciudadanos. Los segundos se afanan en supervi-

sar y evaluar rigurosamente, pero con responsabilidad republicana, la actuación del partido en el gobierno para presentarse en la siguiente elección como alternativa seria para gobernar ante el electorado.

Hemos estudiado el proceso de gobierno en un apartado anterior, al cual remitimos. Baste sólo recapitular las notas más importantes del proceso de gobierno por medio de la cual se explica la forma en que dos poderes cooperan para poder gobernar: aprobando leyes y presupuestos. Un partido político presenta a su candidato a diputado al Congreso de la Unión por un distrito electoral, o por el sistema de lista de representación proporcional, y a los candidatos para el Senado de una entidad federativa. Dichos candidatos ofrecen a los ciudadanos soluciones de gobierno a los problemas sociales de manera integral en una “plataforma electoral”, la que a su vez toma forma considerando la “declaración de principios” del partido político y su “programa de acción”, que son, respectivamente, el código ideológico del partido político y las ofertas de tratamiento público a las aspiraciones de la sociedad desde la perspectiva de una ideología concreta progresista o conservadora.

De esta manera el día de la jornada electoral se define por voto popular no sólo a los candidatos ganadores de los diferentes partidos políticos, sino también la “plataforma electoral” del partido político que ha reunido mayor apoyo entre la ciudadanía por su oferta de gobierno. Dicha plataforma electoral, meses después, se convertirá en el “programa de gobierno” del “Plan Nacional de Desarrollo”. Una vez que se ha producido la votación popular por una plataforma electoral concreta, el siguiente paso que marca la Constitución es la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo que se encarga al jefe del Poder Ejecutivo. Es en este Plan que se integra el “programa de gobierno” que es el segmento del Plan Nacional de Desarrollo obligatorio para la administración pública federal. El progra-

ma de gobierno para poder llevarse a cabo ha de traducirse en leyes y presupuestos. Para ello las iniciativas de ley y presupuestos que presenta el presidente así como los nombramientos de los funcionarios de su gabinete, reciben el apoyo razonado de los miembros del Congreso de su propio partido político con quienes tiene el compromiso de impulsar las acciones de gobierno que en su día ofrecieron a los ciudadanos.

Ahora bien, en el sistema presidencial puede presentarse el fenómeno del “gobierno dividido”, que es la situación en la cual después de celebrada una elección el presidente electo es de un partido político y la mayoría de los diputados en el Congreso o los senadores pertenecen a otro u otros partidos políticos. En estos casos, para impulsar de la manera más eficaz posible las plataformas electorales más votadas por los ciudadanos en la última elección, el artículo 89, fracción XVII, de la Constitución en conjunto con el artículo 76 en su fracción II, abren la posibilidad de que se pueda integrar a propuesta del presidente un “gobierno de coalición” en la cual el partido en el gobierno y otro u otros partidos políticos se unen para impulsar un programa de gobierno compartido que debe ser aprobado en la Cámara de Senadores.

ACTIVIDADES

- *Investigar*: Interpretar la declaración de principios y estatutos de un partido político a la luz del artículo 41 de la Constitución y del artículo 18 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- *Discutir*: La identidad de los miembros de un mismo partido político en las cámaras del Congreso y en la titularidad del Poder Ejecutivo que les impele a cooperar en una misma dirección de acción pú-

blica de conformidad con el antes citado artículo 18 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Y en sentido contrario, los miembros de la oposición que realizan la función de controlar al gobierno y exigir responsabilidad política a los secretarios de Estado del presidente:

Declaración de principios y programa de acción del partido político X → plataforma electoral del partido político X → elección de candidatos al Congreso y del presidente, y aprobación por voto popular mayoritario de la plataforma electoral del partido político X → nombramiento del gabinete del partido X → Plan Nacional de Desarrollo (programa de gobierno) programa legislativo paquete de iniciativas de ley (nuevas o reformulación de las existentes) y de iniciativa de ley de presupuesto → ley → ejecución o gestión de la ley → control congresual y exigencia de responsabilidad sobre la ejecución o gestión de la ley y la aplicación del presupuesto por partidos X, Y, Z → nueva elección popular.

