

## CAPÍTULO VI

### BASE METODOLÓGICA PARA LA RECEPCIÓN DE INSTRUMENTOS PARLAMENTARIOS DE CONTROL EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO: LOS *ELEMENTOS DETERMINANTES* DE LAS FORMAS DE GOBIERNO DE ESPAÑA Y MÉXICO

#### I. ADVERTENCIA METODOLÓGICA

En principio, parece más conveniente que a fin de afrontar el parangón institucional del control parlamentario entre los ordenamientos constitucionales de España y México, comencemos del estudio macrocomparativo de sus formas de Estado, ya que ello nos permitirá, tal y como perfectamente lo apunta el profesor Lucio Pegoraro: “constatar la existencia de diversidades que, aun cuando fuesen profundas, no excluyen la comparación, sino que, al contrario, constituyen la propia razón de ser del mismo”.<sup>1055</sup> Asimismo, siguiendo la rigurosa metodología del derecho comparado destacada por el profesor de la Universidad de Bolonia, podemos observar que un presupuesto para la comparación y el encuentro de analogías y diferencias es que el conocimiento del objeto de estudio pueda ser comparado.<sup>1056</sup> Entonces, si seguimos la regla metodológica que determina que sólo se puede comparar lo comparable, indudablemente encontramos justificado el estudio comparativo entre los sistemas políticos español y mexicano, así como los ordenamientos constitucionales en

<sup>1055</sup> Pegoraro, Lucio, “El método en el derecho constitucional: la perspectiva desde el derecho comparado”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 112, 2001, p. 24.

<sup>1056</sup> Pegoraro, Lucio, “Concepto y evolución del derecho constitucional comparado”, en López Garrido, Massó Garrote y Pegoraro (dirs.), *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 42. Efectivamente, el principio basilar de todo el derecho comparado, y del cual derivan todos los otros principios metodológicos es el de la *funcionalidad*. Por lo tanto, no se puede efectuar una comparación entre elementos que de hecho no pueden ser comparados. Zweigert, Honrad y Kötz, Hein, *Introduzione al Diritto Comparato*, cit., nota 64, p. 37.

ellos consagrados, si se parte del entendido de que ambos responden a la forma de Estado democrático-liberal.<sup>1057</sup>

Es conveniente señalar que por *forma de Estado* comúnmente se hace alusión al modo en que el Estado se estructura en su totalidad y, en particular, la manera en que se relacionan sus elementos constitutivos, es decir, el pueblo, el territorio y el gobierno. Ahora bien, una de las principales distinciones entre las formas de Estado se sustenta en el diverso modo de articular las relaciones entre gobernantes y gobernados, a saber: “Estado absoluto, Estado policía, Estado de derecho, Estado democrático, etcétera”.<sup>1058</sup> Pero aun cuando las específicas formas políticas del Estado español y del mexicano presentan grandes diferencias entre sí, ciertamente ambas presentan la enorme y principal coincidencia de pertenecer a la familia jurídica de las formas de Estado democrático-liberal, la cual se afina en la concepción relacional del poder, cuya correspondiente consecuencia es la imposición de limitaciones al poder de los gobernantes y la garantía de las libertades de los ciudadanos, en contraposición con otras formas de Estado como la autoritaria o la socialista que se afinan en una concepción sustantiva del poder, en donde el desconocimiento de las limitaciones al poder político se ve aún más agravada ante una estructura gubernamental poco favorable para las libertades civiles.<sup>1059</sup> Entonces, en este específico sentido, y coincidiendo completamente con Paolo Biscaretti, podemos afirmar que es imposible estudiar en abstracto las formas de gobierno, pues cada una de ellas, a fin de alcanzar su verdadero perfil, ha de ser considerada en el marco concreto de una forma determinada de Estado, lo cual presupone que se tome en cuenta el extenso fondo común de características esenciales que comparten las formas de gobierno objeto de la comparación.<sup>1060</sup>

<sup>1057</sup> Pizzorusso, Alessandro, *Curso de derecho comparado*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 111.

<sup>1058</sup> Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 17 y ss.

<sup>1059</sup> Ferrando Badía, Juan, *Democracia frente a autocracia. Los tres grandes sistemas políticos*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 50 y ss. Igualmente, para un estudio sobre las tipologías contemporáneas de las formas de Estado y los regímenes políticos, véase la obra de Jiménez de Parga, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983, pp. 127 y ss.

<sup>1060</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, cit., nota 99, p. 224.

Ese fondo común vendría a ser la forma de Estado democrático-liberal. Pero, aún más, la macrocomparación entre el sistema político español y el mexicano nos advierte de la convergencia producida en el seno de ambos ordenamientos constitucionales, no sólo entre el principio liberal y el principio democrático, sino también entre estos dos y el ulterior principio de supremacía constitucional, lo que los situaría en lo que se ha venido a denominar como “neoconstitucionalismo” o Estado constitucional democrático.<sup>1061</sup> Por lo tanto, si a continuación expresamos, aunque sea de manera sucinta, los principales rasgos de la forma de Estado democrático-liberal o de su versión más acabada, el Estado constitucional democrático, así como la forma en la que los ordenamientos constitucionales objeto de la comparación se arrojan los principios y valores consagrados por aquél, lo hacemos principalmente bajo el entendido de que la comparación entre estos sistemas políticos, el español y el mexicano, es factible por el hecho de que ambos son reconducibles al modelo de Estado constitucional democrático.

## II. LA FORMA DE ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO COMO PUNTO DE PARTIDA PARA LA MACROCOMPARACIÓN

Para tal fin, primeramente, debemos partir del entendido de que la “Constitución es el orden jurídico fundamental de la comunidad”, pues, como dice Hesse:

La Constitución fija los principios rectores con arreglo a los cuales se debe formar la unidad política y se deben asumir las tareas del Estado. Contiene los procedimientos para resolver los conflictos en el interior de la comunidad. Regula la organización y el procedimiento de formación de la unidad política y la actuación estatal. Crea las bases y determina los principios del

<sup>1061</sup> Por neoconstitucionalismo o constitucionalismo contemporáneo, según Prieto Sanchís: “se alude tanto a un modelo de organización jurídico-política o de Estado de derecho como al tipo de teoría del derecho requerida para explicar dicho modelo; e incluso cabría hablar de una tercera acepción, el neoconstitucionalismo como ideología que justifica o defiende la fórmula política así designada”. Prieto Sanchís, Luis, “Neoconstitucionalismo”, *Diccionario de derecho constitucional*, Carbonell, Miguel (coord.), México, UNAM, Porrúa, 2002, p. 420. Y del mismo autor, “Neoconstitucionalismo y ponderación judicial”, en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo (s)*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 123-158.

orden jurídico en su conjunto. En todo ello es la Constitución “el plan estructural básico, orientado a determinados principios de sentido para la conformación jurídica de una comunidad”.<sup>1062</sup>

Y es que sin duda el concepto de Constitución ha sufrido importantes modificaciones hasta situarla como ley suprema directamente aplicable o, mejor dicho, como la “norma de las normas”,<sup>1063</sup> principalmente después de la Segunda Guerra Mundial con el cambio en cuanto a la significación y trascendencia de los derechos fundamentales que ha conseguido que se supere ampliamente la versión clásica de derechos de defensa.<sup>1064</sup> De ahí que: “frente a la moderna actividad configuradora del Estado, la Constitución conserve su función limitadora, pues determina claramente qué contenido no pueden tener algunas medidas”.<sup>1065</sup> Por lo tanto, si hay algo completamente cierto es que en el actual concepto de Constitución inevitablemente coinciden los tres principios rectores del neoconstitucionalismo: el principio liberal, el principio democrático y el principio de supremacía constitucional.

El principio liberal o liberalismo, como hemos visto durante los dos primeros capítulos de esta obra, se configura durante la época de la Restauración, cuando el Estado constitucional estaba ya delineado, en sus estructuras básicas, después de un proceso histórico plurisecular, jalonado

<sup>1062</sup> Hesse, Konrad, “Concepto y cualidad de la Constitución”, *op. cit.*, nota 546, pp. 16 y 17.

<sup>1063</sup> García-Pelayo, Manuel, “Constitución”, *Obras completas*, t. III, p. 2922. Para un estudio sobre el desarrollo del concepto de Constitución puede consultarse a Fioravanti, Maurizio, *Constitución...*, *cit.*, nota 102 y, también, a Tomás y Valiente, Francisco, “Constitución”, *Constitución: Escritos de introducción histórica*, Madrid, Marcial Pons, 1996, pp. 29-46.

<sup>1064</sup> Figueruelo Burrieza, Ángela, “Nuevas tendencias del derecho constitucional en Europa”, en Torres Estrada, Pedro (comp.), *Neoconstitucionalismo y Estado de derecho*, México, Limusa, 2006, pp. 115 y ss.

<sup>1065</sup> Hesse, Konrad, “Constitución y derecho constitucional”, en Benda *et al.* (dirs.), *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996, p. 12. Es decir, en este giro que se da del concepto formal hacia otro material de Estado de derecho se caracteriza por el hecho de que el poder del Estado se entiende como vinculado a determinados principios y valores superiores del derecho, así como porque el centro de gravedad de la actividad estatal no se entiende ya como orientado primariamente a asegurar las garantías formales de la libertad, sino a establecer una situación justa en sentido material. Böckenförde, Ernst W., “Origen y cambio del concepto del Estado de derecho”, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, *cit.*, nota 283, p. 40.

por guerras civiles y revoluciones, que había consentido y permitido la innovación constitucional hacia una forma de gobierno que reconocía, para garantizar los derechos individuales de los ciudadanos, la superioridad del derecho.<sup>1066</sup> Para cumplir con dicho objetivo, dirá Schmitt, la idea fundamental de la libertad burguesa concibe dos elementos típicos del Estado de derecho: un principio de distribución —libertad del individuo, ilimitada en principio; facultad del poder del Estado, limitada en principio— que encuentra expresión en una serie de derechos llamados fundamentales o de libertad; y, un principio de organización, que está contenido en el principio de la división de poderes, y que tiene por finalidad lograr frenos y controles recíprocos de esos poderes. Entonces, “derechos fundamentales y división de poderes designan, pues, el contenido esencial del elemento típico del Estado de derecho”.<sup>1067</sup> De ahí que no le falte razón a Zagrebelsky al afirmar que “el Estado de derecho indica el valor de la eliminación de la arbitrariedad en el ámbito de la actividad estatal que afecta a los ciudadanos”;<sup>1068</sup> pues, insistimos, es conveniente no olvidar que el Estado de derecho es en su formulación originaria un concepto polémico orientado en contra del Estado absolutista, por cuanto el Estado de derecho es una limitación del poder del Estado por el derecho.<sup>1069</sup>

El principio liberal se encarga, pues, de dilucidar cuál es el contenido de la acción estatal, es decir, responde al contenido específico y modo de proceder de la actividad estatal, mientras que, por su parte, el principio democrático se refiere al portador o titular del poder que ejerce el dominio estatal, es decir, éste tiene como fin la formación, la legitimación y el control de los órganos que ejercen el poder organizado del Estado y que llevan a cabo las tareas encomendadas al Estado.<sup>1070</sup> En este sentido, el principio democrático es plásticamente enunciado, por vez primera, en el paradigmático preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de 1776 que señala: “nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una unión más perfecta... establecemos esta Constitución para los

<sup>1066</sup> Matteucci, Nicola, *Organización del poder y libertad...*, cit., nota 223, p. 259. También, Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, cit., nota 547, pp. 27 y ss.

<sup>1067</sup> Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, cit., nota 178, pp. 138 y 139.

<sup>1068</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, cit., nota 262, p. 21.

<sup>1069</sup> García-Pelayo, Manuel, “Las transformaciones del Estado contemporáneo”, *op. cit.*, nota 261, pp. 52 y 53.

<sup>1070</sup> Böckenförde, Ernst W., “La democracia como principio constitucional”, *cit.*, nota 283, p. 119.

Estados Unidos de América”. Y poco tiempo después, la Constitución norteamericana sería igualmente emulada por la Constitución francesa de 1791. Es conveniente señalar, sin embargo, que ciertamente las múltiples expresiones del constitucionalismo decimonónico europeo revelan que en el afán de sus protagonistas campeaba la idea de hacer “todo por el pueblo y para el pueblo, pero sin el pueblo”,<sup>1071</sup> debido sin duda al resquemor que existía por aquella época hacia una democracia que, específicamente durante el jacobinismo, se había mostrado incapaz de contener su propia ambición.<sup>1072</sup> Por ello, durante ese tiempo el punto de equilibrio que supone todo sistema constitucional estaba situado más cerca del *liber* que del *de-mos*,<sup>1073</sup> y sólo así se explica que la aparición de los partidos de masas die-rra al traste con la ideología y las pretensiones del liberalismo burgués.<sup>1074</sup>

En cualquier caso, hemos dicho que “la Constitución fija los principios rectores con arreglo a los cuales se debe formar la unidad política y se deben asumir las tareas del Estado”,<sup>1075</sup> por ello, en la Constitución han de figurar las premisas para las decisiones políticas, a fin de mediar entre la pluralidad de las convicciones e intereses sociales y la tarea de mantener la unidad estatal.<sup>1076</sup> Esto significa que la decisión política indudablemente ha de ser democrática; primeramente, porque dicho proceso toma como presupuesto esencial el pluralismo político, y en última instancia porque, como dice Rubio Llorente: “no hay otra Constitución que la democrática. Todo lo demás es [utilizando una frase que Jellinek aplica, con alguna inconsecuencia, a las constituciones napoleónicas] simple despotismo de apariencia constitucional”.<sup>1077</sup> En síntesis, la Cons-

<sup>1071</sup> Vanossi, Jorge Reinaldo, *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, cit., nota 9, p. 147.

<sup>1072</sup> Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales...*, cit., nota 134, p. 100.

<sup>1073</sup> Vanossi, Jorge Reinaldo, *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, cit., nota 9, p. 147.

<sup>1074</sup> Este es, precisamente, el terreno en el que se mueven las críticas de Carl Schmitt al parlamentarismo de corte liberal durante prácticamente toda su obra, pero más en especial en su ensayo publicado en 1923 bajo el título *Situación histórico-intelectual del parlamentarismo de hoy*, cit., nota 1010. Y más mesurado, en su *Teoría de la Constitución*, cit., nota 178.

<sup>1075</sup> Hesse, Konrad, “Concepto y cualidad de la Constitución”, *op. cit.*, nota 546, p. 16.

<sup>1076</sup> Grimm, Dieter, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, cit., nota 270, p. 32.

<sup>1077</sup> Rubio Llorente, Francisco, “La Constitución como fuente del derecho”, *La Constitución española y las fuentes del derecho*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, vol. I, p. 61. También, publicado en su obra *La forma del poder*, cit., nota 311, p. 87.

titución es democrática porque la soberanía radica en el pueblo, lo que se traduce en que es éste quien únicamente tiene el poder para modificar las decisiones políticas fundamentales, siempre, claro está, que no entre en colisión con los principios y valores consagrados por la propia Constitución. De ahí que para el profesor Aragón, el principio democrático venga a desempeñar el papel que jugó el principio monárquico en el derecho público del siglo XIX.<sup>1078</sup>

Urge aclarar, sin embargo, que la sucesiva aparición histórica de cada uno de estos principios fue advirtiendo una dialéctica tensión entre ellos, lo que en ningún caso quiere decir que esta relación se hubiese visto afectada, sino más bien todo lo contrario.<sup>1079</sup> Dicha relación se fortaleció desde el momento mismo en que el principio liberal necesitó del principio democrático para llegar a precisar su verdadero sentido, y a la vez, éste de aquél. Por eso, con razón se dice que sin Estado de derecho no hay democracia, y, al mismo tiempo, la democracia califica al Estado de derecho en que funciona.<sup>1080</sup> O en otras palabras, si el principio democrático condiciona la construcción del edificio constitucional, el principio liberal, desde el que el constitucionalismo se presenta como un sistema de

<sup>1078</sup> Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 17.

<sup>1079</sup> Al respecto, García-Pelayo, Manuel, “Las transformaciones del Estado contemporáneo”, *op. cit.*, nota 261, pp. 13-82.

<sup>1080</sup> Jiménez de Parga, Manuel, “Democracia”, en González Encinar J. J. (dir.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, p. 201. La tensión entre estos dos principios es expresada claramente por Prieto Sanchís de la siguiente manera: “Como es sabido, entre el criterio democrático, según el cual las decisiones colectivas han de adoptarse por mayoría, y el criterio constitucional, que excluye determinadas cuestiones de esa esfera colectiva y que condiciona cómo y, a veces también, qué puede o debe decidirse por mayoría, se advierte una lógica tensión”. Para tratar de paliar dicha tensión, nuestro autor propone que desaparezca el control abstracto de constitucionalidad y únicamente se aplique el control difuso de constitucionalidad, a través de la *ponderación* que no es otra cosa más que “un tipo de razonamiento destinado a la resolución de problemas constitucionales en el curso de la aplicación ordinaria del derecho”, ya que, para él, lo decisivo es que una Constitución con un denso contenido material que impregna todo el orden jurídico y que además se pretende garantizada, sólo puede ser hecha valer a través de los procedimientos ordinarios para la defensa de los derechos e intereses. Por eso recomienda que se tome en cuenta que, en presencia de una ley, “uno de los principios que siempre ha de ser ponderado es el principio democrático que, cuando menos, «procura una relativa independencia del derecho legislativo ordinario» y que debe procurar también un «diálogo» institucional, una comunicación, sin duda no exenta de tensiones, entre Constitución y democracia, entre juez y legislador”. Prieto Sanchís, Luis, “Constitución y Parlamento”, *op. cit.*, nota 855, pp.10-37.

garantías, condiciona a su vez la idea de democracia.<sup>1081</sup> De manera que, como dice la profesora Ángela Figueruelo:

...el actual constitucionalismo rígido complementa al Estado de derecho como lo hacía el positivismo jurídico, ya que no sólo los poderes públicos están sujetos a la ley, sino que también el mismo poder legislativo, que antes era absoluto, se somete a una norma de rango superior, que es la Constitución, en la cual se encuentran las razones de las condiciones de existencia del derecho y de su “deber ser”, o las distintas opciones que presiden sus condiciones de validez.<sup>1082</sup>

Entonces, al condicionarse mutuamente ambos principios no sólo se complementan, sino que también se puede afirmar que la manera más idónea de reconducir la tensión existente entre ellos —pues evidentemente ninguno de estos principios debe ser eliminado— ha de ser sujetándolos por igual a lo dicho por la Constitución como norma suprema directamente aplicable.<sup>1083</sup> Así, pues, el reconocimiento de la Constitu-

<sup>1081</sup> Vega García, Pedro de, “Constitución y democracia”, *La Constitución de la monarquía parlamentaria*, Madrid, FCE, 1983, p. 50. Efectivamente, hay que tener en cuenta que la idea de *democracia* constituye la fuente de legitimidad del Parlamento; sin embargo, como dice la profesora Paloma Biglino: “al igual que el Parlamento encuentra su razón de ser en el principio democrático, halla en el mismo un límite infranqueable, el cual, por cierto, comienza a adquirir auténtica eficacia jurídica sólo cuando logra afirmarse, en los distintos ordenamientos, la fuerza normativa de la Constitución y, en consecuencia, el control de constitucionalidad”. Biglino Campos, Paloma, “Algunas reflexiones sobre el principio democrático como fundamento y límite del Parlamento”, *Estudios de Teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, México, UNAM, 2001, t. II, p. 746.

