

## **CONTROLES POLITICOS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA\***

Por el doctor **Francisco VENEGAS TREJO**  
Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM

Para el Dr. **Fernando FLORES GARCIA** en el Trigésimo Quinto  
Aniversario de su vida académica

### *I. Introducción*

El control sobre la Administración Pública es principio y medio indispensable para lograr la democracia. En efecto, si por democracia entendemos “el poder del pueblo”; se debe evitar que los gobernantes utilicen y ejerciten el poder en contra de los intereses del pueblo, que no se preocupen por servir a éste y que actúen impulsados por el deseo de satisfacer sus personales ambiciones. El control sobre los gobernantes resulta, así, elemento impostergable de la democracia; tanto así que de un régimen político en que no exista vigilancia o control se puede sostener con seguridad que es autocrático, despótico y, aún, dictatorial, pero nunca democrático.

Empero, la anterior afirmación requiere ser desarrollada y explicitar los diversos medios de control establecidos para evitar el desvío o el abuso del poder. Desde luego que podríamos tratar el tema en forma genérica e impersonal, pero dicho tratamiento, por su amplitud, perdería consistencia al vincularlo con un régimen político concreto; razón por la cual haremos la exposición somera de diversos controles que operan en el Estado Mexicano, en su estructura política federal. El desarrollo del tema requiere, como paso inicial, aclarar algunos conceptos, determinar nociones básicas que nos permitan aplicar los controles de índole política contemplados por la Ley Suprema de la República.

¿Qué importancia tiene y a qué se refiere el control político sobre la Administración Pública? La respuesta obvia se vincula con el Estado; se trata de vigilar y de evitar el autoritarismo de los gobernantes, muy específicamente de los responsables del Órgano Ejecutivo; se trata del control sobre el Estado, de un control en el Estado, en su ámbito más

conectado con los individuos, al menos más visible para éstos, el gobierno, en sentido estricto.

Lo anterior exige una somera explicación sobre el concepto y los fines inherentes al Estado.

La finalidad del Estado estriba, ciertamente, en proporcionar a los humanos medios de vida dignificantes que estimulen y encaucen sus facultades para vivir con solidaridad y en permanente superación. La estructura política que no satisface estos objetivos y no prohija la libertad, sino la represión; no es estructura de dignificación, sino de opresión. Si los gobernantes buscan y ejercitan el poder tan sólo para imponer sus ideas, y no para atender los requerimientos populares, la estructura política que establezcan será absolutista y despótica; será dictadura y, por tanto, condenable. Una sociedad política así estructurada podrá ser efectiva, pero al negar la igualdad de los humanos, al restringirles su libertad, al menguarles su dignidad será, en términos utilizados por Mario de la Cueva, "implantación de esclavos", pero nunca Estado; el Estado sólo es tal cuando se alimenta y persigue realizar la democracia.

## II. *Derecho y democracia*

El Estado auténtico, el que sirve efectivamente y sin desmayo a la sociedad, y cuyos gobernantes ejercitan sus atribuciones con autorización expresa de los miembros de la comunidad se estructura y funciona mediante reglas jurídicas emanadas por los órganos de la sociedad acordadas explícitamente para decretar preceptos obligatorios, genéricos, abstractos y coercitivos; características propias de las normas jurídicas; de ahí que el Estado, aunque parezca redundancia, debe ser "Estado de Derecho", lo cual significa que es estructura jurídica determinada por normas jurídicas y que actúa siempre en acatamiento de preceptos de Derecho. Las normas jurídicas obligan tanto a gobernantes como a gobernados. Si se dirigieran únicamente a éstos, reaparecería el fantasma de la opresión o la mal formación política de la dictadura. En el Estado auténtico, los gobernantes deben sus cargos al pueblo y deben actuar para beneficio de la comunidad, siempre en la forma general que determinan las leyes. Si la norma primaria es la Constitución, que deriva de la soberanía; las Leyes Orgánicas, reglamentarias y ordinarias por las que se rige el Estado son discutidas y aprobadas por el Organismo del Estado, que tiene por misión primordial expedir las normas jurídicas para regular todas las relaciones sociales; se trata del Organismo Legislativo.

En esta estructura política, para completar la trilogía orgánica del poder del Estado, existe el órgano o las instituciones jurisdiccionales para que a ellas acudan quienes se ven lesionados por la violación de normas jurídicas. Los tribunales también actúan por y para la democracia; a ellos recurren no sólo los gobernados, sino también los gobernantes, puesto que la justicia debe ser imparcial e impartida por individuos e instituciones diversas de los legisladores o de los responsables de la Administración Pública. Sin tribunales autónomos no hay justicia pero, sin justicia tampoco se puede hablar de Estado Democrático.

De lo anterior se deduce que el Estado puede contar con una estructura jurídica que evite la arbitrariedad de quienes detentan el mando político, y lo constriñan, por el contrario, a actuar en beneficio de toda la colectividad. Sólo de este modo, la democracia es posible. En efecto, mediante normas jurídicas se establecen los procedimientos para acceder a los cargos públicos; a través de ellos se precisan las atribuciones de los gobernantes, en ellos se consignan los límites infranqueables para el Estado que salvaguardan la libertad humana, llámense "garantías individuales", "derechos constitucionales" o "derechos humanos fundamentales". Las normas jurídicas sirven tanto para constatar la legitimidad del ejercicio del poder, como la legalidad de los actos concretos de los gobernantes. Mediante la confrontación de la legalidad y de la constitucionalidad de los actos de autoridad se evitan las arbitrariedades y los despotismos, a condición de que a las normas del Derecho se sometan todos los individuos, incluyendo los casos que, por implicar controversia, son resueltos por instancias jurisdiccionales con autoridad de cosa juzgada, es decir, con obligatoriedad de las decisiones que pronuncien.

### III. *Estado y moral*

Si el Estado se crea y funciona para servir a la comunidad, si su objetivo es la dignificación de la vida humana, si pretende realizar buenas "mores", costumbres correctas por dignificantes, el Estado es moral. Como institución moral debemos preocuparnos porque se respeten y hagan efectivas sus finalidades; evitar los desvíos o abusos del poder es defender tanto a la democracia como al propio Estado, que, por esencia, debe perseguir y perfeccionar la vida del "demos", de la sociedad entera.

