

SISTEMAS DE CONTROLES DEL PODER EJECUTIVO A LA LUZ DEL DERECHO COMPARADO

Miguel Ángel Castillo Soberanes

Sumario: I. Introducción; II. Formas de Estado; III. Controles efectivos a la acción del Ejecutivo. Perspectivas del Derecho Comparado; IV. Viabilidad de un control del Ejecutivo en México.

1. INTRODUCCIÓN

Los fenómenos sociales y los naturales tienen una clara distinción; los primeros son contingentes y precederos, mientras que los segundos son indefectibles y se repiten regularmente.

Con base en esta diferencia, tenemos la conciencia de que el Estado es una institución social que ha evolucionado en su existir histórico y lo mismo pensamos de la familia, de la moneda, de los bancos, etcétera.

Pero dentro de esos fenómenos hay algunos que nos parecen naturales, como el de la hipertrofia del Poder Ejecutivo. Con el alud de bibliografía jurídica y política que se ha escrito en los últimos años, nos hemos acostumbrado a ver esa hipertrofia como un hecho consumado e irreversible, y que sobre los hombros presidenciales debe recaer todo el peso de la responsabilidad política y social de la comunidad.

Cuando tomamos conciencia de que la susodicha hipertrofia no es un fenómeno natural, sino social, vemos que nuestro aletargamiento ha propiciado que frecuentemente se viole la Constitución, que se atropellen los derechos humanos, que se alienten ínfulas dictatoriales u oligárquicas, etcétera. Empero, lo más triste es que nuestro despertar nos revela que poco o nada hemos realizado para asumir nuestra responsabilidad política, y que el peso de toda ella se lo hemos dado a

un hombre o grupo de hombres que, ante la tan lamentable delegación de responsabilidad, no siempre han respondido positivamente.

Afortunadamente, en el actual sexenio en nuestro país no se han producido excesos ejecutivos. Los que se producen se tratan de canalizar con instancias confiables del mantenimiento de la legalidad, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para preservar el alto grado de confianza que tiene la opinión pública nacional y mundial hacia el gobierno del presidente Salinas.

Los éxitos económicos del régimen parece que hacen realidad el concepto del presidencialismo democrático; sin embargo, muchos analistas y los mismos estrategas del sistema reconocen que hace falta profundizar la reforma política y, por ello, no pierde actualidad el estudio que pretendemos efectuar, para el efecto de asumir conciencia, examinando algunos mecanismos de control que, tanto en nuestro sistema como en otros, se han ensayado para encauzar positivamente la acción del Ejecutivo.

II. FORMAS DE ESTADO

1. Formas de Gobierno en el Estado de Democracia Clásica

Es generalmente aceptado el criterio de clasificación de las «formas de gobierno» que data desde la tripartición aristotélica: monarquía, aristocracia y democracia (como el gobierno de uno, de pocos y de muchos) con sus formas degeneradas de tiranía, oligarquía y demagogia, cuando el poder se ejerce en beneficio de los gobernantes.

No obstante, en el Estado de democracia clásica actual, tales formas de gobierno se clasifican en: Constitucional pura, Constitucional parlamentaria y Constitucional directorial todo esto basado en la determinación del órgano competente para trazar la «dirección política general»¹.

¹ Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo, **Introducción al derecho constitucional comparado**, México, Fondo de Cultura Económica, 1975. p.79.

a) Constitucional pura

Esta forma de gobierno puede ser monárquica o republicana. La monarquía virtualmente ha desaparecido por la razón de que el soberano dirigía con amplia discrecionalidad el gobierno e impedía a la mayoría popular intervenir sobre la dirección política del país ².

Por el contrario, la forma de gobierno constitucional republicano puro ³, también llamada «presidencial» se ha mantenido y predominado en la etapa contemporánea y ha sido difundida de los Estados Unidos y América Latina a varios de los Estados de Asia y África. De esta forma de gobierno habremos de ocuparnos en la mayor parte de este trabajo.

b) Constitucional parlamentario ⁴

En esta forma de Estado no tiene mayor importancia el hecho de que sean monárquicas o republicanas, ya que en cada una el Ejecutivo se encuentra dividido en dos sectores: un jefe de Estado políticamente irresponsable y un gabinete constituido por varios ministros que trazan la dirección política general y con responsabilidad ante el Parlamento ⁵.

c) Constitucional directorial ⁶

Esta forma de Estado se ha limitado a la experiencia de Suiza ⁷ y a la de Uruguay ⁸, donde se tiene como característica la de tener un

² *Ídem*, pp.79-80.

³ Consúltese Duverger, Maurice, **La monarquía republicana o cómo las democracias eligen a sus rey**, Barcelona, España, Ed. Dopesa, 1974.

⁴ Pueden consultarse, Laski, Harold J., **Le Gouvernement Parlementaire en Angleterre**, Paris, Presses Universitaires de France, 1950. Duverger, Maurice, **El sistema parlamentario**, Buenos Aires, Argentina, Schapire Editor, 1973, en esta obra el autor hace un brillante análisis de la historia del parlamentarismo en Gran Bretaña y en Francia; Jennings, Ivor W., **El Régimen Constitucional Inglés**, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, Chastenet, Jacques, **El Parlamento de Inglaterra**, Buenos Aires, Ed. Argos, 1947; Azcárate, Gumersindo de, **El régimen parlamentario en la práctica**, Madrid, España, Ed. Tecnos, 1978.

⁵ Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op.cit.*, *supra* nota 1, pp.105-180.

⁶ Consúltese, Dubois-Richard, P., **Le régime directorial, Recherche d'un nouvel equilibre des institutions constitutionnelles**, Ed. Sirey, 1956.

⁷ Cfr. Biscaretti, pp.180-186.

⁸ *Ídem*, pp.186-187 y Gross Espiel, «El Ejecutivo Colegiado en el Uruguay», en **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, No.33, Instituto de Estudios Políticos, enero-febrero de 1964, pp.157-171.

jefe de Estado colegiado, a la que haremos referencia en el inciso correspondiente a la integración del Ejecutivo.

2) SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

a) Generalidades

Es evidente que uno de los problemas más significativos de nuestro régimen constitucional, lo constituye el papel que ejerce el Poder Ejecutivo como detentador del poder. Este fenómeno no solo ocurre en México, sino que es común en la mayoría de los gobiernos de tipo presidencial inspirados generalmente en el modelo estadounidense. Este modelo, formado en la Constitución de Filadelfia de 1787 (artículo II), fue obra del rechazo a la monarquía y al parlamentarismo inglés, en el que se buscaba un órgano ejecutivo enérgico, unitario e independiente ⁹.

De esta forma, el Poder Ejecutivo en Estados Unidos ha evolucionado con un perfecto equilibrio de poderes (*checks and balance*), gracias a la gran fuerza del Congreso y al sistema federal. Por el contrario, en nuestro sistema, el presidencialismo se ha caracterizado por una preponderancia del Poder Ejecutivo frente a los otros dos órganos de poder ¹⁰.

En efecto, el régimen jurídico del presidencialismo en México dista mucho de tener un funcionamiento idéntico al de los Estados Unidos. Al igual que en la mayoría de los países de la América Latina, el principio de la división de poderes no ha funcionado en forma coherente, salvo el caso de Suiza e Uruguay, donde se estableció un sistema colegiado ¹¹, quizás para evitar los abusos que pudiera cometer un Ejecutivo fuerte y preponderante, que es característica permanente de los regímenes latinoamericanos.

⁹ González Oropeza, Manuel, **El Presidencialismo**, México. UNAM, pp.4-8.

¹⁰ Cfr. Gross Espiel, Héctor, **El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina**, México, UNAM, 1977, pp.10-11.

¹¹ Cfr. Gross Espiel, Héctor, «El ejecutivo colegiado en el Uruguay», en **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, No.133, op.cit., pp.157-171.

Es por eso que, actualmente, el titular del Poder Ejecutivo en los sistemas presidencialistas representa el eje central de un país; es el jefe de Estado, es la voz del pueblo, el jefe del ejercito, el jefe del partido, director de la política internacional, de la economía, etcétera ¹². Tal carácter es lo que ha determinado la existencia de un presidente hipertrofiado y preponderante como consecuencia de una gran ampliación de sus facultades, que lo convierten prácticamente en un ser omnipotente e incontrolable, todo ello consecuencia del gran poder político que sustenta, apoyado además, por el partido mayoritario del cual es jefe.

b) Origen y Evolución

El primer antecedente lo encontramos en la Convención de Filadelfia de 1787, donde se configuró el sistema presidencial sobre las bases de encontrar un Ejecutivo enérgico y eficiente; un Ejecutivo que pudiera denominarse fuerte ¹³, esencial, decía Alexander Hamilton ¹⁴, para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior para la firme administración de las leyes.

Un Ejecutivo débil significará una ejecución débil del gobierno, lo que en la práctica tiene que resultar en un mal gobierno; por consiguiente, se tendrá que convenir en la existencia de un Ejecutivo enérgico.

Igualmente, se tenía el rechazo a la monarquía británica, y aunque trataban de imitarla buscaban no un cargo hereditario sino de elección popular y que sirviera durante un período fijo ¹⁵.

¹² Cfr. Gaxiola, Jorge F., «La presidencia de la República», en **Revista de la Facultad de Derecho de México**, tomo XIII, No.49, enero-mayo de 1963, pp. 43 y 44.