- *Bibliografía:* Lorenzo Córdova, “La integración del Poder Legislativo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917”, en Gerardo Esquivel *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Tomo 4, Estudios políticos*, Senado de la República/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017; Samuel Patterson y Anthony Mughan, *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University Press, Columbus, 1999; José Woldenberg, “Partidos, Congreso y gobierno en la Constitución (de 1977 a la fecha)”, en Gerardo Esquivel *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Tomo 4, Estudios políticos*, Senado de la República/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.

Cámara de Senadores. Se integra por 128 individuos que se eligen popularmente cada seis años según dispone el artículo 56 de la Constitución. De éstos, 96 se eligen utilizando los estados como unidad geográfica electoral, a razón de tres por cada entidad federativa: dos se eligen por el principio de mayoría relativa, y uno se asigna a la primera minoría, es decir, a aquél candidato del partido político que consigue la segunda mejor votación en la entidad federativa. El área territorial electoral para elegir a estos 96 senadores son los 31 estados de la República y la Ciudad de México, sin importar el peso poblacional distinto de cada uno de ellos.

Adicionalmente se eligen 32 senadores de representación proporcional mediante una lista de candidatos que presenta cada partido político. La circunscripción electoral para esta elección se conforma por todo el territorio nacional y no por cinco circunscripciones como sucede en la elección de los diputados de RP.

ACTIVIDADES

- *Investigar:* ¿Cómo contribuye el Senado en el proceso de aprobación de los tratados internacionales de los Estados Unidos Mexicanos?
¿Cuáles fueron las razones del poder revisor de la Constitución para incorporar 32 senadores de representación proporcional y para reducir la edad para ser elegible? ¿Eso contribuye a que desempeñen mejor su doble función dentro del sistema bicameral mexicano?
- *Discutir:* ¿Por qué se le atribuye a la Cámara de Senadores, en el artículo 76, fracción VIII, de la Constitución, y no a la Cámara de Diputados, el poder de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en colaboración con el Poder Ejecutivo que presenta las candidaturas?

- *Bibliografía*: Daniel A. Barceló Rojas, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano* (Lección 3), UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016; Daniel A. Barceló Rojas, *El Senado de la República. Su encaje constitucional*, Senado de la República/UNAM, México, 2010; José María Serna de la Garza, *El sistema federal mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008.

C. Funciones del Poder Legislativo

El Poder Legislativo adquiere su nombre de la función principal que se le asignó a dicho órgano en los albores del constitucionalismo en los siglos XVIII y XIX, legislar. Pero el Poder Legislativo de nuestros días tiene otras importantes funciones además de legislar asignadas explícita o implícitamente en la Constitución. Actualmente las funciones del Poder Legislativo son las siguientes:

- a) Función de custodia o defensa de la Constitución.
- b) Función de legislar.
- c) Función de supervisión de la gestión de las leyes encomendadas al Poder Ejecutivo.
- d) Función financiera de aprobación de ingresos y gastos.
- e) Función de integración de los órganos constitucionales y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- f) Función de representación política de los gobernados.

El primer deber del Congreso es defender la Constitución; por ello se le atribuye la potestad de destituir a los más altos funcionarios del Estado mexicano mediante juicio político —cuya sanción se encuentra señalada en el

artículo 110 de la Constitución—. El juicio político procede por violación grave a la Constitución y a las leyes federales —fractura que necesariamente redundará en perjuicio de los intereses públicos fundamentales—. El Congreso también defiende la Constitución con otros instrumentos de los que puede hacer uso entre los cuales podemos ubicar la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional en el artículo 105 constitucional, o de manera preventiva mediante la delegación temporal de poderes excepcionales al presidente para defender la Constitución en situaciones de grave peligro para la República de conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 de nuestra ley fundamental.