<sup>1082</sup> Figueruelo Burrieza, Ángela, “Nuevas tendencias del derecho constitucional en Europa”, *op. cit.*, nota 1064, p. 107.

<sup>1083</sup> Sobre las antinomias que se producen entre el principio democrático y el liberal, véase lo dicho por García-Pelayo, quien además da cuenta que la raíz fundamental de la crisis radicada en el Estado democrático liberal se basa en la unidad de estos dos términos, que, si bien es cierto que durante algún tiempo se han armonizado, lo cierto es que, para él, representan en sí mismos algo antagónico y de difícil convivencia cuando los principios que los informan obtienen el adecuado despliegue. García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, *cit.*, nota 23, pp. 198 y ss. Por otro lado, la obra del profesor de la Universidad de Austin, Lawrence G. Sager —por cierto de publicación reciente—, es sobre este tema sumamente ilustrativa, pues en ella se ofrece un análisis pormenorizado sobre la labor de la justicia constitucional precisamente en el sistema de garantía constitucional por antonomasia, es decir, el norteamericano, así como del papel desempeñado por el juez constitucional y el “supuesto” —dirá él— carácter antidemocrá-



ción como norma suprema directamente aplicable supone que sus mandatos obliguen tanto a los gobernantes como a los gobernados, lo cual significa, de acuerdo con el profesor De Vega, que al estar el gobernante obligado a respetar lo establecido en la Constitución, ésta se convierte en el centro de referencia y en la expresión simbólica de la máxima autoridad del Estado; siendo innegable, entonces, que la supremacía constitucional es el elemento que viene a coronar al Estado constitucional democrático.<sup>1084</sup>

En síntesis, nuestro fondo común, es decir, el Estado constitucional o neoconstitucionalismo —entendido, según opinión de Paolo Comanducci, como aquel conjunto de mecanismos normativos e institucionales, realizados en un sistema jurídico-político históricamente determinado, que limitan los poderes del Estado y/o protegen los derechos fundamentales—,<sup>1085</sup> nos permite perfectamente afrontar el estudio comparativo entre los sistemas político-constitucionales de España y México, pues, aunque evidentemente en el último de ellos aún persisten serios rezagos constitucionales,<sup>1086</sup> el parangón institucional está más que justificado al darse cita los tres principios esenciales y básicos del Estado constitucional democrático en ambos sistemas constitucionales.

Efectivamente, en lo concerniente al sistema constitucional español, se puede constatar que el artículo 1.1 de la Constitución española proclama

tico de éstos para declarar la invalidez de una norma constitucional. Sager, Lawrence, *Juez y democracia. Una teoría de la práctica constitucional norteamericana*, Madrid, Marcial Pons, 2007.

<sup>1084</sup> Vega García, Pedro de, “Constitución y democracia”, *op. cit.*, nota 1081, p. 53.

<sup>1085</sup> Comanducci, Paolo, “Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico”, en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003. p. 75.

<sup>1086</sup> Sobre este aspecto el profesor Jaime Cárdenas nos ofrece un provechoso trabajo, en el que da cuenta de los *rezagos constitucionales* en el sistema político mexicano, y entre los que podríamos destacar la falta de entendimiento del contexto político en el que se generó el sistema, así como también del excesivo positivismo y del monopolio de la interpretación constitucional por parte de la SCJN en detrimento del carácter normativo de la Constitución, la jerarquía de normas y la validez jurídica del ordenamiento secundario. Cárdenas Gracia, Jaime, “Diez tesis sobre nuestro atraso jurídico”, en Torres Estrada, Pedro (comp.), *Neoconstitucionalismo y Estado de derecho, cit.*, nota 1064, pp. 41-66. Sin embargo, el sistema constitucional español también advierte algunas deficiencias, por ejemplo, en lo que se refiere a la justicia constitucional, se presentan problemas tanto de índole funcional como orgánica. Sobre ello véase a Blanco Valdés, Roberto L., “La política y el derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia en España (apuntes para un balance)”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 1999, pp. 241-272.

que “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho”. Sin embargo, el hecho de que se diga que España —es decir, el pueblo español— se “constituye” no es una expresión retórica ni mucho menos, sino que significa que ha sido voluntad del pueblo otorgarse una Constitución y en consecuencia configurarse como un Estado social y democrático de derecho. Esto último es una cuestión de gran calado, porque la Constitución española de 1978 no fue ni otorgada por un monarca, ni mucho menos impuesta por algún tipo de poder fáctico, sino que fue el propio pueblo español y nadie más quien se la otorgó a sí mismo.<sup>1087</sup> He ahí el carácter paccionado de la Constitución, pues la democracia pluralista adoptada por el constituyente español no sólo fue producto de la Constitución, sino que a su vez ella misma es obra de la propia concepción pluralista de la democracia.<sup>1088</sup>

Por otro lado, se podría considerar —quizás no con la misma intensidad con la que se suele afirmar que la Constitución española de 1978 es completamente democrática en cuanto a su legitimidad de origen—, que la Constitución de Querétaro de 1917 es de origen democrático, pues, aún con las determinadas exclusiones políticas y sociales que se produjeron durante el proceso constituyente,<sup>1089</sup> lo cierto es que esta Constitución tuvo como fuente mediata de su elaboración un movimiento social iniciado hacia 1910 en contra del presidente Porfirio Díaz, quien, dicho sea de paso, había estado en el poder por más de treinta años.<sup>1090</sup> De ahí

<sup>1087</sup> Efectivamente, en opinión del profesor García de Enterría, esa es una de las enormes cualidades que guarda la Constitución española de 1978, pues ésta “no sólo se singulariza por su extraordinaria significación política (ser la primera Constitución española obra del pueblo español en su conjunto y no de una facción de él frente al resto, fruto, pues, del consenso y de la imposición), sino también por su completa novedad jurídica”. García de Enterría, Eduardo, “El valor normativo de la Constitución de 1978”, *La Constitución española de 1978. 20 años de democracia*, Madrid, Congreso de los Diputados y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 283.

<sup>1088</sup> Aragón Reyes, Manuel, “Elaboración y contenido de la Constitución”, *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 66.

<sup>1089</sup> Así lo señalan Rafael Estrada y Michael Nuñez: “el Congreso que discutió en Querétaro la Constitución de 1917 no sólo excluyó a los sectores conservadores tradicionales (Iglesia, terratenientes, detentadores de capital), sino a todo tipo de reacción, entendiendo por tal —sin importar en absoluto el aspecto ideológico— a cualquier enemigo de la facción «constitucionalista» que triunfó en la Revolución”. Estrada Michel, Rafael y Nuñez Torres, Michael, “Una Asamblea Constituyente para México...”, *op. cit.*, nota 40, p. 198.

<sup>1090</sup> Carpizo McGregor, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 8.

que luego del movimiento revolucionario se eligiera democráticamente un Congreso constituyente —de acuerdo a las reglas generales de elección de los representantes que señalaba el decreto convocatorio—, para la creación de un nuevo texto constitucional que estableciera las bases para una unidad política, en principio, siempre democrática.<sup>1091</sup>

Porque, insistimos, si existe algún paralelismo entre las constituciones de España y México en cuanto al contexto político y social en que son elaboradas, es que ambas son producto de un hartazgo generalizado de la sociedad ante sendos sistemas autoritarios. De forma que si el constituyente español pudo consensuar con prácticamente todas fuerzas políticas ello fue porque en gran medida se trató de un periodo de transición sin violencia;<sup>1092</sup> pero esta cuestión difiere completamente si se le compara con los momentos convulsos en que se desarrolla la elaboración del texto constitucional mexicano, haciendo de éste inevitablemente el producto ideológico de un grupo vencedor de la Revolución.<sup>1093</sup> Pero, en cualquier caso, lo que deseamos dejar claro es que, aún con sus peculiaridades, ambas constituciones son democráticas. Así lo expresa el artículo 39 del texto constitucional mexicano al señalar que la “soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”, y, más adelante, en el artículo 40 del mismo texto se estatuye que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal...”. Con esto, en definitiva, si algo está claro es el afán del constituyente por denotar la autoridad del pueblo incontrovertible, irresistible,

<sup>1091</sup> Como se verá más adelante, este trabajo parte de la premisa de que el sistema político mexicano únicamente puede ser considerado como *democrático* —y ello bajo ciertas reticencias— a partir del 2000, momento en que el partido hegemónico (PRI) perdió la Presidencia de la República. Pues, aun cuando la Constitución propugnó desde su promulgación en 1917 por los valores democráticos de todo Estado democrático, su *realización* fue *truncada* por un sistema que, debido a la sistemática negación del *principio democrático*, estaba condenado a periclitar. Pero en cualquier caso, al día de hoy se puede considerar que en México se garantizan los tres elementos que conforman el Estado constitucional, sin que ello sea óbice para ulteriores críticas, pues, ciertamente, aún queda mucho por hacer en ese proceso de consolidación democrático al que estamos acudiendo. He ahí la justificación de nuestro estudio.

<sup>1092</sup> Blanco Valdés, Roberto L. y Sanjurjo Rivo, Vicente, “Per comprendere la transizione politica spagnola (un contributo)”, en Gambino, Silvio (coord.), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milán, Giuffrè, 2003, pp. 447 y ss.

<sup>1093</sup> Torres Estrada, Pedro, “Las tendencias del derecho constitucional en México”, en Torres Estrada, Pedro (comp.), *Neoconstitucionalismo y Estado de derecho*, cit., nota 10, p. 227.

inalienable, imprescriptible, exclusiva, intransferible y absoluta, para decidir el destino de su nación, la sociedad organizada políticamente.<sup>1094</sup>

Es necesario asumir, igualmente, que el Estado español no sólo se constituye como un verdadero Estado democrático por el hecho de que el pueblo haya ejercido a plenitud su poder constituyente, lo que se traduce en la creación y legitimación del poder político, así como del ejercicio del poder a través de formas de participación ciudadana —por ejemplo los artículos 92, 151, 167, 168 relativos a las formas de referéndum—; sino que también lo es porque las reglas del juego político, reguladas por el texto constitucional y por las cuales es la encargada de velar, responden al principio democrático al tomar como presupuesto al pluralismo político; y porque, finalmente, un Estado democrático se caracteriza por una singular comprensión participativa del proceso político —tal y como se deduce del artículo 23.1 de la CE—, ya que, como bien dice el profesor Garronea: “el proceso de poder de una sociedad democrática supone no sólo la comprensión plural de ésta, sino además una constante relación de participación en competencia entre tal pluralidad de individuos y de grupos”.<sup>1095</sup>

Asimismo, el texto constitucional mexicano, en su artículo 3o. señala que “la democracia es considerada no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Pero es de sobra conocido, sin embargo, que durante décadas el sistema político mexicano cercenó el espíritu que anida en el principio democrático, es decir, la igualdad política y el derecho de participar libremente tanto en los órganos de gobierno como en la oposición misma. Y es que, aunque formalmente se pudiese considerar que México se unía al bloque de países democráticos hacia 1963 cuando se “permitió la presencia de la oposición política” a través de la figura de los diputados de partido, lo cierto es que materialmente el sistema político no era democrático por múlti-

<sup>1094</sup> Córdova, Arnaldo, “El principio de la soberanía popular en la Constitución mexicana”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, 2006, t. I, p. 164.

<sup>1095</sup> Garronea Morales, Ángel, *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 120-149. También, del mismo autor, “Estado democrático”, en Aragón, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, cit., nota 498, t. I, pp. 108-115.

ples y diversas razones que no vienen al caso abordar aquí. Basta con afirmar que, en rigor, en nuestro país de origen el proceso democrático ha comenzado a partir de las reformas de 1994 en materia electoral<sup>1096</sup> y, posteriormente, en el 2000 con la alternancia del poder. Sólo hasta ese momento podemos considerar que la Constitución mexicana de 1917 comienza a realizar su labor de unidad política, valiéndose para ello, entre otras cosas más, del principio del pluralismo político, por cuanto ésta no sólo reconoce el derecho a libertad de expresión, de reunión y de tránsito, sino que también cuenta con los mecanismos efectivos de acceso a los cargos públicos y a los procedimientos jurídicos propios de un Estado constitucional de derecho.<sup>1097</sup>

Por otra parte, el pueblo español también se ha constituido en un Estado de derecho, con lo cual los dos grandes postulados del principio liberal, es decir, la división de poderes y el reconocimiento de los derechos y libertades del individuo, están igualmente concretados en el texto constitucional.<sup>1098</sup> Ahora bien, el *quid* del Estado constitucional es la fusión

<sup>1096</sup> Carpizo, Jorge, “Algunos aspectos de la reforma federal electoral de 1994”, en Asensi Sabater, José (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997, pp. 175-216.

<sup>1097</sup> En efecto, tal y como lo señala Miguel Carbonell, en México, desde que en 1963 se crease la figura de los entonces llamados “diputados de partido”, el estatus de las minorías políticas ha crecido cualitativa y cuantitativamente. Sin embargo, aun existen una gran cantidad de cuestiones que todavía faltan por implementar para poder asegurar a las minorías una verdadera y efectiva participación política. Carbonell, Miguel, “Constitución y minorías”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, pp. 16-20. Estas mismas opiniones también en su trabajo: “Democracia y representación en México: algunas cuestiones pendientes”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, Universitat de València, núm. 24, 1998, pp. 19-30. Piénsese por ejemplo en la falta de un estatuto para la oposición, que si bien no solucionaría de tajo la problemática que entraña un sistema pluralista verdaderamente trabado, por lo menos serviría como instrumento de garantía y certidumbre para las minorías. Sobre ello véase: Fix-Zamudio, Héctor, “Aproximación al examen de la función constitucional de la oposición política en el ordenamiento mexicano”, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, cit., nota 439, pp. 951-981.

<sup>1098</sup> Pues tal y como lo señala el profesor Alzaga, el Estado de derecho supone la concurrencia de, cuando menos, cuatro elementos que ciertamente se encuentran consagrados en la Constitución española de 1978, y que serían: el imperio de la ley, la garantía jurídica de los derechos y libertades, la división de poderes y la sumisión del Poder Ejecutivo a la ley. Alzaga Villaamil, Óscar, *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1997, t. I, pp. 213.

producida entre Estado de derecho y democracia, lo que haría de la Constitución, según palabras de Aragón: “la norma jurídica suprema, jurisdiccionalmente aplicable que garantiza la limitación del poder para asegurar que éste no se imponga de manera inexorable sobre la condición libre de los ciudadanos”.<sup>1099</sup> De ahí que en España los derechos fundamentales estén plenamente salvaguardados por un Tribunal Constitucional, pues, como bien dice el profesor De Vega, si se toman en consideración las principales competencias en él establecidas —el estudio del recurso de anticonstitucionalidad, el recurso de amparo con violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2, y la de los conflictos de competencia entre los órganos del Estado—, no se necesita ser demasiado perspicaz para vincular éstas con la defensa del principio liberal. De manera que, el Tribunal Constitucional se presenta así como última garantía de la división de poderes y como salvaguarda final de los derechos y libertades,<sup>1100</sup> pues viene a ser “el órgano constitucional encargado de afirmar la primacía de la Constitución, y realiza junto con ella la decisiva función integradora que se muestra en la afirmación de unos valores que sustentan y orientan el proceso integrador”.<sup>1101</sup>

La protección de los derechos fundamentales que lleva a cabo el Tribunal Constitucional está íntimamente ligada al principio de supremacía constitucional, pues mientras que esta última se encarga de ser el parámetro para que ningún acto de autoridad, ley o tratado pueda contravenir la ley fundamental, el control o la jurisdicción constitucional se encarga

<sup>1099</sup> Aragón Reyes, Manuel, “La Constitución como paradigma”, *El significado actual de la Constitución. Memoria del Simposio Internacional*, México, UNAM, 1998, p. 23.

<sup>1100</sup> Vega García, Pedro de, “Constitución y democracia”, *op. cit.*, nota 1081, pp. 66 y 67. Efectivamente, siguiendo la línea marcada por el profesor De Vega, encontramos las opiniones del profesor Michael Nuñez, para quien la justicia constitucional es la institución por excelencia del neoconstitucionalismo, el cual “opera con un concepto de Constitución específico —complejo institucional axiológico y cultural— con lo cual la jurisdicción es garante objetivo de la Constitución porque busca la conformidad de los actos de poder junto con ésta; también es su garante subjetivo, porque garantiza el ejercicio real de los derechos fundamentales. Pero sobre todo y en todo, es garante integral de la Constitución porque vigila que todos actúen conforme los valores y principios que ésta tiene como complejo axiológico de los ciudadanos para los ciudadanos”. Nuñez Torres, Michael, “Nuevas tendencias en el derecho constitucional del siglo XXI o el regreso de concepciones clásicas del Estado”, en Torres Estrada, Pedro (comp.), *Neoconstitucionalismo y Estado de derecho*, *cit.*, nota 1064, p. 161.

<sup>1101</sup> García-Pelayo, Manuel, “El «status» del Tribunal Constitucional”, *Obras completas*, *cit.*, nota 3, t. III, p. 2909.

de hacer efectivo el principio de supremacía constitucional, al otorgar los mecanismos efectivos para garantizar la supremacía constitucional;<sup>1102</sup> en otras palabras, la jurisdicción constitucional puede ser entendida como “aquella que enjuicia toda la actividad del poder desde el punto de vista de la Constitución; la que tiene como función asegurar la constitucionalidad de la actividad del poder”.<sup>1103</sup> Ocurre, pues, que al estar concretado el principio de supremacía constitucional en la fórmula de Estado social y democrático de derecho se constituye una directriz básica para la interpretación de la Constitución, que “en ningún caso puede pasar el juez por alto y cuyo propio carácter doctrinal dota de una elasticidad profunda a la Constitución cuyo contenido puede así acomodarse al cambio histórico y social”.<sup>1104</sup> Sin embargo, es imperativo recalcar que es en este último y específico aspecto donde el paradigma español muestra sus más preclaras diferencias con respecto al sistema constitucional mexicano.