Si moral es rectitud, respeto a los demás, consideración y salvaguarda de los valores de la vida, que anhela una vida justa, que defiende la

dignidad humana y pretende superar la existencia colectiva para vivir con dignidad, es estructura política moral. Esta afirmación amerita desglosarse para apuntar los comportamientos inmorales y, por lo tanto, indignos:

#### ES MORAL

- Gobernar con justicia.
- Administrar con prudencia y oportunidad.
- Sujetarse y someterse al Derecho.
- Defender la esencia del hombre: su dignidad, su igualdad, su libertad.
- Obedecer con convicción y raciocinio.
- Participar, discutir y resolver los problemas de la comunidad.
- El Derecho, instrumento para la justicia.
- La democracia que pretende la superación del pueblo.
- La imposición de sanciones jurídicas.
- Criticar, controlar y reemplazar a los dirigentes.
- Ser hombre y pueblo dignos.
- Vivir según los designios del pueblo.
- Sujetarse a la Constitución.

#### ES INMORAL

- Gobernar para dominar sin restricción.
- Administrar para atesorar y lucrar con los bienes de la colectividad.
- Utilizar al Derecho para encadenar a los hombres.
- Explotar a los hombres, considerarlos objetos de producción, permitir que sobrevivan para tener mano de obra.
- Renegar de los reglamentos de convivencia y eludirlos como sistema.
- La apatía por la cosa pública, el desinterés por opinar, el abstenerse de criticar, decidir o apoyar las medidas tendientes al bien colectivo.
- El mando arbitrario, aún con visos de legalidad.
- La autocracia, la dictadura, el poder sin límites.
- Eludir el acatamiento de normas jurídicas acordadas por autoridad legítima.
- Impedir la disidencia, no gobernar con límites, ejercer el poder en forma vitalicia o contra los designios del pueblo.
- Ser individuo prepotente y egoísta.
- Ignorar la voluntad del pueblo.
- Vivir al margen, menosprecio u olvido de la Constitución.

De ahí que, como conclusión, se puede afirmar que por moral es legítimo, necesario y democrático el control sobre los gobernantes. Si la moral es virtud, debemos procurar la virtud en la atención de los asuntos públicos; sólo en un ambiente de moralidad son posibles el Estado, la Justicia y la Democracia.

#### IV. *El ámbito del control*

El control es procedente respecto de todos los miembros de la sociedad, sean particulares o gobernantes; sean personas físicas o colectivas; trátase de gobernados o de entidades de poder. El control reviste manifestaciones diversas según sobre quién se ejercite; pero en todos los casos, el control contribuye a restablecer el orden y la correcta organización de la sociedad. En la sociedad global, apta para el desarrollo de los individuos, deben salvaguardarse dos principios elementales para la dignidad de los hombres: la libertad y la igualdad; componentes los dos de la organización por la que se busca la superación personal. Si ambos elementos o medios son ineludibles para la democracia; y si ésta es el régimen político que estimula el progreso acorde para todos, necesario es establecer procedimientos que defiendan a la libertad y a la igualdad.

De manera específica, el control respecto de los particulares, individuales o colectivos, comporta el acatamiento, aún por vía coactiva, de las normas jurídicas, por cuanto que la expedición de ordenamientos legales implica relaciones de supra-subordinación, aunque en algún caso, por lo que hace a la aplicación de los preceptos de Derecho Privado, los mismos regulen relaciones de coordinación entre autoridades y particulares. Más en todos los casos, la última instancia para exigir el acatamiento jurídico corresponde a la autoridad, a las de atribuciones estrictamente jurisdiccionales. Por lo que se refiere a las relaciones de supra-subordinación, las normas que las regulan son imperativas y no potestativas; de ahí que si los particulares no quieren acatarlas en forma voluntaria, los gobernantes, con apoyo en Derecho, tienen la potestad de exigir su cumplimiento.

Ahora bien, si existe control respecto de los individuos o gobernados, no menos cierto, y también democrático, es que éstos, los gobernados, tienen también facultades de control respecto de los gobernantes; aspectos lógicos por cuanto que los funcionarios del Estado son servidores públicos, y por cuanto que las personas físicas tienen el ejercicio exclusivo de la soberanía, en virtud de la cual se estructura al Estado y se confiere la potestad de mando.

Independientemente de los dos tipos de control antes enunciados, también existen otros procedimientos controladores, implícitos y actuantes, en el seno mismo de la autoridad política, en el interior de cada Organismo del Estado o vigilándose recíprocamente unos a otros. Son precisamente estos controles respecto de los gobernantes los que nos interesa exponer en las páginas subsecuentes. Por cuanto que su

objetivo radica en supervisar el normal desempeño de la autoridad, por cuanto que llegan a retirar validez a los acuerdos de los gobernantes, y aún a la sustitución de éstos, se trata de controles políticos.

En un régimen político de democracia, absolutamente todos los gobernantes están sujetos a control, sin importar el órgano a que pertenezcan o por el que actúen. De esta manera hay control sobre el Órgano Legislativo, respecto de las decisiones o sentencias del Órgano Judicial y sobre las decisiones y actividades del Órgano Ejecutivo. Cabe recordar que estos órganos son las instituciones, individuales o simples, o colectivas o plurales, a las cuales el pueblo, por medio de la Constitución, confiere el ejercicio de determinadas atribuciones o competencias. Estas entidades de poder tradicionalmente reciben el nombre de "poderes", en recuerdo o por inercia de la denominación del principio del Barón de Montesquieu de la "División de Poderes", recogido por la Constitución Francesa de 1791 y después por todas las Constituciones Decimocanónicas de Europa o de América. Incluso en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se estipuló que solamente un pueblo cuenta con Constitución cuando, además de consagrar las prerrogativas de acción para los individuos se contempla la División de Poderes.