El Congreso también tiene atribuida como competencia constitucional en los artículos 50 y 73 la función legislativa sobre las materias correspondientes al ámbito federal. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión pueden iniciar leyes según lo dispone el artículo 71 en su fracción II; sin embargo, cabe advertir que la mayoría de las leyes que aprueba el Congreso de nuestro país tienen su origen en el Poder Ejecutivo. En el seno de las cámaras del Congreso se estudia y debate la inteligencia de las iniciativas de ley que les remite el presidente, su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el programa de gobierno, y con las posibilidades financieras para sufragar los gastos que generaría en caso de aprobarse, así como con los compromisos adquiridos con los ciudadanos en las campañas electorales, y en el transcurso de este diálogo entre poderes a partir de la iniciativa de ley se suelen introducir modificaciones desde el Poder Legislativo. Los diputados y senadores pueden introducir iniciativas de ley en forma individual o por grupo parlamentario, y de hecho lo hacen constantemente, pero las iniciativas que cuentan con mayor consenso para ser aprobadas son las que tienen su origen en el Poder Ejecutivo y en los grupos parlamentarios. Este fenómeno se

produce igualmente en las democracias constitucionales del mundo, ya sean de tipo presidencial o parlamentario; México no debe considerarse por ello una excepción. En realidad en la actualidad los Parlamentos de las democracias modernas tienen como su función más importante el control del gobierno, esto es, supervisar que el Poder Ejecutivo gestione adecuadamente las leyes y administre con eficiencia y honestidad el presupuesto de gastos que el Poder Legislativo aprueba para promover el bienestar de los miembros de la comunidad política. La tarea de supervisión del Poder Legislativo sobre la gestión de las leyes es esencial en una democracia representativa. Por ello, como sugiere Héctor Fix-Zamudio, se debe garantizar de manera especial el “derecho de las oposiciones” a ejercerla en el seno de cada una de las cámaras del Congreso mexicano. En línea con esta tendencia, es posible advertir que las cámaras del Congreso mexicano se están ubicando en esta nueva realidad conforme avanza el siglo XXI al enriquecer su capacidad institucional para supervisar qué hace el gobierno y valorar si lo está haciendo bien. A este efecto ha fortalecido la capacidad de la Auditoría Superior de la Federación contemplada en el artículo 79 de la Constitución como órgano auxiliar de la Cámara de Diputados encargado de verificar el apego a la legalidad y el ejercicio honesto del presupuesto de egresos que año con año aprueba dicho Poder Legislativo. En este mismo orden de ideas, las cámaras del Congreso han ampliado su instrumental para controlar al gobierno con nuevas instituciones —como la pregunta parlamentaria— o han fortalecido algunas que ya tenían, como la formación de comisiones parlamentarias de investigación.

Como ya hemos visto, la función de imprimir dirección a la acción pública se ha atribuido en la Constitución al titular del Poder Ejecutivo, y uno de los instrumentos más importantes para ello es la potestad constitucional otorgada en exclusiva a este funcionario de presentar la

iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos al Poder Legislativo. Pero en el seno de la Legislatura nacional se analiza la inteligencia de las proposiciones presidenciales y, en su caso, se modifican tras un diálogo razonado entre ambos poderes de la Unión.

Las cámaras del Congreso de la Unión tienen también la competencia constitucional de designar por sí solas a los altos funcionarios de algunos de los múltiples órganos constitucionales autónomos que al día de hoy ha creado la Constitución, o bien de aprobar los nombramientos que propone el titular del Poder Ejecutivo para integrar dichos órganos —véase lo dispuesto para el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en el artículo 60. de la Constitución; Banco de México en el artículo 28; del INE en el 41; la CNDH en el 102; la Fiscalía General de la República en el 102, entre otros—. Cada órgano constitucional autónomo cuenta con una organización y método de elección de los miembros de su cuerpo de gobierno. También participa el Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo dispuesto en el artículo 76, fracción VIII, de la Constitución.

Finalmente, las cámaras del Congreso de la Unión tienen la obligación de representar a la comunidad política mexicana en todas y cada una de las actividades que desempeñan, para promover que las decisiones políticas, y el poder y el tesoro públicos se dirijan y apliquen efectivamente en beneficio de los gobernados. Por ello es que la Constitución en su artículo 70 habilita la agrupación de los diputados en distintos grupos parlamentarios según su afiliación a un partido político concreto que dan voz, cada uno de ellos, a un segmento de la población. El sistema de partidos políticos múltiple que se manifiesta en las cámaras del Congreso de la Unión es la proyección del pluralismo ideológico de la sociedad mexicana y de la di-

versidad de intereses que coexisten en su seno. El Senado también se organiza en distintos grupos parlamentarios contribuyendo así a dar voz a la polifonía de la sociedad mexicana en conjunto con la Cámara de Diputados, pero al mismo tiempo en el Senado se busca que sus miembros electos por voto directo de los ciudadanos de los Estados representen como prioridad los intereses de los Estados como entidades políticas territoriales.