¹³ Cfr. Rossiter, Clinton, **The American Presidency**, Harvest Book, New York, 1960. pp.74-75, y en español bajo el título **La presidencia de los Estados Unidos** (trad. doctor Andrés M. Mateo) México, Ed. Diana, 1965, p.66 y ss.

¹⁴ Hamilton, Alexander, **El Federalista**, Fondo de Cultura Económica, 1974, p.397 y ss.

¹⁵ *Ibidem*, pp.303-307; Chalbaud Zerpa, Reynaldo, «La presidencia de los Estados Unidos», en **Anuario de la Facultad de Derecho**, Año VII, No.7, Universidad de los Andes, Venezuela, p.212.

También se tomaron como antecedentes la Constitución de Nueva York de 1777 y la de Massachussets de 1780 que configuraron ejecutivos independientes, y se rechazaron los modelos de las constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island, donde las legislaturas se dedicaban sin freno a toda clase de actividades reprobables ¹⁶.

Sobre estas características se logró crear el sistema presidencial y actualmente el presidente de los Estados Unidos posee facultades más poderosas que las que en principio parecía tener.

Sin lugar a dudas, el sistema logrado en la Constitución norteamericana ha tenido un gran éxito, mismo que ha sido trasplantado a todos los sistemas presidenciales, si bien con características propias del país de que se trate.

En nuestro sistema, el modelo presidencial se implantó en 1824 y se ha venido modificando a través de nuestras constituciones. Y como fuentes tenemos la centralización operada en la casa Borbón de España y la Constitución norteamericana de 1787 ¹⁷.

Una de las preocupaciones esenciales del Constituyente de 1917 fue la de ampliar sus facultades creando un presidente fuerte para consolidar la revolución triunfante.

De esta manera se crea en nuestro sistema político mexicano la figura del presidente ¹⁸.

¹⁶ Cfr. Carpizo, Jorge, «El sistema presidencial y el predominio del poder ejecutivo», en **Revista de la Facultad de Derecho de México**, tomo XXVII, Nos.107-108, julio-diciembre, 1977, p.372.

¹⁷ Vid. E. Colautti, Carlos, «Reflexiones sobre el nacimiento y evolución del poder presidencial», en **Revista del Colegio de Abogados de la Plata**, No.44, Año XXV, enero-junio de 1983, p.18 y ss.

¹⁸ Cfr. Bartlett, Manuel, «El sistema presidencialista mexicano», en **Pensamiento Político**, No.3 Vol. II, septiembre de 1969, p.25 y Córdova, Arnaldo, **La formación del poder político en México**, Serie Popular Era, 15a. ed., 1987, pp.10 y 18; y Cfr. Carpizo, Jorge, **El presidencialismo mexicano**, 6a. ed., México, Ed. Siglo Veintiuno,1986, pp.41-44.

3) Preponderancia e Hipertrofia del Poder Ejecutivo en México

El predominio del Poder Ejecutivo en nuestro sistema respondió a una coyuntura muy especial. Después de cincuenta años de gobierno que osciló entre el parlamentarismo y la dictadura, era necesario afirmar un gobierno que fuese el conductor del desarrollo del país; pero un gobierno fuerte que no incurriese en las irregularidades del porfirismo y que inscribiese siempre sus acciones en el Estado de derecho. A través de los años de la vida institucional de nuestro país, el Poder Ejecutivo se ha comportado como un rector máximo del desarrollo del país, pero ha hipertrofiado su acción debido a las siguientes circunstancias, entre otras:

a) La sobrevaloración de las funciones del Poder Ejecutivo

La función de este poder en nuestro país frecuentemente no se valora en forma histórica y racional. Se toma como algo «completamente natural», la suma omnímoda de facultades del Ejecutivo ¹⁹, cuando en realidad esa suma de facultades es una degeneración del modelo presidencial de los Estados Unidos y una respuesta de nuestro país, a la necesidad de adaptarse al modo de producción capitalista. Pero así como se adoptó el presidencialismo, también pudo adoptarse un modelo «semiparlamentarista» como el que se tomó por los constituyentes de 1857, para impulsar el desarrollo económico del país, tal como lo demuestran ciertas consideraciones emitidas en el Constituyente de 1917 ²⁰. Todo esto debe llevarnos a pensar en el presidencialismo, no como un «fenómeno natural ineluctable», sino como una respuesta histórica a la encrucijada que vivió nuestro país en 1910-1917.

¹⁹ Sobre la «naturalidad» del predominio del Ejecutivo, véase Cano Martínez, Antonio, «La primacía del Poder Ejecutivo en el Estado Contemporáneo», en **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, España, No.98, marzo-abril de 1958, pp.111-123.

²⁰ Cfr. Cosío Villegas, Daniel, **El Sistema Político Mexicano**, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1972, pp.42 y 43.

b) La incapacidad del Poder Judicial para frenar los excesos del Poder Ejecutivo

Según el modelo virtualmente ideal del sistema presidencial, éste se basa en una separación tentativamente radical de los tres poderes clásicos. Es función primordial del Poder Judicial mantener dicha separación, tal como se ha tratado de hacer en los Estados Unidos, donde el Judicial pone coto a ciertos actos del Ejecutivo que tiendan a rebasar el marco legal y constitucional, incluso en campos en donde puede suponerse irrestricta la acción del Ejecutivo, como el económico²¹. En México, el Poder Judicial tiene poca capacidad para poner diques a la acción del Ejecutivo, sobre todo en materia económica²². Y dada esta incapacidad del Poder Judicial para frenar los excesos del Poder Ejecutivo, no es raro que se señale como causa de hipertrofia del Ejecutivo a la incapacidad de los Jueces²³.

c) La dependencia casi total que tienen los legisladores con relación al Ejecutivo

Otrora, hablar de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México, significaba una seria oposición del Legislativo al Ejecutivo cuando éste tendía a rebasar el marco de sus facultades. Ahora, hablar de estas relaciones, significa remarcar la total incapacidad del Legislativo para desempeñar un papel digno en la llamada «colaboración de poderes», ya que desde la presentación de las iniciativas de leyes hasta la aprobación del gasto y de la cuenta pública, los legisladores rinden prácticamente pleitesía al Ejecutivo. Desde luego,

²¹ Sobre la oposición del Tribunal Supremo a la política económica del presidente de los Estados Unidos, *Vid*, Boechat Rodríguez, Leda, **La Suprema Corte y el Derecho Constitucional Norteamericano**, México, Ed. Pomarca, 1965, pp.110 y 112.

²² Valadés, Diego, «El amparo contra las reformas constitucionales», en **La Constitución Reformada**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp.257-271.

²³ *Vid*, Serra Rodas, Andrés, **La función constitucional del Presidente de la República**, México, Ed. Instituciones Políticas Mexicanas, 1962.

pueden aducirse ciertos factores que explican esa incapacidad, como la pertenencia de los legisladores al partido dominante y su consecuente temor para oponerse a los designios del Ejecutivo, posición que les cortarían su carrera política ²⁴, además de la imposibilidad de reelección que tienen los legisladores para un período inmediato al que venían desempeñando, imposibilidad que sin duda les resta estabilidad para actuar con firmeza frente a los designios del Ejecutivo ²⁵. Pero, sea cual fueren los factores que maniatan al Legislativo frente al Ejecutivo, el resultado concreto e importante es la hipertrofia de facultades del llamado Segundo Poder.

d) Crecimiento excesivo de la administración pública

No cabe duda que la consideración de que la administración pública, como una de las partes más importantes del gobierno, es la que ininterrumpidamente y sin descanso satisface los servicios públicos, ha contribuido en mucho al crecimiento del Poder Ejecutivo ²⁶. No menos importante es la consideración de la creciente tendencia de los déficits públicos a aumentar, tendencia que incluso embarga a la administración del país más poderoso de la tierra.

No obstante, esa hipertrofia se desarrolla en México con modalidades muy criticables. No impera en nuestro país una organización racional de la burocracia que justifique el crecimiento excesivo de la administración pública ²⁷.

²⁴ Cfr. Carpizo, Jorge, **El Presidencialismo Mexicano**, *op.cit.*, pp. 15 y 116.

²⁵ *Vid.* Valadés, Diego, «El marco de las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo», en **Constitución y Política**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp.151-155.

²⁶ Cfr. Tribunkait, Albrecht, «El Presidencialismo en México», en **Revista Mexicana de Ciencia Política**, No. 70, Año XVIII, Nueva Época, octubre-diciembre de 1972, pp.45-50.

²⁷ *Ibidem.*

e) La designación del sucesor presidencial por parte del Ejecutivo en turno

Múltiples comentarios se hacen acerca de la designación del futuro presidente de México. Desde el discurso vulgar, que observa ciertas características que debe reunir el ungido, hasta la opinión que enfatiza categóricamente que la designación obedece a consignas extranjeras, la gama de explicaciones acerca de la designación futura es diversa y pintoresca. No obstante, es nota común de todas las elucubraciones señalar que el presidente en turno designa a su sucesor. Tal aseveración no está fehacientemente comprobada; ya desde tiempos del maximato no ha sido evidente la imposición de un candidato. Sin embargo, tal circunstancia no obstaculiza considerar a la designación de su sucesor como una de las facultades meta-constitucionales del presidente, facultad que, desde luego, contribuye en mucho a la hipertrofia del Poder Ejecutivo ²⁸.