No cabe duda, en efecto, que la Constitución mexicana de 1917 fuera un proyecto netamente de ideología liberal y cargado de múltiples y significativas reivindicaciones sociales.<sup>1105</sup> Pero el hecho de que el texto constitucional queretano plasmara un catálogo de derechos fundamentales, por cierto, únicamente garantizados a través del juicio de amparo, no puede traducirse en una verdadera defensa y protección de los mismos, si frente a la posible violación de éstos por parte del Estado no se encuentra una justicia constitucional que vele por los principios y valores de la Constitución, es decir, que garantice el principio de supremacía constitucional y, en consecuencia, la defensa de la Constitución.<sup>1106</sup> Situación,

<sup>1102</sup> Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México, UNAM, 2005, p. 165.

<sup>1103</sup> Rubio Llorente, Francisco, “Tendencias actuales de la jurisdicción constitucional en Europa”, en Rubio Llorente, Francisco y Jiménez Campo, Javier (eds.), *Estudios sobre la jurisdicción constitucional*, Madrid, McGraw-Hill, 1998, p. 156.

<sup>1104</sup> Rubio Llorente, Francisco, “La Constitución como fuente de derecho”, *op. cit.*, nota 1077, p. 96.

<sup>1105</sup> Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1996, pp. 157 y ss. También, Cossío Díaz, José Ramón, “Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, 1998, vol. X, pp. 193-205.

<sup>1106</sup> Esto se puede deducir perfectamente de las agudas observaciones hechas por el profesor Diego Valadés: “No es posible entender la defensa de la Constitución, sino como resultado de una elaboración constitucional democrática y como parte de un Estado de dere-

esta última, que lamentablemente se puede justificar ante una visión miope y un criterio legaloide con respecto al concepto de Constitución por parte de quienes estaban llamados a defenderla; pues los actores políticos, pero principalmente los jueces, concebían la Constitución como una mera norma organizativa y procedimental, y no como una norma que no sólo es superior, sino que contiene un material jurídico sustantivo que obliga a todos; en definitiva, como la “norma de normas”.<sup>1107</sup>

Si asumimos que “una jurisdicción constitucional, dentro de un sistema jurídico-político, significa la culminación del proceso de desarrollo del Estado de derecho o, dicho de modo más preciso, la transformación del Estado legal de derecho en Estado constitucional de derecho”,<sup>1108</sup> entonces, no es ningún disparate afirmar que el sistema político-constitucional mexicano comienza a dar visos de ser un Estado constitucional de derecho sólo a partir de 1994,<sup>1109</sup> fecha en que por fin se realizaron las refor-

cho. Ahí donde no existen órganos de poder controlados, donde los titulares de esos órganos carecen de legitimidad, donde la vida política transcurre al margen del pluralismo y donde las libertades públicas están condicionadas, no se requiere ni se puede ejercer la justicia constitucional”. Valadés, Diego, “El nuevo constitucionalismo iberoamericano”, *La Constitución española de 1978. 20 años de democracia*, Madrid, Congreso de los Diputados y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 488. Más clarificadoras aún son las palabras de José Luis Soberanes, quien considera que hasta antes de la reforma del 31 de diciembre de 1994, en México el “aparato de justicia” era más bien un verdadero “aparato de injusticia”. Soberanes Fernández, José Luis, “La nueva Suprema Corte de Justicia de México”, en Asensi Sabater, José (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997, p. 912. También, Fix-Zamudio, Héctor, “La Constitución y su defensa”, *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 11-85. Asimismo, sobre las diferencias del control de constitucionalidad entre Europa e Iberoamérica, y principalmente en México, véase a Fernández Segado, Francisco, “Los inicios del control de la constitucionalidad en iberoamérica: del control político al control jurisdiccional”, *REDC*, núm. 49, 1997, pp. 79-118.

<sup>1107</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Diez tesis sobre nuestro atraso jurídico”, en Torres Estrada, Pedro (comp.), *Neoconstitucionalismo y Estado de derecho*, cit., nota 1064, p. 53. Torres Estrada, Pedro, “Las tendencias del derecho constitucional en México”, en *ibidem*, p. 232.

<sup>1108</sup> García-Pelayo, Manuel, “Estado legal y Estado constitucional de derecho”, *Obras completas*, cit., nota 3, t. III, p. 3029.

<sup>1109</sup> Pero en nuestra opinión sólo son “destellos de justicia constitucional”, pues coincidimos completamente con Jaime Cárdenas, cuando asegura que en México se suele considerar a la SCJN como un Tribunal Constitucional, cuando en realidad no es más que un “remedio de órgano de control constitucional porque no conoce de muchos asuntos que son fundamentales para la salvaguarda a la Constitución de las asechanzas del poder”. Cárdenas Gracia, Jaime, “Diez tesis sobre nuestro atraso jurídico”, en Torres Estrada, Pedro



mas a la Constitución en materia de lo que en México se ha venido a denominar como derecho procesal constitucional.<sup>1110</sup> Y si ahora atendemos los comentarios del profesor Lucas Verdú —a propósito del artículo 1.1 de la CE, y perfectamente extrapolables a los estudios del texto constitucional mexicano— se puede afirmar que el Estado de derecho es una creación continua, es decir, es una “lucha por el Estado de derecho”; pero esa *lucha* habrá de concretarse en la medida en que se atajen las antinomias producidas entre los valores que *propugna* la Constitución, como lo son la libertad (principio liberal) y la igualdad (principio democrático), y para lo cual la Constitución se ha de servir del valor superior de la justicia (principio de supremacía constitucional).<sup>1111</sup>

En cualquier caso, es evidente que ambas constituciones han mostrado deficiencias y, más aún, lo seguirán haciendo —lo que sin duda ocurre en prácticamente cualquier texto constitucional contemporáneo—. Sin embargo, es igualmente cierto que, tal y como dice Rubio Llorente, no se pueden ocultar los valores reales de la Constitución española, como por ejemplo haber sido concebida y promulgada como auténtica norma jurídica que no

(comp.), *Neoconstitucionalismo y Estado de derecho*, *cit.*, nota 1064, p. 60. E igualmente se puede encontrar esa antinomia entre un supuesto Tribunal Constitucional mexicano y la SCJN, si atendemos lo señalado por Luois Favoreu: “el Tribunal Constitucional es estructuralmente distinto a las jurisdicciones ordinarias; no está ni en la cumbre del edificio jurisdiccional, como el Tribunal Supremo, ni compuesto en parte por miembros de éste... El Tribunal Constitucional está situado fuera del aparato jurisdiccional ordinario y no utiliza, para nada, ni su personal, ni su cuadro dirigente, ni sus locales”. Favoreu, Louis, “Los tribunales constitucionales”, en García Belaunde y Fernández Segado (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, p. 104.

<sup>1110</sup> Así lo ha dicho el profesor Fix-Zamudio: “con exclusión del juicio de amparo, que es el único que funcionaba normalmente, si bien sólo tenía el propósito exclusivo de proteger los derechos fundamentales, pero aun considerando sus aspectos de garantía constitucional, nuestra carta fundamental no debía considerarse suficiente para tutelar en su integridad ya que como lo consideraba el ilustre constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, aun en los aspectos en que nuestro derecho de amparo funcionaba como garantía constitucional, no constituye realmente un control directo de la Constitución, sino más bien de los derechos de la persona humana...”. Fix-Zamudio, Héctor, “Evolución del control constitucional en México”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, 2000, p. 103. En parecidos términos Torres Estrada, Pedro, “Las tendencias del derecho constitucional en México”, en Torres Estrada, Pedro (comp.), *Neoconstitucionalismo y Estado de derecho*, *cit.*, nota 1064, p. 230.

<sup>1111</sup> Lucas Verdú, Pablo, “Artículo 1o.: Estado social y democrático de derecho”, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. I, pp. 102 y 117.

sólo organiza el poder, sino que también lo limita específicamente, arbitrando un sistema de jurisdicción constitucional sin precedentes en la historia española y destinado a asegurar el mantenimiento de todos los órganos del poder dentro de los límites que la propia Constitución marca.<sup>1112</sup> Por lo que toca a la experiencia constitucional mexicana, es evidente que aún subsisten fallos en el sistema. En la actualidad, el debate está abierto —quizás ahora más que nunca—, tanto en sede institucional como académica, a la búsqueda de fórmulas constitucionales que permitan una mejor convivencia política y social en el país. Sin duda, una de las soluciones planteadas desde la academia es la creación de un nuevo texto constitucional;<sup>1113</sup> solución que por cierto dista mucho de ser pacífica, pues, por ejemplo, en opinión del profesor Jorge Carpizo no es correcto atribuir a la *ley suprema* los vicios y problemas de la realidad política, económica, social y jurídica del país, pues éstos son precisamente consecuencia de la inaplicación de la norma y falta de respeto al Estado de derecho tanto por parte de los gobernantes como de los gobernados.<sup>1114</sup> De

<sup>1112</sup> Rubio Llorente, Francisco, “El proceso constituyente en España”, *La forma del poder*, *cit.*, nota 311, p. 69.

<sup>1113</sup> Sobre este aspecto, pueden verse las lúcidas observaciones y argumentos a favor de un nuevo texto constitucional en México por parte del constitucionalista Jaime Cardénas Gracia: “Hacia una Constitución normativa”, *El significado actual de la Constitución. Memoria de Simposio Internacional*, México, UNAM, 1998, pp. 93-118. Y también del mismo autor: “Hacia otra democracia”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007, pp. 125-181. También las opiniones de Estrada Michel, Rafael y Nuñez Torres, Michael, “Una Asamblea Constituyente para México...”, *op. cit.*, nota 40, pp. 189-220.

<sup>1114</sup> Carpizo, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, *El proceso constituyente mexicano... cit.*, nota 1113, p. 186. De ahí que el profesor considere innecesario una nueva Constitución en México, pues estima que “el diseño institucional de la Constitución es adecuado: respeto a los derechos humanos, noción de soberanía, república representativa y federal, separación de poderes y controles mutuos entre ellos, laicismo de la vida civil y existencia de procesos y procedimientos para la defensa de la propia Constitución”. Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 131 y 132. Sin embargo, como él mismo observa, son necesarias algunas reformas fundamentales a fin de reforzar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes y para introducirle mecanismos de gobierno semidirecto como lo son el refrendo y la iniciativa popular. Esto último puesto que “la evolución actual de los sistemas democráticos exige que las asambleas o congresos que discutan cambios constitucionales tengan únicamente el carácter proyectista. Es el pueblo, a través de un refrendo, quien dice la última palabra al respecto”.

ahí que para este distinguido constitucionalista mexicano resulte innecesaria la creación de una nueva Constitución en México. Sin embargo, no hay duda de que no dejan de merodear en el pensamiento político-doctrinal mexicano ciertos ánimos que incitan a la reflexión sobre la necesidad o no de un nuevo texto constitucional en México.

### III. LAS FORMAS DE GOBIERNO EN ESPAÑA Y MÉXICO. ESPECIAL ALUSIÓN AL ÓRGANO LEGISLATIVO Y A LAS RELACIONES EXISTENCIALES ENTRE EL EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

En opinión del profesor Pizzorusso, el problema de la clasificación de las formas de gobierno que encuentran aplicación en los diversos Estados viene a ser una cuestión lógicamente subordinada a la de las formas de Estado, lo que por cierto explicaría lo difícil que es encontrar una misma forma de gobierno en países en que operan diferentes formas de Estado. Teniendo en cuenta esa advertencia, una expresión común que nos podría ayudar a englobar cualquier tipo de forma de gobierno sería aquella que hace referencia “al modo en que se distribuyen y organizan las diversas funciones del Estado entre los órganos constitucionales”.<sup>1115</sup>

Esta distribución y organización de poderes que recalca directamente en la clasificación de las formas de gobierno se encuentra precisamente en los orígenes del Estado constitucional. Como hemos visto, desde la eclosión del constitucionalismo una de las cuestiones capitales para la organización política- jurídica de cualquier comunidad ha sido la relativa a los procedimientos de legitimación democrática de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Por lo tanto, si tomamos como punto de referencia el régimen parlamentario inglés y el régimen presidencial norteamericano, como las dos formas de gobierno por antonomasia en su tipo, fácilmente podemos observar que, mientras que en el primero la legitimación del Legislativo es directa, pero indirecta la del ejecutivo; en el segundo sucede que tanto el órgano legislativo como el ejecutivo cuentan con una legitimación directa.

Carpizo, Jorge, “México: ¿hacia una nueva Constitución?”, en Morodo, Raul y Vega, Pedro de (dirs.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, México, UNAM, 2000, t. II, p. 890.

<sup>1115</sup> Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, cit., nota 1058, pp. 18 y 29.

Las causas de tal diferencia ya han sido abordadas previamente, por lo que ahora sólo nos basta señalar que el punto clave de la distinción entre una y otra forma de gobierno es aquel que atiende principalmente a las implicaciones monárquicas en el gobierno; pues no hay que olvidar que en las postrimerías del siglo XVIII, cuando la recientemente libre e independiente nación norteamericana decidió apostar por un sistema presidencialista basado en una rígida separación de poderes y con legitimación directa tanto para el órgano legislativo como para el ejecutivo, por cierto, a través de elecciones periódicas, se debió principalmente a una desconfianza por la primacía parlamentaria y el resquemor hacia poderes cuya legitimidad fuese de carácter hereditario; en otras palabras, a la Monarquía.<sup>1116</sup> Pero la historia en Europa sería diferente. El principio de legitimidad monárquico seguiría siendo la clave en que se cifrarían las formas de gobierno en los Estados europeos hasta entrado el siglo XX; aunque es de señalarse que este principio también sufriría importantes cambios durante el proceso histórico en la formación del régimen parlamentario.

Así, el paso de una Monarquía constitucional a otra parlamentaria tuvo principalmente una doble significación: por un lado, al arrancarle a la Monarquía el poder de designar el gobierno, ésta sería totalmente irresponsable ante el Parlamento, bajo diversas fórmulas, entre las que destacan *The King can do not wrong* o “el rey reina pero no gobierna”; y, por el otro, al retirarle al gobierno la legitimidad basada en la confianza regia para otorgarle otra de cariz democrático, inmediatamente se convertía en sujeto de responsabilidad política ante el Parlamento.<sup>1117</sup> Huelga señalar que en la actualidad, ciertamente, la figura monárquica es más que nada un resabio histórico que lo convierte en simbólico, lo cual, para efectos de nuestra investigación, nos permite reducir la forma de gobierno en España únicamente a régimen parlamentario. No obstante, consideramos conveniente hacer un breve paréntesis sobre el papel institucional de la Monarquía en España, a fin de comprender su implicación en la forma política que reconoce su texto constitucional español, es decir, la Monarquía parlamentaria.

Pero antes de continuar, una última advertencia se impone. Con gran acierto decía el profesor Carlos Ollero que “en el juego de los poderes gu-

<sup>1116</sup> Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales*, cit., nota 134, p. 78.

<sup>1117</sup> Todd, A., *El gobierno parlamentario en Inglaterra*, cit., nota 632, t. I, p. 320.

bernamentales y representativos se encuentra el nervio de toda estructura política, y sobre todo en los regímenes liberaldemocráticos”.<sup>1118</sup> De ahí que consideremos que un estudio sobre las formas de gobierno de España y México no se debe concretar únicamente a esbozar las mismas de acuerdo con lo que determine el texto constitucional, sino que para poder comprender estos sistemas en sus justos términos, y en lo que al control parlamentario se refiere, es necesario hacer igualmente abstracción de las peculiaridades que en la práctica modifican los contornos de los mismos. Es decir, en concreto nos referimos no solamente a las relaciones explícitamente constitucionales entre los órganos ejecutivo y legislativo, sino también a las que pudieran ser producto de la propia dinámica constitucional, lo cual no las convierte en inconstitucionales o anticonstitucionales ni mucho menos; simple y llanamente se podrían considerar como mutaciones de las formas de gobierno en unos casos o patologías de las formas de gobierno en otros. Valga como ejemplo de lo que aquí intentamos explicar que la Constitución española de 1978 no propugna por un centralismo político del gobierno, y sin embargo éste existe;<sup>1119</sup> o que un sistema presidencial como el delineado por el constituyente mexicano de 1917 que, al margen de su intención por potenciar los poderes del Ejecutivo —lo cual sin duda alguna lo consiguió, unas veces con apego a la Constitución y otras al margen de la misma—, originariamente propugnaba una serie de controles interorgánicos a fin de conseguir un equilibrio entre los mismos; todo lo cual, dicho sea de paso, desafortunadamente sólo fueron buenas intenciones, pues primeramente tales controles destacarían por su ausencia, pero, en cambio, en la actualidad la desmedida e irresponsable aplicación de los mismos hace del obstruccionismo parlamentario la principal tarea legislativa en México.<sup>1120</sup>

<sup>1118</sup> Ollero, Carlos, *El derecho constitucional de la postguerra, cit.*, nota 774, p. 16.

<sup>1119</sup> Requejo Pagés, Juan Luis, “Las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales”, *op. cit.*, nota 401, pp. 75-77.

<sup>1120</sup> En España el tema del *obstruccionismo parlamentario* ha sido tratado detenidamente por el profesor Pérez-Serrano Jauregui, quien entiende que se trata del “método o la actitud consciente de todo sujeto parlamentario que, dentro o fuera del recinto de las cámaras, impide o trata de impedir, como los medios legales o reglamentarios a su alcance, el desarrollo de las normales relaciones parlamentarias”. Ahora bien, como se podrá apreciar en esta definición, no se detalla concretamente quién es el sujeto activo del *obstruccionismo*, lo cual se explica porque éste puede ser realizado tanto por la mayoría como por la minoría; de ahí que para nuestro autor los posibles actores del *obstruccionismo*

Es cierto, como dice Karl Loewenstein, que la relación legislativo-ejecutivo es el núcleo de la ingeniería constitucional, pues el análisis de tales relaciones nos revela las diferencias entre una Constitución *normativa* y otra *semántica*,<sup>1121</sup> pero también es cierto que la forma de gobierno no puede ser diseñada por completo en el texto constitucional, pues entender lo contrario nos obligaría a concebir las formas de gobierno no sólo de una forma completamente esquemática, sino también falaz.

La Constitución es, sobre todo, un marco político y unas reglas de juego que deben ser completadas por actitudes y convicciones políticas, de manera que no se puede reducir la Constitución a un todo completo y autosuficiente, pues ésta no puede agotar, sino presidir e informar el sistema constitucional que consta de más reglas que las constitucionales.<sup>1122</sup>

Por todo ello, al abordar el estudio de las formas de gobierno de España y México intentaremos puntualmente señalar tanto el diseño constitucional de éstas como la realización práctica que termina por configurar las mismas. Más concretamente, al señalar las líneas generales de estas formas de gobierno, se pondrá especial énfasis en las relaciones existenciales de los poderes Ejecutivo y Legislativo que terminan por cifrar a las

*parlamentario* puedan ser los diputados, senadores e incluso el gobierno —en el caso de las formas parlamentarias de gobierno— que contribuye a formar la voluntad de órganos de la Cámara. Pérez-Serrano Jauregui, Nicolás, “La obstrucción parlamentaria”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, 1983, pp. 52 y 53.