D. Organización del Poder Legislativo

La Constitución establece como condición esencial de la democracia representativa el derecho político fundamental de los ciudadanos de votar y ser votado para los cargos de elección popular. Una vez que un ciudadano ha sido electo por sus conciudadanos, y es solemnemente investido de la dignidad de diputado o senador, debe representar al pueblo al desempeñar cada una de las funciones que el Congreso tiene encomendadas por la Constitución. El medio más importante para cumplir con su deber de representar es hacer uso de la palabra en el Congreso. A través de la palabra el diputado o senador expresa los argumentos encaminados a persuadir a sus pares sobre la inteligencia y prioridad de una decisión a tomar en un asunto público determinado. Todos los diputados y senadores tienen derecho a hacer uso de ella en su respectiva cámara. El diálogo entre los representantes populares es requisito esencial para cualquier toma de decisión del Congreso. Este expresa su voluntad en un sentido u otro mediante la emisión de los votos de sus integrantes, una vez que éstos han escuchado y razonado las consideraciones pertinentes.

Por esta última consideración los diputados y los senadores deben racionalizar su trabajo y resolver en sus respectivas cámaras el problema del turno de la palabra y

el tiempo asignado a cada uno para hacer uso de ella a través de una ley. De no llevar a cabo esta tarea de racionalización bajo la condicionante de la igualdad esencial de cada uno de los representantes populares con respecto a los demás, el trabajo legislativo consumiría demasiado tiempo sin llegar a producir las importantes decisiones políticas que se les encomiendan, entre ellas la de aprobar las leyes. Piense el estudiante en el siguiente supuesto: si un diputado consume 10 minutos para exponer las fortalezas y debilidades de la iniciativa de ley que presenta a sus pares, y la Cámara se compone de 500 diputados que igualmente hacen uso de la palabra por 10 minutos para expresar su parecer, tendrán que invertirse 5 000 minutos en el uso de la palabra, es decir, se consumirían más de 83 horas efectivas en esta primera discusión con la que sólo ha iniciado el procedimiento. Del ejemplo expuesto podrá entenderse que conducirse sin reglas para el debate parlamentario conllevaría incumplimiento de las funciones del Congreso por escasez de tiempo. Y se tiene que tener presente que la producción de las leyes no es la única tarea de los legisladores. Otros procedimientos en el seno del Poder Legislativo como el de las sesiones de control de los miembros del Poder Ejecutivo en la cual se plantean preguntas parlamentarias orales, requiere igualmente que se establezca el orden de intervención de los representantes populares, y el turno y tiempo de respuesta del secretario de Estado o director equivalente de la administración pública. En el caso del juicio político el derecho al debido proceso como derecho fundamental obliga a otorgar el uso de la voz al funcionario imputado, y a desahogar pruebas, entre las cuales pueden ofrecerse testimonios de otras personas.

En suma todas y cada una de las decisiones que las cámaras del Congreso han de tomar para cumplir con sus funciones —no sólo la de legislar—, requiere la participación organizada de los diputados y los senadores para ad-

ministrar el uso de la palabra de ambos cuerpos colegiados. Pero además, como se trata de representantes populares y senadores iguales en dignidad democrática por ser representantes de ciudadanos iguales, ha de configurarse un esquema de gobierno interno de cada Cámara con una base de legitimidad incuestionable que permita que unos representantes puedan ordenar a otros el turno del uso de la palabra y el tiempo permitido para su uso —e incluso imponer medidas disciplinarias que pueden llegar hasta la suspensión de un miembro del Congreso que transgreda las normas parlamentarias internas—. Por ser ésta una restricción del derecho a representar, como toda restricción de derechos fundamentales según se ha visto al estudiar la reserva de ley, es necesario que sea autorizada por una ley formal del Congreso: la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley del Congreso en desarrollo de la Constitución fija la estructura orgánica bicameral del Poder Legislativo, las competencias de cada Cámara, los procedimientos, los requerimientos de votación para las distintas decisiones políticas que se toman en el seno de las mismas, y el régimen disciplinario de los miembros del Congreso de la Unión. Con fundamento en la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cada una de las cámaras emite su propio reglamento interno —como señala la Constitución en el artículo 70—.