Esta hipertrofia del Poder Ejecutivo amalgamada, con la crisis del sistema político, ha colocado al mismo sistema en la necesidad imperiosa de renovar su legitimidad, legitimidad que difícilmente se puede seguir sosteniendo únicamente invocando el gastado lema del nacionalismo revolucionario.

II. CONTROLES. EFECTIVOS A LA ACCIÓN DEL EJECUTIVO. PERSPECTIVAS DE DERECHO COMPARADO

1) Períodos del Ejercicio del Poder

El estudio del poder despierta siempre muchas dudas e inquietudes, pero ninguna es tan fuerte como la limitación del mismo poder.

²⁸ Sobre la sucesión presidencial puede consultarse Cosío Villegas, Daniel, **La Sucesión Presidencial**, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp.15-17. *Ídem*, **El Sistema Político Mexicano**, México, Joaquín Mortiz, 1972, pp.60-61. Carpizo, Jorge, **op.cit.**, pp.191-197, De Mora, Juan Miguel, **Y en 1982... ¿quién? La Sucesión presidencial**, Ed. Asociados Mexicanos, 1982.

Las consideraciones acerca de limitar efectivamente al poder, parten de la obra de Aristóteles, quien, con su centrada observación de la vida política de las ciudades griegas, puntualizó que no puede establecerse una fórmula general que limite el uso del poder, ya que la limitación depende de si la sociedad está organizada como democracia, aristocracia u oligarquía y de la manera en que se combinen los electores, los elegibles y los medios de elección en la integración de la vida pública ²⁹.

En la obra de Maquiavelo, la preocupación por la limitación del poder es constante, señalándonos el escritor florentino que el legislador debe dictar medidas que induzcan a quienes gobiernan, a refrenar sus apetitos y a no dejarse arrastrar por sus pasiones ³⁰.

En el eje de estas preocupaciones, ha estado frecuente el problema de la limitación temporal del cargo de quienes conducen la administración pública. El poder usualmente provoca la corrupción de muchos hombres y cuando es ilimitado, esta corrupción suele producirse más fácilmente. Con muy raras excepciones ³¹, la detentación del poder por períodos prolongados produce resultados negativos para la vida de una comunidad determinada; generalmente sus resultados son funestos, como puede comprobarse con los ejemplos del «Tirano de los Andes» Juan Vicente Gómez (1864-1935), de Anastasio Somoza (1896-1956), de Luis Somoza Debayle (1956-1962) y de Francisco Franco Behamonde (1939-1975) ³².

El problema de la limitación del poder tiene muy diversas soluciones en el *derecho comparado*. De las más destacadas, podemos advertir las siguientes:

²⁹ Cfr. Aristóteles, **La Política**, México, Colección Austral Espasa-Calpe Mexicana, 1984, pp.185-189.

³⁰ Maquiavelo, Nicolás, **Obras Políticas**, La Habana, Instituto Cubano del Libro, 1971, p.121.

³¹ El caso de George Washington, es una de esas excepciones, ya que llegada la posibilidad de reelegirse indefinidamente, «autolimitó» su mandato a sólo una reelección. Lo mismo puede decirse de Roosevelt, cuya perpetuación en el cargo sólo fue cegada por la muerte.

³² Cfr. Pinto Ferreiro, Luis, «El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica», en **El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica**, México, UNAM, 1977, p.29.

SISTEMA DE CONTROLES DEL PODER EJECUTIVO A LA LUZ
DEL DERECHO COMPARADO

a) La duración de cuatro años que tiene en su cargo el presidente de Estados Unidos, duración que sólo puede prorrogarse otros cuatro años en caso de reelección.

Anteriormente, no había restricciones para reelecciones indefinidas a la presidencia; por ello, Roosevelt pudo completar tres mandatos presidenciales al amparo de la aceptación amplia de su política del *New Deal*. Sin embargo, la introducción de la enmienda veintidós propició que la extensión del cargo de presidente se limitara a ocho años como máximo y se proscibiera totalmente, para quien hubiera ocupado dos años la presidencia de otro ³³.

b) La duración de cuatro años que también tiene la presidencia de Colombia, país en donde se ha levantado polémicamente la duda sobre si la elección presidencial debe ser de una sola vuelta o de doble ³⁴.

c) La duración de siete años que en su cargo tiene el presidente francés, quien es elegido por el sistema de doble vuelta y puede reelegirse indefinidamente, no como en la Constitución de 1946, que limitaba la reelección a sólo dos veces ³⁵.

d) La duración de ocho años que en su cargo tiene el presidente de Italia, duración que contrasta mucho con el carácter efímero que casi siempre tienen los gabinetes que le rodean.

e) En el caso de Suiza, la duración esta tremendamente limitada, ya que el Ejecutivo es colegiado. Los miembros del Consejo Federal duran cuatro años; no obstante, los puestos de presidente y de vicepresidente se renuevan anualmente ³⁶.

f) En el parlamentarismo clásico no se puede establecer una duración dada la perfecta comunión que existe entre el Gabinete y el Parlamento, vinculación que, en caso de desvanecerse, obligaría al jefe de Estado a convocar elecciones para determinar quién tiene la razón entre el Parlamento y el Gabinete.

³³ Chalbaud Zarpa Reinaldo, «El Sistema Político en Estados Unidos», en **Estudios en honor de Luis Recaséns Siches**, México, UNAM, tomo II, 1987, p.156.

³⁴ Cfr. Henco Hidrón, Javier, «El ejecutivo en América Latina, Sistema Colombiano», *op.cit.*, *supra* nota 33, p.324.

³⁵ Cfr. Sánchez Agesta, Luis, **Derecho Constitucional Comparado**, Madrid, Editorial Nacional, 1963, pp.300-303.

³⁶ *Ibidem*, pp.220-221.

Cabe señalar también, en esta breve relación de derecho comparado, la tendencia de muchos sistemas para variar el tiempo de ejercicio del poder presidencial. Así, en 1939, en Honduras se prorrogó el mandato hasta 1949; en Nicaragua se reformó la Constitución el 23 de marzo de 1939 para establecer el período presidencial de ocho años. Y como estos ejemplos, abundan otros en la historia latinoamericana, que reflejan el carácter encontrado de dos tesis: una que sostiene que es aberrada la limitación temporal del poder, toda vez que quien se desempeña como presidente o detecta algún otro órgano ejecutivo, puede exhibir el talento suficiente para dar prosperidad a una nación en buen número de años; y la otra, que sostiene que esa limitación es necesaria, hasta los hombres más ilustres –como observaba Maquiavelo– pueden corromperse con la detentación excesiva del poder, hoy en día es muy fácil disponer de innovaciones constitucionales que prolonguen esa detentación ³⁷.

2) Integración del Poder Ejecutivo

De los estudios de las ciencias sociales que se ocupan de los fenómenos político-jurídicos, se desprende que sobre el Ejecutivo pesa toda la carga de la administración pública. Por factores como el desarrollo de las comunidades, la expansión de la economía, el desarrollo de las instituciones de seguridad social, etcétera, la responsabilidad del Poder Ejecutivo se ha acrecentado enormemente en los últimos años ³⁸.

Este fuerte centro de gravedad política debe ser atendido –sin duda– por hombres aptos para su soporte. De ahí que muchos tratadistas han gastado ríos de tinta para precisar las cualidades que debe reunir la persona encargada de tan altas responsabilidades ³⁹.

³⁷ Maquiavelo, **Obras Políticas**, *op.cit.*, p.125.

³⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, «La hegemonía histórica del ejecutivo en los regímenes políticos modernos» en **Revista de la Administración Pública**. México, No.51, julio-septiembre de 1982, pp.185-210.

³⁹ Cfr. Hubel, E. J., «El estudio de la presidencia norteamericana. Del mito a la realidad», en **Revista de Estudios Políticos**, México, No.15, Nueva Época, mayo-junio de 1980, pp.161-173.

No obstante este celo de los tratadistas, por determinar cuáles deben ser las características del hombre que conduzca al Ejecutivo, en algunos países como Uruguay y Suiza –quizás con un sentido más práctico y recomendable–, se han integrado ejecutivos colegiados.

En Uruguay, con la Constitución del 1º de marzo de 1952, se conformó el Ejecutivo colegiado de manera más definida de la que establecían las constituciones de 1918 y de 1934. El órgano Ejecutivo se integró con nueve miembros, renovables cada cuatro años en forma integral, seis de los miembros del colegiado eran del partido que obtuvo el mayor número de votos en las elecciones y los tres restantes eran del partido que obtuvo el segundo lugar en las votaciones. Esta integración obedecía a la necesidad de que la mayoría regenteara la conducción del Ejecutivo, pero que a la vez la minoría interviniera en los asuntos de la Administración en forma directa, y no indirecta como ocurre con el control parlamentario o con la actuación de los tribunales especiales de control. La presidencia del colegiado tenía carácter rotatorio. El primer año era ocupado por el primero en las listas del partido mayoritario. El segundo año era el segundo de la lista del mismo partido ganador, y así sucesivamente. El Consejo nombraba y destituía ministros por mayoría simple. Sin duda, la proyección de este órgano colegiado era positiva, aunque en la práctica la colaboración entre la mayoría y la minoría nunca logró producirse plenamente ⁴⁰.