<sup>1121</sup> Loewenstein, Karl, “La Constitución en vivo: teoría y práctica”, *El gobierno: estudios comparados*, Madrid, Alianza, 1981, p. 198. Esto último estaría íntimamente relacionado con la tensión en torno al principio de representación formal y material, pues, según Böckenförde, la representación *formal* en una democracia es aquella que “confiere a la estructura democrática del Estado su forma exterior”, es decir, los órganos de representación del Estado actúan en nombre del pueblo y por el pueblo, pues éste ha legitimado, a través del mandato representativo, a los órganos del Estado para actuar en nombre de él. Mientras que la representación *material* es aquella realización del mandato del pueblo por el Estado. Es decir, sólo y a través de ella se evita una degeneración de la representación, ya otorgada por el pueblo en su conjunto, en la que se presente un dominio individual o de grupo. En conclusión, la representación *formal* es la estructura a través de la cual el pueblo legitima al Estado para actuar en su nombre, pero es necesario que se muestre la representación *material* para limitar y vincular el dominio que tiene el Estado a la voluntad de todo el pueblo. Böckenförde, Ernst W., “Democracia y representación”, *op. cit.*, nota 283, pp. 144-147.

<sup>1122</sup> Solozabal Echavarría, Juan José, “El régimen parlamentario y sus enemigos (reflexiones sobre el caso español)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, 1996, p. 40.

propias formas de gobierno,<sup>1123</sup> es decir, el verdadero núcleo de las mismas y lo que, a su vez, ulteriormente nos permitirá advertir tanto sus diferencias teóricas como sus coincidencias prácticas. Con la ayuda de esto último se podrá atisbar la posibilidad o no de insertar mecanismos parlamentarios de control en el sistema presidencial mexicano.

### 1. Excurso *sobre la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español*

El artículo 1.3 de la Constitución Española señala que “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”. Ahora bien, esta forma de Estado, la Monarquía parlamentaria, ha tenido un enorme proceso evolutivo a lo largo de la historia continental europea. Sin embargo, únicamente se puede afirmar que se racionalizó a la Institución Real en el momento en que se alcanzó el estadio de Monarquía parlamentaria.<sup>1124</sup>

<sup>1123</sup> Específicamente en este sentido, podríamos señalar que en términos muy concisos por “relaciones existenciales” se entiende a aquellas que dan vida o extinguen a un órgano constitucional, en este caso tanto al Ejecutivo como al Legislativo. Sobre esto, véase Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder*, cit., nota 311, p. 268.

<sup>1124</sup> La Monarquía parlamentaria como forma política de Estado no tiene precedente en el constitucionalismo español. Es decir, ninguna Constitución anterior a la vigente de 1978 había *adjetivado* a la Monarquía española, pues se le consideraba únicamente como una Monarquía. Ahora bien, la racionalización de la que hablamos es una consecuencia de la diferencia que el profesor Pérez Royo encuentra en la Constitución de 1978 respecto de las anteriores, pues para él, son dos las claves interpretativas en la diferencia específica de ésta con aquéllas: primeramente, “la inclusión de la referencia a la Monarquía no en el Título de la Constitución, sino en el articulado de la misma”; y posteriormente, “la definición de la Monarquía no como española, sino como Monarquía parlamentaria”. De forma que el legislador al *constitucionalizar* la Monarquía lo que pretendió fue evitar la vuelta al pasado en donde el rey participaba en el proceso político. Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, pp. 165 y ss. Por otra parte, se dice que con la racionalización de la Monarquía parlamentaria se pretende —como forma política que es— incorporar todos y cada uno de los datos políticos al texto constitucional, para acotar el ámbito de acción del monarca dentro del sistema político. Satrustegui, Miguel, *Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo blanch, 1992, t. II, p.18. Para el profesor Alzaga, la Constitución española de 1978 rompió con la tradición constitucional decimonónica, pues adoptó el sistema de Monarquía parlamentaria que se había reconocido tanto en Inglaterra como en los países nórdicos y el Benelux, uniéndose así a la ola democratizadora que contagió a gran parte de los Estados con monarquías de la Europa occidental. Alzaga Villaamil, Óscar, *Derecho político español: según la Constitución*, t. II, pp. 264 y ss. Por último, para la profesora Figueruelo, la constitucionalización de la

Ello es así, porque a partir de ese momento el principio monárquico ya no entraría en más colisión con el principio democrático, puesto que se aseguraban las principales características de ambos principios. O sea que, tal y como nos dice Manuel Aragón, con la Monarquía parlamentaria se lograba cohesionar de manera armónica, por un lado, una sucesión hereditaria junto con la irresponsabilidad regia, y por el otro, soberanía popular, emanación democrática del derecho y responsabilidad de los poderes públicos, pues en la Monarquía parlamentaria, “el rey no es soberano, ni legisla ni gobierna”.<sup>1125</sup> O como la interpreta el profesor Pérez Royo cuando dice que “Monarquía parlamentaria es aquella forma política en la que el sustantivo se convierte en adjetivo y a la inversa”,<sup>1126</sup> o más concretamente definida por Óscar Alzaga como la “democracia coronada”.<sup>1127</sup>

Y es que, tal y como observa el profesor Sánchez Agesta, la Monarquía en España fue la Institución que permitió una verdadera revolución política a través de cauces jurídicos durante la transición hacia un régi-

Monarquía parlamentaria como forma política de Estado, atiende dos cuestiones principalmente: a) la no intervención del monarca en las reglas del proceso político y b) la estabilidad gubernamental. Figueruelo Burrieza, Ángela, “Significado y funciones del derecho constitucional”, *Revista de Investigaciones jurídicas*, México, núm. 27, 2003, p. 735.

<sup>1125</sup> La Monarquía parlamentaria ha sido el producto de diversas transformaciones políticas a lo largo de la historia. Su origen lo debemos buscar en el Reino Unido, en donde primeramente en la Edad Media se busca limitar el poder regio bajo la forma mixta de gobierno, y cimentada después de la Revolución de 1668. Posteriormente, en el siglo XVIII, vendría el gobierno bien equilibrado para poder adaptar la institución monárquica al liberalismo en el siglo XIX, y más adelante a los cambios democráticos del siglo XX. Aragón Reyes, Manuel, “Monarquía Parlamentaria”, en Aragón, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, cit., nota 498, t. II, pp. 21 y ss. Por otro lado, respecto al principio de legitimación en el que se apoya la Monarquía, podemos recordar, junto a Alzaga, la antigua legitimación sagrada de ésta, a través de la fórmula de Carlomagno “rey por gracia de Dios”, y fórmula que recogería también el “franquismo” (“Francisco Franco, caudillo de España por la gracia de Dios”). Sin embargo, esta legitimación “no es conservable en los sistemas pluralistas de nuestro tiempo”. Alzaga Villaamil, Óscar, *Derecho político español, según la Constitución*, cit., nota 1098, t. II, pp. 259 y ss. Por su parte, el profesor Torres del Moral encuentra la legitimidad de la Monarquía española en “el carácter bifronte entre situación fáctica heredada y legitimidad nueva”, por la que se declara a S. M. Don Juan Carlos I de Borbón como el legítimo heredero de la dinastía histórica de acuerdo con el artículo 57.1 de la Constitución española. Torres del Moral, Antonio, *Principios de derecho constitucional español*, cit., nota 330, t. II, p. 11.

<sup>1126</sup> Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, p. 168.

<sup>1127</sup> Alzaga, Óscar, *Derecho político español según la Constitución*, cit., nota 309, t. II, p. 265.



men democrático.<sup>1128</sup> A estos efectos, fue decisivo que, al final de la era del franquismo, el pueblo español haya hecho uso de su poder constituyente, para de esa forma otorgarse una Constitución que instauró como forma política de Estado la Monarquía parlamentaria, y se designó a S. M. Don Juan Carlos I de Borbón como el jefe del Estado español.<sup>1129</sup>

Ahora bien, la Monarquía en el Estado constitucional moderno cumple con la función institucional de la Jefatura de Estado.<sup>1130</sup> En este sen-

<sup>1128</sup> Efectivamente, para Sánchez Agesta la Monarquía española ha demostrado ser capaz de lograr esa mutación que se dio en Reino Unido, desde el siglo XVII, en tan sólo unos cuantos años, pues es ahí en donde encuentra su legitimidad, en haber transitado de un poder personal a un gobierno responsable, mostrando sus virtudes inclusive en momentos de crisis. Es decir, aquí nuestro autor considera que hablar de una legitimación democrática que podría significar un referéndum sobre la forma monárquica de gobierno, sería trivializar el problema, pues la Monarquía es algo más que eso, es un símbolo de paz, de continuidad, de libertad y de justicia social que se identifica con la idea misma del Estado. Sánchez Agesta, Luis, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, cit., nota 307, pp. 23 y ss. En parecidos términos, Fernández Segado nos recuerda las palabras de Bagehot, quien señalaba que el paso de una Monarquía absoluta en una democracia parlamentaria había comenzado en Inglaterra desde el siglo XVII, y había sido posible gracias —según su tesis— a que en una sociedad pluralista, los ciudadanos no encuentran el símbolo de unidad común en los partidos políticos, sino que la encuentran en la Monarquía, la cual es símbolo de unidad y continuidad. Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, cit., nota 246, p. 548.

<sup>1129</sup> Sobre esto véase: Figueruelo Burrieza, Ángela, “Sobre el Estatuto Jurídico de la Corona en la Constitución española de 1978”, *Revista de Derecho del Estado*, núm. 1, Universidad Externado de Colombia, 1997, p. 2. El 22 de noviembre de 1975, a dos días del fallecimiento del General Francisco Franco, Juan Carlos I de Borbón se convirtió en el Jefe del Estado español. El ungimiento del rey Juan Carlos I como monarca español se encontró plagado de incógnitas, tanto en España como en el extranjero, debido a su relación con el dictador Franco. Sin embargo, el fracasado intento de golpe de Estado perpetrado el 23 de febrero de 1981 fue el punto de inflexión en el proceso de transición que consolidó la democracia en España y la imagen del rey tanto en el interior como en el extranjero. Otras razones, como las relaciones internacionales, la modernización del Estado español, y el ingreso de España en la UE, han sido las características del reinado de Juan Carlos I. Sobre el reinado de S. M. Don Juan Carlos I. Sobre esto véase: Marías, Julián (coord.), *25 años de reinado de Juan Carlos I*, Barcelona, Planeta, 2000.

<sup>1130</sup> Por Jefatura de Estado entendemos aquel “órgano constitucional situado en el vértice superior del Estado, que simboliza la unidad de éste, especialmente en el orden internacional. Normalmente es un órgano unipersonal —rey o presidente de la República—, aunque puede aparecer en ocasiones como colegio —presidium o colegio directorial—. “Jefe de Estado”, en *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Espasa, 1991, p. 549. Para un estudio profundo acerca de la figura del jefe de Estado, véase Eposito, Carlo, *Capo dello Statu*, Milán, Giuffrè, 1962. Por otro lado, para el profesor Pérez Royo “la

tido, la Constitución española en su artículo 56.1 reconoce al rey como jefe del Estado español. De ahí que se afirme que “la Monarquía es la cúspide de la vida estatal, ya que está a la cabeza del Estado”.<sup>1131</sup> Sin

institución de la Jefatura del Estado es una institución irracional, explicable en el continente europeo exclusivamente por la circunstancia histórica de que el Estado constitucional se formó a partir de la monarquía absoluta y nada más”. Aquí nuestro autor llega a la conclusión de que la Jefatura de Estado es una “anomalía histórica” pues, según dice, cualquier intento por justificarla tendrá un saldo negativo. A lo largo de su análisis cita las palabras de Otto Kimminich, pronunciadas en la XXV Reunión de Profesores Alemanes de Derecho del Estado, quien señala varios factores que hacen incompatible a la Jefatura de Estado en el Estado constitucional moderno. 1) no puede ser *poder neutral* pues es un poder de importancia políticamente decisiva; 2) no tiene una función de representación, pues es el Parlamento, que por expresión de la libre voluntad directa, se convierte en el representante del pueblo; 3) no representa en el exterior, pues es un tema que nada tiene que ver con la representación del Estado, y que aún no ha sido resuelto por el derecho internacional y, por último, 4) no se puede convertir en el guardián de la Constitución, pues en principio podría ser peligroso y ocurrir todo lo contrario, así mismo, porque estaría perdiendo su razón de ser el Tribunal Constitucional. Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, pp. 433 y ss. En el mismo sentido, Aragón Reyes, Manuel, “Monarquía parlamentaria”, en Gonzáles Encinar J. J. (dir.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, AKAL, 1984, p. 520. Por su parte, Álvarez Conde considera que en la actualidad la teoría del *poder neutral* no tiene aplicabilidad en la Monarquía parlamentaria, pues se entendería que el rey tiene poderes residuales a su favor. Álvarez Conde, Enrique, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, t. II, p. 16. Sin embargo, en el amplio estudio realizado por el profesor Pedro de Vega sobre la figura monárquica como *poder moderador*, concluye que efectivamente la Monarquía es un símbolo que no es susceptible de ser tutelado por el derecho, aunque sí reconocido por éste. Por lo tanto, advierte que la clave de la Monarquía parlamentaria está cifrada por la ausencia total de *potestas* aunque investida totalmente por *autoritas*, dándole esta característica su verdadera trascendencia política. Vega García, Pedro de, “El poder moderador”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Época, núm. 116, abril-junio de 2002, Madrid, p. 23. Por otro lado, sin el ánimo de justificar la Jefatura de Estado en la Monarquía parlamentaria, pero sin negar de igual forma su trascendencia política, Óscar Alzaga entiende que la “preeminencia de la Jefatura de Estado hay que situarla en el terreno de la dignidad y en su posición formal en el conjunto de las instituciones”. Así, nuestro autor considera la Jefatura de Estado monárquica más para *estar* que para *actuar*. Alzaga Villaamil, Óscar, *Derecho político español según la Constitución*, cit., nota 1098, t. II, p. 270. Por último, Miguel Ángel Aparicio sostiene que la Jefatura de Estado monárquica representa, en términos parlamentarios, procurar las relaciones institucionales entre los diferentes poderes estatales, mediante su función de árbitro y moderador, lo cual en ningún caso lo convierte en “poder neutral, pues por definición, ningún poder es neutral”. Aparicio, Miguel Ángel, *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona, Ariel, 1989, p. 111.

<sup>1131</sup> El artículo 56.1 de la Constitución española dice textualmente: “El rey es el jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento re-

embargo, cabe señalar que la institución real se encuentra sesgada de su esencia prístina, pues desde sus orígenes y hasta el siglo XIX se habló primeramente de una soberanía real, y posteriormente de una soberanía compartida con el pueblo. De ahí que el monarca interviniera de manera directa en el sistema político;<sup>1132</sup> lo que por cierto ya no ocurre en

gular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes”.

<sup>1132</sup> Conviene resaltar aquí que una de las discusiones más polémicas tanto política como doctrinalmente hablando, en el momento en que se debatía el proyecto de la Constitución española de 1978, se centraba en la posición que habría de tener la Monarquía en el sistema político español. Ahora bien, de entrada, como bien señala Alzaga, no existió dilema acerca de la instauración de la Monarquía en España, pues sólo era posible esa solución. Alzaga Villaamil, Óscar, *Derecho político español según la Constitución*, op. cit., t. II, p. 262. Pues como la cuestión de la Corona era, según Rubio Llorente, una “de las decisiones constituyentes implícitas que las Cortes elegidas en 1977 podían configurar libremente, pero difícilmente revocar”. Rubio Llorente, Francisco, “Parlamento y gobierno”, *La forma del poder*, cit., nota 311, p. 199. Sin embargo, la cuestión de fondo estaba más allá del reconocimiento de la figura monárquica, es decir, que el problema se focalizaba en si la Monarquía parlamentaria representaba una forma de Estado o de gobierno. Ahora bien, entrar aquí en un estudio profundo sobre las diferencias entre la Monarquía parlamentaria como forma de Estado y de gobierno desbordaría los límites de nuestro trabajo, por ello, y coincidiendo con la opinión del Profesor Aragón, sólo diremos que la intención que tuvo el constituyente en la elaboración del artículo 1.3 constitucional, donde se señala que la Monarquía parlamentaria es la *forma política de Estado*, era la de contener dentro del mismo precepto constitucional tanto la forma de Estado como de gobierno “por ser más amplio y genérico” que éstos. Sin embargo, para el profesor Aragón, aceptar a la Monarquía como forma de Estado supondría “retroceder en uno o varios siglos, dar cabida a una palmaria contradicción constitucional”, ya que considera que si se acude a la distinción entre forma de Estado y de gobierno propuesta por Mortati, podríamos concluir que solamente sería forma de Estado si la Monarquía fuera absoluta, pues entenderíamos que es el rey quien detenta la soberanía del Estado como poder constitutivo de éste. Igualmente nos recuerda la teoría de Stahl, quien señalaba que si el principio democrático desplazaba al principio monárquico y, en consecuencia, la soberanía dejaba de ser del rey y pasaba a manos del pueblo, entonces la Monarquía dejaba de ser forma de Estado para convertirse en forma de gobierno. Por lo tanto, nuestro autor concluirá que la Monarquía parlamentaria es forma de gobierno y no de Estado, pues según lo dispuesto por el artículo 1.1: “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho”. De igual manera el artículo 1.2 de la Constitución de España dice: “la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”. Aragón Reyes, Manuel, “La Monarquía parlamentaria”, en Predieri y García de Enterría (dirs.), *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1988, pp. 425-455. Véase Mortati, Constantino, *Isituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, CEDAM, t. I, 1975. En el mismo sentido, el profesor Fernández Segado agrega que sólo durante la transición la Monarquía fue forma

Europa continental desde el siglo XX. Y es así porque en la Monarquía parlamentaria, a diferencia de lo que sucedía en la Monarquía constitucional, el gobierno no depende de la confianza del rey.

De cualquier forma, podemos concluir afirmando que la institución monárquica es un poder orgánico del Estado reconocido en la Constitución, que cumple con una función simbólica de representación e integración, preeminente, si se quiere, pero que no puede imponerse a ningún otro poder estatal.<sup>1133</sup> Porque en la Monarquía parlamentaria se da una desvinculación total entre el jefe de Estado y el jefe del Gobierno, por lo que bien vale aquí el celebre aforismo de Thiers de que “el rey reina pero no gobierna”.<sup>1134</sup> En

de Estado, “pero que si así aconteció fue, precisamente, para poder dejar de ser forma de Estado y limitarse a ser forma de gobierno”. Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, cit., nota 246, p. 128. Rodríguez-Zapata por su parte, opina que “la figura del monarca queda reducida a una mera forma de la Jefatura del Estado”. Rodríguez-Zapata, Jorge, *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 393. Por último, el profesor Pérez Serrano considera que la expresión “forma política” puede utilizarse para referirse a un concepto genérico, concepto dentro del cual también se encuentra la forma de Estado y forma de gobierno, y de esta manera, se evita entrar tanto en problemas de forma política como en problemas de actividad política. Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, cit., nota 321, p. 268.

