

## LA INCLUSIÓN DE LA MOCIÓN DE CENSURA EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DE AMÉRICA LATINA

Marcos Rosendo MEDINA FILIGRANA

*SUMARIO: I. Introducción. II. La moción de censura en los regímenes parlamentarios. III. La incorporación de la moción de censura en algunos regímenes presidencialistas de América Latina. IV. Consideraciones generales. V. Conclusión.*

Nos encontramos en una etapa de consolidación de nuestros sistemas democráticos donde es preciso detectar las deficiencias y los avances que hemos obtenido en el desarrollo de los mismos. Dicho ejercicio de detección implica no únicamente saber cual es la causa del problema sino tener también la capacidad de generar las respuestas necesarias por innovadoras, novedosas o antidogmáticas, que éstas pudieran parecer.

Los países de América Latina, en el mayor de los casos copiando el modelo estadounidense, hemos adoptado el sistema presidencialista. Sin embargo, la experiencia nos ha demostrado que dicho sistema ha permitido un importante monopolio del poder y la ausencia de equilibrio entre los poderes, lo que ha redundado en prácticamente la inexistencia de verdaderos sistemas de rendición de cuentas de los gobernantes y también de los representantes populares.

El presente trabajo tiene por objeto abordar en forma somera la necesidad de introducir la moción de censura en los países latinoamericanos y principalmente en México, haciendo alusión a las bondades de dicho mecanismo y a su reciente implementación en algunos países de América Latina.

## I. INTRODUCCIÓN

La organización de los sistemas políticos actuales pareciera ubicarse en dos grandes polos radicalmente opuestos: presidencialismo y parlamentarismo. En esa bipolaridad orgánica encontramos rasgos característicos de dichas formas de organización política que parecieran imposibles de copiar de un modelo a otro.

No obstante, existen ejemplos de instrumentación de regímenes semipresidencialistas o semiparlamentarios, donde una combinación de elementos de ambos ha generado estabilidad y desarrollo político como sucede en el caso de la Quinta República Francesa, cuya estabilidad y permanencia es de llamar la atención sobre todo después de las dificultades vividas durante las Tercera y Cuarta Repúblicas que fueron eminentemente parlamentarias.

Así pues, Latinoamérica ha vivido durante casi doscientos años la sucesiva presencia de dictaduras militares y la aparición intermitente de gobiernos civiles donde, en la mayor parte de los casos, el presidente de la República termina imponiéndose a los otros Poderes, haciendo inexistente las competencias del Legislativo en torno al control de los actos de gobierno y marcando una negativa y lamentable interferencia en la esfera del Poder Judicial.

El final del siglo XX se caracteriza por la consolidación de gobiernos democráticos y el intento por lograr que prevalezca el respeto y equilibrio entre los Poderes, con objeto de lograr la estabilidad necesaria para generar mayores condiciones de desarrollo no solamente político sino también económico y social.

No obstante, dichas intenciones chocan con las lagunas existentes en los marcos constitucionales de nuestros países, mismas que hacen evidente la incapacidad del régimen presidencialista para poder delimitar las atribuciones del Titular del Ejecutivo, y en otros más permitiendo la creación de atribuciones metaconstitucionales que inciden directamente en la ruptura del proceso democrático.

Sin embargo, es preciso señalar que existen países latinoamericanos que han entendido las limitaciones de sus órdenes jurídicos y, sin renunciar totalmente al sistema presidencialista, han comenzado a explorar el terreno de los regímenes mixtos con la incorporación a sus textos constitucionales de elementos de carácter parlamentario.

## II. LA MOCIÓN DE CENSURA EN LOS RÉGIMENES PARLAMENTARIOS

Como bien señala el constitucionalista francés Pierre Pactet en su consultado libro sobre instituciones políticas y derecho constitucional, “La moción de censura es el arma clásica de la Asamblea al encuentro del gobierno dentro de los regímenes parlamentarios”.<sup>1</sup> En efecto, es el mecanismo que permite la rendición de cuentas del gobierno ante el Parlamento en forma institucional y responsable, al dotar a dicho órgano colegiado de un mecanismo capaz de canalizar el sentir popular en torno a la actuación del gobierno o a la instrumentación de una política pública determinada.

La aplicación de la moción de censura es consecuencia de su presentación por un número de diputados que el marco jurídico correspondiente se encarga de establecer y de su votación por el pleno del parlamento en los términos previstos por la propia ley. Una votación a favor de la moción implica la dimisión del primer ministro y su gabinete, es obvio que una votación en contra de dicho mecanismo implica la permanencia, y en ocasiones el fortalecimiento político, del gobierno que ha sido encauzado. Permítanme señalar como se ha legislado en torno a la moción de censura en dos regímenes europeos que son próximos históricamente a los países de América Latina, me refiero a los casos de España y Francia.