Por lo que se refiere al Ejecutivo colegiado en Suiza, cabe decir que éste responde en su cabalidad al espíritu de democracia semi-directa que se respira en aquella nación tan poco acostumbrada a la figura presidencial o al parlamentarismo ⁴¹.

En el Consejo Federal –el órgano colegiado ejecutivo– el presidente no tiene ninguna preeminencia especial sobre los otros seis miembros del Consejo. Y por lo que se distinguiría sería por sus facultades

⁴⁰ Cfr. Gross Espiel, Héctor, «El Ejecutivo Colegiado en Uruguay», en **Revista de Estudios Políticos, op.cit.**, pp.164-167.

⁴¹ Cfr. Siegfried, Andre, «Suiza, un ejemplo de democracia», en **Estudios de Derecho**, Universidad de Antioquía, Vol. XIX, No.57, 1960, pp.187-194.

para firmar tratados, recibir embajadores, el desarrollo de otras funciones protocolarias, etcétera. En forma muy singular, las facultades y la integración del Consejo en Suiza se han dado extra-constitucionalmente; así, puede decirse que desde 1874 no se admitió en el Consejo más de un representante por cantón, para que no exista ninguna hegemonía entre los veintidós cantones.

Se establece que al menos dos de los integrantes del Consejo no sean de lengua alemana, dado el predominio de esa lengua en Suiza y a la inspiración del país de no aceptar intolerancia de ninguna especie.

Se establece también la representación obligatoria de los cantones principales, como el de Berna, Vaud y Zurreh. El vicepresidente y el presidente son puestos de carácter rotatorio en los que prácticamente tienen intervención todos los miembros del Consejo ⁴².

Con esta visión panorámica que hemos presentado, podemos percatarnos que la fórmula del Ejecutivo unitario no es exclusiva e irrestricta, sino que tiene una modalidad distinta y muy interesante en el ejecutivo colegiado, modalidad ensayada con relativo éxito en un país latinoamericano como Uruguay.

3) LAS DECISIONES JUDICIALES

No cabe duda que hablar de las decisiones judiciales, como medio de control de la acción del Ejecutivo, significa centrar el análisis en el caso norteamericano, toda vez que en el sistema francés ha existido una velada subordinación de las decisiones judiciales a la acción del Ejecutivo, y en el sistema inglés no ha florecido esplendorosamente la jurisprudencia, como en el de los Estados Unidos.

Los países latinoamericanos no pueden tomarse como ejemplo de jurisprudencia «influyente», dada su tendencia constante de modificar sus constituciones ⁴³.

⁴² Vid. Sánchez Agesta, Luis, **op.cit.**, *supra* nota 36.

⁴³ Vid. Sáchica, Luis Carlos, «El control interno del ejecutivo en la América Latina», en **Anuario Jurídico IX**, México, UNAM, 1982, pp.673-683.

El caso norteamericano –sin duda– es el arquetipo de la jurisprudencia influyente. Ésta se distingue por sus esfuerzos de resistencia a las presiones políticas, como en el famoso ejemplo de *Marbury vs. Madison*, en el de *Dred v. Scott*, en tiempos de Lincoln y en la cortapisa que la Corte ejerció sobre la política del *New Deal* de Roosevelt ⁴⁴ .

La jurisprudencia norteamericana también se distingue por su versatilidad, puesto que bajo su enfoque se han situado problemas de muy diversa índole, como el de la libertad de cultos, el de las atribuciones del Ejecutivo en materia económica, el de la facultad de expulsión de extranjeros, etcétera.

Esta versatilidad contrasta mucho con otros sistemas jurídicos, donde el Poder Judicial es más reservado para resolver conflictos, aceptando sólo aquellos que tienen una índole estrictamente jurídica. Esto sorprende mucho si se considera que al igual que en Francia y otros países, incluido México, en Estados Unidos el nombramiento de los jueces se hace por postulación del Ejecutivo.

Sin duda, en el buen funcionamiento de la Corte estadounidense opera la circunstancia de que las normas que la rigen son flexibles, ya que el número de magistrados ha ascendido de seis a nueve, y a la condición, de que los magistrados desempeñen vitaliciamente su encargo con buena conducta, pudiendo retirarse si lo desean a los setenta años con goce de sueldo asignado.

Por último, podemos decir que con un sentido positivo de simplificación de procedimiento ante cualquier tribunal de Estados Unidos, se pueden plantear cuestiones de inconstitucionalidad que la Corte dirimirá en última instancia, lo que significa una depuración altamente recomendable de la labor del máximo tribunal. Pero lo que, sin lugar a duda, contribuye mucho a que la función de la Corte sea plausiblemente efectiva, es el respeto que el Ejecutivo profesa por la independencia

⁴⁴ Sánchez Gavilla, Carlos, «El poder de la Suprema Corte de los Estados Unidos», en **Revista La Ley**, Buenos Aires, diciembre de 1959, pp.1-3.

de los jueces, respeto que en ciertos casos muy concretos, como el de *Marbury vs. Madison* y el de la política del *New Deal*, se vio resquebrajado ⁴⁵.

4) OPINIÓN PÚBLICA

Como acontece en el caso de las decisiones judiciales, la influencia de la opinión pública vuelve a tener como centro de gravedad la perspectiva estadounidense. Esta opinión pública mantiene un vigor extraordinario; desde que en el siglo XVIII, los padres del constitucionalismo norteamericano se esforzaron por sentar las bases de la incipiente república norteamericana hasta la fecha.

Pueden citarse algunos ejemplos de considerable influencia de la opinión pública en la vida de la Unión Americana. Desde 1920, esta opinión pública abrió paso para que la mujer pudiera destacar en la sociedad norteamericana. En 1837, las mujeres pudieron acceder al bachillerato, la educación empezó a tornarse mixta en Ohio, Urbana y Antioch. En 1848 se organizó un Congreso Femenil en Seneca Falls, que tuvo el respaldo de hombres ilustres como Emerson y el mismo Lincoln. Esta presión de la opinión pública fue cristalizando, hasta que a fines del siglo pasado varios Estados reconocieron el derecho de la mujer a votar y ser votada. Actualmente la enmienda diecinueve consagra en forma irrestricta el derecho de voto de la mujer ⁴⁶.

Un hecho más reciente en la historia norteamericana referente a la opinión pública fue el escándalo de Watergate. Durante 1973 y 1974 la presión de la prensa, del público en general y de los altos sectores del gobierno de Estados Unidos motivó que se abriera una seria investigación contra el presidente Nixon y otros de sus colaboradores. En dicha investigación intervino un fiscal especial y un requerimiento especial de

⁴⁵ Chalbaud Zerpa, Reinaldo, *op.cit.*, *supra* nota 33, pp.168 y 169.

⁴⁶ Cfr. Olson, Keith W., *Reseña de la historia de los Estados Unidos*, Berkeley, California, s.a., p.80.

la Corte al presidente Nixon para que entregara documentos y cintas altamente comprometedoras que probarían fehacientemente su responsabilidad en el escándalo, y como se negara a entregarlas, su responsabilidad se hizo patente, y por la presión de verse sometido a un juicio de responsabilidad, Nixon renunció ⁴⁷.

Otro hecho importante de influencia de la opinión pública lo tenemos en 1980, con la elección de Reagan. Dados los tropiezos de Carter en su política, como una alta tasa inflacionaria, el secuestro de norteamericanos en Irán, el desempleo creciente de mano calificada, etcétera, el anhelo de una mejor situación se hizo patente en el pueblo norteamericano. Reagan captó ese anhelo, formuló en su estilo muy peculiar medidas que respondieron a la exigencia de un mejor nivel de vida. La opinión pública norteamericana, sensible al reclamo popular, se volcó en las elecciones de 1980 para darle a Reagan un apoyo sin precedentes ⁴⁸, así como en la disputa entre George Bush, Bill Clinton y Ross Perot, para contender a la presidencia de los Estados Unidos, en donde la opinión pública ha jugado un papel preponderante.

Estos hechos son elocuentes y reflejan la importancia que la vida pública tiene en los Estados Unidos. No obstante, esta elocuencia no puede ser considerada como sinónimo de idoneidad de la opinión pública para controlar al Ejecutivo. En efecto, aparte de la enorme dificultad para definir a la opinión pública y diferenciarla de los medios de comunicación y de los grupos de presión ⁴⁹, cabe destacar que la opinión pública en Norteamérica es muy tornadiza y fácil de manipular, como queda demostrado en la época macartista, época en donde se inmolaron espiritual y materialmente muchos hombres ilustres, o en la época de los mil días de Kennedy, etapa en la que la opinión pública veía un supuesto anhelo de acercamiento de la admin-

⁴⁷ Cfr. Chalbaud Zerpa, Reynaldo, *op.cit.*, *supra* nota 34, p.153.

⁴⁸ Cfr. Navarro, A.V., *¿Quién es Reagan?*, México, Ed. del autor, 1982, pp.10-25.

⁴⁹ Sobre la delimitación de la acción de los grupos de presión en los Estados Unidos, *Vid.* Key, V.O. Jr., *Partidos Políticos y grupos de presión*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, pp.213-253.

istración estadounidense con sus homólogas latinoamericanas y una supuesta vocación pacifista, suposiciones que se desvanecieron a la luz del incidente de los cohetes nucleares y de la expedición a Bahía de Cochinos⁵⁰ y por esta condición tornadiza de la opinión pública se vuelcan críticas sobre la aplicación del *referéndum* en la Unión Americana.