<sup>1133</sup> Aquí la cuestión de fondo es dejar en claro que la Monarquía es solamente un elemento más dentro de la Constitución española, y que, como dice Pérez Royo, mediante la fórmula Monarquía parlamentaria se “quiere una forma política en la que el rey sea jefe de Estado, pero no sea un poder del Estado que pueda intervenir en la dirección política del país”. Esto se comprueba, como él dice, en el hecho de que el constituyente sacó a la Monarquía del título de la Constitución, a diferencia de las constituciones decimonónicas, e inclusive del preámbulo de la misma, puntualizándola en su articulado como cualquier otra institución del Estado. Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, p. 167. Para Aragón el rey “es un órgano supremo desprovisto de competencias de libre ejercicio”, ya que el rey no puede *innovar* el orden jurídico estatal, ni *producir* actos jurídicos por su sola voluntad, pues todos sus actos deben de ser refrendados. Ahora bien, hay que poner de relieve que sin la firma del rey el Estado no puede funcionar, sin embargo, el rey está —constitucionalmente hablando— obligado a firmar, pues es éste el sentido de la Monarquía parlamentaria. Aragón Reyes, Manuel, Voz “Monarquía Parlamentaria”, en Aragón, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, cit., nota 498, t. II, p. 24. El profesor Miguel Aparicio es más flexible en cuanto a la función orgánica del rey en la Monarquía parlamentaria, pues él considera que el rey sí puede ejercer un poder de reserva en sentido material en un proceso político concreto, y no tanto derivado de las normas constitucionales, sino de su “legitimación como institución de representación social”. Aparicio, Miguel, *Introducción al sistema político y constitucional español*, cit., nota 1130, p. 112.

<sup>1134</sup> Citado por Vega, Pedro de, “El poder moderador”, *op. cit.*, nota 1130, p. 7. De esta forma, en opinión de Maurice Duverger, el régimen parlamentario “ha reconciliado a mo-

definitiva, la Monarquía parlamentaria podría ser definida como “aquella forma de gobierno en que el Poder Ejecutivo es ejercido por un gobierno políticamente responsable ante el Parlamento, que a su vez ejerce la función legislativa”.<sup>1135</sup> Entonces, el gobierno ya no es emanación política de la voluntad del rey, como ocurría en la Monarquía constitucional, sino que vendrá otorgado por el pueblo a través de la designación que realice el Parlamento en su calidad de representante legítimo del pueblo.

## 2. *El sistema parlamentario español*

Dejando de lado las vicisitudes que dieran forma definitiva al régimen parlamentario español,<sup>1136</sup> resulta indudable que a partir de la Constitución del 1978 el sistema parlamentario español responde por completo a la técnica de la racionalización parlamentaria. Esa racionalización adoptada por el constituyente español sería el corolario de todo un proceso histórico en puridad europeo y que en sus inicios se ve jalonado por legitimaciones de naturaleza tanto monárquica como democrática. El paso de una legitimación del poder monárquica a otra democrática supone el triunfo de la fuerza ordenadora de la razón; pero que expuesta así la racionalización no significa que se abandone la inercia histórica de la Jefatura de Estado y la Segunda Cámara, sino que ésta da paso a la práctica de un proceso que se desarrolla exclusivamente entre el gobierno y la Cámara baja con un árbitro inapelable que es el cuerpo electoral. “Todo lo demás [dirá el profesor Pérez Royo], forma parte del «paisaje», pero poco más”.<sup>1137</sup>

En cualquier Monarquía parlamentaria como forma política de Estado, y concretamente en la española, el rey sólo es un símbolo de unidad

nárquicos y republicanos, conservadores y liberales. Ha podido hacerlo porque ha privado a la Monarquía de toda su sustancia, reduciéndola a pura apariencia”. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, cit., nota 6, p. 199.

<sup>1135</sup> Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, cit., nota 246, p. 127. Pues como dijera Loewenstein, en la Monarquía parlamentaria, el rey ya no es políticamente responsable puesto que el gobierno sólo será responsable ante el Parlamento, razón por la cual, bien vale aquí el viejo adagio que afirma “the king can do not wrong”. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, cit., nota 6, p. 266.

<sup>1136</sup> Es por demás impresionante la cantidad de obras y monografías que guardan estrecha relación con el régimen parlamentario español y su formación, por este motivo pueden valer por todas ellas los *Comentarios a la Constitución de 1978*, dirigidos por Óscar Alzaga Villamil, Madrid, Edersa, 1989, principalmente el t. VI, así como la bibliografía señalada en los mismos.

<sup>1137</sup> Pérez Royo, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, pp. 688 y 689.

nacional y permanencia del Estado (56 CE), ya que el único titular de la soberanía es el pueblo (1.2. CE y 39 CPM), y éste la habrá de ejercer a través de representantes elegidos democráticamente (66.1 CE y 40 CPM).<sup>1138</sup> Ahora bien, con la declaración Monarquía parlamentaria que realiza el texto constitucional español se indica, por un lado, que el rey como jefe del Estado español arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones y asume la más alta representación del Estado —pero nada más— y, por el otro, que las Cortes Generales son las depositarias de la soberanía popular por la vía de la representación. Pero eso no es todo, sino que, además, la Constitución consagra y racionaliza el transvase o transferencia realizado históricamente en las monarquías europeas de la dirección política y la función ejecutiva del rey al gobierno;<sup>1139</sup> todo lo cual significa, ni más ni menos, que el gobierno ya no es emanación política —o voluntad— del rey, como lo era en la Monarquía constitucional, sino del propio Parlamento. Pero el hecho de que ahora sea el Parlamento quien le otorga la confianza al gobierno —que por cierto es donde verdaderamente radica la clave de la Monarquía parlamentaria—, significa que el rey es despojado de cualquier responsabilidad, pues no cumple con ninguna función ejecutiva. Esto último tendrá como correlato que al ser el gobierno el depositario de la confianza parlamentaria es igualmente responsable ante el Parlamento por su gestión. En síntesis, podemos afirmar que es en la relación fiduciaria entre el gobierno y el Parlamento, basada en el principio de responsabilidad política,<sup>1140</sup> donde anida el espíritu de la forma parlamentaria de gobierno.<sup>1141</sup>

<sup>1138</sup> Aragón Reyes, Manuel, “La Monarquía parlamentaria”, *op. cit.*, nota 1132, pp. 425-474.

<sup>1139</sup> Sánchez Agesta, Luis, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, *cit.*, nota 307, p. 255.

<sup>1140</sup> En efecto, la piedra de toque en la forma parlamentaria de gobierno es la responsabilidad política del gobierno, pues, tal y como perfectamente lo ha afirmado el profesor Bustos Gisbert: “la responsabilidad política es un principio jurídico básico de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, en virtud del cual, con carácter general, el gobierno está obligado a responder ante el Parlamento, en el sentido de rendir cuentas de su gestión ante aquellos que le encomendaron la misma”; y continúa: “tal obligación, eventualmente, puede conducir a la producción de consecuencias negativas para el Ejecutivo o para alguno de sus miembros”. Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno...*, *cit.*, nota 312, pp. 35 y ss.

<sup>1141</sup> Alzaga Villaamil, Óscar, *Derecho político español según la Constitución de 1978*, *cit.*, nota 1124, t. II, p. 486. En el mismo sentido, Montero, José Ramón, “Las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales...”, *op. cit.*, nota 331, p. 203. Ahora bien, a dife-

Según lo dispone la Constitución en su artículo 66.1 el pueblo español se hará representar a través de las Cortes Generales, las cuales a su vez están conformadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Ésta es la razón por la que se afirma que las Cortes Generales son “el órgano de la soberanía nacional”, pues de su función representativa se desprende que la esencia del pueblo está en ellas cuando realizan el “acto más genuino de soberanía, la aprobación de la Constitución y eventualmente su reforma”.<sup>1142</sup> Asimismo, se dirá que las Cortes Generales son la institución central del sistema político español porque de su función representativa se deducen todas las demás funciones existentes en la relación entre el Parlamento y el gobierno.<sup>1143</sup> O inclusive que “son el órgano a través del cual se expresa cotidianamente la soberanía popular”, pues serán éstas quienes “legitimen día a día democráticamente al Estado”.<sup>1144</sup>

rencia de lo que opina algún sector de la doctrina, la cual considera la responsabilidad política del gobierno y la división de poderes elementos esenciales de la forma parlamentaria de gobierno; por todos, véase Cascajo Castro, José Luis, “La forma parlamentaria de gobierno...”, *op. cit.*, nota 330, p. 10, y también del mismo autor “El Congreso de los Diputados y la forma de gobierno en España”, en Martínez, Antonia, *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 25; nosotros nos decantamos únicamente por la responsabilidad política del gobierno como el núcleo central de dicha forma, por cuanto, como se ha venido señalando a lo largo de esta obra, ciertamente el principio de división de poderes como técnica de reparto de competencias aun tiene vigencia en esta forma de gobierno, sin embargo *de facto* se presenta tergiversado al confundir gobierno y mayoría parlamentaria.

<sup>1142</sup> Ésta es la opinión del profesor Sánchez Agesta, para quien las Cortes Generales participan de la soberanía nacional en función de su calidad representativa, pues dice él, el preámbulo mismo de la Constitución señala que las Cortes aprueban ésta y el pueblo la ratifica. Sin embargo, destaca que hay que matizar esta afirmación a fin de no confundir a las Cortes con un poder ilimitado, pues éstas no ejercen la soberanía a plenitud, sino que se encuentran limitadas en su misma potestad legislativa. De cualquier forma, es el órgano del Estado que viene a adjetivar el sistema político español en Monarquía parlamentaria. Sánchez Agesta, Luis, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, *cit.*, nota 307, pp. 307 y 308.

<sup>1143</sup> Molas, Isidre, *Derecho constitucional*, *cit.*, nota 339, pp. 126 y ss.

<sup>1144</sup> Pérez Royo advierte que las Cortes Generales detentan el “monopolio normativo primario”, pues nadie más puede dictar normas jurídicas primarias. Ese es para él el elemento que singulariza la posición constitucional de las Cortes Generales, pues sólo éstas pueden realizar libremente las modificaciones que consideren convenientes al texto constitucional con la única limitación que esta última le imponga. Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, *cit.*, nota 314, pp. 447 y 475. Sin embargo, la opinión del profesor Pérez Royo la encontramos puramente formal, pues, de acuerdo con lo dicho por Requejo Pagés, materialmente la verdadera potestad normativa le corresponde “al conjunto gobierno/mayoría

Consideraciones aparte, quizás la importancia que se le concede al Parlamento sea más atribuible a las funciones que le confiere la Constitución y que son capitales para el funcionamiento del Estado. Entre estas funciones podemos destacar que las Cortes Generales detentan el monopolio de la potestad legislativa (artículo 66.2 CE);<sup>1145</sup> que también cuentan con el poder tanto para otorgar a otro órgano constitucional facultades legislativas a través de la delegación legislativa, siempre y cuando exista una habilitación previa por su parte (artículos 82-85 CE), como para convalidar, a través de un control *a posteriori*, el uso por parte del gobierno de algún decreto-ley en razón de urgente y extraordinaria necesidad (artículo 86).<sup>1146</sup> Así también tiene entre sus facultades la actividad de control del gobierno —quizás en la actualidad la función más importante del Parlamento en la forma parlamentaria de gobierno— o la relativa a la designación de altos funcionarios del Estado.<sup>1147</sup>

parlamentaria, verdadero órgano complejo, no formalizado, al que corresponde la dirección del Estado”. Requejo Pagés, Juan Luis, “Las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales”, *op. cit.*, nota 401, p. 83. Por su parte García Morillo sostiene la misma opinión, pues encuentra que “la configuración actual de la función legislativa en el marco de la relación gobierno-Parlamento se asemeja, al menos en el caso español, más a una variante de control interorganico —el legislativo salvo excepciones, visa y convalida, con modificaciones carentes de relieve— que un ejercicio de una auténtica potestad legislativa”. García Morillo, Joaquín, “Mitos y realidades del parlamentarismo”, *op. cit.*, nota 718, p. 131. Y lo mismo se puede advertir del paradigma alemán, pues como lo señala Leibholz, el Parlamento le ha traspasado parcialmente su facultad legislativa al gobierno, ya que el Parlamento sólo se concreta a “ratificar” las leyes presentadas por el gobierno, convirtiéndose pues, en una Cámara controladora de la función legislativa. Leibholz, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, p. 52.

<sup>1145</sup> Al hablar de las actividades que realiza el Parlamento, y específicamente de su función legisladora, no hacemos alusión a lo relativo a la aprobación de los Presupuestos Generales, pues como bien lo señala el profesor Molas, si bien es cierto que la aprobación de éstos se realiza mediante ley, de acuerdo al artículo 134.4 de la CE, también es cierto que la iniciativa legislativa queda reservada a favor del gobierno de acuerdo con el artículo 134.1 de CE. Es por ello que no la incluimos en la actividad legislativa del Parlamento. Molas, Isidre, *Derecho constitucional*, *cit.*, nota 339, p. 129.

<sup>1146</sup> Sobre este tema véase el excelente trabajo de Nuñez Torres, Michael, *La capacidad legislativa del gobierno desde el concepto de Institución. El paradigma de Venezuela y España*, México, Porrúa, 2006.

<sup>1147</sup> En efecto, las Cortes Generales colaboran en la formación de los demás poderes constitucionales —entre ellos la formación del gobierno, como ya se ha dicho— a través de la elección de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, lo cual significa, en opinión del profesor y constituyente del 78, Gregorio Peces-Barba, principalmente el reconocimiento del predominio del legislativo respecto



Por otro lado, el artículo 66.1 CE consagra el régimen parlamentario español como un sistema bicameral. Este bicameralismo, sin embargo, es completamente imperfecto si se toma en cuenta la total disparidad existente entre una Cámara y otra en lo que a asignación de facultades constitucionales se refiere, aunado al hecho de que fundamentalmente las relaciones existenciales —es decir, las que conforman la esencia misma del régimen parlamentario— entre el Ejecutivo y el Legislativo no sólo se ciernen, sino que también se extinguen en el seno del Congreso de los Diputados.<sup>1148</sup> Y es precisamente en lo tocante al control parlamentario del

de los demás poderes como se simboliza también por su colocación constitucional antes que el gobierno y antes que el Poder Judicial. Peces-Barba, Gregorio, *La Constitución española de 1978...*, cit., nota 314, pp. 76 y 77.

<sup>1148</sup> Partimos de que el bicameralismo *perfecto* es aquel en el que las Cámaras se encuentran en igualdad absoluta, mientras que el bicameralismo *imperfecto* sería aquel en el que se da el predominio de una de las Cámaras respecto de la otra en alguna o todas sus funciones. De acuerdo con esta distinción se puede concluir que el modelo bicameral español no puede ser otro que el *bicameralismo sumamente imperfecto*, pues la supremacía del Congreso de los Diputados frente al Senado es realmente acusada. Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, pp. 453 y 454. Por su parte el profesor Rubio Llorente considera que en el sistema español se da un bicameralismo desequilibrado, el cual ha hecho que ante la desigual atribución competencial con que cuenta cada Cámara, el Senado sea una “Cámara en búsqueda de su propia función”. Rubio Llorente, Francisco, “Parlamento y gobierno”, *La forma del poder*, cit., nota 311, p. 202. En el mismo sentido, Alonso de Antonio considera que existe una igualdad funcional en ambas Cámaras, según lo señalado por el artículo 66.2 de la CE: “las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del gobierno y tienen las demás competencias que le atribuya la Constitución”. Sin embargo, igualmente estima que se produce una desigualdad competencial en el bicameralismo, pues se ha primado al Congreso de los Diputados en las facultades más importantes del sistema político español, como lo son las de control parlamentario al gobierno. Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Universitas, 1998, pp. 395 y 396. Por su parte, González Encinar advierte un bicameralismo tan desequilibrado a favor del Congreso de los Diputados, con lo cual no duda en destacar el carácter superfluo del Senado en España. González Encinar, José Juan, “Bicameralismo”, en González Encinar, J. J. (dir.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, p. 41. Santaolalla considera que el bicameralismo español es limitado, dada la restricción con la que opera el Senado, evitándose así la equiparación de poderes y funciones entre ambas Cámaras. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, cit., nota 314, p. 37. En el mismo sentido, Molas, Isidre, *Derecho constitucional*, cit., nota 339, p. 131. Por último, para el profesor Punset Blanco, la Cámara Alta se encuentra llena de contradicciones en su configuración, al hallarse en una situación de subordinación frente al Congreso de los Diputados, a pesar del carácter democrático del Senado. Punset Blanco, Ramón, *Estudios parlamentarios*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001, p. 29.

gobierno donde el bicameralismo español muestra de la forma más clara su completa imperfección, al radicar única y exclusivamente en el Congreso de los Diputados la posibilidad de accionar un mecanismo de control parlamentario, cuya última consecuencia puede ser la pérdida de confianza parlamentaria como lo es la moción de censura, y porque en última instancia en materia de control parlamentario del gobierno, el Senado únicamente puede hacer uso de los controles intraorgánicos.

Esto no significa que los controles intraorgánicos son de importancia menor —pues es evidente que son los que más se practican—, pero lo cierto es que el peso político del Senado está desproporcionado en comparación con el Congreso de los Diputados, pues, aun cuando el Senado no participa ni en la creación del gobierno ni tampoco en su extinción, puede ser disuelto no sólo mediante el procedimiento de reforma constitucional regulado por el artículo 168 de la Constitución española,<sup>1149</sup> sino que también puede ser disuelto, bien cuando el Congreso ha sido incapaz de otorgar la investidura a algún candidato a la Presidencia de Gobierno (artículo 99.5 constitucional),<sup>1150</sup> o simplemente por decisión del presidente del gobierno (artículo 115.1 constitucional). Por lo tanto, resulta evidente que el Senado no sólo se encuentra totalmente desfavorecido en sus funciones de control parlamentario, sino que también está a merced de los vaivenes políticos que se pueden dar en la relación entre el Congreso de los Diputados y el gobierno. En cualquier caso, ese bicameralismo imperfecto español muestra algunas bondades al establecer un límite al poder asambleario si se tiene en cuenta que esa imperfección se minimiza ante la íntima relación que se produce entre ambas cámaras durante el procedimiento de reforma constitucional.<sup>1151</sup>

<sup>1149</sup> El artículo 168.1 de la CE señala: “Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1a. del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes”.

