

EL EQUILIBRIO DE PODERES Y LA FUNCIÓN DE CONTROL

Manuel BARTLETT DÍAZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Mecanismos de control parlamentario*. III. *El equilibrio de poderes y la función de control en México*. IV. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El fenómeno del poder ha sido no sólo objeto de estudio sino también de preocupación. Su naturaleza, su ejercicio, sus formas, su transmisión, su pérdida así como su abuso y su perpetuación.

Maquiavelo no definió el poder; opinó respecto de la forma en cómo se manifiesta: siempre hubo quién sirve y quién manda, y quién sirve mal de su grado, y quién bien de su grado, y quién se rebela y es reprimido. Esa es una idea que tomó de la antigüedad, que fue considerada tanto por Platón y Aristóteles como por Dionisio de Halicarnaso: “...hay una ley de la naturaleza, común para todos y que ninguna época derogará, consistente en que los superiores gobiernan sobre los inferiores”¹.

Aristóteles, sin embargo, se refiere de alguna forma al poder realizando la distinción entre las formas puras e impuras de gobierno. Dentro de las primeras se encuentran la democracia, la aristocracia y la monarquía. Éstas pueden degenerar en demagogia, en oligarquía o en tiranía respectivamente.

Loewenstein sostiene que

...en la sociedad estatal, el poder político aparece como el ejercicio de un efectivo control social de los detentadores del poder sobre los destinatarios

¹ Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 2000, p. 171.

del poder. Por control social, en el estricto sentido de la ciencia política contemporánea, debe entenderse la función de tomar o determinar una decisión, así como la capacidad de los detentadores del poder de obligar a los destinatarios a obedecer dicha decisión.²

Los excesos que se presentaron como la concentración del poder en una sola persona o en un grupo de personas provocaron el surgimiento de corrientes filosóficas y pragmáticas que tenían como fin su institucionalización.

La teoría del constitucionalismo aparece como respuesta a esta necesidad. Esta doctrina, propia de los siglos XVII y XVIII, puede resumirse en algunas ideas: a) que en todo Estado, es necesaria una Constitución para impedir el despotismo; b) que esta Constitución debe estar fundada en algunos principios que provocarán ciertos efectos: la imposibilidad del despotismo es decir de libertad política; y c) que esta libertad política sólo puede ser alcanzada si existe un control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes.³

La libertad fue el motivo por el cual al poder se le establecieron límites. La teoría de la división de poderes va en ese sentido y Montesquieu lo definió claramente: “para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder”.

En realidad lo que se establece aquí es que el poder esté controlado y limitado. Así Montesquieu evoca tres funciones o poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Jurisdiccional. Cada uno con sus respectivos ámbitos de competencia.

Sin embargo, las limitaciones y las insuficiencias de la teoría de la división de los poderes fueron apareciendo en la medida en que se acrecentó el número de experiencias políticas. La práctica política ha demostrado que los fenómenos de concentración del poder son hechos recurrentes en la historia de los estados. En Europa, por ejemplo, numerosas experiencias que van desde la monarquía absoluta, la Revolución francesa que degeneró en una dictadura hasta los fascismos de la preguerra muestran claramente esta tendencia.

² *Ibidem*, p. 171

³ Troper Michel, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, pp. 203 y 204.

En tiempos actuales, sobre todo, a partir de la Primera Guerra Mundial, la correlación de fuerza política entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se ha ido inclinando hacia la decisiva preponderancia del primero. Las situaciones de crisis que han puesto en peligro la estabilidad interna y la seguridad externa de los estados han desplazado el centro de gravedad de la potestad pública hacia el Poder Ejecutivo en la mayoría de las organizaciones estatales.⁴

En este sentido, la lógica constitucionalista hizo patente la necesidad de establecer o mejorar mecanismos de control que vinieran a darle mayor funcionalidad a la teoría de la división de poderes.

De esta forma, una de las experiencias más interesantes en esta materia fue la que llevó al Poder Legislativo a dotarse de instrumentos que le permitieran, dentro de un régimen parlamentario o presidencial, cumplir con el objetivo de control de los otros poderes, particularmente del Ejecutivo.

II. MECANISMOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

En el caso de la creación de las leyes, el proceso legislativo coadyuva a lograr el objetivo de control. Empero, debe señalarse que no es su prioridad pero indirectamente lo logra al permitir que en un Parlamento las minorías tengan una participación activa en las diversas etapas del proceso legislativo, es decir, desde el proyecto o iniciativa de ley hasta el dictamen en comisiones.