La opinión pública manifiesta debilidad también con relación al fenómeno de los *déficits presupuestales*. En Norteamérica, como en casi todos los países del mundo, siempre existe inquietud de que no haya deficiencias en las balanzas de pagos y comercial. Sin embargo, estas deficiencias crecen exorbitantemente en Estados Unidos hasta convertirlo virtualmente en el país más endeudado de la tierra. La opinión pública pide freno para el excesivo endeudamiento, pero el Comité de Asignaciones de la Cámara de Diputados otorga «generosos» incrementos presupuestales, y teniendo los legisladores la obligación de frenar el exceso presupuestal, inconcebiblemente no lo hacen; pueden ofrecerse varias explicaciones para el fenómeno. Se dice que los legisladores se acostumbran a dar por sentado el crecimiento de las erogaciones y discutir sobre ellas, lo que significa nunca tener una posición fija con relación a los recursos que debe tener el gobierno federal para afrontar las necesidades públicas, situación que desde ninguna forma es conveniente para la política fiscal.

Como explicación del aumento del déficit, también se ofrece la poca capacidad de innovación de quienes proponen los programas fiscales y el temor existente de que muchos servidores queden sin trabajo. Pero sea cual fuere la explicación, el hecho concreto es que la deuda pública crece desmedidamente en los Estados Unidos⁵¹.

Buscar en el *parlamentarismo* una mejor forma de control sobre el crecimiento del presupuesto es una solución inspirada en la historia

⁵⁰ Cfr. Olson, Keith W., *op.cit.*, *supra* nota 47, pp.178-185.

⁵¹ Sharkansky, Ira, *Administración Pública*, México, 2a. ed., Editores Asociados, S.A. 1974, pp.238-257.

tradicional. Y ver el ejemplo de aquellos parlamentos que opusieron férrea resistencia a monarcas como Carlos I y Jacobo I, significaría establecer la conexión entre eficiencia del control presupuestario y buen funcionamiento del Parlamento.

No obstante la validez de esta asociación, puede advertirse en la realidad que tanto el sistema parlamentario como el presidencial convergen en una misma problemática, que es el predominio del Ejecutivo en la acción gubernamental. Este predominio en Inglaterra asegura que el primer ministro pueda imponer sin mayores complicaciones su política y difícilmente, dada la disciplina de partido que impera en Inglaterra, puede esperarse que el Parlamento haga uso del voto de censura. En tal perspectiva, la situación de «inercia burocrática presupuestal» que se presenta en Estados Unidos, también se presenta en Inglaterra, aunque, claro está, con dimensiones diferentes, dado el tamaño de las dos economías ⁵².

En suma, puede concluirse que no haya un mecanismo efectivo de naturaleza política o jurídica que ayude a controlar los déficits presupuestarios en los gobiernos contemporáneos. Salvo los movimientos monetarios y fiscales que se manejan en escala internacional o las crisis económicas que, con mayor frecuencia convulsionan a la economía mundial, no se observan otros factores que puedan evitar decididamente el crecimiento de déficit presupuestal en la realidad contemporánea, y con esta puntualización se patentiza una limitación muy grande de la opinión pública como medio de control de la administración pública.

5) JUICIO POLÍTICO Y RESPONSABILIDAD PENAL Y ADMINISTRATIVA

Examinando el derecho comparado, nos damos cuenta que la exigencia de responsabilidad al Ejecutivo –sea ésta, política, penal, administrativa

⁵² Duverger, Maurice, **Apogeo y Decadencia del Sistema Parlamentario**, Buenos Aires, Ed. Schapire, S.R.L 1973, pp.38-47.

o civil– es inusitada. Como «piezas raras de museo» pueden citarse aquellos casos en que los máximos jefes de Estado y de gobierno han sido sometidos a un juicio de responsabilidad.

Proverbialmente, son mencionados los casos de Andrew Johnson y de Richard Nixon en los Estados Unidos y de Carlos I en Inglaterra. En el último de los casos, el juicio culminó en el patíbulo. En los dos primeros se intentó elevar el proceso hasta sus últimas consecuencias; sin embargo, Johnson salió exonerado de cargos y Nixon renunció antes de que su responsabilidad oficial fuera formalmente declarada ⁵³.

Aparte de la ineffectividad de la exigencia de responsabilidad, el examen de derecho comparado nos enseña ciertos principios comunes como:

a) Los especiales cargos con los que se puede juzgar al presidente de la República. A simple vista parece que nuestro sistema jurídico mexicano es muy restrictivo en cuanto a la responsabilidad presidencial, ya que sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común ⁵⁴. Sin embargo, otros sistemas también restringen la responsabilidad del jefe del Ejecutivo. Así, la Constitución colombiana de 1886 responsabilizaba al residente por delitos de alta traición, por actos de violencia o coacción en las elecciones o por actos que impidan el desenvolvimiento de la función del Poder Legislativo, aunque la fórmula fue ampliada en 1910 señalando la responsabilidad por «actos que violen la Constitución o las leyes». En Panamá, de acuerdo a su Constitución de 1946, el presidente sólo se responsabilizaba por delitos de alta traición, por la extralimitación de sus funciones constitucionales y por actos de violencia que impidiesen el desarrollo de las funciones de otras autoridades ⁵⁵. En Estados Unidos, conforme al artículo II, sección 4, el presidente, vicepresidente y todos los funcionarios civiles podrán ser retirados de su cargo si son impugnados y convictos de traición, cohecho u otros delitos y faltas.

b) *El carácter siempre general de los llamados «delitos oficiales»*. Frecuentemente se señala que es demasiado vaga la tipificación de los delitos oficiales.

⁵³ Cfr. Chalbaud, Zerpa, Reinaldo, **op.cit.**, *supra* nota 45, p.166.

⁵⁴ Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁵ Cfr. Barrera Domínguez, Humberto, **Juzgamiento de los altos funcionarios del Estado**, Bogotá, Colombia, Ed. Temis, 1962, pp.61 y 62.

SISTEMA DE CONTROLES DEL PODER EJECUTIVO A LA LUZ
DEL DERECHO COMPARADO

En el caso Watergate, la procedencia del «*impeachment*»⁵⁶ fue ampliamente debatida, no llegándose a una conclusión terminante sobre ella⁵⁷. En Portugal, de acuerdo al artículo 115 de su Carta magna, se estableció que los delitos políticos eran aquellos que atentaban fundamentalmente contra la existencia política de la nación, contra la Constitución y el régimen político establecido y contra el libre ejercicio de los órganos de la soberanía⁵⁸. Y así como estos ejemplos, pueden citarse otros más que ilustrarían la amplia formulación de los tipos que prevén los delitos oficiales.

c) *La irresponsabilidad de los legisladores en la emisión de sus opiniones.* Dada la propensión que tienen muchos gobiernos de restringir la expresión de la oposición, fue natural que las legislaciones de los diferentes países otorgaran las máximas garantías a sus legisladores para que se expresaran libremente. Así, de acuerdo al artículo I, sección 4, de la Constitución de Estados Unidos, los legisladores gozan de completa inmunidad, salvo en los casos de traición, felonía, o alteración de la paz. A la par de la Constitución norteamericana, la Constitución de Weimar de 1919, la Constitución española de 1931 y otras más, han establecido casi de manera irrestricta la inmunidad de sus legisladores, inmunidad que, aunque de manera débil, significa un control de cierta jerarquía sobre la acción del Ejecutivo⁵⁹.

d) *La destitución e inhabilitación definitiva de la función pública como pena del juicio político.* En forma casi unánime, los sistemas jurídicos de muchos países establecen dicha sanción de tipo político como consecuencia del «*impeachment*». Sólo Inglaterra se perfila como excepción a la regla, ya que en su «*impeachment*» pueden aplicarse sanciones de tipo penal⁶⁰.

⁵⁶ Sobre el *impeachment* puede consultarse Fix Zamudio, Héctor, «Las garantías constitucionales», en **Anuario Jurídico**, México, Vols. III y IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1976-77, p.74; y «La responsabilidad de los servidores públicos en el derecho comparado», en **Las responsabilidades de los servidores públicos**, México, Ed. Manuel Porrúa, S.A., 1984, pp.62 y 63.

⁵⁷ En Estados Unidos, como en la mayoría de los países, no se establecen pautas claras sobre el *impeachment*, únicamente en artículo 1, sección III, parámetros 6 y 7 de la Constitución norteamericana, se establece que el juicio será presidido por el presidente de la Suprema Corte y las penas, como son: la destitución del cargo y la descalificación para ocupar y disfrutar cualquier puesto honorífico, de confianza o remunerativo, bajo la autoridad del gobierno de los Estados Unidos.

⁵⁸ Vid. Barrera Domínguez, Humberto, **op.cit.**, *supra* nota 55, pp.92-97.

⁵⁹ Cfr. González Bustamante, Juan José, **Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional**, México, Ed. Botas, 1944, pp.92-97.

⁶⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, «Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado». **Op.cit.**, *supra* nota 56, pp.62-64.