En la norma parlamentaria reglamentaria, cada Cámara establece la estructura orgánica para cumplir con todas y cada una de sus funciones, y establece sus órganos de gobierno y sus competencias —entre ellas administrar el uso de la palabra de sus integrantes—. El Reglamento de cada Cámara establece además los procedimientos más importantes; la forma en que se toman las decisiones colectivas mediante debates reglados y votaciones; los derechos y deberes, y el régimen disciplinario de los legisladores.

En adición a las normas constitucionales, legales y reglamentarias arriba indicadas, las cámaras reconocen como fuente del derecho parlamentario las normas que la doctrina denomina de “convención constitucional” o “convención política” —que pueden formarse por acuerdos de los miembros del Poder Legislativo y proyectarse en textos, o bien generarse por costumbre sin que haya un mandamiento legal expreso o registro escrito—. Un ejemplo de ello es la elección cada año del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en donde se alternan la presidencia los tres partidos políticos con mayor número de representantes sin que así lo determinen expresamente la Constitución o la Ley del Congreso o el Reglamento de la Cámara de Diputados.

En lo que sigue de este apartado sólo nos ocupamos de la estructura orgánica de la Cámara de Diputados configurada en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento de dicha Cámara. Ello para no repetir al estudiante la organización interna de cada una de las dos cámaras, ya que son bastante parecidas.

Los órganos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión son:

- 1) Órganos de gobierno:
 - a) Mesa Directiva.
 - b) Junta de Coordinación Política.
- 2) Órganos de funcionamiento:
 - a) Pleno.
 - b) Comisiones. Ordinarias y especiales.
 - c) Comités.
 - d) Grupos parlamentarios.
 - e) Comisión Permanente.
- 3) Órganos de apoyo al trabajo parlamentario:
 - a) Auditoría Superior.

- b) Secretaría General:
- Servicios parlamentarios.
 - Servicios administrativos.

Los órganos de gobierno y los órganos de funcionamiento se integran por los propios diputados, mientras que los órganos de apoyo al trabajo parlamentario por funcionarios públicos que en su gran mayoría deben proceder del servicio profesional. Los órganos de gobierno, funcionamiento y de apoyo al trabajo parlamentario han sido creados para el cumplimiento de las funciones sustantivas que la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento de la Cámara de Diputados le encomiendan a los representantes populares.

E. *Órganos de gobierno*

Los órganos de gobierno de los diputados son la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política.

a. *Mesa Directiva.* Aplica la Ley del Congreso y el Reglamento a los diputados en sus actividades parlamentarias internas; entre sus actividades destacan la conducción de las sesiones en las que tienen lugar los debates y votaciones en el Pleno y la imposición del régimen disciplinario.

La Mesa Directiva tiene asignado un sitio visible en el recinto parlamentario frente a todos los diputados en donde también se reserva un lugar que sirve de tribuna a los oradores.

Para poder emitir órdenes vinculantes a los diputados y ejecutar medidas disciplinarias para la conducción de los debates parlamentarios, los diputados que conforman la Mesa Directiva deben contar con una base de legitimidad incuestionable: la elección de sus pares. Así como los ciudadanos en una democracia representativa eligen a

unos cuantos miembros de la sociedad civil a quienes les otorgan el poder de mando —iguales suyos que por ese medio se convierten en gobernantes— así también sucede con los diputados que eligen democráticamente a quienes les habrán de gobernar.

La Mesa Directiva se compone de un presidente, que funge ante los otros poderes como el presidente del Congreso, y por secretarios que le asisten. Si bien sus integrantes pertenecen a distintos grupos parlamentarios, deben conducirse con la mayor neutralidad política en la administración del uso de la palabra en los debates parlamentarios y en general en la aplicación e interpretación de las leyes a sus pares en el Congreso.

b. Junta de Coordinación Política. Es el cuerpo colegiado compuesto por cada uno de los líderes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados, a quienes se les denomina “coordinador de grupo parlamentario”. En su seno se negocian los acuerdos políticos para llevar a cabo los trabajos parlamentarios sustantivos. Sus decisiones las toman por el sistema de “voto ponderado”, es decir, el voto de cada coordinador de grupo parlamentario pesa diferente en relación directa al número de diputados con que cuenta su partido político en el Pleno de la Cámara de Diputados. La Junta de Coordinación Política es la sede de negociación por excelencia de los intereses contrapuestos de los distintos partidos políticos.