En España, el artículo 108 de la Constitución del 6 de diciembre de 1978, establece la responsabilidad solidaria del gobierno “en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”. Por su parte el artículo 113 constitucional, en su fracción II, establece el requisito de que la moción de censura sea presentada por la décima parte de los diputados y habrá de incluir un candidato a la presidencia del gobierno.

En el mismo contexto, el artículo 114 constitucional señala “Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El rey le nombrará presidente de gobierno”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Pactet, Pierre, *Institutions politiques Droit constitutionnel*, París, Masson Editeur, 1994, p. 441.

<sup>2</sup> Constitución española de 1978.

Cabe mencionar que la Constitución española establece, en el propio artículo 113, párrafo 1, que la moción de censura deberá ser adoptada por mayoría absoluta, a la vez que señala que dicha moción no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación, permitiendo la posibilidad de que “en los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas”.<sup>3</sup> De igual manera, manifiesta la prohibición de que los signatarios de una moción de censura que haya sido rechazada por el Congreso puedan presentar otra durante el mismo periodo de sesiones.

Por su parte, la Constitución francesa del 4 de octubre de 1958, establece en su artículo 49, fracción II, la posibilidad de que “la Asamblea Nacional meta en causa la responsabilidad del gobierno por el voto de una moción de censura”.<sup>4</sup> Al igual que en el caso español dicha moción será interpuesta por una décima parte “al menos” de los miembros de la Asamblea Nacional, debiendo tener lugar la votación cuarenta y ocho horas después de su depósito y en caso de ser rechazada no podrá ser vuelta a presentar en el mismo periodo de sesiones.

Cabe señalar que, en el caso francés, en el propio texto constitucional se precisa que solo “serán contabilizados los votos favorables a la moción de censura que no puede ser adoptada que a la mayoría de los miembros que componen la Asamblea”.<sup>5</sup>

### III. LA INCORPORACIÓN DE LA MOCIÓN DE CENSURA EN ALGUNOS REGÍMENES PRESIDENCIALISTAS DE AMÉRICA LATINA

En América Latina la moción de censura ha empezado a incorporarse a los textos constitucionales de un incipiente número de países. Específicamente me referiré a los casos de tres países sudamericanos en cuyos textos constitucionales se halla el mencionado mecanismo de control, ellos son Argentina, Perú y Venezuela.

La Constitución de la nación argentina del 22 de agosto de 1994, establece la figura del jefe de gabinete de ministros, quien es nombrado por el presidente de la República de conformidad con el artículo 99,

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Constitución francesa del 4 de octubre de 1958.

<sup>5</sup> *Idem.*

fracción VII. Dicho funcionario es responsable ante el Congreso de la Nación, en los términos del artículo 100 constitucional y tiene la obligación de acudir una vez por mes de manera alternativa a alguna de las dos Cámaras que conforman el Congreso argentino, a la vez que “puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras”,<sup>6</sup> según al artículo 101 de dicho ordenamiento constitucional. Cabe comentar que la comparecencia del jefe de gabinete de ministros ante las Cámaras del Congreso no impide que alguna de éstas pueda llamar a presentarse en forma individual a los ministros del gabinete en los términos del artículo 71 de la mencionada carta magna.

Por su parte, la Constitución política del Perú de 1993, en su capítulo VI denominado “De las Relaciones con el Poder Legislativo”, señala en el artículo 132, párrafo II:

...toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del 25% del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Consejo de Ministros, o el Ministro censurado, debe renunciar.

El presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.<sup>7</sup>

De igual manera, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del 24 de marzo de 2000, en su artículo 240, señala que “la aprobación de una moción de censura al vicepresidente Ejecutivo o vicepresidenta Ejecutiva, por una votación no menor de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción”.<sup>8</sup> En el mismo sentido, precisa que “el funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de vicepresidente ejecutivo o vicepresidenta ejecutiva por el resto del periodo presidencial”.

6 Constitución de la nación argentina del 2 de agosto de 1994.

7 Constitución política del Perú del 29 de Diciembre de 1993.

8 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del 24 de marzo de 2000.

#### IV. CONSIDERACIONES GENERALES

Una primera crítica a la propuesta que se realiza en el presente trabajo tendería a señalar que la inclusión de la moción de censura altera el desequilibrio de poderes. Que si la queja actual radica en la preponderancia del Ejecutivo la moción tendría a generar dicho desequilibrio a favor del Poder Legislativo.

En efecto, la simple incorporación de la moción de censura al texto constitucional generaría de manera natural una facultad en torno a la cual no se propone contrapeso alguno. En tal contexto, resulta de vital importancia encontrar el mecanismo que permita a su vez al Ejecutivo mantener el equilibrio y atemperar la posible irresponsabilidad del Legislativo en la utilización de la moción de censura.