Como puede comprobarse de este examen de la responsabilidad política, no es posible considerar a la misma como un medio de control efectivo de la acción del Ejecutivo, menos a la luz de hechos tan bochornosos como el que representó la amnistía concedida por el presidente Ford al evidentemente responsable Nixon ⁶¹.

III. VIABILIDAD DE UN CONTROL DEL EJECUTIVO EN MÉXICO

1) Resultados de la Limitación de Períodos en el Ejercicio del Poder

A la luz de las experiencias de Derecho Comparado vistas, cabe reflexionar sobre la aplicación de los medios de control estudiados en el caso mexicano.

Acerca de la limitación del ejercicio del poder, podemos decir que ésta ha sido necesaria en nuestro medio. Los ejemplos de Santa Anna, quien ocupó once veces la presidencia, haciendo de ésta un objeto de regateo, de Porfirio Díaz, cuyo mandato se estableció desde 1876 hasta 1911, con un breve intervalo de tres años regenteados por Manuel González, y de Álvaro Obregón, que con lujo de prepotencia manipuló el texto de la Constitución para poder ser reelegido después del período siguiente a su mandato anterior, estos ejemplos, como vemos son altamente elocuentes y motivadores de la limitación temporal en el cargo presidencial ⁶².

⁶¹ Cfr. Chalbaud Zerpa, Reinaldo, *op.cit.*, *supra* nota 45, p.167.

⁶² Sobre los avatares del ejercicio largo de poder de Santa Anna están las obras de Muñoz, Rafael, F., **Santa Anna el dictador resplandeciente**, México, Ed. Utopía, 1939; y sobre el largo ejercicio de Díaz, *Vid.* López Portillo y Rojas, José, **El ascenso y caída de Porfirio Díaz**, México, Biblioteca Porrúa, 1967.

Algunas voces aisladas señalan que la limitación temporal en el cargo priva en ocasiones al país, de contar con talentos preclaros que le conduzcan ⁶³. Apoyándose en los ejemplos de Washington y Benito Juárez, dos presidentes cuya reputación les hubiera permitido seguir indefinidamente en su cargo, estas voces advierten que la prolongación del ejercicio del poder no significa tiranía en forma automática, advierten también, que seis años en su período relativamente corto, que no permite desplegar y concretar las complejas acciones que requiere la Administración Pública en los tiempos modernos. Una circunstancia que ciertamente robustece estos planteamientos ha sido la posibilidad de que el período presidencial en Norteamérica se extienda a seis años ⁶⁴.

Ciertamente, la posibilidad de que existan presidentes benefactores, con carisma es innegable, empero, estos presidentes son casi siempre la excepción a la regla del presidente común, o sea, un individuo dotado de aptitudes para conducir la primera magistratura, pero susceptible, como todo hombre, de corromperse con una detentación excesiva del mismo poder ⁶⁵. Hasta los mismos presidentes carismáticos se percatan de que no es conveniente continuar en el poder indefinidamente, como lo demostró el mismo Washington al momento de declinar voluntariamente un tercer período de ejercicio presidencial. Y hasta por la misma naturaleza, se comprueba la conveniencia de la limitación del poder, como lo manifiestan los patéticos casos de Franklin D. Roosevelt y Benito Juárez, cuyas vidas se extinguieron ante la posibilidad de detentar ilimitadamente el poder.

Concluyendo, con estos argumentos en pro de la limitación temporal, cabe decir, que ante la falta de rigidez práctica de nuestra

⁶³ Esta perspectiva está muy lejana de poderse comprobar en la realidad, tal como lo demuestra la concepción tradicional que se tiene del Poder Ejecutivo y su sucesión, al respecto consultar, Cosío Villegas, Daniel, **La Sucesión Presidencial**, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1967, pp.10-30.

⁶⁴ Proposición que contrasta sensiblemente con la tendencia del sistema norteamericano a no experimentar reformas en cuanto a la institución presidencial, tendencia que puede comprobarse en la obra de Barrilleaux, Ryan V., «Por qué tienen los Estados Unidos una campaña presidencial tan compleja y prolongada», en **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, Nueva Época, No. 44, marzo-abril de 1985, pp.115-123.

⁶⁵ Sobre las habilidades que esperan los ciudadanos del presidente, *Vid.* Carpizo, Jorge, **El Presidencialismo en México**, México, 6a. ed., Ed. Siglo XXI, 1986, pp.26-28.

Constitución para ser reformada y ante la justificación doctrinal de la capacidad de acción del llamado «Poder Revisor», no resulta difícil que las ideas de prolongar el período presidencial puedan cristalizar. Afortunadamente, la tendencia del régimen salinista es la resistencia a esa tentación ⁶⁶. Pero, con la reafirmación de la limitación temporal, resulta un poco más difícil que la propensión hacia el ejercicio ilimitado prospere.

2) Experiencias de la Integración del Ejecutivo Colegiado y Unitario

En nuestra historia, el ejemplo del ejecutivo Colegiado de Suiza y Uruguay no es extraño. Así, pueden citarse los casos de la Constitución de Apatzingán, el de la Regencia integrada por Iturbide, O'Donojú y Velázquez de León y el del Supremo Poder Ejecutivo compuesto por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria. Y así como nuestra historia nos muestra ejemplos concretos de Ejecutivo Colegiado, así también nos muestra un debate intenso sobre su implantación. A su favor se ha dicho, que se evita el hecho de que un solo individuo detente el poder, también que el Colegiado promueve una mayor eficacia en la ejecución de las acciones administrativas, toda vez que el peso de la administración pública no recae en un solo hombre. Y en apoyo a estas observaciones se advierte que el Ejecutivo Colegiado «institucionaliza» más el cargo de Presidente de la República, ya que sus ausencias o sus indisposiciones físicas como ocurría en el caso de Santa Anna, no afectarían a la Presidencia. En descargo de estas opiniones se dice que el Colegiado propicia la poca coordinación de esfuerzos, ya que dos o más personas difícilmente se pondrían de acuerdo en la administración de la vida pública ⁶⁷.

⁶⁶ Sobre la legitimación de la acción irrestricta del Poder Revisor, *Vid.* Valadés, Diego, «El Amparo contra las reformas constitucionales», en **La Constitución reformada**, México, I.I.J., UNAM, 1987, pp.257-271.

⁶⁷ Sobre el funcionamiento del Ejecutivo Colegiado, *Vid.* Carpizo, Jorge, «Algunos aspectos de la organización del Ejecutivo Federal Mexicano», en **Revista de la Facultad de Derecho de México**, tomo XXVIII, No.110, mayo-agosto 1978, pp.368-383.

En verdad que la posibilidad de integrar un Ejecutivo Colegiado resulta atractiva, tanto que recientemente en los Estados Unidos se ha abogado por ella ⁶⁸.

No obstante, pensamos que esta posibilidad no es un remedio efectivo para el control del Ejecutivo. La experiencia uruguaya demostró que, a pesar de sus buenas intenciones no fomentó la participación de la oposición en el Ejecutivo.

Pero, pensar en el Colegiado como control del Ejecutivo, es una alternativa muy similar a la de concebir al parlamentarismo como «opción de una mejor vida democrática», cuando en realidad siendo unitario, colegiado, o parlamentario, el Ejecutivo en los diferentes países va cada día absorbiendo mayores facultades ⁶⁹.

3) Peso de las Decisiones Judiciales

Comparando a los Estados Unidos y a México, no es posible advertir claramente el porqué de la diferencia entre la eficacia de la jurisprudencia, en ambos países. El Ejecutivo nombra a los jueces y estos nombramientos son ratificados por el Senado; no obstante, la jurisprudencia se desarrolla esplendorosamente en los Estados Unidos, en tanto que en México no. ¿Cómo explicar este fenómeno?

No puede señalarse como causa, que en nuestro medio el Ejecutivo haya presionado fuertemente al Judicial, ya que en el vecino país del norte, también el Poder Judicial ha tenido que sortear presiones del Ejecutivo, como se puede comprobar en el caso *Marbury vs. Madison* y en la oposición de la Corte a la política de Roosevelt ⁷⁰. Y si no es la

⁶⁸ Sobre el perfil del Colegiado en Norteamérica, véase Gaxiola, Jorge, «La presidencia de la República», en **Revista de la Facultad de Derecho de México**, tomo XIII, No.49, enero-marzo 1963, pp.43-47.

⁶⁹ Cfr. Carpizo, Jorge, **op.cit.**, *supra* nota 65, pp.32 y 33.

⁷⁰ *Vid.* Hughes, Charles Evans, **La Suprema Corte de los Estados Unidos**, México. Fondo de Cultura Económica, 1979, pp.101-103.

presión del Ejecutivo la que determina esencialmente la debilidad de nuestra jurisprudencia, ¿qué otros factores pueden ser?