Una de las atribuciones más importantes de la Junta de Coordinación Política es proponer a la Mesa Directiva la agenda legislativa del periodo de sesiones de que se trate, y en función de ésta el orden del día. Ello consiste en identificar y negociar la calendarización de los asuntos parlamentarios que exigen el conocimiento del Pleno. Típicamente el partido en el gobierno haciendo uso de su mayoría —o la coalición de partidos en el gobierno— tratarán de incorporar la agenda legislativa del presidente

de la República de manera prioritaria en el calendario del trabajo legislativo, mientras que la oposición intentará que se privilegie la supervisión de las leyes a cargo de los funcionarios que integran el gabinete.

F. Órganos de funcionamiento

a. *Pleno*. Es el órgano supremo de la Cámara de Diputados compuesto por los 500 miembros que la integran, y que tienen en conjunto el poder de decisión sobre las competencias que la Constitución y la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos le asigna a dicha Cámara y que deben ser obligatoriamente sometidas a votación —entre ellas las leyes según el procedimiento dispuesto en el artículo 72 de la Constitución—.

Las votaciones del Pleno se toman *a)* por mayoría simple o relativa, *b)* por mayoría absoluta, o *c)* por mayoría calificada o especiales. La mayoría simple o relativa se construye con la suma más alta de votos emitidos en un mismo sentido, cuando se opta entre más de dos propuestas. La mayoría absoluta se constituye con la suma de más de la mitad de los votos emitidos en un mismo sentido, cuando se opta entre dos propuestas o más (50% + 1). La mayoría calificada se forma con la suma de los votos emitidos en un mismo sentido en número superior al de la mayoría absoluta, conforme lo disponga la Constitución o las leyes.

Como ya mencionamos el Pleno se compone de todos los representantes populares, pero por distintas razones —tales como enfermedad— suele faltar alguno de ellos. El “quórum” es el número mínimo de diputados que deben estar presentes para que una sesión del Pleno se considere válida.

El Pleno debe delegar los trabajos preparatorios conducentes a la toma de decisiones que va a realizar en ór-

ganos de menor número de integrantes, que efectivamente le permitan funcionar —de ahí que lo identifiquemos para efectos académicos como “órganos de funcionamiento” para distinguirlos de los “órganos de gobierno” que comentamos en las páginas precedentes—. Los órganos de funcionamiento más importante después del Pleno, son las comisiones.

b. Comisiones. Ordinarias y especiales. Las comisiones son órganos especializados de la Cámara para la atención de una actividad pública específica. Se integran por un número de diputados significativamente menor al Pleno que permite 1) el estudio a conciencia y con agilidad de todos los asuntos que ingresan a la Cámara y que por disposición constitucional deben ser sometidos al conocimiento y en su caso votación de la cámara de representantes populares reunida en Pleno, y 2) el análisis en tiempo real o tras la cuenta pública de la gestión de las leyes y aplicación del presupuesto a cargo del Poder Ejecutivo.

La Comisión estudia los asuntos que le remite la Mesa Directiva y emite un dictamen. Este consiste en la opinión razonada y fundada de la comisión en el que sugiere el tratamiento que a su juicio merece un asunto. Habitualmente la opinión de la comisión sirve de orientación al Pleno para emitir su voto, pero el Pleno puede votar en un sentido diferente al propuesto en el dictamen.

El grueso del trabajo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se realiza sobre todo en las comisiones. Estas se integran con dos criterios: por especialización, y por pertenencia al grupo parlamentario.

Cada grupo parlamentario tiene derecho a tener un cierto número de diputados en cada comisión en proporción a su peso en el Pleno de la Cámara, lo que permite prefigurar el resultado de cada votación en el Pleno. Ello racionaliza el trabajo legislativo ya que por regla general sólo serán discutidos en el Pleno los dictámenes aprobados en comisiones. El Pleno se reserva en todo momento

la potestad de atraer un asunto para su conocimiento y votación en el Pleno, pero tal decisión es excepcional. El hecho de que los diputados se integren por especialistas de cada materia y, además, que se encuentren representados los grupos parlamentarios, permite que los asuntos legislativos que se someten a dictamen de las comisiones para ser posteriormente votados en el Pleno sea más expedito en el seno de este último cuerpo de decisión final.