<sup>1150</sup> Aquí se trata de la *disolución automática*, la cual contiene las situaciones previstas por el artículo 99.5 CE para el caso del voto de investidura, y por el cual, transcurridos dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso. Asimismo, la *disolución automática* también procede para el supuesto de reforma total o parcial de la Constitución, según lo establecido en el artículo 168.1 constitucional. Martínez Sampere, Eva, “Disolución”, en González Encinar, J. J. (dir.), *Diccionario del sistema político español, cit.*, nota 722, p. 220.

<sup>1151</sup> En efecto, tal y como lo apunta el profesor Punset, el constituyente español configuró un bicameralismo imperfecto como consecuencia de la primacía en funciones con

El Congreso de los Diputados es un órgano de representación popular, en el que, según lo señala el artículo 68.1 constitucional español, sus miembros son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto; así también, se conforma por un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados. Ahora bien, esta ambigüedad en cuanto al número de diputados que han de conformar cada legislatura se solventa a través de la Ley Orgánica 5/1985 del 19 de junio del Régimen Electoral General, que en su numeral 162.1 estipula que el Congreso está formado por trescientos cincuenta diputados, con una duración en su mandato de cuatro años a partir del día de su elección, o que terminará antes si se disuelve ésta anticipadamente (artículo 68.4 constitucional).<sup>1152</sup>

Para la elección de los integrantes del Senado español, según lo dispuesto por la Constitución, se deberá atender a los términos que señale una ley orgánica (artículo 69.2.); de ahí la afirmación de que el sistema de elección del Senado no está constitucionalizado.<sup>1153</sup> Ahora bien, la cuestión se agrava ante la controvertida naturaleza representativa del Senado,<sup>1154</sup> ya que, aun

que cuenta el Congreso de los Diputados frente a la escasa actividad del Senado. Sin embargo, para él tanto la Cámara Alta como la Baja se encuentran en una situación de paridad en el procedimiento legislativo de reforma constitucional, así como también en el control ordinario de la actividad gubernamental. Punset Blanco, Ramón, “Cortes Generales”, en Aragón, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, t. II, pp. 66 y 67. Vega García, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 128 y ss.

<sup>1152</sup> Para dar cumplimiento a lo que establece el artículo 68.1 CE, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) en su artículo 162.2 señala que a cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos diputados, con excepción de las poblaciones de Ceuta y Melilla, las cuales están representadas por un diputado cada una. Asimismo, el sistema electoral español también atiende al criterio de representación proporcional en el artículo 68.3 CE, apegándose para ello a la regla d’Hondt desarrollada en el artículo 163.1 de la LOREG. De manera que, en la actual VIII Legislatura del Congreso de los Diputados se encuentran representados los Grupos Parlamentarios de la siguiente manera: G. P. Socialista, 164 escaños; G. P. Popular, 147 escaños; G. P. Catalán, 10 escaños; G. P. Esquerza Republicana, 8 escaños; G. P. Vasco, 7 escaños; G. P. Izquierda Unida, 5 escaños; G. P. Mixto, 9 escaños. Fuente: <http://www.congreso.es>.

<sup>1153</sup> Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Derecho parlamentario*, Barcelona, Bosch, 2000, p. 57.

<sup>1154</sup> Es unánime la opinión de la doctrina al considerar que es la propia Constitución quien se encarga de desmentir el artículo 69.1 CE, ya que de un somero análisis acerca de su composición, funciones y competencias, se puede fácilmente advertir la indefinición funcional de la Cámara Alta en el ordenamiento político español. Así lo expresa el profesor Sánchez Agesta, para quien la complejidad en la configuración del Senado fue

cuando el artículo 69.1 CE afirma que “es la Cámara de representación territorial”, el método de elección de los mismos no supone una representación de este tipo, sino de naturaleza popular, puesto que ésta se realiza en simila-

la consecuencia del carácter dilatorio en las discusiones acerca de esta institución por el constituyente, pues, según él, se dio una “solución fraguada en un consenso de pasillo que no permitió conocer con claridad cuáles eran los fundamentos y propósitos del texto propuesto”. Sánchez Agesta, Luis, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, cit., nota 307, p. 324. En parecidos términos Blanco Valdés, Roberto L., “La reforma del Senado”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 151, 2005, pp. 41-46; y también, Fernández Segado, Francisco, “Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado”, *RDP*, núm. 42, 1996, pp. 35-53. Ahora bien, respecto al carácter representativo de tipo territorial, Alonso de Antonio sostiene que el artículo 69.1 constitucional desmiente totalmente este carácter representativo del Senado, pues de la forma como configura la Constitución la elección de los senadores se advierte que, al igual que el Congreso de los Diputados, aquél representa la totalidad del pueblo español. Así pues, para nuestro autor, el bicameralismo reconocido por el Constituyente de 1978 obedece a un simple “mimetismo histórico”, pues no encuentra otra razón de ser. Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Derecho constitucional comparado*, cit., nota 1148, pp. 390-392. En igual sentido, Ramón Punset encuentra que, a consecuencia de la inercia presentada durante el periodo de transición y al temor de los defensores del bicameralismo, así como la esperanza de contar con una representación territorial para las comunidades autónomas, se llegó a elaborar un “Senado híbrido, básicamente conservador, sumido, a fuerza de mestizajes, en la indefinición más absoluta”. Punset, Ramón, *Estudios parlamentarios*, cit., nota 1148, p. 29. Igualmente, Fernández Segado apunta que los territorios representados en la Cámara Alta no se corresponden de ninguna manera con las comunidades autónomas, sino más bien son las provincias las que se representan, pues son éstas las que abonan cuatro senadores cada una a la Cámara Alta, circunscribiéndose así el principio de representación territorial “al campo de las grandes proclamaciones retóricas”. Es por ello que nuestro autor concluye que la situación del Senado es un tanto patética, pues ésta queda “convertida en una dúplica distorsionada de la Cámara Baja”. Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, cit., nota 246, p. 575; y del mismo autor, “La construcción del Senado en el proceso constituyente”, *REP*, núm. 38, 1984, pp. 63-125. Por su parte, Santaolalla advierte que la expresión “representación territorial” contenida dentro del artículo 69.1 de la CE está dotada de todo, excepto de rigor y precisión, pues el territorio no es un sujeto con voluntad propia, luego entonces, no es un sujeto a representación. En todo caso, para él, lo que posiblemente quiere decir el citado artículo constitucional es que en esta Cámara se encuentran representadas las comunidades autónomas, pero concluye que “semejante interpretación constituye más una aspiración que una realidad constitucional”. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, cit., nota 314, pp. 36 y 37. Por último, al explicar Pérez Royo el desarrollo que ha tenido el parlamentarismo, no duda en señalar que tanto la institución de la Jefatura de Estado como la Cámara Alta son simples personajes dentro de un “paisaje”, ya que el efecto democratizador ha venido a simplificar notablemente el proceso político del régimen parlamentario, concluyendo de esta manera que la justificación de dichas instituciones no es otra que una puramente histórica. Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, pp. 388-391.

res términos al artículo 68 referente a la elección de los diputados.<sup>1155</sup> Sin embargo, donde sí se da en rigor una elección de representación de tipo territorial es en lo establecido por el artículo 69.5 CE, que señala que las comunidades autónomas designarán a un senador y a otro más por cada millón de habitantes dentro de su respectivo territorio. Dicha designación se realizará a través de la Asamblea Legislativa de la comunidad autónoma o su órgano colegiado superior, de acuerdo con lo que establezca su estatuto.<sup>1156</sup>

Ahora bien, anteriormente decíamos que el régimen parlamentario diseñado por la Constitución española de 1978 advierte un parlamentarismo racionalizado, al cual sintéticamente podríamos entender como aquella “técnica constitucional que busca la estabilidad del sistema político a través de diversos mecanismos cuya principal finalidad es el restablecimiento constante del equilibrio entre los órganos ejecutivo y legislativo”. Pero la racionalización parlamentaria se ha visto aun más acentuada ante el fortalecimiento de la posición del gobierno frente a las Cortes Generales; habilitada precisamente desde la propia Constitución española en un afán por estabilizar el gobierno al máximo, no sólo desde la facilidad para su formación, sino aún más por la dificultad para su cese a consecuen-

<sup>1155</sup> Efectivamente, pues de acuerdo al artículo 69.2 CE, en cada provincia se elegirán cuatro senadores por sufragio universal, libre, directo y secreto, por los votantes de cada una de ellas, según los términos que señale una ley orgánica. Esto último es para la situación del territorio peninsular. Ahora bien, en el caso insular los lineamientos constitucionales cambian. Para el caso de las provincias insulares el artículo 69.3 se constituirá una circunscripción para efectos de la elección a senadores, asignándosele tres a cada una de las islas mayores —Gran Canaria, Mallorca y Tenerife—, mientras que sólo se asignará un senador a las siguientes islas: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. Igualmente, el artículo 69.4 señala que las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán a dos senadores cada una de ellas.

<sup>1156</sup> En el Senado español, la actual VIII legislatura cuenta con 257 senadores, los cuales representan las siguientes fuerzas políticas: 122 senadores del G. P. Popular, 98 senadores del G. P. Socialista, 16 senadores del G. P. Entesa Catalana Progrés, 7 senadores el G. P. de senadores nacionalistas vascos, 6 senadores el G. P. Catalán en el Senado de Convergencia i Unió, 4 senadores el G. P. de senadores de Coalición Canaria y 4 senadores el G. P. Mixto. Habiendo sido electos bajo sufragio universal 207 senadores, mientras que 50 senadores fueron electos por designación de las comunidades autónomas. Fuente: <http://www.senado.es>. De acuerdo a estas cifras, es fácil advertir que la representación de tipo territorial en el Senado español es prácticamente inexistente, al tener una representación de este tipo solamente en una quinta parte del total de los integrantes en la Cámara Alta. Fuente: <http://www.senado.es/>.

cia de la pérdida de confianza parlamentaria, con el claro propósito de posibilitar los Gobiernos de Legislatura.<sup>1157</sup>

Quizás sea más conveniente señalar brevemente las características principales de la relación fiduciaria entre el Congreso de los Diputados y el gobierno a fin de comprender a cabalidad lo que aquí se afirma. Dicha relación comienza en el momento de la investidura del Presidente del Gobierno que realiza el Congreso de los Diputados.<sup>1158</sup> Así pues, luego de realizadas las elecciones y con posterioridad al conocimiento de los resultados electorales, el rey, previa deliberación que realice con todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso, propondrá a este último un candidato a la Presidencia del gobierno a través del presidente del Congreso (artículo 99.1 CE).<sup>1159</sup> Luego, el candidato propuesto expone al Congreso de los Diputados su programa de gobierno para efectos de solicitar a éste su voto de confianza (artículo 99.2 CE).<sup>1160</sup> Formado el

<sup>1157</sup> Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, "Gobierno", en González Encinar, J. J. (dir.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, p. 382.

<sup>1158</sup> Como hemos señalando, una característica fundamental en los sistemas parlamentarios es el elemento fiduciario entre el Parlamento y el gobierno, siendo precisamente el otorgamiento de confianza parlamentaria el acto por el que se forma el gobierno y que, como atinadamente señala Pérez Royo, es el que le dará la *legitimidad de origen* al manifestarle en forma expresa o implícita la confianza del Congreso en el gobierno, lo cual, por cierto, será indispensable para su formación. Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, p. 392. Por otra parte, en nuestra opinión tanto el acto de investidura u otorgamiento de confianza como el de exigencia de responsabilidad o pérdida de confianza no son propiamente mecanismos de control parlamentario, sino más bien el presupuesto y la consecuencia respectivamente de algunos de estos instrumentos exclusivos, por cierto, de la forma parlamentaria de gobierno.

<sup>1159</sup> En opinión del profesor Santaolalla, el artículo 99.1 CE "conlleva una buena dosis de indeseable rigidez", pues él encuentra estéril y poco pragmático que bajo el supuesto de una clara y evidente mayoría parlamentaria, el rey se encuentre obligado a abrir consultas con todos y cada uno de los "grupos políticos con representación parlamentaria". Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, cit., nota 314, pp. 314 y ss. En nuestra opinión consideramos que la postura del profesor Santaolalla es en cierta medida radical. Y es que si efectivamente el rey tiene delimitada su actuación en el proceso de formación de la candidatura del presidente del Gobierno, ello es con el ánimo de prever situaciones extremas, lo cual es un signo más de la racionalización del sistema parlamentario. Sin embargo, ante la situación planteada por nuestro autor, consideramos que la figura moderadora del rey debe de igual manera atender las opiniones de los representantes de los grupos políticos a modo de cortesía, pues, a final de cuentas, los derechos de las minorías deben de ser reconocidos desde el momento mismo de la formación de dicha candidatura.

<sup>1160</sup> El otorgamiento de confianza debe ser realizado de forma expresa y mediante un procedimiento especial en el seno del Congreso de los Diputados. En este sentido, tal y co-

gobierno, el presidente podrá designar y remover libremente a sus ministros y demás miembros de su gobierno (artículo 100 CE); el gobierno responde solidariamente por su gestión política ante el Congreso de los Diputados (artículo 108 CE), con lo cual, este último podrá exigir la responsabilidad colectiva del gobierno, siempre que así lo desee, a través de una moción de censura validada por una mayoría absoluta (artículo 113.1 CE).

Ahora bien, en esta última cuestión radica el nudo gordiano de la relación *racionalizada* entre estos dos poderes: la mayoría calificada —de la cual habla el artículo 113.1. CE— contrasta completamente con la mayoría simple exigida para la cuestión de confianza planteada por el presidente de gobierno ante el Congreso sobre su programa político o sobre una declaración de política general, según lo establecido por el artículo 112 CE.<sup>1161</sup> Y por si esto no fuera poco, la Constitución le ha otorgado al gobierno el fuerte mecanismo de la disolución anticipada —bien del Congreso de los Diputados, del Senado o de las Cortes Generales bajo su estricta responsabilidad (artículo 115.1 CE)—, a fin de atemperar posibles actitudes de frivolidad u hostilidad por parte del Parlamento.<sup>1162</sup> En

mo lo observa el profesor López Guerra, el pronunciamiento de la confianza parlamentaria conoce de dos procedimientos. El primero sería aquel denominado como procedimiento *ordinario* y que es regulado por el artículo 99 CE (procedimiento de investidura), mientras que el segundo sería de carácter *extraordinario*, consecuencia de una moción de censura que incluiría a un candidato a la Presidencia del Gobierno y que está establecida en el artículo 113 CE. López Guerra, Luis, “Investidura de presidente de Gobierno”, en Aragón, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, t. II, p. 197. Asimismo, es de señalarse que en España el pronunciamiento debe ser *expreso*, es decir, “el acto parlamentario que hace explícita la confianza inicial con que parte el gobierno, se diferencia así de la investidura presunta o implícita”, como ocurre en los sistemas parlamentarios de Inglaterra, Noruega, Dinamarca o los Países Bajos entre otros. Garrarena Morales, Ángel, “Investidura”, en González Encinar, J. J. (dir.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, p. 464.

<sup>1161</sup> Sin embargo, como bien dice el profesor Fernández Segado, desde una visión de estricta coherencia lógico-jurídica carecería de sentido que un presidente del Gobierno pudiese ser investido tan sólo con el respaldo de la mayoría simple de los diputados y ya en el desempeño de sus funciones necesitase, para ver ratificada esa confianza, una mayoría cualificada. Fernández Segado, Francisco, “La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política”, *REDC*, núm. 21, 1987, p. 74.

<sup>1162</sup> Por *disolución* debemos entender aquella “facultad concedida al Poder Ejecutivo en virtud de la cual se anticipa la expiración del mandato parlamentario y la actuación de las Cámaras”. Gil-Robles, José María y Pérez-Serrano, Nicolás, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, cit., nota 579, p. 92. La disolución del Parlamento es otro

suma, todo este procedimiento de otorgamiento y pérdida de confianza parlamentaria ha sido diseñado con la finalidad de crear gobiernos estables,<sup>1163</sup> pues, evidentemente, la mayoría exigida para la moción de censura es mucho más agravada en comparación con la atenuada mayoría que se exige para que la cuestión de confianza planteada por el gobierno prospere.

Asimismo y por último, conviene señalar que la estructura y funciones del Gobierno como órgano constitucional diferenciado y como entidad propia están reguladas en el Título IV de la Constitución española de 1978. En este sentido, es un hecho sin precedentes, no sólo en el constitucionalismo español, sino de prácticamente cualquier texto constitucional que haya adoptado la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno, la regulación del gobierno específicamente como un órgano separado e independiente del rey, lo cual significa, ni más ni menos, el reflejo de la realidad política y jurídica del momento de su elaboración al delimitar claramente la figura y unión propias del rey, por un lado, y del gobierno por otro.<sup>1164</sup>

El artículo 97 CE encomienda al gobierno, como órgano constitucional, la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado; así como la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Sería un dislate, sin embargo, exponer ahora las causas por las que en la actualidad el Gobierno no es un mero *ejecutor* de la voluntad parla-

elemento más del *parlamentarismo racionalizado*, el cual vendría a ser, como bien dice el profesor Lucas verdú, el último recurso con el que cuenta el gobierno frente a una Cámara hostil que le niega su confianza, o el medio que utiliza la propia Cámara por medio de su autodisolución, con el fin de alcanzar una mayoría más eficaz de la que posee, pues, a fin de cuentas, “la idea de la armonía y el equilibrio preside la concepción clásica de la disolución del Parlamento”. Lucas Verdú, Pablo, “La disolución del Parlamento y la voluntad popular”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 4, 1985, t. XC, pp. 9-27. Este es el tipo de *disolución discrecional* que —a diferencia de la *disolución automática* para los supuestos de los artículos 99.5 CE y 168.1 CE— se encuentra contemplada en el artículo 115 constitucional, y que faculta al presidente del Gobierno para disolver las Cortes o cualquiera de las Cámaras, previa deliberación con el gobierno y bajo su estricta responsabilidad. Martínez Sampere, Eva, “Disolución”, *Diccionario del sistema político español, cit.*, nota 722, p. 220.

<sup>1163</sup> Punset Blanco, Ramón: Voz “Congreso de los Diputados”, *Temas básicos de derecho constitucional, cit.*, nota 498, p. 70. También Garrorena Morales, Ángel: Voz “Parlamento”, en *ibidem*, p. 66.