En este contexto tienen sentido no sólo la elección de los miembros de los órganos de dirección de las cámaras, en donde debe participar la oposición, y la especificación de los turnos de intervención de los grupos parlamentarios, sino más concretamente y vinculados al procedimiento legislativo tienen un mayor significado la facultad de iniciativa o la presentación de enmiendas...⁵

⁴ Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa, 1998, p. 17.

⁵ Mora-Donatto, Cecilia, "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 4, enero-junio de 2001, p. 100.

Ahora bien, existen instrumentos con los que cuenta el Legislativo que le permiten involucrarse directamente en su función de control, por ejemplo, sobre el Ejecutivo. Nos referimos concretamente al voto de censura en un régimen parlamentario y la responsabilidad penal que pueda tener, en un régimen presidencial, el Ejecutivo como el *impeachment* estadounidense. A esto hay que agregar los controles que podríamos definir como de tipo económico y otros más que no son de naturaleza económica como las preguntas, las interpelaciones y las investigaciones.

En un régimen parlamentario el voto de censura es interpuesto contra el gobierno y su política. En la práctica, aun cuando los procedimientos que constituyen la esencia misma del parlamentarismo existen todavía, su utilización se vuelve cada vez más excepcional. Por ejemplo, en Inglaterra las crisis políticas y la puesta en marcha del principio de responsabilidad no se manifiestan en las formas constitucionales sino en las formas internas del partido mayoritario. Cuando se suceden una serie de fracasos o de grandes diferencias con su mayoría, un gobierno se coloca en una posición incómoda y es orillado a renunciar pero sin que un voto de censura sea interpuesto.

En el gobierno de división de poderes estadounidense existe un mecanismo similar el cual se denomina *impeachment*. Éste permite al Senado juzgar a los miembros del Ejecutivo que son formalmente acusados por la Cámara de Representantes. Sin embargo, “el carácter gravísimo de las faltas y lo complicado del procedimiento contribuyen a hacer de esta arma algo difícil de poner en marcha como lo demuestran dos siglos de práctica: 14 personas inculpadas desde la creación de los Estados Unidos, trece juzgadas y únicamente 5 (jueces federales) destituidas”.⁶

En lo que se refiere a los controles de tipo económico cabe destacar que una de las primeras prerrogativas que conquistaron los parlamentos fue el control presupuestario y financiero. Esta facultad consiste en autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos y su asignación.

Gran Bretaña, quién fue el país pionero del control parlamentario en materia financiera, padece una profunda transformación en su tradición. Hasta antes de 1982, durante el proceso de debate del presupuesto, la oposición podía, durante 29 días seleccionar los gastos que ésta misma discutía debido a su importancia (*supply days*). Poco a poco se fue debatiendo cada vez más la política de un ministerio en vez de tal o cual

⁶ Meny, Yves, *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 252.

gasto particular convirtiendo así la discusión en una cuestión más de tipo político que técnico. En 1982 se realiza una reforma que confirma esta evolución organizando tres debates sobre proyectos de presupuestos específicos escogidos por el *liason committee* (el comité de enlace de los *select commitees*). Los *supply days* desaparecieron y fueron reemplazados por 10 días reservados a la oposición. Esta reforma refleja la dificultad que tienen los parlamentos contemporáneos para examinar y controlar presupuestos de gran amplitud y de una complejidad crecientes. Es por estas razones, que el debate y el control parlamentarios oscilan entre dos polos opuestos: por una parte, un debate y un control general impregnados por la filosofía económica del gobierno y las grandes orientaciones de su presupuesto; por la otra, discusiones, compromisos y defensas de puntos menores pero con una fuerte connotación política o clientelista. Sin embargo, cabe destacar que aun con estos fenómenos, el control parlamentario, por el sólo hecho de su existencia, por la publicidad que da a ciertas cuestiones y el eco que tiene en los medios de comunicación constituye una barrera preventiva. La administración se ve obligada a tomar en cuenta las reacciones y críticas previsibles del Parlamento.

En Estados Unidos, la multiplicación de las agencias o comités de control presupuestal no es menos importante. El Congreso estadounidense revirtió la tendencia del predominio del Ejecutivo a través de la adopción del *Budget and Impoundment Act* de 1974.