Primeramente, debemos advertir que entre nosotros se presenta la preocupación constante de separar en la forma más radical posible, al Poder Judicial del conocimiento de cuestiones políticas, celo que se perfila desde que en el Constituyente de 1916 1917 se manifestó la inconveniencia de que los jueces fueran nombrados por el pueblo ⁷¹, hasta el reclamo constante de la doctrina para que la Suprema Corte deje de conocer del recurso de reclamación en materia electoral, y se establezca un tribunal especial ⁷². También podemos decir que en muy raras ocasiones la Suprema Corte se atreve a conocer de cuestiones políticas ⁷³. Como consecuencia lógica a esta preocupación, por el conocimiento de cuestiones estrictamente jurídicas, es la limitación impuesta a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, que en vez de tener efectos *erga omnes*, dicha declaración en nuestro sistema se restringe el caso concreto controvertido, no pudiendo extender sus efectos a otros casos que tengan un planteamiento análogo si no ha sido formalmente impugnada la inconstitucionalidad de la ley en cuestión, e independientemente de las limitaciones de justicia social que entraña esta restricción ⁷⁴. Es evidente que dicha limitación no permite controlar la actuación del Poder Legislativo al momento de emitir leyes, pero aun más que la acción del Legislativo, es la acción del Ejecutivo la que escapa al control del Poder Judicial. Esta falta de control, sin duda, remarca la escasa viabilidad que han tenido las decisiones judiciales como medio de control efectivo del Ejecutivo.

⁷¹ Cfr. Cabrera, Lucio, **El Poder Judicial y el Congreso Constituyente de 1917**, México, UNAM, 1977, pp.92-98.

⁷² Cfr. González Avelar, Miguel, **La Suprema Corte y la Política**, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp.30-38.

⁷³ Sobre la desaparición del recurso de reclamación y la instauración del Tribunal de lo Contencioso Electoral, *Vid.* Bravo García, Ramiro, «Las innovaciones al sistema de lo contencioso electoral», en **Revista de Teoría y Praxis Administrativa**, México, No.3. Vol. I, julio-septiembre de 1987, pp.117-125.

⁷⁴ Cfr. Carpizo, Jorge, **La Constitución Mexicana de 1917**, México, UNAM, 1979, pp.276-277.

Otras consideraciones que pueden hacerse, las tenemos en la limitada interpretación del artículo 133 constitucional, interpretación que coarta la creatividad de los jueces para desarrollar su labor esencial, como es la de mantener la vigencia de la Constitución ⁷⁵. A todo esto podemos agregar el constante atraso que siempre tiene la Administración de la Justicia Federal, atraso que se ha tratado de remediar; con una mejor distribución de competencia entre las Salas de la Corte, con una procedencia más restringida del juicio de amparo, con la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, y con la creciente «constitucionalización» de los casos que conoce la Corte, pero hasta ahora sin resultados positivos ⁷⁶ y que muestran un panorama desolador del desarrollo de nuestra jurisprudencia.

Finalmente, podemos decir que como un sol en medio del desastre, se erige el ejemplo de la Suprema Corte entre 1856 y 1872, período en el que destacó la figura de Ignacio Ramírez, rechazando la manipulación que del Poder Judicial hacía Juárez, pero, fuera de este ejemplo, poco puede decirse acerca de nuestra jurisprudencia como medio de control efectivo de la acción del Ejecutivo.

4) Influencia de la Opinión Pública

Como sucede en el caso de las decisiones judiciales, existe un marcado contraste entre la influencia de la opinión pública en México y la influencia en Estados Unidos.

En Estados Unidos se pueden citar ejemplos significativos de la influencia de la opinión pública, ejemplos que han culminado en un efectivo control de la acción del Ejecutivo. En México, se pueden citar ejemplos de casos que sólo en forma indirecta han logrado limitar la acción del Ejecutivo, como el de la protesta

⁷⁵ Sobre estas implicaciones negativas, véase Carrillo Flores, Antonio, «La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes», en **Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1987, pp.215-286.

⁷⁶ *Ibidem*.

popular contra la implantación de la «educación socialista» hecha por Cárdenas, o como el del ingeniero Méndez Docurro, ex secretario de Comunicaciones que fue acusado del delito de peculado y que intentó exonerarse de culpa mediante la figura del peculado atenuado. En ambos casos el control de la acción del Ejecutivo se manifestó en forma indirecta, ya que la protesta contra la educación socialista de Cárdenas sólo logró moderar algunos aspectos de la política de éste, y en el caso de Méndez Docurro, mediante la presión de la opinión pública se logró eliminar la modalidad del peculado atenuado ⁷⁷ y también se dio fuerte impulso a la renovación moral de los servidores públicos. Sin embargo, la opinión pública nunca se ha visto satisfecha de manera eficaz ⁷⁸.

En México es muy difícil hablar de una opinión pública articulada que exprese una verdadera oposición popular a un acto de la Administración Pública, y por esa falta de articulación de la opinión pública, algunos tratadistas consideran que en nuestro país no pueden ejercitarse instituciones que sólo son propias de naciones con una alta cultura cívica ⁷⁹.

Lo que algunos llaman en nuestro país como opinión pública, no es más que la manifestación de ciertos grupos de presión que, escudados bajo el membrete de «opinión pública», desean imponer sus intereses ⁸⁰. Quizás una verdadera opinión pública la hayamos tenido con motivo del terremoto de septiembre de 1985, donde, ante las consecuencias del fenómeno, una articulación espontánea y verdaderamente efec-

⁷⁷ Sobre las implicaciones del caso Méndez Docurro, puede consultarse Bunster, Álvaro, «La responsabilidad penal del servidor público», en **Los responsabilidades de los servidores públicos**, México, Ed. Manuel Porrúa, S.A., 1984, pp.9-24.

⁷⁸ Acerca de las motivaciones de la renovación moral de los servidores públicos, *Vid.* González de la Vega, René, «La responsabilidad penal», en **Los Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades**, México, INAP, 1984, pp.101-109.

⁷⁹ Cfr. Burgoa, Ignacio, **Derecho Constitucional**, México, Ed. Porrúa, 1984, pp.901 y 902.

⁸⁰ Al respecto tenemos una evidente demostración en el caso de la expropiación de la Banca: los directamente afectados, exbanqueros privados, fueron los que sustentaron la opinión pública en contra de la medida, Cfr. Valadés Diego, **op.cit.**, *supra* nota 66.

tiva de la sociedad se hizo patente ⁸¹: empero, no obstante esta manifestación –que fue transitoria aunque intensa–, puede afirmarse como regla general la inocuidad de la misma en nuestro país.

5) Proyección del Juicio Político

Dado el amplio cúmulo de facultades que tiene el presidente en nuestro país, sería altamente recomendable que en nuestro sistema jurídico existiera un mecanismo efectivo de exigencia de responsabilidad oficial para el primer mandatario. Pero no la hay. El presidente de la República es prácticamente intocable en nuestro medio, medio en el que es imposible concebir casos como el de Nixon o el de Andrew Johnson. Sólo un forzado ejercicio de imaginación nos lleva a pensar en un juicio político aplicado al presidente, forzado ejercicio que tenemos en el caso de Pascual Ortiz Rubio que ante la amenaza de desafuero del Congreso y de un enfrentamiento contra Plutarco Elías Calles, renunció a su cargo ⁸². Fuera de esta forzada asimilación al juicio político no podemos establecer antecedentes de responsabilidad oficial, más que para Gobernadores y Jefes Políticos menores ⁸³.

El carácter nugatorio de la responsabilidad oficial es perfectamente explicable, a través de las diferentes leyes de responsabilidad. No ha habido una delimitación clara de la responsabilidad oficial, ya que en frecuentes ocasiones se ha confundido el delito con la falta oficial. Tampoco ha sido clara la participación del jurado popular, indefinición que motivó su supresión en nuestro sistema.

⁸¹ Sobre esta manifestación véase, Bassols Batalla, Ángel, «De nuevo sobre los sismos: tres hechos de importancia y una interrogante», en **Revista Momento Político**, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, No.19 y 20, octubre-noviembre de 1985, pp.27 y 28.

⁸² Cfr. Carrillo Flores, Antonio, «La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación», en **Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1987, p.162.

⁸³ En una relación de estos casos pueden encontrarse, el de Agustín Alcocer, Gobernador de Guanajuato, el de Miguel Álvarez, Gobernador de Colima, el de Emilio Portes Gil como Gobernador de Tamaulipas, cuyos juicios políticos no prosperaron; para mayores detalles de esta relación consúltese, González Oropeza, Manuel, «Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de los servidores públicos», en **Las responsabilidades de los Servidores Públicos**, México, Ed. Manuel Porrúa, S.A., 1984, pp.90-107.

Aparte de estos factores, tenemos que considerar la alineación política casi inflexible que tienen los legisladores hacia el presidente, alineación que torna materialmente utópica la posibilidad de que los legisladores le finquen responsabilidad⁸⁴.

Y si a esta conjunción de circunstancias sumamos las deficiencias legales y constitucionales que tiene nuestra legislación y que se acentúan en la figura del enriquecimiento ilícito, deficiencias que pueden ser fácilmente capitalizadas por el Ejecutivo para ejercer más presión sobre cierta oposición, habremos de concluir que el mecanismo de exigencia de responsabilidad al presidente es nugatorio en nuestro país.

6) Otras Alternativas de Control del Ejecutivo

En el breve examen que hemos realizado de derecho comparado y del derecho nacional, contemplamos el ensayo de algunos de los mecanismos básicos que existen para controlar la hipertrofia del Ejecutivo. De este examen podemos comprobar bastantes resabios que ameritan una profunda reflexión para su virtual eliminación. El examen practicado también abre la perspectiva de estudio de otras formas de control, como son: a) El fortalecimiento de la carrera parlamentaria y; b) el fortalecimiento de los mecanismos de democracia semi-directa.