En nuestros días la doctrina se inclina, de más en más, a retirar los términos "división" y "poderes" para en su lugar hablar, respectivamente, de "órganos y atribuciones". Incluso en Estados Unidos, desde su Constitución original, con la expresión "powers", se designan las facultades de cada órgano y no a la entidad encargada de realizarlas. Se habla así, por ejemplo, de "President's Powers". La crítica, acertada, a la palabra "división" consiste en que, en puridad y en principio, esto significa o implica separación radical, comportamiento absoluto, encasillamiento y, por tanto, enemistad o conflicto entre cada órgano, entre cada "poder"; lo cual es inexacto porque lo que en realidad acontece es que el poder del Estado es único y sólo se distribuyen sus competencias entre órganos distintos para propiciar la especialización de su ejercicio y evitar enfrentamientos que puedan desembocar en riñas, en el "efacement" o desaparición de los propios "poderes" para restaurar el órgano único prepotente, y con él, el centralismo de poder y la inevitable dictadura. Tal actitud implicaría un retroceso, y los hombres no lo queremos.

Por consiguiente, si bien es cierto que el Estado requiere de órganos para cumplir con su cometido de servicio social, éstos, lejos de enemistarse, deben actuar en forma coordinada dentro de su específico campo competencial, llegando, incluso, a colaborar para mejor atender

los problemas colectivos y vigilándose recíprocamente para evitar el predominio o hegemonía de uno de ellos. Este último aspecto de custodia mutua viene a constituir, claro está, expresiones diversas de control político.

Se comprende, por lo expuesto, que el control tiene estirpe democrática. Insistir no es reiterativo; por ello, subrayamos que para que el Estado Social exista, éste debe apoyarse en el Derecho, concretamente en la Constitución, la que si es auténtica y legítima, debe provenir de la soberanía del pueblo y tener una estructura democrática, consistente ésta, por lo que se refiere al tema que nos ocupa, en estatuir los derechos del hombre y en distribuir en varias agencias el poder público. Hablando con modernidad, debemos aludir a la “distribución orgánica del poder”, siendo su objetivo el mismo pregonado por el propio Montesquieu: “detener al poder, frenar al poder y controlar al poder”; freno y control que, en la práctica, no son así controles sobre los gobernantes.

No basta para la democracia distribuir el poder, por cuanto que repartirlo podría igualmente conducir a un callejón sin salida, a crisis políticas, a la arbitrariedad e inseguridad y a la lucha eterna al margen del Derecho, esto es, a la negación de la paz y del entendimiento entre los hombres, a la dominación de los fuertes o de los astutos, a la condenación y fracaso de la sociedad, en pocas palabras. De ahí que finalidad inherente a la distribución del poder sea el control interorgánico, esto es, la mutua vigilancia y la recíproca cooperación para realizar el objetivo fundamentalmente del Estado: ordenar la vida social en un marco de justicia y de democracia.

De ahí que sólo el Estado en el que el control existe, o en el que un órgano es vigilado y constreñido a actuar dentro de las pautas del Derecho, es democrático. En síntesis, no basta, para serlo, proclamarse democrático; es necesario vivir efectivamente la democracia, hacerla real, eficaz y operativa; retirarla del papel en que se inscribe para cumplimentarla, para darle vida.

#### *V. Concepto y precisiones sobre control político*

Para adentrarnos a nuestro tema es indispensable precisar con claridad lo que entendemos por “control político”. La palabra “control”, según la enciclopedia Salvat es un galicismo, por cuanto que proviene del verbo francés “controler” que, a su vez, se compone de “contre” (contra) y “rol” (registro); viniendo a significar el “registro de acciones contrarias a lo debido”.

Por otra parte, precisando más el término que nos ocupa, controlar significa inspeccionar, fiscalizar o intervenir. Estos tres verbos se vinculan estrechamente entre sí, se relacionan y pueden proporcionar la exacta dimensión de lo que significa controlar: a) Se inspecciona lo que hace un órgano; b) Se fiscaliza su actuación para constatar su correcto o incorrecto desempeño y, c) Se interviene para corregir los yerros; en el ámbito político, para evitar ilegalidades, para impedir arbitrariedades, para hacer que se respete el Derecho, para hacer efectiva la supremacía constitucional y para defender y vivir la democracia.

Lo anterior nos permite sostener que el control político consiste en la inspección, la fiscalización y la intervención en el comportamiento, activo o pasivo, de los Organos del Estado, a fin de que éstos se conduzcan adecuadamente en la solución de la problemática social. Este control nos permite criticar la actuación equivocada de los gobernantes y, si es necesario, reemplazarlos por otras personas que sí entiendan el sentido y orientación de las normas jurídicas que regulan la función de los Organos del Estado.

Si como ya dijimos, el control se ejercita sobre todos los Organos del Estado, resulta más indispensable, más permanente y más efectivo sobre el Organó Ejecutivo, sobre él o los gobernantes encargados de administrar, de proporcionar servicios públicos en forma adecuada, de mantener el orden y de procurar la superación cultural, política, social y económica de los individuos; por ello es que, de manera especial, consagramos esta disertación al control sobre la Administración Pública. El control se ejercita de diversas maneras, tanto por los demás Organos del Estado como por los propios particulares.

Al Organó Ejecutivo, como responsable de la Administración, le corresponden dos funciones específicas: la Jefatura del Estado y, por ende, la Representación Internacional y la ejecución de las leyes promulgadas para consolidar la paz y la seguridad y propiciar el desarrollo de la comunidad; funciones que en ocasiones se ejercitan por instituciones diferentes, como acontece en los regímenes parlamentarios, o que se lleven a cabo por una sola persona como titular y responsable, como sucede en el régimen presidencial, entre otros, adoptado por el pueblo de México. Es tan determinante la actuación del Ejecutivo que ha llegado a asimilarse con toda la autoridad pública, como acontece en los sistemas centralistas o dictatoriales; y, aún sin confundirse, tiene relevancia en su actuación, por lo que se le ha llegado a denominar "gobierno", como si fuera la única instancia de autoridad en el Estado.

## VI. *Crecimiento y tipos de la administración*

Por cuanto que al Organismo Ejecutivo corresponde materializar el contenido de las leyes, propiciar el progreso y la superación de los individuos, el personal que labora para él, como un tiempo de sinfonía, ha ido "in crescendo", para los efectos de cumplir sus atribuciones con eficacia y oportunidad. Además, por requerimientos propios de sociedades numerosas y por el aprovechamiento de la tecnología contemporánea, así para mejor lograr la utilización de los recursos materiales y financieros, la Administración Pública ha ido creando organismos que actúan en forma autónoma, creados por leyes y con patrimonio propios, los organismos descentralizados, las empresas públicas o de participación estatal, afectaciones patrimoniales en forma de fideicomisos, sociedades nacionales de crédito y otras diversas instituciones que, en su conjunto, constituyen lo que se conoce como "Administración Pública Paraestatal" o "Administración Pública Descentralizada".