Esta ley creó comisiones de presupuesto las cuales adoptaron dos resoluciones que fijaron el techo de gastos para el conjunto del presupuesto mientras que en el pasado, el presupuesto era solamente el resultado de la adición de los créditos de las diversas administraciones. El presupuesto, en su totalidad o en parte, es examinado por los *budget committees* del Senado, el *finance committee* del Senado y el *way and means committee* de los Representantes, los *appropriation committes* divididos cada uno en un sector particular de la administración [p. 256].

Esta multiplicidad de instancias de control y su especialización contribuyen a dar al Congreso un poder inigualable en muchos países. No obstante, es necesario decir que esta gran cantidad de actores vuelve a tal punto lento el proceso de decisión que el presupuesto es, rara vez, adoptado antes del comienzo del año presupuestal. Por ejemplo, la crisis

de octubre de 1990 confrontó vigorosamente al presidente Bush con el Congreso respecto a la reducción del déficit, los cortes presupuestales y la creación de nuevos impuestos.

A estos mecanismos tradicionales de control debemos agregar otro tipo de instrumentos como son las preguntas, las interpelaciones y las audiencias.

En lo que se refiere a las preguntas parlamentarias, éstas “son procedimientos que permiten a los parlamentarios contar con información y al mismo tiempo asegurar un control de la acción del gobierno y de la administración a través de la interrogación pública de un ministro”.⁷

La ausencia de sanción política directa diferencia a las preguntas de otros procedimientos de control como las interpelaciones.

La práctica de las preguntas se desarrolló en la segunda mitad del siglo XIX en Gran Bretaña en un momento en que los parlamentarios no estaban tan sometidos a la férula de los partidos. Durante el periodo de *question time* generalmente una hora cotidianamente, los parlamentarios pueden hacer hasta 2 preguntas por día informándole al ministro con 48 horas de anticipación.

En Francia, por ejemplo, la técnica de las preguntas es utilizada a la vez para objetivos prácticos como el conocer mejor la posición de la administración con respecto a determinado asunto así como políticos, por ejemplo, evidenciar determinada actitud del gobierno frente a la opinión pública.

La interpelación es “un término que se refiere al procedimiento de control parlamentario que asume la forma de una pregunta oral, que es seguida de un debate y que concluye generalmente en un voto que expresa el juicio de la asamblea en relación con la respuesta del gobierno”.⁸

En Gran Bretaña, la interpelación se presenta antes que el Parlamento se consagre a las cuestiones inscritas en el orden del día ya que todo miembro de la Cámara de los Comunes tiene el derecho de depositar una moción para debatir de un “asunto específico e importante”.

En Italia, si el autor de la interpelación no está satisfecho de la respuesta dada por el ministro, el reglamento de la Cámara (artículo 138)

⁷ Duhamel Olivier Meny, Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, p. 849.

⁸ *Ibidem*, p. 513.

le permite presentar una moción para promover una discusión sobre las explicaciones del gobierno.

Por lo que toca a las investigaciones, éstas se han manifestado al interior de los parlamentos en forma de comisiones.

Podemos caracterizar a las comisiones de investigación como órganos del Parlamento de carácter temporal instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro al fortalecimiento del Estado democrático.⁹

En realidad, las comisiones de investigación pertenecen a la tradición parlamentaria, sin embargo, son la experiencia y práctica estadounidenses quienes han contribuido a su desarrollo. En los Estados Unidos esta práctica es intensa tanto en materia legislativa como en materia de control. W. Keefe y M. Ogul¹⁰ reconocen cuatro objetivos principales de las investigaciones del Congreso:

- 1) Obtener la información necesaria para el trabajo legislativo.
- 2) Controlar el funcionamiento de la administración.
- 3) Informar al público.
- 4) Controlar el comportamiento de sus miembros (gastos electorales, corrupción, etcétera).

Cuando estas comisiones se organizan para investigar acontecimientos que tienen un eco importante en la opinión pública (*Watergate*, *Irangate*) se ven beneficiadas por una audiencia y un impacto trascendentes. Se trata en realidad de una mezcla de control democrático puro y riguroso, de excesos mediáticos de la política-espectáculo y de una inclinación por una especie de flagelación colectiva. Sin embargo y a pesar de estas desviaciones, el ejercicio de control en los Estados Unidos está impregnado de una llamativa vitalidad

⁹ Mora-Donatto, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, UNAM-Cámara de Diputados, p. 70.