En concordancia a lo anterior, dos son los ejes sobre los que debe radicar la inclusión de dicho mecanismo de control. Por un lado, el establecimiento de requisitos que garanticen que la moción será usada en circunstancias realmente excepcionales y que su aprobación tendrá como sustento un amplio consenso de los miembros del órgano legislativo.

Por otro lado, es indispensable, a su vez, la incorporación de un mecanismo de control del Ejecutivo frente al Legislativo con la suficiente fuerza para responder a posibles excesos en la implementación de la moción, en tal situación, se propone el análisis de la incorporación de la figura relativa a la desaparición del Congreso, previo cumplimiento de ciertos requisitos indispensables que el constituyente tendrá que valorar pero que podrían ser la aprobación de un cierto número de mociones de censura en un periodo de gobierno o incluso el consenso entre los líderes parlamentarios sobre la necesidad de convocar a nuevas elecciones legislativas con el fin de oxigenar la vida política nacional, etcétera.

Es obvio que si volteamos hacia la doctrina clásica una diferencia substancial entre parlamentarismo y presidencialismo se origina en el hecho de que en el primer sistema el gobierno y el parlamento tienen el mismo origen, ya que nacen como consecuencia de una misma elección legislativa, mientras que en un sistema presidencialista el origen del Ejecutivo y Legislativo es distinto ya que se produce en elecciones diferentes, aun cuando las mismas sean paralelas, lo que permite al ciudadano la utilización del voto diferenciado.

En virtud de lo anterior, el establecimiento de la moción de censura y de la desaparición del Congreso podría ir en contra de esa voluntad expresada precisamente en ese voto diferenciado.

Pero es entonces cuando tendríamos que ver dicha situación desde otro ángulo y preguntarnos si en la práctica los caprichos del titular del Ejecutivo por mantener en la estructura de gobierno a funcionarios ineficientes o insensibles a la realidad nacional no resulta contrario también a las expectativas populares, o viceversa, el sistemático boicot del Congreso hacia un gabinete no genera también parálisis en el quehacer público y terminar también por desilusionar al electorado. ¿No serían acaso ambas figuras, la moción y la desaparición, instrumentos para que la propia ciudadanía, en último caso, pudiera corregir la equivocación que pudiera haber tenido al emitir su voto en cierto sentido?

Permítanme solo a manera de ejemplo, y sin que ello implique que sean las propuestas idónea para la fórmula de desaparición del Congreso, citar lo relativo a dicha figura en las Constituciones de Perú y Venezuela.

El artículo 134 de la Constitución peruana señala que “el presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros”. El mismo artículo establece la obligación de que el decreto de disolución contenga la convocatoria a elecciones legislativas, las cuales se realizan dentro de cuatro meses de la fecha de disolución sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. De igual manera, se deja asentada la imposibilidad de disolver el Congreso en los últimos dos años de su mandato, así como la indisolución de la Comisión Permanente en caso de que el Congreso haya sido disuelto.

Por su parte, el artículo 240, párrafo 2, de la Constitución venezolana señala que “ la remoción del vicepresidente Ejecutivo o vicepresidente Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo periodo constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al presidente o presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional”. Al igual que en el caso peruano obliga a que el decreto de disolución conlleve la convocatoria a elecciones pero, a diferencia del Perú, en Venezuela éstas deberán realizarse en un término de sesenta días. Una diferencia más se encuentra en el hecho de que la Asamblea Nacional venezolana no puede ser disuelta en el último año de su periodo constitucional.

## V. CONCLUSIÓN

Nos encontramos en una etapa de consolidación de nuestros sistemas democráticos donde es preciso detectar las deficiencias y los avances que hemos obtenido en el desarrollo de los mismos. Dicho ejercicio de detección implica no únicamente saber cual es la causa del problema sino tener también la capacidad de generar las respuestas necesarias por innovadoras, novedosas o antidogmáticas que éstas pudieran parecer.

Los nuevos retos de la vida nacional y del ejercicio del quehacer político nos obligan a buscar fórmulas que puedan permitirnos las estabilidad en la vida política de nuestros países durante este siglo. El presente trabajo pretende alentar el debate académico sobre dos instrumentos del sistema parlamentario que pudieran ser incorporados a nuestros ordenamientos constitucionales. La moción de censura y la desaparición del Congreso no son la panacea para resolver nuestros problemas de subdesarrollo político, incluso reconozco que un mal empleo de los mismos podría resultar contrario al desarrollo democrático, pero estoy convencido que sus beneficios pueden ser mayores que sus desventajas y que pueden constituir pasos importantes en la evolución de nuestros respectivos sistemas políticos.