Las comisiones pueden ser ordinarias o especiales. Las primeras son permanentes y vienen expresamente indicadas en la Ley y el Reglamento de la Cámara, mientras que las segundas se crean por acuerdo del Pleno para cumplir un objetivo específico que al ser alcanzado las extingue.

c. Comités. Es un grupo pequeño de diputados que se forma por acuerdo del Pleno o de las comisiones para realizar tareas específicas.

d. Grupos parlamentarios. Son las agrupaciones de los diputados por su pertenencia al partido político específico que presentó a todos ellos como candidatos ante los ciudadanos, con una plataforma electoral común —que en caso de obtener el triunfo electoral se comprometieron a cumplir con el uso de las competencias jurídicas como legisladores—. El grupo parlamentario tiene como objetivo representar en la Cámara una línea ideológica —la de su partido político—, que ha recibido el voto del pueblo en las últimas elecciones.

El grupo parlamentario del “partido en el gobierno” suele apoyar las iniciativas y en general las posiciones sobre asuntos públicos del presidente de la República, porque en el momento de presentarse ante el electorado lo hicieron sobre la base de una plataforma electoral común que viene alimentada por la declaración de principios ideológicos del partido político, su programa de acción y sus estatutos.

Las oposiciones deben mantener igualmente su línea ideológica, lo que de manera lógica les lleva frecuentemente al choque con el grupo parlamentario del partido en el gobierno así como con el presidente y los miembros de su gabinete. Los partidos de oposición cuestionan la inteligencia o la gestión de las políticas públicas de cara al pueblo —preferiblemente con fundamento científico y soporte estadístico— para presentarse como alternativa de gobierno en la siguiente elección. Al llevar a cabo este contraste de ideas cumplen la importante función de supervisión del gobierno que en teoría corresponde a todo el Congreso, pero que en la práctica la realiza las oposiciones al partido en el gobierno.

Existen sin embargo cuestiones en las cuales los partidos políticos pueden llegar a acuerdos prácticamente unánimes donde presentan una posición común ante la sociedad y frente a los poderes públicos de la Unión, es decir, acuerdan defender los intereses comunes en los cuales no hay diferencias ideológicas que valgan. Estos compromisos entre todos los partidos políticos se suelen denominar “de Estado” para enfatizar la disposición de ubicarlos al margen de los asuntos que los partidos de oposición en turno explotan con fines electorales.

Ahora bien, para los asuntos cotidianos de la gobernanación democrática en el marco de una democracia representativa que opera a través de partidos políticos, ventilar en el seno del Congreso las diferencias entre los partidos es lo normal. Y precisamente con el propósito de contribuir a la congruencia ideológica del compromiso adquirido con los electores —es decir, entre representados y representantes—, los partidos políticos han desarrollado lo que se conoce como “disciplina de voto”, que implica que los diputados de la misma formación suelen votar en bloque por las decisiones públicas por las que llegaron al poder por impulso del sufragio de los ciudada-

nos. Esta es una obligación que tiene como fuente la convención constitucional, y su obligatoriedad se hace valer por medio de procesos y órganos políticos; jurídicamente no puede ser impuesta a través de los tribunales del Poder Judicial porque en el marco de la democracia representativa no existe obligación del diputado de votar según le ordena uno o más de sus electores o su grupo parlamentario.

Cada grupo parlamentario elige al inicio de una legislatura a su coordinador o líder, que por tanto integra con ese carácter la Junta de Coordinación Política. Los grupos parlamentarios cuentan con un estatuto interno que les rige, que es una norma cuyo origen es la convención constitucional.

e. Comisión Permanente. Es un órgano encargado de dar trámite a los asuntos que por disposición de la Constitución o de la Ley Orgánica del Congreso General se remiten a la cámara de representantes populares durante el llamado periodo de vacaciones legislativas —que es el periodo de tiempo que transcurre entre un periodo ordinario y el siguiente, y que nada tiene que ver con la voz vacaciones proveniente del derecho laboral—. La Comisión Permanente se integra con 19 diputados de diferentes partidos en proporción a su número en el seno del Congreso, así como por 18 senadores de la República según lo dispuesto por el artículo 78 de la Constitución.