Cierto es que este sector de la Administración Pública es hoy día numeroso e indispensable, pero sus orígenes ya institucionales son visibles en el siglo XIX, por cuanto que en la propia Francia se crearon establecimientos con el nombre de "Regie", que eran corporaciones reales, después republicanas, especialmente encargadas de prestar determinados servicios públicos para no padecer las oposiciones frecuentes del Parlamento. Empero, la Administración Pública tradicional, esto es, la Centralizada, continúa siendo el núcleo de poder del Estado; tanto así que, por poderoso que sea un organismo descentralizado, los individuos, preocupados por la cosa pública, los políticos, más que buscar dirección, anhelan los puestos supremos de la Administración Pública Centralizada: Ministerios, Secretarías de Estado, Jefe de Gabinete, si el régimen es parlamentario o, como acontece en México, la Presidencia de la República.

El conjunto de instituciones o dependencias que integran al Ejecutivo se le denomina "Administración Pública", siempre dirigida por el Jefe de Gobierno, sea Primer Ministro o Presidente de la República. En México observamos esta evolución creciente de la Administración Pública. Mientras que en 1814 los Constituyentes de Apatzingán previeron tres Secretarías que estableciera el Congreso General por una ley; hoy día el Organismo Ejecutivo, del que es titular exclusivo el Presidente de la República; se integra por dieciocho Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y, por lo que se refiere al Sector Paraestatal, explícitamente

reconocido por el artículo 90 de la Constitución Política, se integra por Organismos Descentralizados; Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas; y, de fideicomisos.

Los dos sectores de la Administración Pública, pero primordialmente el centralizado, están encargados de ejecutar el Programa de Gobierno del Presidente de la República, de conformidad con las leyes y, sobre todo, en acatamiento estricto de la Constitución. Estas instituciones o dependencias, para evitar desvíos, deben ser fiscalizadas, son supervisadas y son sujetas de control político.

### VII. *Diferentes tipos de control político*

La Constitución Política, en virtud de la distribución orgánica del poder y como resultado de la fiscalización que recíprocamente realizan los órganos, establece una serie variada de controles, aunque esta palabra no figure, ni exista un capítulo especialmente consagrado a precisar los controles o supervisiones sobre los gobernantes.

Del conjunto de artículos, sobre todo de los que señalan pautas de colaboración, se desprenden múltiples formas de control, cuyo análisis exhaustivo es propio de las obras de Derecho Constitucional. A reserva de explicarlos, conviene enunciarlos para clasificarlos y así proceder mejor a captar su contenido. He aquí la clasificación que proponemos:

#### A) CONTROLES SEGUN EL REGIMEN POLITICO

##### 1) Propios del parlamentarismo:

- a) Responsabilidad ministerial directa:
  - Moción de censura.
  - Aprobación del Programa de Gobierno.
- b) Disolución de la Asamblea Legislativa.

##### 2) Propios del régimen presidencial:

- a) Estructura orgánica independiente con participación y corresponsabilidad para ciertos actos.

## B) CONTROL INTRAORGANICO O JERARQUICO

Es aquél que se produce en el interior de un mismo órgano y que se practica generalmente a cargo del superior jerárquico; y, por excepción, el control puede ser verificado por los inferiores, tal y como acontece en el caso de la negativa de decretar la suspensión de garantías por parte de los Secretarios de Estado y el Procurador General, que son subordinados del Presidente de la República.

## C) CONTROL INTERORGANICO U HORIZONTAL

Se trata de aquellos casos en que un órgano vigila y supervisa a otros de muy diferentes maneras. De estos controles los más interesantes son los que ejercita el Parlamento, supuesto que puede implicar condenas explícitas a los tribunales del Órgano Ejecutivo y a los Magistrados que imparten justicia a través del Juicio de Responsabilidad Política, sin el cual no se completa el espectro de la democracia.

## D) CONTROLES VERTICALES DERIVADOS DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

1) Ejercitado por los órganos centrales respecto de las autoridades de los Estados Federados y de los Ayuntamientos. Esto acontece, por ejemplo, mediante la anulación de las leyes locales o de las ordenanzas y bandos municipales.

2) Ejercitados por las autoridades municipales y federadas respecto de la Federación. Esto sucede, entre otros casos, con la queja que pueden presentar los Ayuntamientos ante el Ejecutivo Federal por no haber percibido las participaciones fiscales a que tienen derecho, lo que puede ocasionar, si se derivó de descuido o negligencia, la remoción del Secretario de Hacienda y Crédito Público. En forma más contundente, los Estados, a través de sus Legislaturas, pueden oponerse a que la Constitución Federal sea reformada, aunque de manera unánime se hayan pronunciado los legisladores federales.

## E) CONTROLES ENDOGENOS

Son aquéllos que se producen en el seno o entre los gobernantes, sin importar su jerarquía, pero siempre de conformidad con las determinaciones de la ley. Huelga decir que esta variedad de controles abarca

tanto los de índoles interorgánicas como los intraorgánicos e, inclusive, los verticales.

#### F) CONTROLES EXOGENOS

Son los que se practican por individuos no dotados de autoridad, pero a quienes el Derecho les atribuye la potestad de oponerse y cuestionar las decisiones de los servidores públicos. Estos controles pueden practicarse en forma individual o por grupos configurados de la sociedad, tales como los sindicatos o los partidos políticos. Estos controles de que disfrutan los particulares tienen manifestaciones muy variadas, pues van desde la impugnación jurisdiccional para anular una medida de gobierno, hasta las críticas que formulan los grupos de presión, sobre todo de la prensa y acciones directas de los partidos políticos tendientes a la sustitución de los gobernantes mediante el pronunciamiento popular electoral.

#### G) CONTROLES DE IMPUGNACION

Son aquéllos en los que los titulares se oponen frontalmente a una medida que les afecta y que consideran incorrecta, mal fundamentada o injusta. De entre estos controles sobresalen los recursos administrativos, las acciones y peticiones de impartición de justicia conmutativa, en última instancia, la interposición de la demanda de amparo.