¹⁰ Keefe W. y Ogul, M., *The American Legislative Process*, 16a. ed., New Jersey, Prentice Hall, Englewood, Cliffs, 1985.

democrática y de un papel importante que pueden tener los parlamentarios con respecto al Ejecutivo.¹¹

Pero ¿qué podemos comentar sobre el caso de México con respecto a este tema? Enseguida abordaremos la evolución y la práctica de este principio en nuestro país.

III. EL EQUILIBRIO DE PODERES Y LA FUNCIÓN DE CONTROL EN MÉXICO

El principio de la división de poderes penetró en el derecho público mexicano a través de su consagración dogmática en la Constitución de Apatzingán de 1814. Hasta antes de 1857 el Poder Ejecutivo ejerció una influencia importante en la vida política del país. En consecuencia, la Constitución de 1857 otorga un mayor número de facultades al Legislativo con el propósito expreso de reequilibrar el poder.

El notable constitucionalista José Gamas Torruco afirma que en esta Constitución

...el Ejecutivo está sumamente debilitado frente al Congreso ya que no tiene veto, sino simplemente la facultad de que sus puntos de vista sobre sus proyectos de Ley se tomen en cuenta. Por otra parte, el Congreso en caso de urgencia calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, puede expedir leyes con dispensa de los trámites legislativos normales que exigen la intervención del Ejecutivo. El Congreso queda constituido por una sola Cámara, que concentra facultades legislativas, financieras y de aprobación de actos del Ejecutivo. Se fijan dos periodos de sesiones, el primero de ellos prorrogable. Su presencia queda asegurada: una diputación permanente se instala durante sus recesos y no tiene limitaciones para convocar las sesiones extraordinarias.¹²

Posteriormente, con las reformas constitucionales de 1874, se consolida definitivamente el régimen presidencial al reforzarse nuevamente la posición del Ejecutivo federal a través del restablecimiento del Senado y del veto suspensivo en beneficio del propio Ejecutivo.

¹¹ Meny, Yves, *op. cit.*, p. 262.

¹² Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 457.

...a pesar de la dura experiencia de la dictadura de Díaz, el Constituyente de Querétaro se inclinó por un nuevo reforzamiento del Ejecutivo, probablemente influido por las ideas de Emilio Rabasa en el sentido de que la sujeción del presidente al Congreso lo había llevado a utilizar métodos dictatoriales para poder gobernar.¹³

Para Miguel de la Madrid no fue ésta la única razón y es por ello que señala: “influyen asimismo las tesis de otros autores, entre ellos la de Hilario Medina, según la cual la presidencia fuerte debía ser una posición política que así se configurara en la Constitución y las leyes a fin de llevar adelante la reforma social postulada en la propia carta magna”.¹⁴

Es así que el Constituyente de 1916-1917 recoge estos argumentos y experiencias estableciendo un sistema equilibrado sin dejar de reconocer al Ejecutivo la fuerza institucional perdida.

En su obra de derecho constitucional, Elisur Arteaga Nava¹⁵ afirma que la división de poderes o funciones que consagra la Constitución apunta a cuatro objetivos principales:

- A) Atribuir de forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella.
- B) Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a los otros.
- C) Que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto.
- D) Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros.

En lo que respecta al primer objetivo, Elisur Arteaga Nava explica que la función legislativa ha sido confiada preferentemente al Congreso de la Unión, pero existe la posibilidad de que el presidente de la República también legisle en los términos del artículo 29 y 131 constitucionales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para

¹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1985, p. 122.

¹⁴ Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, p. 44.

¹⁵ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 2001, p. 33.

expedir su reglamento interior. El Consejo de la Judicatura Federal de la misma manera goza de ella además de que emite el reglamento para los restantes tribunales federales artículos 11, fracciones III, IV y XXI, y 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, la función ejecutiva se ha confiado preferentemente al presidente de la República pero el Congreso está facultado para promulgar su propia ley orgánica (artículo 70); puede hacer nombramientos y vigilar la actuación de ciertos funcionarios (artículo 74, fracciones II y III); destituir a ciertos servidores públicos (artículo 110); establecer, organizar y sostener escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales (artículo 73, fracción XXV). La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede nombrar promover y cambiar a su persona; el Consejo de la Judicatura, a los magistrados y jueces federales (artículo 100).