<sup>1164</sup> Figueruelo Burrieza, Ángela, *Consideraciones sobre el gobierno de legislatura en el sistema parlamentario español, cit.*, nota 240, pp. 28 y 29.



mentaria, ya que, tal y como lo advierte Solozábal Echavarría: “no parece necesario insistir en el cambio de escenario político que hace inmanejable la tesis de un gobierno débil o limitado a ejecutar las leyes, pues las características del Estado de nuestro tiempo han puesto de relieve la inexactitud de la comprensión meramente ejecutiva del gobierno”.<sup>1165</sup> Por lo tanto, quizás sea más exacto considerar que el sistema parlamentario español, aun cuando conserva intacta la estructura de la Monarquía parlamentaria como forma política, estaría introduciendo una práctica política de corte presidencialista más propia del parlamentarismo de canciller o de primer ministro, lo que podría denominarse como un “parlamentarismo presidencial”.<sup>1166</sup> De ahí que se afirme rotundamente que ahora es el Gobierno y no el Parlamento quien detenta la centralidad política en el sistema parlamentario español.<sup>1167</sup>

Ya para terminar, como se ha podido observar, es evidente que el proceso de formación del régimen parlamentario ni ha sido elaborado por una teoría política ni mucho menos se trata de un dato histórico, sino que a lo sumo se puede considerar que luego de un largo desarrollo evolutivo, en el que se van adoptando nuevas características a la vez que se abandonan otras, la forma parlamentaria logra alcanzar por fin su constitucionalización. Entonces, si pudiésemos hablar de “algunos elementos para una teoría del régimen parlamentario”, uno de ellos sería sin duda la idea de la posición central del Parlamento en cualquier sistema parlamentario, ya que, aún cuando pudiese existir algún tipo de legitimación material del Ejecutivo en razón de sus funciones capitales propias del Estado social,<sup>1168</sup> es el Parlamento quien formalmente legitima la actuación del

<sup>1165</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, “El Estatuto del gobierno y su configuración efectiva como órgano del Estado”, en Aragón, Manuel y Gómez Montoso, Ángel (coords.), *El gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 70.

<sup>1166</sup> Aragón Reyes, Manuel, “Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales”, *op. cit.*, nota 390, p. 46.

<sup>1167</sup> Entre los que podríamos mencionar: Fernández Sarasola, Ignacio, *La función de gobierno en la Constitución española de 1978*, *cit.*, nota 387, p. 130. Torres del Moral, Antonio, *Principios de derecho constitucional español*, *cit.*, nota 330, p. 223. Pérez Francesch, Joan Lluís, “El liderazgo político y la preeminencia institucional del presidente...”, *op. cit.*, nota 387, pp. 63 y 76. López Guerra, Luis, “La regulación constitucional del gobierno...”, *op. cit.*, nota 386, p. 15.

<sup>1168</sup> Ésta es la posición del profesor López Guerra, para quien la centralidad del gobierno en el sistema político español se ha visto abonada por el hecho de que la fuente de

gobierno. Asimismo, otro elemento sería la idea de un gobierno que en función a la relación fiduciaria que le une al Parlamento estaría sometido a un constante control por parte de los representantes del pueblo, es decir, por el órgano que le dio vida. Pero un último elemento que conviene recordar sería la idea de que la forma parlamentaria es una versión moderada o *souple* del principio de separación de poderes, lo cual significa que la posición central del Parlamento no ha de convertir al gobierno en apéndice o mero instrumento de ejecución de la voluntad del Parlamento, sino más bien que el gobierno es un órgano autónomo con competencias específicas, no delegado aunque sí sometido a control y a quien le compete la dirección política del Estado por más que para su ejercicio necesite de la colaboración parlamentaria.<sup>1169</sup>

En conclusión, el sistema parlamentario es una forma de gobierno cuya construcción se debe a un proceso consuetudinario basado en tradiciones y convenciones, en el que luego de un proceso histórico y la constitucionalización del mismo, así como de su ulterior racionalización, se ha podido aprehender una idea de éste lo más parecida a un concepto dogmático. Lo que queda claro, sin embargo, es que teóricamente la forma parlamentaria de gobierno es un sistema basado en el contrapeso y la mutua limitación de los poderes. Si se afirma o, lo que es peor, se acepta que en la forma parlamentaria de gobierno, y concretamente el paradigma español, se produce una fáctica confusión de poderes entre el gobierno y la mayoría parlamentaria sin más, entonces no sólo estaríamos olvidando que la ilustración plástica de cualquier forma democrática de gobierno es la lucha contra las inmunidades del poder, y más aún, que originalmente la forma parlamentaria de gobierno no fue más que la lucha en contra del poder del rey, y posteriormente en contra de los mi-

legitimación del Ejecutivo se ha visto transformada ante la asunción de nuevas funciones gubernamentales, amén de otras, cuya actuación está encomendada tanto al Ejecutivo como al Legislativo y que presentan zonas de dudosa precisión con respecto de hasta dónde llegan las competencias restrictivas de Parlamento y gobierno; lo cual se ha correspondido con un mayor acercamiento a la legitimación democrática directa, reduciendo, o incluso desapareciendo, la legitimación derivada propia del parlamentarismo clásico. López Guerra, Luis, “Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del gobierno...”, *op. cit.*, nota 397, pp. 86 y 97. Y de él mismo: “La función de control de los parlamentos: problemas actuales”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, *cit.*, nota 301, p. 238.

<sup>1169</sup> Solozábal Echavarría, Juan José, “El régimen parlamentario y sus enemigos...”, *op. cit.*, nota 366, pp. 47 y 48.

nistros del rey. Pero la última y definitiva etapa histórica de esta forma de gobierno llega con su constitucionalización racionalizada, cuya constante es el equilibrio entre uno y otro poder a través de mecanismos tendencialmente idóneos para esa labor, tales como la moción de censura o la disolución anticipada del Parlamento.

Lo que subyace en toda esta reflexión, es que la forma parlamentaria de gobierno está construida a base de ideas, o mejor dicho, de ideales. La forma parlamentaria no puede ser entendida como una teoría acabada, es decir, completamente definitiva y que, en consecuencia, no acepta imposiciones dogmáticas; a lo sumo, su única imposición a lo largo de la historia, inclusive rayando en la intransigencia, ha sido la limitación del poder. Por último, una característica más de la forma parlamentaria de gobierno —que no se ha mencionado anteriormente, muy a propósito—, es su capacidad de adaptación a nuevas realidades político-sociales. Por lo tanto, si el sistema parlamentario español se decanta por un parlamentarismo mayoritario y, a la vez, advierte la imposibilidad del control parlamentario de gobierno clásico —pero no dogmático—, entonces, no cabe duda que el régimen parlamentario ha sufrido una *mutación* —muy propia de su característica de adaptación—, pero ello no es óbice para que el gobierno encuentre limitaciones por parte de los representantes populares o, mejor dicho, de un sector de ellos. En definitiva, las circunstancias actuales hacen que el control parlamentario se presente en un panorama institucional completamente diferente al tradicional, lo cual hace que la contraposición no sea ya entre el gobierno y las Cortes Generales, sino por la que dibujan la mayoría del gobierno y las minorías parlamentarias.<sup>1170</sup>

### 3. *El sistema presidencial mexicano*

En México, en la Constitución Federal de 1824 se estableció por vez primera la forma presidencial de gobierno, resultando evidente que tanto la Constitución norteamericana de 1787<sup>1171</sup> como la Constitución españo-

<sup>1170</sup> Requejo Pagés, Juan Luis, “Las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales”, *op. cit.*, nota 401, p. 87.

<sup>1171</sup> Efectivamente, tanto el sistema *federal* como el sistema *presidencial* norteamericano han sido un referente fundamental en todos los trabajos constituyentes en México, pues ciertamente en su género son los modelos puros por antonomasia. De forma que el

la de Cádiz de 1812<sup>1172</sup> tuvieron una importante influencia en la redacción del texto mexicano. Pero, más sintéticamente, se puede afirmar que en México, a lo largo de su historia, desde nación independiente hasta la

sistema presidencial puro lo encontramos a partir de la Constitución norteamericana de 1787, en donde influenciados por una figura de poder unipersonal como el rey de Inglaterra o el gobernador de Nueva York, se propone la figura de un presidente como un poder con suficiente energía para conservar la unidad de la nación americana. AA. VV., *El Federalista*, núm. LXIX, *cit.*, nota 665, p. 291. En el mismo sentido, al analizar Ogg y Ray las intenciones que tuvieron los creadores de la Constitución norteamericana de 1787 —al igual que creadores del modelo presidencial—, encontraron que el esfuerzo por parte de los *founding fathers*, para crear una presidencia fuerte, efectiva y limitada, tuvo un resultado aún más trascendental de lo previsto: “ellos no tenían idea de que estaban creando una oficina destinada a convertirse en la más poderosa nunca conocida en una democracia”. Ogg, Frederic y Ray, Orman, *Introduction to American Government*, Nueva York, Appleton-Century, 1951, p. 398. Friedrich traduce la magnitud que reviste a la figura presidencial norteamericana en un liderazgo, pues “el presidente se ha convertido en el punto focal, en el centro neurálgico del sistema político norteamericano, viniendo a ser el tipo ideal de líder democrático”. Friedrich, Carl, *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, t. II, p. 267. Por otra parte, es interesante el análisis que realiza James McGregor acerca de este tópico. Él señala, por ejemplo, que los *founding fathers* se cuestionaban cómo debía ser configurado el poder del presidente?, ¿cuánto debería durar en su cargo?, ¿cuánto poder debía tener?. La respuesta a éstas y otras cuestiones fue elaborada por Hamilton, quien proponía un “Ejecutivo con una energía tal, que fuera la característica principal de un buen gobierno”. Sin embargo, su propuesta fue desechada en un principio. Pero la gran influencia de Hamilton se hizo evidente en el momento en que “la convención en el texto original dejó el Poder Ejecutivo y su forma de organizaciones un tanto indefinidas, en comparación con la larga lista de poderes perfectamente específicos y la composición de dos cámaras del Congreso”. De todo esto se infiere que el poder del presidente se fue adquiriendo con el paso del tiempo, pues “el Poder Ejecutivo tendría que adoptar la configuración que le impartieron los primeros hombres que la ocuparon”. Es así como se comprueba la gran aportación del sistema presidencial norteamericano al constitucionalismo. McGregor Burns, James, *Gobierno presidencial*, México, Limusa, 1967, pp. 21-27. En el mismo sentido, pero señalando como el causante de la mutación que en la práctica sufrió la institución presidencial en los Estados Unidos, a las condiciones políticas posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1787. Martínez Sospedra, Manuel, *Las instituciones del gobierno constitucional. Sistemas de gobierno y órganos constitucionales*, Valencia, Fundación Universitaria San Pablo, 1994, p. 78. Sobre la creación, evolución, atribuciones y funciones del cargo de presidente en los Estados Unidos, véase Corwin, Edward, *El Poder Ejecutivo, función y poderes 1787-1957*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1957.

<sup>1172</sup> Sobre la influencia de la Constitución gaditana en el constituyente mexicano, véase el excelente trabajo de Estrada Michel, Rafael, *Monarquía y nación entre Cádiz y Nueva España*, México, Porrúa, 2006.

actual Constitución vigente de 1917 se ha reconocido el sistema presidencial como forma de gobierno.<sup>1173</sup>

Según la concepción del modelo presidencial puro, éste sería aquel en donde existe un jefe del Estado, o sea el presidente, que es electo popularmente y que no puede ser despedido durante un periodo pre-establecido, y encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que él mismo designa. Ahora bien, de estos elementos que conforman dicha definición se desprende —tal como sucede en el modelo presidencial norteamericano— que la titularidad del Poder Ejecutivo radica en el presidente, el cual se convertirá en el jefe de Estado y de gobierno de la nación.<sup>1174</sup> De acuerdo con esta breve definición del sistema presidencial, podemos considerar que la ley fundamental mexicana configura un sistema presidencial puro, al ser el presidente de la República tanto el jefe de Estado como de gobierno.

<sup>1173</sup> Sobre la génesis del sistema presidencial en la Constitución mexicana de 1824, véase Carrillo Prieto, Ignacio, “El Poder Ejecutivo en las constituciones de la Independencia mexicana”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977. Valadés, por su parte, sostiene que el presidente Carranza advirtió una carencia de partidos políticos, razón por la cual se debió optar por un Ejecutivo fuerte. Valadés, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM, 2002, p. 123. El engrandecimiento en las facultades del presidente de la República en México viene dado a raíz de la Constitución del 17, pues el constituyente trató de crear un gobierno fuerte, evitando así que se encontrara a merced del Legislativo, tal y como había sucedido anteriormente. De forma que se creó un gobierno con amplias facultades reconocidas en la ley, y que estaría legitimado por un Estado de derecho, denominado por Rabasa como una “dictadura constitucional”. Calderón, José María, *Génesis del presidencialismo en México*, México, El Caballito, 1972, pp. 107 y ss. En parecidos términos encontramos la opinión del ex presidente De la Madrid, quien señala que “el origen de los amplios poderes con que cuenta el Jefe del Ejecutivo en México, se debe principalmente a dos factores: las posturas que según una 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”. Y el segundo factor sería la idea de dotar al “Estado mexicano de elementos que le permitieran consolidar y defender la independencia nacional, sobre todo considerando el gran desequilibrio de poder y fuerza que existe entre México y su vecino del Norte, y la historia y amenazas constantes de intervenciones políticas y militares por parte de los Estados Unidos”. De la Madrid, Miguel, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa, 1999, p. 44.

<sup>1174</sup> Pues tal y como ha observado Sartori, en el sistema *presidencial* se encuentran obligadamente estos tres elementos a cubrir —al menos en la práctica—, pero ello no obsta para que en diversos estados con este modelo se pueden dar ausencias de cualquiera de estos elementos o “criterios definitorios de un sistema presidencial”. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994, pp. 97-115.

Sin embargo, es necesario recordar que al menos hasta el año 2000, la forma de gobierno en México evidenció una situación en la práctica un tanto peculiar, pues éste fue un sistema de gobierno con cariz presidencialista, distinción que, siguiendo a Duverger: “constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente”.<sup>1175</sup> De esto se desprende que la forma de gobierno mexicana se encontró, por decirlo de alguna manera, sesgada de la concepción por antonomasia del régimen presidencial puro. Es decir, en México fue tal la preponderancia del presidente que éste no encontró otro freno que su misma moderación o la tutela del ejército,<sup>1176</sup> al igual que ostentaba facultades más allá de las designadas por la propia Constitución, y que atinadamente fueron denominadas por el profesor Carpizo como las “facultades metaconstitucionales” del presidente.<sup>1177</sup> Por tal motivo, Vargas Llosa no dudó en definir a México como “la dictadura perfecta”.<sup>1178</sup> O más sugestiva aún fue la afirmación hecha por el ex presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), quien planteó que “el presidente de los Estados Unidos tiene su poder más limitado que el presidente de México, en términos relativos”<sup>1179</sup> —lo cual no merece mayor comentario—. Ésta es la razón por la cual la institución

<sup>1175</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, cit., nota 6, p. 213. A este fenómeno Loewenstein lo ha denominado *neopresidencialismo*; fenómeno que encuentra su origen en el bonapartismo, y por el cual se debe de entender “un régimen político en el cual, a través de determinadas instituciones constitucionales, el jefe de gobierno —el presidente— es superior en poder político a todos los otros órganos estatales. A ningún otro órgano le está permitido elevarse a la categoría de un detentador del poder auténtico capaz de competir con el monopolio fáctico del presidente o de controlarlo”. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, cit., nota 6, p. 85.

<sup>1176</sup> Por ejemplo, Jacques Lambert encontraba similitudes tanto en el sistema mexicano como en el argentino, pues dice que en ambos sistemas el Congreso se encuentra limitado en su actividad principal. Es decir, la actividad legislativa, puesto que la mayoría de las iniciativas de ley corrían a cargo del jefe del Ejecutivo, inclusive cuando la Constitución restringe la delegación legislativa en determinados casos. Así también señala que el órgano judicial encargado de vigilar la constitucionalidad de las leyes, vacila en aplicar medios de control jurisdiccional en contra del presidente, argumentando cuestiones de naturaleza netamente política. Lambert, Jacques, *América Latina*, Barcelona, Ariel, Barcelona, 1970, p. 516.

<sup>1177</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

<sup>1178</sup> *Excelsior*, 25 de junio del 2000.

<sup>1179</sup> Madrid, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, cit., nota 1173, p. 45.

del control parlamentario tuvo prácticamente una nula aplicación en el constitucionalismo mexicano hasta finales del siglo XX, pues debemos hacer la aclaración de que hasta el 2000, año en que se produjo la alternancia del poder en México, entre el partido hegemónico enraizado en el poder por más de 70 años (PRI)<sup>1180</sup> y el partido histórico de oposición (PAN), se comienzan a vislumbrar señales de limitación de los poderes constituidos en México.

En efecto, en un sistema presidencial se asegura la independencia al máximo de los poderes mediante el principio de división de los mismos, ya que entre sus características podríamos enumerar que el presidente es elegido de manera directa, libre y secreta por el pueblo, y se convierte en el jefe de Estado y de Gobierno,<sup>1181</sup> por lo que su cargo no depende de la confianza del Parlamento, y con lo cual éste no puede remover a aquél, pero tampoco el presidente puede disolver el Parlamento —tal y como ocurre en el sistema parlamentario—, y, por último, los ministros de Estado son designados directamente por el presidente, siendo responsables sólo ante él. En definitiva, la separación de poderes se percibe con mayor nitidez al estar perfectamente delimitadas y asignadas las tareas de cada uno de los poderes por la Constitución. Sin embargo, esta virtual separación desaparece cuando se observa que el diseño de este sistema obliga que, para la realización de muchas de las atribuciones conferidas por la constitución, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo lleguen a puntos de encuentro, dándose así una situación de colaboración —más no de dependencia— entre estos dos órganos.<sup>1182</sup>

<sup>1180</sup> De ahí que, por ejemplo, Enrique Krauze, en su obra *La presidencia imperial*, describiera el sistema político mexicano como un “modelo hermenéutico”, pues —según él— dicho sistema vendría a ser un sistema político solar, en donde todos los actores, tanto políticos como sociales y económicos “giran alrededor del sol presidencial-priísta con diversos grados de subordinación”. Krauze, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets, 1997, p. 16.

<sup>1181</sup> De ahí que García-Pelayo señale que el origen democrático del presidente es lo que lo inviste de una “*auctoritas*” y de fuertes poderes respecto a otros órganos del Estado”. García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, cit., nota 23, p. 190.