#### H) CONTROLES DE DESIGNACION

Consisten en la potestad del superior jerárquico para remover a sus subordinados, como lo puede verificar el Presidente de la República respecto de los miembros de su gabinete; pero, además, si se observa mala conducta por parte de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, podrá ponerse término a sus atribuciones mediante el juicio político que estatuye el Título Cuarto de la Ley Fundamental de la República. También es un control propio de este rubro el que se verifica por la ciudadanía, a través de las elecciones para sustituir al equipo o partido político cuya gestión o mandato consideró acertada.

### I) CONTROLES CONCENTRADOS O PRECISOS

Son aquéllos que de llevarse a cabo producen, invariablemente, el efecto previsto de condenar una actuación o invalidar una decisión gubernamental. Al respecto, y en este sentido, son evidentes ejemplos el Amparo y, en general, todo procedimiento de jurisdicción constitucional y, por lo que hace al nombramiento de los servidores públicos, la destitución también encaja dentro de esta modalidad de controles al igual que la no ratificación de un Tratado e, incluso, la elección en favor de candidatos de partido distinto al que pertenecen los gobernantes impugnados.

### J) CONTROLES DIFUSOS

De diversas maneras, y en actitudes completamente lícitas, los individuos pueden ocasionar la destitución de gobernantes o la invalidación de sus decisiones sin que se propongan este objetivo. En efecto, suele suceder que las críticas reiteradas de los medios de comunicación masiva lleguen a provocar modificaciones en la política, a grado tal que, haciendo resaltar los errores, se cambian los planes de las Secretarías de Estado o corrijan acuerdos incompletos o desacertados. Baste recordar, entre muchos casos, las críticas despiadadas del Washington Post en el negocio "Water Gate" y su conclusión con la renuncia del Presidente Nixon, así como la rectificación de acuerdos de expropiación, en México, a raíz de los movimientos sísmicos de 1985, cuyos comentarios, incluso, también contribuyeron a la remoción de servidores públicos.

### K) CONTROLES CONSTITUCIONALES

Para la defensa de las normas supremas, la propia Constitución establece lo que Mauro Cappelletti denomina "jurisdicción constitucional de la libertad": se trata, por lo general, y en lo medular, de procedimientos incoados por quienes consideran que una medida de la autoridad es lesiva para sus derechos por ser contrarias a la Constitución. El Amparo, en México, es el mejor ejemplo de sistema jurisdiccional para defender la supremacía de la Ley Fundamental cuando actos de autoridad, presumiblemente, violan las garantías individuales en perjuicio del gobernado que, al denunciar dicho acto, se convierte en quejoso que solicita la protección de la justicia federal

para que no se aplique la resolución que perjudica sus intereses y que es contrario a la Constitución.

#### L) CONTROLES METAJURIDICOS O SOCIOLOGICOS

Hasta ahora hemos señalado una gama de controles previstos o autorizados por los ordenamientos jurídicos, incluyendo a la Constitución; pero no podemos dejar pasar desapercibido el hecho que se produce fundamentalmente en sociedades en donde impera la autocracia, consistente en la oposición del pueblo al gobierno, en forma franca aunque no apoyada en Derecho, por lo menos, contraria al Derecho Objetivo, aunque pretenda fundamentarse su oposición en principios de Derecho Natural. Sin extendernos en este punto, baste recordar algunos de los principales movimientos tendientes a la sustitución de gobernantes, en forma pacífica o violenta, por la vía de hecho, sin ajustarse a normas jurídicas: golpes de Estado, *putch* militar y revolución.

Para evidenciar los principales controles que en México se producen, a continuación nos ocupamos de los más trascendentes.

#### VIII. *Controles jurisdiccionales*

Si el principio de legalidad debe orientar la actuación de los gobernantes, cuando éstos toman resoluciones o dictan órdenes que los particulares estiman no se ajustan a la ley, deben los gobernados contar con procedimientos jurisdiccionales que, impidiendo la aplicación de tales resoluciones, hagan valer la supremacía constitucional; tanto más que la legalidad es un derecho del hombre, una garantía individual consagrada por los artículos 14 y 16 constitucionales. El Amparo resulta ser el mejor método de control que sobre los gobernantes puedan ejercitar los particulares, los individuos, los gobernados, para utilizar la expresión propia de la doctrina, por cuanto que instancias de poder público, actuando en relaciones de coordinación, pueden también interponer la demanda de garantías y exigir el pronunciamiento de los tribunales federales para que se respeten las normas dogmáticas de la Constitución.

No faltan autores que sostienen que el Amparo no tiene efectos políticos, por cuanto que sólo tutela el respeto de los derechos fundamentales de las personas; pero si tomamos la expresión "político" en un sentido amplio, como preocupación por los asuntos públicos y por el

apego al Derecho, es incuestionable que una sentencia que conceda el amparo e impida la aplicación del acto de autoridad, sí tiene efectos políticos; tanto más que puede llegar a causarse jurisprudencia, y ésta, como fuente formal indirecta interpretativa, puede ocasionar la reforma de ordenamientos jurídicos, y aún del propio Código Político, por lo que, por esta repercusión en defensa de la democracia, sí tienen efectos políticos las sentencias de los tribunales federales, tanto más que, por reformas de 1987, la Suprema Corte de Justicia actúa ahora como auténtico Tribunal Constitucional. A mayor abundamiento, la insistente actuación de los servidores públicos que provoquen demandas y tutelas de amparo pueden acarrear la remoción de dichos servidores. Por consiguiente, aún limitando la función jurisdiccional a la correcta aplicación del Derecho, de manera indirecta, al ocasionar dicha destitución, y al concluir tal vez definitivamente su carrera pública, las sentencias de los Jueces Constitucionales tienen efectos políticos.

Respecto de las reformas a la Constitución señaladas, así como las introducidas a la Ley de Amparo y la expedición de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambas publicadas el 5 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, conviene recordar que para demandas de amparo, de que en principio sean competentes los Tribunales Colegiados de Circuito, si revisten características especiales, puede la Suprema Corte de Justicia atraer el conocimiento directo de dichas controversias constitucionales. Del mismo modo, y también por revestir características especiales, puede la Suprema Corte de Justicia ejercitar la atracción para avocarse a la resolución de amparos en revisión. En las dos hipótesis procede la atracción, siempre y cuando lo decida de oficio el Pleno de la Suprema Corte o a petición fundada del Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República.