G. Órganos de apoyo al trabajo parlamentario

a. Auditoría Superior. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, con fundamento de creación en el artículo 79 de la Constitución, es una unidad de apoyo técnico de la Cámara de Diputados que supervisa y constata que las cuentas públicas de los tres

poderes públicos y de los órganos autónomos de la Federación, así como los poderes públicos homólogos de los estados —en cuanto al ejercicio de recursos federales— se apliquen conforme al presupuesto aprobado por el Congreso de la Unión y las disposiciones constitucionales y legales vigentes. Como complemento necesario de su tarea la Auditoría tiene competencia para exigir responsabilidad penal y el resarcimiento del tesoro público a un funcionario cuando detecta que éste ha desviado el presupuesto público del fin aprobado por el Congreso. La Auditoría debe funcionar con profesionalismo, objetividad y absoluta imparcialidad política.

b. Secretaría General. La Cámara cuenta con un órgano de apoyo integrado por funcionarios profesionales dentro del cual se estructuran jerárquicamente las unidades necesarias para que la Cámara como cuerpo y los diputados en los individual puedan desplegar sus respectivas funciones. Este órgano de apoyo a los trabajos parlamentarios recibe el nombre de Secretaría General. En consideración de las funciones del Poder Legislativo, así como a su organización interna, la administración parlamentaria encomendada a la Secretaría General, por división del trabajo, suele desplegar dos tipos básicos de servicios diferenciados: 1) los servicios parlamentarios, y 2) los servicios administrativos.

Entre otras cosas, dicha unidad administrativa se encarga de publicar el *Diario de Debates*, que es el medio de información oficial donde se registran las memorias de los debates parlamentarios, y también la *Gaceta Parlamentaria*, que es un instrumento para el conocimiento de los diputados y de los ciudadanos de las actividades programadas o por programar del Pleno y comisiones de la Cámara de Diputados.

ACTIVIDADES

- *Investigar*: Breve análisis temático del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.

Breve análisis temático del Informe Anual de Gobierno 2016 (www.gob.mx).

Breve análisis temático del Informe de la Cuenta Pública 2015 de la Auditoría Superior de la Federación (www.asf.gob.mx).

Distinguir los diferentes tipos de responsabilidades del presidente, de sus secretarios de Estado y directores del sector paraestatal (responsabilidad política; responsabilidad jurídica o legal: penal, administrativa, civil). Análisis de casos:

Presidente Vicente Fox Quesada. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis RE-01-06 “Revisión de la legalidad de los contratos de obra pública otorgados a la empresa Construcciones Prácticas S.A. de C.V.”

Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Guardería ABC, SCJN “Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación 1/2009” (www.scjn.gob.mx).

Presidente Enrique Peña Nieto. Expediente Casablanca. “Resultado sobre la investigación y resolución del posible conflicto de interés”. Expediente de la Secretaría de la Función Pública, 21 de agosto de 2015 (www.gob.mx).

Distinguir la exigencia de responsabilidad política desde el Congreso contra un secretario de Estado del gabinete presidencial por la evaluación parlamentaria de sus actos cotidianos de gobierno; frente al juicio político como procedimiento de exigencia de responsabilidad política de los altos fun-

cionarios del Estado mexicano por violación grave a la Constitución y las leyes como competencia del Senado y de la Cámara de Diputados.

Analizar el proceso de remoción del senador Miguel Barbosa como coordinador parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República (*Gaceta del Senado*, 8 de marzo de 2017).

- *Discutir*: ¿Cómo se puede fortalecer la potestad de las cámaras del Congreso para supervisar y evaluar en tiempo real la actividad del presidente y los miembros de su gabinete para elevar la calidad de su desempeño?
- *Bibliografía*: Manuel Bartlett, “El equilibrio de poderes y la función de control”, en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002; Jaime Cárdenas Gracia, “Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIX, núm. 116 (mayo-agosto de 2006); Soledad Loaeza, “Los partidos de oposición”, en Gerardo Esquivel *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Tomo 4, Estudios políticos*, Senado de la República/UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.