Creemos que estos mecanismos de control del Ejecutivo, independientemente de la validez de los que hemos estudiado, son importantes, en función del papel muy especial que juega el Poder Legislativo en la acción del gobierno. No por nada este poder ha sido calificado como «el primero», como «aquel que ostenta la soberanía del pueblo» y, por ello, ocupa un lugar preponderante en las llamadas democracias populares⁸⁵.

⁸⁴ Vid. Valadés, Diego, «Algunas características del Sistema Político Mexicano», en **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, No.15, Nueva Época, mayo-junio de 1980, pp.9-11.

⁸⁵ Cfr. Santa Pinter, José Julio, **Sistema del Derecho Soviético**, Buenos Aires, Roque Depalma, Editores, 1957, pp.26-28.

Esta especial consideración del Legislativo se manifestó en México con motivo de la duda acerca de la procedencia del amparo en contra de los actos del Poder Legislativo⁸⁶. Pero, aun después de disipada esta duda y puestos en teoría los tres poderes de la Unión como iguales detentadores de soberanía, la calidad especial del Legislativo siguió manifestándose en la acción del gobierno.

Esta condición especial del Legislativo lo hace ser centro receptor de muchos fenómenos políticos y sociales, por ejemplo, en el Legislativo se calibra el grado de extensión que llega a tener la libertad de expresión en el país, dada la garantía de inmunidad que tienen los legisladores para emitir sus ideas; en él, las minorías, al menos teóricamente, pueden exteriorizar su punto de vista, punto que frecuentemente se ve ahogado en la práctica por el principio de la primacía de la mayoría que debe regir en la democracia⁸⁷; también se vislumbra el grado de madurez política que llega a tener un pueblo con la calidad, alta o baja, que los legisladores despliegan en sus debates⁸⁸. Igualmente, en el Legislativo se depositan las esperanzas de muchos ciudadanos ávidos de justicia social que, a través de sus representantes, desean que la susodicha justicia se haga realidad y deje de ser mero anhelo⁸⁹; pero de la misma manera, también en él se vierten las frustraciones de muchos ciudadanos que, con tremenda impotencia, contemplan cómo el Legislativo se ha convertido en un espectador pasivo de la hipertrofia del Poder Ejecutivo.

Mucho se ha dicho acerca del papel del Legislativo. Se ha dicho que el legislador simplemente cabildea, que obedece ciegamente a la doctrina del partido, que es un servidor rutinario, etcétera⁹⁰; sin

⁸⁶ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, **Las Garantías Individuales**, México, Ed. Porrúa. 1986, pp.528-532.

⁸⁷ Sobre la necesidad de dar voz a la mayoría, véase Fuentes Díaz, Vicente, **Origen y Evolución del Sistema Electoral**, México, Edición del autor, 1967, pp.130-147.

⁸⁸ Por la calidad de sus debates, han sido calificados muchas veces los congresos constituyentes de nuestra historia y se ha dicho que el de 1856-1857 ha sido el mejor.

⁸⁹ Domínguez, Jorge Efrén, **Aportaciones a los trabajos de la Cámara de Diputados**, México, 1976-1977, pp.5-10.

⁹⁰ Cfr. Duverger, Maurice, Apogeo y Decadencia..., **op.cit.**, *supra* nota 52, pp.38-47.

embargo, a pesar de la validez de estas críticas, consideramos que la conjunción de circunstancias especiales que rodean al Legislativo amerita pensar en la galvanización de éste, como fórmula esencial para eliminar la hipertrofia del Ejecutivo.

¿Cómo galvanizar la función del Poder Legislativo? Pensamos que, fundamentalmente, a través del fortalecimiento de la carrera parlamentaria y de los mecanismos de democracia semi-directa. Sobre el primer punto, puede aducirse que no hay tal carrera, dado el alineamiento casi incondicional del Legislativo a la postura del Ejecutivo. No obstante, el germen desarticulado de la carrera se encuentra en la posibilidad que tienen los legisladores de reelegirse para un período posterior al que ocupan, y el fortalecimiento de la carrera tendería a:

- a) Establecer la reelección incondicional del Legislativo, como medio de evitar que la labor de éste estuviese sujeta a los avatares de la política sexenal ⁹¹.
- b) Suprimir las frivolidades e intolerancias que abundan en el reglamento interior del Congreso de la Unión, mismas que acentúan de manera desmedida el predominio que tiene el partido oficial en el Poder Legislativo, predominio que de por sí se encuentra asegurado con las modalidades de representación que establece la legislación electoral.
- c) Eliminar la facultad de leyes que tiene el presidente de la República, facultad que se ha pretendido justificar señalando que el Ejecutivo cuenta con los medios e instrumentos más técnicos para atender a las necesidades de la vida pública. Ciertamente, el Ejecutivo cuenta con esos medios; pero aun contando con ellos, el Ejecutivo en el sistema presidencial «teóricamente puro» no tiene esa facultad, que parece habersele dado en forma gratuita en nuestro sistema. El carácter gratuito de esa atribución resalta todavía más a la luz del derecho de veto que puede ejercer el presidente, por lo que todavía se hace más necesaria la eliminación de la facultad de iniciativa; de la misma manera, esta eliminación también contribuiría a depurar la calidad de la acción legislativa, en vista de que sobre el Poder Legislativo recaería el peso fundamental de la iniciativa de ley.

⁹¹ Sobre de la posibilidad de reelección de los legisladores en nuestra historia. *Vid.* Valadés Diego, «Las transformaciones del Poder Legislativo Mexicano», en **Constitución y Política**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp.198-202.

d) Realizar siempre públicos los debates del Congreso, para que a través de la prensa, radio y televisión, los representados se interioricen con la labor de sus representantes, y éstos a su vez se esfuercen por mejorar la calidad del debate parlamentario, calidad que suele ser poco brillante y quedar en el anonimato de las paredes de los cuerpos legislativos.

Es difícil pensar que estas perspectivas de fortalecimiento se consoliden, en vista del carácter monolítico que ha adquirido el Ejecutivo, y de la complacencia que el Legislativo ha manifestado ante aquel poder.

Ante esta dificultad de realización, pensamos que el segundo punto del fortalecimiento de la democracia semi-directa es una opción muy interesante para desalentar el carácter monolítico de la hipertrofia del Ejecutivo. Con la participación del pueblo a través de la iniciativa y del *referéndum*, el Poder Legislativo se vería presionado para desarrollar mejor su labor, a la vez que con esta participación se infiltrarían en la actividad parlamentaria ideas que frecuentemente se descuidan, en función de que los legisladores suelen «olvidar» la voz de sus representados. Esta intervención propiciaría también que las iniciativas de Ley dejaran de ser «formulaciones de escritorio» para intentar convertirse en verdaderos instrumentos que resuelvan las necesidades populares y no sólo las de unos cuantos grupos.

Con sus virtudes y pequeños defectos, está el ejemplo de Suiza. Y aunque mediante el *referéndum* en algún tiempo se privó del derecho de voto a las mujeres, mediante el mismo *referéndum* ese derecho se tornó definitivamente irrestricto; de la misma manera, a través del *referéndum*, se ventiló el ingreso de Suiza a las Naciones Unidas y la proclamación de su estatuto de neutralidad, así como –mediante él– el suizo siente que las decisiones que toma su gobierno no le son ajenas, y que, a pesar de la diversidad de grupos que conforman el país, éstos son una nación ⁹².

⁹² Sobre las virtudes y defectos de la democracia suiza, véase Bowie, Robert y Friedrich, C. J., *Estudios sobre Federalismo*, Buenos Aires, Ed. Tipográfica, 1948, pp.875-880.

Contra las virtudes del ejemplo suizo y su aplicación en México, se puede alegar que nuestro país no es tan compacto como el helvético, que no tiene la misma conciencia ciudadana, que puede ser fácilmente manipulado por el *referéndum*, etcétera. Y las objeciones contra estas virtudes se han manifestado con la exclusión del *referéndum* de la materia fiscal ⁹³ y con su restricción al ámbito exclusivamente capitalino ⁹⁴. Sumándoseles, desde luego, los requisitos exorbitantes para que la iniciativa popular prospere y más recientemente, con el establecimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, una asamblea que aparentemente responde a la necesidad de los capitalinos de contar con una representación legislativa propia que, con la carencia de facultades verdaderamente legislativas, no hace más que acentuar la frustración de los ciudadanos ⁹⁵.

Finalmente podemos decir que con todo y estos inconvenientes, las instituciones de la democracia semi-directa siguen latentes en nuestro sistema mostrándonos su rico potencial, potencia que si se aplica a la depuración de la carrera legislativa en México, abrirá un panorama alentador en cuanto a la expectativa de contar con un control de la acción del Ejecutivo que demuestre ser verdaderamente efectivo.

⁹³ Vid. Acosta Romero, Miguel, **Teoría General del Derecho Administrativo**, México, Ed. Porrúa, 1979, pp.150-153.

⁹⁴ Vid. Hamdan Amad, Farsi, «El referéndum: institución genuinamente democrática que no debe circunscribirse al Distrito Federal», en **Revista de Investigaciones Jurídicas**, México, Año 4, No.4, 1980, pp.337-353.

⁹⁵ Vid. Cortés García Granados, Jaime, «La participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal», en **Revista de Teoría y Praxis Administrativa**, México, Vol.1, No.3, julio-septiembre, 1987, pp.149-153.