Los tribunales de la Federación son los titulares principales de la función jurisdiccional; sin embargo, otro tipo de juzgadores, que no forman parte de la rama judicial federal, como las juntas de conciliación y arbitraje, el tribunal fiscal y los tribunales administrativos, ejercen actos de jurisdicción. La Cámara de Senadores, en los casos previstos en el artículo 110, en forma propia, actúa como juzgador respecto de un limitado número de servidores públicos. La Cámara de Diputados lo hace, en forma impropia, porque no juzga cuando emite una declaración de procedencia (artículo 111).

En cuanto la acción neutralizadora recíproca que ejercen los tres poderes, Elisur Arteaga Nava¹⁶ *expresa que ésta hace referencia a un sistema de pesos y contrapesos que procura, cuando menos en teoría, alcanzar una situación de equilibrio entre las tres ramas en que ha sido dividida la acción gubernativa. El texto tiende a evitar que una de las tres se sobreponga a las restantes.*

Señala que la acción del Congreso es neutralizada o encausada por el Ejecutivo a través del veto o, en su caso, de la no publicación de una ley.

El Poder Judicial federal a través de una controversia constitucional, una acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo neutraliza la acción del órgano legislativo.

El Ejecutivo es controlado por el Congreso mediante: un nombramiento o un ascenso que puede ser obstaculizado por el Senado; un

16 *Ibidem*, p. 34.

servidor público que dependa del Ejecutivo puede ser enjuiciado y destituido por el mismo Senado; puede ser censurado, con efectos meramente políticos, en cuanto a su actuación. Asimismo, un informe anual es susceptible de ser criticado y objetado.

La rama judicial, mediante el amparo, frena también la acción del Ejecutivo; y a través de la investigación a la que alude el artículo 97, puede emitir una censura implícita a su acción.

El Poder Judicial es neutralizado por el Ejecutivo mediante el indulto otorgado a un reo. El Congreso de la Unión lo hace mediante una Ley de Amnistía que puede dejar sin materia un extenso número de juicios de naturaleza penal. Asimismo, puede juzgar a ministros, magistrados y jueces federales y, llegado su caso, destituirlos o inhabilitarlos (artículo 110).

En relación con la colaboración entre los poderes, Elisur Arteaga Nava expone que ésta se presenta cuando el Congreso aprueba una ley, pero quien la promulga y ejecuta es el presidente de la República.

- a) Cuando el órgano legislativo juzga y destituye a un servidor público pero es el Ejecutivo quien cumplimenta la sentencia.
- b) Cuando los nombramientos de embajadores, empleados superiores de hacienda y ascensos en las fuerzas armadas los hace el Ejecutivo pero su ratificación es hecha por el Senado, o en su defecto, por la Comisión Permanente.

El consentimiento para el paso de fuerzas extranjeras por territorio nacional o la estancia de escuadras extranjeras en aguas nacionales es otorgado por el Senado. El Congreso de la Unión interviene en el acto de aprobar la suspensión de garantías. Es el presidente quien elabora los proyectos de ley de ingresos y presupuestos pero requiere la aprobación del Congreso y de la Cámara de Diputados, respectivamente para convertirse en ley (artículo 74, fracción IV).

El presidente de la República facilita los auxilios que sean necesarios a fin de permitir el ejercicio expedito de las funciones del Poder Judicial (artículo 89 fracción XII). Corresponde al Congreso de la Unión encausar a los servidores públicos que se enumeran en el artículo 110, cuando no acataren las sentencias dictadas en los juicios de amparo (artículo 107, fracciones XVI y XVII).

Finalmente, el destacado constitucionalista señala¹⁷ que también existen principios constitucionales que consignan auténticos instrumentos de defensa a disposición de cada una de las ramas en que se ha dividido la administración pública: si la Cámara de Diputados, a fin de doblegar a un poder al aprobar el presupuesto, omite señalar la retribución que debe corresponderle, la Constitución dispone que se le pagará la que le fue asignada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo (artículo 75). Existe una disposición que determina que la remuneración que deban percibir los diferentes servidores públicos debe ser adecuada e irrenunciable (artículo 127). Para evitar que la Corte se desintegre por falta de coordinación entre el presidente de la República y el Senado o de licencias, existen mecanismos en virtud de los cuales se cubren las vacantes, definitivas o temporales que se den en ella (artículos 96 y 98).