Si bien los nuevos dispositivos de la atracción son recientes y, por ello, falta tiempo para opinar sobre dicha facultad de atracción, es previsible la misma función, cuando la solicite y fundamente el Procurador General de la República, más no así, salvo excepciones muy raras, cuando lo solicite el Tribunal Colegiado de Circuito o lo decida el Pleno del Máximo Tribunal Federal. Por otra parte, la reacción de la doctrina no se ha hecho esperar sobre el cuestionamiento de las reformas constitucionales que nos ocupan y, los autores de amparo, entre ellos Ignacio Burgoa Orihuela, sostienen que la expresión "características especiales" es sumamente vaga y subjetiva para poder determinar cuándo debe operar la facultad de atracción para conocer

de amparos en revisión. Es de lamentar que el legislador no haya precisado los casos en que puedan producirse tales "características especiales", como sí lo hizo, en cambio, con la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación que podrá también avocarse asuntos propios de la competencia ordinaria de las Salas Regionales.

Por último, en un caso extremo, de laboratorio, poco dable en nuestro contexto social, en un momento determinado y actuando estrictamente con fines políticos, la Suprema Corte de Justicia podría atraer todas las demandas de amparo, estimando que revisten "características especiales", para los solos efectos de molestar a los demás Organos del Estado y convertirse en la única entidad de poder, instaurando una "magistradocracia", un gobierno de los jueces. Afortunadamente, repetimos, esta situación sólo es dable en la imaginación, pues nuestros Jueces, Magistrados y Ministros tienen suficiente madurez política, criterio amplio, cabal comprensión de sus funciones y conocimiento profundo de la historia, objetivo y teleología del amparo para no desvirtuar sus dignas funciones ni erigirse en "dictadores políticos", salvaguardando así nuestra marcha ascendente en la democracia.

### IX. *Controles parlamentarios*

Dentro del esquema de la distribución orgánica del poder, al legislador no sólo corresponde expedir ordenamientos jurídicos imperativos, coercitivos, generales y bilaterales, las leyes para regir todas las relaciones sociales, sino también, y muy fundamentalmente, actuar como controlador y supervisor del órgano que tiende a la hegemonía, el Ejecutivo. De este modo, corresponde al Parlamento el ejercicio de directos controles políticos sobre la Administración Pública. Incluso en la historia, a partir de la Revolución Gala, se ha justificado la existencia del Parlamento como estructuración de poder que limite, vigile, supervise y fiscalice al Organismo Ejecutivo. Estos atributos del Parlamento, junto con la elección, con la consagración de derechos individuales y métodos para defender la supremacía constitucional, configuran la esencia del Estado Democrático.

México, desde el inicio de su vida independiente institucional, ha consagrado este principio de distribución orgánica del poder y ha conferido potestades amplias de control a la Cámara o Cámaras del Organismo Legislativo. En virtud de estas atribuciones se vuelve realidad el anhelo de que "el poder controle al poder" y se salvaguarden las libertades de los individuos, oxígeno de la existencia social. Si el órgano

que debe prestar los servicios públicos en forma más amplia es el responsable de la Administración Pública, el Parlamento, integrado por representantes electos del pueblo, es la instancia que impide la centralización del poder y el autoritarismo; la actuación del Parlamento equilibra y detiene el empuje del Ejecutivo.

Ante todo, el Parlamento u Organo Legislativo, cuenta con la facultad referendaria para constreñir a los gobernantes a sujetarse a los dictados de las leyes que acuerde. De esta manera, si los responsables de la Administración Pública pervierten el sentido de las leyes, interpretándolas de la manera que más convenga a su concepción de la política, pueden los legisladores abrogar las leyes en que se apoyan los "administradores públicos", o derogarlas, esto es, introducirles correcciones y precisiones, a manera de interpretación auténtica, para que no puedan eludir su contenido los propios administradores.

Ahora bien, independientemente de poder modificar o sustituir la legislación, los integrantes del Parlamento cuentan con otras potestades directas de control; y no pocas, aunque se piense lo contrario, con frecuencia por la peculiar estructura presidencial de nuestro régimen político. La exposición de todos los controles que la Constitución confiere a los legisladores, no debe ser aquí expuesta, por cuanto que nuestro objetivo se ciñe a resaltarlas, a indicar cuáles disfrutaban Senadores y Diputados de la República, pero debemos enunciar algunos rasgos esenciales para subrayar las facultades de equilibrio con que cuenta el Congreso de la Unión:

— Algunos de los procedimientos de control del Parlamento se refieren a todos los miembros de la Administración Pública, incluido el propio Presidente de la República, a través del Juicio de Responsabilidades.

— Algunos procedimientos de control sólo operan respecto de los servidores públicos de más alta categoría, aunque disfruten de fuero, de protección para el ejercicio de sus atribuciones.

— Existen procedimientos de control aplicables a específicos miembros de la Administración, como acontece con el Secretario de Relaciones Exteriores, cuya concertación de Tratados con otras potencias u Organismos Internacionales está sujeta a la ratificación del Senado de la República. Otro tanto puede decirse del Secretario de Hacienda y Crédito Público por lo que respecta a la formulación del Presupuesto de Egresos, puesto que puede ser modificado por integrantes del Congreso de la Unión. Desde luego que se puede replicar que dichos servidores públicos obran, no a título particular, sino que son tan sólo secretarios ejecutores del Presidente de la República; pero por ser los encargados de instrumentar la Política Internacional o Financiera, tienen controles directos, a tal grado, que no está por demás recordar que la Contaduría Mayor de Hacienda depende directamente de la Cámara de Diputados.

— Otras actuaciones del Congreso de la Unión se ejercitan para controlar a funcionarios o servidores públicos, no directamente miembros del Gabinete, y por ello, políticamente inferiores a los Secretarios de Estado. Tal es el caso de la ratificación de Ministros y Diplomáticos, los Coroneles y Superiores Jefes del Ejército, y sus equivalentes en la Armada de México. La ratificación de los Ministros de la Corte sí se ejercita, en cambio, sobre Ministros de más alta jerarquía, por ser los titulares de la instancia jurisdiccional más alta del Organo Judicial de la República. También por reforma reciente, se ratifican los "Empleados Superiores de Hacienda". Sin esta ratificación, los interesados no pueden asumir el ejercicio de sus funciones. De ahí que al rehacer el nombramiento de un servidor público, que requiera ratificación, de hecho se esté controlando, fiscalizando y supervisando la selección practicada por el Titular del Ejecutivo Federal.

