

INTRODUCCIÓN

La integración de la LVI Legislatura, primera vez en la que ningún partido tenía la mayoría absoluta en el Congreso, estuvo a punto de provocar una crisis constitucional. Este hecho, el más notorio entre otros muchos que aparecen cada día con mayor frecuencia en los periódicos, puso en evidencia que el cambio en la composición de las fuerzas políticas del país podría hacer funcionar los diversos mecanismos de control contenidos en la Constitución, y que hasta hace poco tiempo eran inoperantes, prácticamente desconocidos, pero no inexistentes.

La vertiginosa rapidez con que se han verificado los cambios políticos en México ha producido la impresión de que los mecanismos constitucionales de control son insuficientes; sin embargo, se encuentran previstos en la Constitución de 1917 desde sus orígenes. Esto no es casual, pues ella se encuentra inscrita en el constitucionalismo moderno que, desde la Revolución francesa, ha pugnado por limitaciones y controles en el ejercicio del poder. Sin embargo, la manera en que operaba el sistema político hacía que estos mecanismos de control prácticamente nunca fueran ejercitados, limitando así su eficacia. Son las nuevas condiciones políticas las que están generando el medio propicio para que los esquemas constitucionales de control, quizá por primera vez, operen en México de manera eficiente.

Este libro tiene como propósito una reflexión de conjunto sobre los mecanismos de control interorgánico en la Constitución mexicana. Este esfuerzo retoma dos líneas principales. Por una parte, las elaboraciones teóricas sobre la moderna teoría del control que ha avanzado desde las formulaciones clásicas de Locke

y Montesquieu, hasta una concepción que supone un complejo sistema de interrelaciones funcionales entre los diversos órganos constituidos que van más allá de los tres poderes tradicionales. Por otra parte, se suma a los trabajos de distinguidos constitucionalistas mexicanos que han reflexionado, desde hace varios años, sobre esta cuestión. La aportación que este trabajo pretende realizar es la de ofrecer una visión integral sobre las funciones de control en el sistema jurídico mexicano.

La obra que presentamos abandona la concepción clásica de la división de poderes para sustituirla por la de distribución funcional. Esta idea no supone minusvaluar la necesidad del equilibrio entre los órganos estatales que, para algunos, ha llevado a la paralización del Estado. Se trata, por el contrario, de mostrar cómo una adecuada distribución de funciones asegura su actividad y genera condiciones de estabilidad.

El argumento principal de este trabajo es que los mecanismos existentes en la Constitución mexicana —desde el punto de vista formal— serían suficientes para impedir el predominio de un órgano sobre otro. De lo que se trata es de argumentar menos en favor de nuevas y controvertidas reformas y más de señalar que un conocimiento profundo de los mecanismos existentes permitiría que éstos operaran y se lograra un control efectivo del ejercicio del poder político, sin que por ello afecten las relaciones entre los poderes.

Los primeros cuatro capítulos del libro presentan una reflexión teórica sobre el control. En el primero trataremos de construir una visión general del poder, para definirlo y señalar por qué es necesario su control: en seguida se describe la relación existente entre el orden jurídico y el poder político, destacando en especial la forma en que este último es determinado por aquél, y por qué un sistema jurídico constituye el primer paso hacia la limitación del ejercicio del poder político.

El segundo capítulo toma un enfoque semántico y busca definir, para los efectos del trabajo, los conceptos básicos relacionados con el control, en particular la diferencia entre límites, garan-

tías y controles: en seguida se exponen de manera genérica los distintos tipos de controles que pueden ser ejercitados.

El tercer capítulo está dedicado al análisis teórico de los supuestos constitucionales del control: la propia Constitución y la división de poderes. En este último concepto se enmarcan también la reserva de ley y el federalismo, como mecanismos de distribución competencial. Estos supuestos se complementan con las instituciones de reforma constitucional, la inviolabilidad de la norma suprema y la interpretación, ya que se configuran como procesos que no solamente garantizan la vigencia y normatividad de la Constitución, sino también como esquemas de control.

Para concluir el análisis general, en el cuarto capítulo se revisan de manera breve algunas teorías sobre el control. A partir de ellas se propone una construcción dogmática en función de la cual se realiza el análisis de los siguientes capítulos.

Así, los capítulos cinco a siete están dedicados respectivamente al análisis de las facultades de control de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en la Constitución mexicana, señalando brevemente su integración y funciones. Presupuesto del análisis de las relaciones de control interorgánico en la Constitución mexicana es un Estado democrático constitucional regido por el principio de legalidad. Las facultades que se analizan son, además de las que implican el ejercicio directo de una función de control, como serían las de supervisión y vigilancia, aquellas en que un poder ejerce las funciones de otro, o en las que diversos órganos realizan la misma función de manera conjunta.

La reforma constitucional se ha trivializado en las últimas décadas. Cualquier desajuste funcional se quiere remediar mediante una reforma constitucional. Contra esta manía, mi trabajo pretende contribuir al conocimiento de nuestra Constitución y sus mecanismos de control. Creo firmemente que su plena eficacia depende más de su conocimiento y menos de su reforma continua. Las razones de la falta de ejercicio de las funciones de control no radican en el diseño institucional del sistema jurídico, sino que son más bien de orden político.

Este trabajo ve la luz gracias a mi incorporación, dentro del Programa de Repatriación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Quiero agradecer a su director, al doctor José Luis Soberanes, su apoyo para concluir este libro. Muchas de las ideas de la investigación fueron discutidas con el doctor José Ramón Cossío, cuya orientación fue capital para su desarrollo.