Como hemos podido observar, la Constitución de 1917 concibió un equilibrio entre poderes y un régimen presidencial como forma de gobierno. Empero, es pertinente decir que este régimen derivó en un presidencialismo que permeó todos los aspectos de la vida política y económica del país.

Desde 1917 el presidencialismo fue evolucionando paulatinamente en la medida en que el titular del Poder Ejecutivo concentraba y combinaba tanto el poder institucional, que es la suma de facultades constitucionales, así como el real, proveniente de las relaciones informales.

El doctor Jorge Carpizo,¹⁸ en su libro *El presidencialismo mexicano*, señaló las causas de este predominio:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y seguramente están así frustrando su carrera política.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI editores, 1978, p. 25.

- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la Federación, especialmente en el Ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho del país, como lo es el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

De esta forma constatamos que el presidencialismo fue la tendencia que predominó durante buena parte del siglo XX en México. Sin embargo, el avance democrático incidió directamente en el sistema político del país. Las reformas en materia electoral, de instituciones federales así como un nuevo pluralismo político provocaron, entre otras cosas, un menor desequilibrio entre los poderes.

Hechos como alternancia en el Ejecutivo federal y una mayor participación de los poderes Judicial y Legislativo en la vida política y jurídica del país parecen reforzar la tendencia hacia el reequilibrio de poderes. Sin embargo, se puede observar que aún con este nuevo escenario político, actos como la invasión de ámbitos de competencia por parte del Ejecutivo al Legislativo a través de circulares y actos que salen del marco jurídico, indican que el control y el equilibrio de los poderes no se encuentran suficientemente consolidados.

A este predominio debemos agregar fenómenos como el de la falta de mayorías en el Congreso así como un Ejecutivo que plantea “el cambio” con una votación minoritaria (a este respecto debe tomarse en consideración que para la votación del 2 de julio del 2000 existía un padrón electoral de 58,782,737 ciudadanos, de los cuales participaron 37,603,923 en la elección, es decir, un 63.97%. De estos 37,603,923 electores, 15,988,740 ciudadanos brindaron su apoyo al actual titular del Ejecutivo representando así el 42.52% del total de la participación política. Esto sin considerar el abstencionismo que de ser tomado en cuenta tan sólo le atribuye el 27.20% de representatividad con respecto al total del padrón).¹⁹

¿No es necesario por tanto reforzar el control parlamentario y el judicial para mantener a las instituciones nacionales en el marco de la Constitución?

¿No es necesario garantizar que el Ejecutivo respete los marcos de la ley a través de mecanismos institucionales que lo hagan posible?

Considero que el equilibrio de poderes debe de ser uno de los vectores que permitan el avance democrático en México. Para lograrlo requerimos que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial sean capaces de respetar y de aplicar efectivamente los mecanismos de control que la Constitución les ha otorgado. Debe considerarse igualmente la posibilidad de reforzar y reajustar, a través de nuevos instrumentos de control, el funcionamiento específicamente de dos poderes como los son el Judicial y el Legislativo. Este último está llamado a ejercer por vía del control parlamentario un real contrapeso del Ejecutivo. El Estado de derecho así como la democracia exigen del Poder Legislativo una actuación permanentemente responsable y sobre todo eficazmente controladora.

IV. BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 2001.

BURDEAU, Georges, *Manuel de droit constitutionnel*, París, L.G.D.J., 1995.

¹⁹ Fuente: IFE 2000.

- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 6a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1986.
- CHEVALLIER, Jacques, *L'État de droit*, 2a. ed., París, CLEFS, Politique, Montchrestien, 1994.
- , *Institutions politiques*, París, Science Politique, L.G.D.J., 1996.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957.
- DUHAMEL, Olivier y MÉNY, Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1992.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa, 1998.
- MÉNY, Yves, *Politique comparée*, 5a. ed., París, Montchrestien, 1996.
- MORA-DONATTO, Cecilia, “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 4, enero-junio de 2001.
- , *Las comisiones de investigación como órganos de control político*, México, UNAM, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática, 1998.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, *Comisión de estudios para la Reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1800-1976*, México, Porrúa, 1976.
- TOINET, Marie-France, *Le système politique des Etats-Unis*, París, Themis science politique, Presses Universitaires de France, 1987.
- TROPER, Michel, *Pour une théorie juridique de l'État*, París, Presses Universitaires de France, 1994.