— Las comparecencias ante las Cámaras Legislativas de los Secretarios de Estado, del Procurador General de la República, del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, constituyen directos procedimientos de control, tanto respecto de los comparecientes como del Titular del Ejecutivo Federal. En efecto, si como resultado de la comparecencia se critica al Secretario de Estado, la posición que asuma la Cámara Legislativa podrá ser causa de la destitución o renuncia del compareciente, sin que dicha consecuencia política convierta a nuestro régimen en parlamentario.

Este conjunto de controles subraya la preocupación del Constituyente de Querétaro de constreñir al Organo Ejecutivo, de confinarlo dentro de los límites que las leyes señalan, para que sea efectiva la democracia y tenga supremacía la Constitución.

#### X. *Informes anuales del Presidente y de los Secretarios de Estado*

Toda la población de México, incluso los niños, sabe, escucha o lee el informe anual que rinde, ante el Congreso de la Unión, el Presidente de la República; pero se desconoce su sentido y sus posibles efectos teóricos. Efectivamente, conforme al artículo 69 constitucional, el Titular del Ejecutivo Federal, en la apertura de las sesiones del primer periodo del Congreso, debe comparecer y presentar por escrito un informe, en el que manifieste el estado que guarde la Administración Pública. Este deber lo cumplimenta con exactitud el Presidente de la República. Por su parte, de conformidad con el artículo 93 de la Ley Suprema, los Secretarios de Estado y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; "luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos". Estos informes ameritan algunos comentarios:

— Desde el ángulo principal de este análisis, es incuestionable que tales informes configuran precisos métodos de control sobre el Organo Ejecutivo, pues los

legisladores pueden manifestar, "acordar", su inconformidad, sea con el informe de toda la Administración Pública, a cargo del Presidente, o sea respecto del que se presente sobre un ramo de la Administración Pública, esto es, sobre el presentado por un Secretario de Estado.

— La oposición frontal en contra de tales informes no se produce en virtud de nuestro original sistema de "partido dominante", para utilizar la terminología de Maurice Duverger, más no porque la Constitución impida el rechazo o la desaprobación del o de los informes. Nuestros Constituyentes aprobaron la Ley Fundamental en medio de un plupartidismo o pluricaudillismo y, sin reconocer explícitamente a los partidos políticos, al estructurar democráticamente a México, se legisló para la ciudadanía en materia política, pues al tenor del artículo 9o., en relación con el 35 fracción III constitucionales, se consagró como garantía individual el derecho de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Por consiguiente, nuestra Constitución, desde su inicio, estimuló la competitividad y, por tanto, la diversidad programática de grupos interesados en la conducción política del país. El pluralismo es democrático, y nuestra Constitución es democrática. La factividad de partido dominante no principió sino hasta 1929, doce años después de que entrara en vigor nuestro Código Político; predominancia que se explica por criterios sociológicos y de ciencia política, pero no de técnica jurídica democrático-liberal; circunstancias prácticas que dan cuenta de por qué no hay rechazo u oposición a los informes del Titular del Ejecutivo y de sus principales colaboradores.

— Por otra parte, cabe apuntar una auténtica costumbre constitucional en la materia: la lectura del informe presidencial. En efecto, el artículo 69 de la "Lex Fundamentalís" estatuye el deber del Presidente de "rendir por escrito" un informe, más no de leerlo. Empero, desde el primer informe presidencial, elaborado el primero de enero de 1825 por Guadalupe Victoria, fue por éste leído. A raíz de este primer informe, todos los subsecuentes han sido leídos y contestados por el Presidente del Congreso. Sostenemos que esta lectura constituye una costumbre constitucional, por cuando que reúne los dos elementos indispensables de toda costumbre jurídica: la reiteración del acto, esto es, la inveterata consuetudo; y la *opinio juris*, seu *necessitatis*, es decir, el criterio generalizado de que dicho comportamiento, la lectura, es obligatoria. Ciertamente, de atenernos al texto del artículo 69 de la Ley Suprema, el Presidente de la República cumplimentaría su deber de informar, entregando, en forma directa y personal, su análisis de la Administración Pública; más dicho proceder sería mal visto por la opinión pública, pues se consideraría que no explica al pueblo sus logros de la gestión administrativa del año precedente, sobre todo en la actualidad en que gracias a los medios de comunicación masiva, a través de su informe, además de dirigirse el Presidente a Diputados y a Senadores federales, de su gestión, entera directamente al pueblo.

— Por el contrario, la Constitución de la República no indica que los Secretarios de Estado "informen por escrito" al Congreso respecto del estado que guarden los asuntos del ramo administrativo a su cargo, por lo que, dada la libertad que señala el precepto, también en forma interpretativa, estrictamente literal, dichos altos servidores públicos podrían dar cumplimiento a su obligación informativa apersonándose en cada una de las Cámaras y explicando de manera oral la situación de su Secretaría. Dicha conducta, por fortuna, no se realiza, por cuanto que los Secretarios de Estado remiten sus informes a las Cámaras Legislativas, durante los meses del primer periodo ordinario de sesiones.

— También creemos oportuno señalar que al reformarse los artículos de la Ley Suprema en 1987, para establecer dos periodos de sesiones legislativos, debió haberse reformado el artículo 93, toda vez que, conforme a su texto, se habla, al singular, "del periodo de sesiones ordinarias", dentro del cual deberán presentar sus informes los Secretarios de Despacho. Debemos entender, por lógica y congruencia jurídicas, que dichos informes deben ser presentados en el primer periodo de sesiones ordinarias, esto es, el que comienza el primero de noviembre y concluye, a más tardar, el 31 de diciembre. Creemos que así se va a proceder, pero, asimismo, que dicha precisión debió introducirse en el referido artículo 93, pues formalmente un Secretario de Estado daría efectivo cumplimiento a su deber de informar presentando el documento respectivo en "el periodo ordinario", que va del 15 de abril al 15 de julio.

— Sin que lo establezca la Constitución, pero sí lo autorice la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras puede designar Comisiones de Investigación o de Seguimiento sobre un problema específico que le preocupe, pudiendo llamar a servidores públicos del Organismo Ejecutivo para que ilustren a los comisionados con el objeto de que puedan emitir su dictamen o informe al Pleno de su Cámara, sugiriendo las modificaciones que se consideren pertinentes y, lógicamente, la posible modificación de ordenamientos jurídicos.

Este mismo sistema de recabar datos para la información de leyes, respecto de servidores públicos de jerarquía inferior a los Secretarios de Estado. Es, en cumplimiento de este deber de información, que las Comisiones de Diputados y Senadores, en Salas distintas a las del Pleno, convocan y se reúnen con miembros de la Administración Pública que no pueden hacer uso de la tribuna cameral. Estas Comisiones de Investigación pueden funcionar, y de hecho funcionan, no sólo durante los periodos de sesiones, sino también cuando se encuentra en receso el Congreso de la Unión.

— Huelga decir que tales potestades de los legisladores, aunados a sus comentarios y observaciones, constituyen auténticos medios de control sobre los componentes del Organismo Legislativo. Sin referirnos al informe presidencial, pero sí a los de los Secretarios o a las entrevistas con sus subordinados; es fácilmente perceptible que los comentarios desfavorables de la generalidad de integrantes de una de las Cámaras, puede dar lugar a la remoción del servidor público encargado de una área administrativa puesta en tela de juicio. Así considerada esta atribución de los legisladores, sus observaciones pueden dar lugar a correcciones administrativas y a cambios en la Administración Pública, tanto centralizada como paraestatal.

— Un último aspecto parlamentario que nos interesa subrayar es el relativo al control de la Política Exterior desplegada por el Jefe de Estado que, en forma explícita, se encomienda al Senado de la República, desde 1977, ampliándose así la facultad que tenía esta Cámara de aprobar los Tratados y Convenciones Internacionales. Esta facultad de revisión de los acuerdos internacionales siempre ha sido potestad del Organismo Legislativo, por cuanto que así lo previeron nuestras Leyes Fundamentales desde 1812; debiendo anotar que conforme a la Constitución de 1857, sólo se exigía la aprobación de los Diputados, por cuanto que en dicha

fecha se suprimió el Senado; pero al restaurarse dicha Cámara en 1874, asume, en definitiva, dicha facultad aprobatoria, indispensable para perfeccionar y, por tanto, para que tengan vigencia los Tratados Internacionales.

Cuando en 1977 se aprobó la entonces llamada "reforma política", se confirió al Senado de la facultad, no solamente de aprobar los Tratados, sino también de analizar "la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rinden al Congreso".

Para constreñir al Senado a fundamentar su análisis de la política exterior, se echa de menos en el artículo 76 fracción I, la obligatoriedad de emitir un acuerdo o decreto por el que se ratifique o impugne la política exterior practicada por el Presidente de la República. Ciertamente es que, al finalizar sus sesiones ordinarias, en el mes de diciembre, el Senado de la República emite un documento amplio en el que se analiza el comportamiento internacional del Ejecutivo Federal, para lo cual comparece previamente el Secretario de Relaciones Exteriores. El Senado cumple, así, su deber de analizar dicho importante ramo de la política de México, pero convendría, para no eludir su pronunciamiento, estatuir la obligación del Senado de continuar emitiendo el análisis respectivo. Todo reforzamiento legal de una conducta de repercusiones trascendentes, como la internacional, es necesario y robustece la democracia.

### *XI. Control, esencia de la democracia*

El control no es impedimento o estorbo para ejercitar el mando, no es freno que limite la eficacia de los gobernantes ni procedimiento que incite a rivalidades o a crisis de poder; es, por el contrario, actuación preventiva de arbitrariedades, forma de vigilar el exacto desempeño de las autoridades, supervisión del destino del erario, y custodia de las buenas costumbres, de las "mores" del pueblo, de la moralidad de la democracia.

El control está insito en el principio de la Distribución Orgánica del Poder, constituye la parte medular de la democracia funcional establecida a partir de la difusión universal del pensamiento político de la Revolución Francesa. En México, invariablemente, desde que se consolidó la Independencia, sobre todo en las Leyes Fundamentales democrático-federales de 1824 y de 1857, se establecieron diferentes procedimientos de control interorgánico y exógenos, incluyendo el

amparo como procedimiento jurisdiccional para defender la libertad y los derechos imprescindibles de las personas humanas.

Si somos positivistas, como Hauriou, admitimos la diferenciación de gobernantes y gobernados; si partimos de una óptica marxista, convenimos en la coexistencia y oposición de explotados y explotadores; si partimos de la libertad como presupuesto social, advertiremos la competitividad y la tendencia a imponerse a los demás, aún por la vía autoritaria. Todos estos aspectos de análisis social revelan la dominación por parte de núcleos reducidos, sobre todo por medio de las organizaciones contemporáneas que son las instituciones de poder o los partidos políticos; pero si nos impulsa el credo democrático, no podemos permitir el ejercicio omnímodo o irrestricto del poder gubernamental; debemos, por el contrario, encausarlos hacia la atención de los problemas sociales, convertir su práctica en método que dignifique la vida social, en procedimiento que estimule la solidaridad y fortalezca la concordia y en instrumento que permita la superación de los individuos en los aspectos social, económico y cultural, estimulando la participación ciudadana en la atención de los asuntos públicos, facilitándoles el acceso a la toma de decisiones, todo lo cual implica propiciar el desarrollo político.

Concebimos al Estado como estructura de poder al servicio invariable de la comunidad, por tanto, como un sistema de poder de índole democrático. El Estado, y muy concretamente sus gobernantes, deben actuar para beneficio de la colectividad, pues por ello se les designa con el nombre de "servidores públicos"; deben ciertamente, servir al pueblo y nunca servirse del pueblo.

Si además de ostentar el mando en forma legítima lo ejercitan para beneficio de la sociedad, si su única preocupación es el pueblo, actuarán en defensa del único sistema que apoyan la conciencia universal y la justicia. A constatar que así actúen y a defender dicha forma de gobierno, se consagran los controles políticos. Hacerlos efectivos es preservar la moralidad social, es vivir y dar vida a la democracia.