<sup>1182</sup> El profesor Carpizo sintetiza de manera clara lo que serían las características esenciales en el sistema presidencial: “a) La separación de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo es nítida sólo desde el punto de vista de que cada uno de ellos es electo por el voto popular, origen de su popularidad. Es decir, el Congreso, como regla general, no designa, directa o indirectamente, al presidente. Ni la original de Estados Unidos de América intentó una división tajante de poderes. Al respecto, existen múltiples

Por el contrario, el presidencialismo encuentra la fuerza de su razón de ser en el momento en que los poderes del presidente comienzan un proceso de ensanchamiento desmedido, y que lo convierte automáticamente en el eje central del sistema político. De esta manera se sitúa en el vértice de la pirámide en la toma de decisiones políticas con trascendencia para los demás poderes estatales. En pocas palabras, se convierte en el líder político de la nación que todo lo puede. Sin embargo, ciertamente este proceso de mutación en la detentación del poder en el sistema político mexicano, surge primeramente de la asignación de amplias facultades al Ejecutivo, ya que el constituyente mexicano del 16-17 fortaleció la figura presidencial frente al Poder Legislativo. Tendencia a nivel mundial que sería firmemente señalada por Guetzévitch, quien comprendía perfectamente que “el verdadero sentido del régimen democrático exigía el fortalecimiento del Ejecutivo”.<sup>1183</sup> Por ello se puso en marcha un movimiento de revisión y creación de diversas constituciones, en ambos lados del Atlántico, con la intención de racionalizar las relaciones entre los detentadores de los poderes estatales.

ejemplos como la intervención del Ejecutivo en el procedimiento de elaboración de la ley con su facultad de veto; b) los periodos para los cuales son electos, tanto el Legislativo como el Ejecutivo, son fijos y, en principio, uno de ellos no puede modificar el periodo del otro y, c) existen entre esos dos poderes controles mutuos, los que son diversos de aquellos que se dan en un sistema parlamentario”. Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, *op. cit.*, nota 5, p. 66. También sobre las características del sistema presidencial puro, véase a Friedrich, Carl, *Gobierno constitucional y democracia*, *cit.*, nota 1171, t. II, pp. 267-275. De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, *cit.*, nota 59, pp. 303 y 304 y 444-449. Burdeau, George, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Nacional, 1981, pp. 219-223. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, *cit.*, nota 6, pp. 210-219. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, *cit.*, nota 99, pp. 240 y 241. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, *cit.*, nota 222, pp. 525-533. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, *cit.*, nota 6, pp. 130-141.

<sup>1183</sup> A esta conclusión llega Guetzévitch luego de señalar que en las democracias modernas ya no existe una pugna entre el Parlamento y el poder real, sino que ahora, el “verdadero sentido del régimen democrático exige el fortalecimiento del Ejecutivo, que hace de este hecho un poder más fuerte, más intenso que el de la tradicional Monarquía y el de los antiguos ministros de la Corona”. Por ello, para él, el Ejecutivo es una parte imprescindible en el proceso legislativo, ya que para que el órgano legislativo realice el acto típico de sus facultades constitucionales, éste se tendrá que ayudar de los medios técnicos con que cuenta el Ejecutivo. Mirkiné-Guetzévitch, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, *cit.*, nota 829, p. 202.



En efecto, previamente esta tendencia había marcado una ruta a seguir para el constituyente mexicano del 16-17, tal y como lo apunta Rabasa, al señalar que el constituyente “en cuanto a los poderes federales, no quiso que el Legislativo fuera un mero instrumento del Ejecutivo, pero tampoco, por las funciones de que el primero estaba dotado en la Constitución del «57», estorbara o hiciera embarazosa la marcha del segundo”.<sup>1184</sup> De ahí que se afirme que el texto constitucional, producto de aquel constituyente, llegó a racionalizar las relaciones existentes entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Pero esta intención por parte del constituyente se fue alejando cada vez más de los motivos que se razonaron durante el proceso constituyente. Al término de la Revolución mexicana, y con una nueva Constitución, la calma aún no estaba del todo presente, pues sucedieron infinidad de acontecimientos con el único objetivo de alcanzar la máxima magistratura del país; acontecimientos que, por cierto, solamente crearían crispación entre la clase política, pero sobretodo entre la población. Esta situación fue mitigada con la llegada al poder del General Calles, quien se convirtió en el *caudillo* que hizo el llamado de pasar del “estado de las armas al estado de las instituciones”, creándose de esta manera el Partido Nacional Revolucionario (PNR), y que posteriormente, en 1946, se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional (PRI); institución llamada a convertirse en el contenedor de la familia política mexicana por más de siete décadas.<sup>1185</sup> Quizá sea este hecho el más sugerente a fin de comprender el

<sup>1184</sup> Rabasa, Emilio, *Historia de las constituciones mexicanas*, México, UNAM, 2000, p. 97. El constituyente de 1824 tomó de la Constitución norteamericana de 1787 los principios fundamentales, mientras que de la española de Cádiz de 1812 “algunos elementos como el refrendo ministerial, las relaciones del Ejecutivo con el Congreso, y varias de las facultades concedidas al presidente de la República”. Madrazo nos recuerda también que la estructura de gobierno en el sistema mexicano ha conservado la forma de gobierno que se estableció en 1824, salvo algunas modificaciones que se le han hecho a la institución presidencial. Madrazo, Jorge, “El sistema constitucional mexicano”, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 585. Entre las modificaciones hechas al sistema presidencial mexicano encontramos que mientras que en la Constitución de 1857 se reconocía la elección indirecta del presidente de la República a través del Congreso General, restándole así importancia a la investidura presidencial, la Constitución de 1917 decidió modificar dicha disposición, y reconoció la elección directa del presidente de la República, por considerar que el Ejecutivo se encontraba a merced del órgano Legislativo. Calderón, José María, *Génesis del presidencialismo en México, cit.*, nota 1173, pp. 114 y ss.

<sup>1185</sup> En opinión de Valencia Carmona: “el sistema político mexicano descansó durante mucho tiempo en principios y reglas que, sin desconocer que estuvieron sujetos a una di-

poder del presidente en México, pues al ser éste el jefe supremo de dicha organización, todas las postulaciones para candidatos —desde el sucesor en la presidencia de la República, hasta los alcaldes locales, pasando obviamente por los legisladores federales y los respectivos gobernadores— eran decisiones tomadas única y exclusivamente por él. De ahí que resulte evidente la ausencia de controles políticos del órgano legislativo sobre la actividad gubernamental, así como también los que se desprenden del modelo federal (controles verticales).<sup>1186</sup>

Ahora bien, fue a partir del segundo cuarto del siglo XX, cuando el sistema político mexicano comenzó ese proceso de fortalecimiento del Ejecutivo —auxiliado en todo momento por un partido oficial convertido *de facto* en una secretaría de elecciones—, pues, con el poder otorgado

námica constitucional, consistían básicamente en un Poder Ejecutivo fuerte, como centro de gravedad, dotado de heterogéneas y extensas facultades tanto constitucionales como «metaconstitucionales» o «poderes de hecho». Valencia Carmona, Salvador, “Hacia un nuevo sistema político y constitucional”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 8, enero-junio de 2003, pp. 161 y 162. Por su parte, Enrique Krauze sostiene que la configuración del sistema político mexicano comenzó al término de la Revolución mexicana, pues se decía que el “Estado era la emanación de la Revolución”. Es decir, el Estado encontró su legitimación en la semántica de los líderes revolucionarios por un lado, y por el otro, en la tradición imperial del periodo virreinal y del porfirismo. Krauze, Enrique, *La presidencia imperial*, *cit.*, nota 1180, p. 29. Para Roderic Ai, es inaceptable asumir que el partido oficial del gobierno (PRI) durante casi todo el siglo XX tuvo autoridad política sobre el sistema político mexicano, pues para él, dicho partido no podía dirigir o condicionar la actividad del Ejecutivo puesto que el primero depende de este último. Ai Camp, Roderic, *La política en México*, México, Siglo XXI, 1995, pp. 185 y ss. Esta última opinión no la compartimos, pues como hemos hecho mención en el texto, el sistema político mexicano tuvo vigencia debido a diversas circunstancias, entre ellas el activismo político del PRI, tal y como lo señala el profesor Carpizo al hablar de la facultad metaconstitucional del presidente de la República como jefe supremo de su partido. De manera que la discusión no se centra en si el partido fue el contenedor o no de la actividad gubernamental, sino que dicho instituto político fue contenido dentro del sistema político mexicano.

<sup>1186</sup> Carpizo, Jorge, “México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?”, *op. cit.*, nota 43, p. 53. Madrazo, Jorge, *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1981, p. 52. El fenómeno de la sucesión presidencial en México ha sido objeto de innumerables estudios, debido a su amplia complejidad y repercusión dentro del sistema político mexicano. Al respecto, es obligada la obra de Cossío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1975. Pero especialmente sobre las sucesiones presidenciales durante el último cuarto del siglo XX en México, véase Castañeda, Jorge, *La herencia: arqueología de la sucesión presidencial*, México, Alfabuara, 1999 y Vera, David Manuel, *El presidencialismo mexicano en la modernidad*, México, Porrúa, 1989.

por la Constitución y el adquirido como *dueño sexenal* del partido oficial, estaban dadas las condiciones necesarias para que durante los siguientes setenta años México adoleciera de un presidencialismo fuera del alcance de cualquier limitación y control del poder. De ahí que Cossío Díaz no dudara en señalar que “el predominio del titular del Ejecutivo llegó a ser verdaderamente relevante, que buena parte de las iniciativas de ley hubieran sido presentadas por él y el sentido de las normas jurídicas se establecía, en buen número de casos, a partir de las determinaciones expresadas por él en la correspondiente exposición de motivos”<sup>1187</sup> —demasiado sugerente ésta última opinión—. Igualmente, por su parte, el profesor Carpizo consideraba que el problema no desaparecería si no se corregían antes algunas cuestiones de fondo, pues “el gran problema del sistema presidencial mexicano era la falta absoluta en la realidad de controles y el desequilibrio colosal que se da entre los poderes en México”.<sup>1188</sup> Ciertamente, podemos afirmar que luego de la transición política, iniciada con posterioridad a las elecciones federales de 1997, se ha logrado evolucionar de manera significativa en materia de control y equilibrio de los poderes federales. Sin embargo, no cabe duda que esta evolución no ha sido suficiente.

Igualmente, debemos mencionar los tres poderes constitucionales reconocidos en el texto constitucional mexicano. Así pues, por principio de cuentas, encontramos a un Poder Ejecutivo que descansa en las manos del Presidente de la República, el cual es elegido directamente por los ciudadanos y cuyo mandato tiene una duración de seis años (artículo 80 constitucional). Entre sus facultades están la de nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado y altos cargos gubernamentales, así como dirigir la política exterior, y ser el jefe supremo de las fuerzas armadas, entre otras más (artículo 89 constitucional). Por otra parte, está el poder Legislativo, que se hace representar por un órgano colegiado— denominado Congreso de la Unión —en el que se reúnen tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, es decir, su modelo es bicameral (artículo 50 constitucional). La Cámara de Diputados se conforma por 500 diputados cuyo mandato será de tres años. De ellos, 300 diputados

<sup>1187</sup> Cossío Díaz, José Ramón, “La representación constitucional en México”, *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, 2000, pp. 69 y 70.

<sup>1188</sup> Carpizo, Jorge, “México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?”, *op. cit.*, nota 43, p. 52.

son elegidos bajo el principio de mayoría relativa, en igual número de distritos en que se encuentra distribuido el país para fines electorales, mientras que los otros 200 diputados restantes son elegidos bajo el principio de representación proporcional, teniéndose en cuenta las listas que registran los partidos políticos asignadas a las cinco circunscripciones políticas en que se divide el país, igualmente con fines electorales (artículos 51 y 52 constitucionales).<sup>1189</sup> La Cámara de Senadores se conforma por 128 miembros. Para lo cual, cada una de las entidades federativas elegirá a través de sus ciudadanos a dos senadores bajo el principio de mayoría relativa, mientras que de las listas que presenten los partidos políticos, se tomará al candidato de la fórmula que haya quedado en segundo lugar, es decir, a la primera minoría. Posteriormente, los últimos 32 senadores se asignarán de acuerdo a la lista nacional única que se haya registrado para los efectos de senadores de representación proporcional (artículo 56 constitucional).<sup>1190</sup> Así pues: “la función vertebral del Congreso de la Unión reside en la participación que tiene tanto en el procedimiento legislativo común como en el procedimiento especial de reforma del texto constitucional”.<sup>1191</sup> Y, por último, está el Poder Judicial de la Federación, el cual se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de

<sup>1189</sup> La Cámara de Diputados en la actual LX Legislatura (2006-2009) se encuentra conformada políticamente de la siguiente manera: el Partido Acción Nacional (PAN) por 207 diputados; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) por 127 diputados; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) por 106 diputados; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) por 17 diputados; el Partido Convergencia Nacional (PCN) por 16 diputados; el Partido del Trabajo (PT) por 11 diputados; el Partido Nueva Alianza (PANAL) por 9 diputados; el Partido Alternativa por 5 diputados y un diputado independiente. Con lo cual ninguna de las seis fuerzas políticas representadas ante la Cámara de Diputados logra alcanzar la mayoría absoluta. Fuente: <http://www.camaradediputados.gob.mx>.

<sup>1190</sup> La Cámara de Senadores en la actual LX Legislatura (2006-2012) se encuentra conformada políticamente de la siguiente manera: el Partido Acción Nacional por 52 senadores; el Partido Revolucionario Institucional por 33 senadores; el Partido de la Revolución Democrática por 26; el Partido Verde Ecologista de México por 5 senadores; el Partido Convergencia por 5 senadores; el Partido del Trabajo por 5 senadores y un senador independiente. Por lo que al igual que sucede en la Cámara baja, en la Cámara de Senadores no se configura mayoría absoluta para ningún partido político. Fuente: <http://www.senado.gob.mx/>.

<sup>1191</sup> Eraña Sanchez, Miguel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, cit., nota 438, p. 14.

Distrito. En la jerarquía máxima dentro del Poder Judicial de la Federación se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual se compone de once ministros y funciona tanto en Pleno como en Salas (artículo 94 constitucional).

Ahora bien, por las razones que atienden a nuestro objeto de estudio, únicamente entraremos al análisis de los controles políticos interorgánicos<sup>1192</sup> que se ejercen entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero más específicamente a aquellos que se derivan de lo que hemos venido denominando como relaciones existenciales. Ello porque aun cuando reconocemos la amplitud con que los tribunales federales realizan una importante y eficaz función de control interorgánico del ejercicio del poder público, y que se resumiría en el “control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de la administración pública”,<sup>1193</sup> lo cierto es que nuestro interés se centra única y exclusivamente en analizar los medios de control parlamentario que ejerce el Congreso de la Unión, como órgano legislativo, de cara a la limitación del Ejecutivo Federal en México. Por esta razón no atenderemos a ningún tipo de control político ejercido tanto por el poder Ejecutivo como por el Judicial.<sup>1194</sup>

<sup>1192</sup> Por controles políticos interorgánicos debemos entender aquellos “instrumentos que la Constitución deposita en los órganos Legislativo y Ejecutivo para controlarse y limitarse en el ejercicio de funciones, a fin de impedir la concentración del poder absoluto en manos de uno de ellos”. Madrazo, Jorge, “Controles políticos interorgánicos”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, UNAM, 2002, t. II, p. 616.

<sup>1193</sup> Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, cit., nota 44, p. 160.

<sup>1194</sup> Siguiendo la clasificación de los controles políticos en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial hecha por Huerta Ochoa, hemos de prescindir del estudio de los controles políticos con que cuentan los poderes Ejecutivo y Judicial, y que serían, en el caso del Poder Judicial de la Federación, los medios de control jurisdiccional, como lo es el juicio de amparo, las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, mientras que en el caso del Ejecutivo Federal, los controles que se dan son de tipo intraorgánicos, pues casi la totalidad de los controles políticos han quedado a favor del Legislativo “quizá para equilibrar la fuerza que el Ejecutivo tiene en realidad”. Sin embargo, el “veto presidencial” es el mayor control político con que cuenta el Ejecutivo Federal frente a la actuación del Legislativo. Éste es el motivo por el cual hemos decidido incluir dentro de nuestro estudio la institución del veto presidencial por tener una gran trascendencia dentro del proceso legislativo, pero principalmente por ser uno de los pilares dentro de la relación entre gobierno y Congreso de la Unión. Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, cit., nota 44, pp. 143-177.

Una de las principales características en el sistema presidencial es fundamentalmente la rígida separación de poderes, y en la cual el jefe de Estado y de gobierno es elegido de manera directa por el pueblo, y que por consiguiente, éste sólo es responsable ante la ciudadanía, lo cual no ocurre en los sistemas parlamentarios, en donde el jefe de Gobierno sí debe su investidura a la confianza depositada en él, por parte del Parlamento.<sup>1195</sup> Por lo tanto, el presidente de la República, al no depender de la confianza del Congreso de la Unión, tampoco es políticamente responsable ante él,<sup>1196</sup> así como tampoco lo son los miembros de su gabinete, quienes son nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal (artículo 89, fracción II de la CPM).<sup>1197</sup>

Sin embargo, hecha la advertencia anterior, igualmente se puede señalar que en el sistema presidencial mexicano existen dos mecanismos reconocidos por la Constitución a fin de prevenir posibles abusos cometidos por parte de algún funcionario de todos los poderes constitucionales, incluido el poder Ejecutivo. Estos mecanismos previstos en la Constitu-

<sup>1195</sup> Sobre la configuración del gobierno en el sistema parlamentario español, véase Cazorla Prieto, Luis María, *Temas de derecho constitucional*, Navarra, Aranzadi, 2000, pp. 245 y ss. Figueruelo Burrieza, Ángela, *Consideraciones sobre el gobierno de legislatura en el sistema parlamentario español*, cit., nota 240, p. 14.

<sup>1196</sup> Para Díez-Picazo, “la responsabilidad política institucional consiste en la posibilidad de que un órgano del Estado repruebe el modo en que otro órgano del Estado ejerce sus funciones y provoque, en su caso, el cese o la dimisión del titular de ese último”. Y concluye que el modelo arquetípico de responsabilidad política institucional sería el sistema parlamentario, en donde el gobierno depende de la confianza del Parlamento. Díez-Picazo, Luis María, *La criminalidad de los gobernantes*, cit., nota 212, p. 71. En un sistema presidencial, a diferencia de los sistemas parlamentarios, la confianza viene otorgada por la ciudadanía, es decir, el pueblo elige a su hombre de confianza “para llevar a cabo una dirección política que se supone está concorde con sus deseos”. Castro y Castro, Juventino V., “El sistema presidencial y el «golpismo» en la América Latina”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, p. 207.

<sup>1197</sup> Como veremos más adelante, aunque los secretarios de Estado no son nombrados por el Congreso de la Unión, sin embargo, éste está facultado para solicitar la presencia de alguno de aquéllos para aclarar algún asunto referente a su ramo o actividad, de acuerdo con el artículo 93 constitucional. Huelga decir que dicho precepto no se reconoció en la Constitución de 1857. Sin embargo, el constituyente del 17 sí lo reconoció, pues lo que buscaba era una mayor vinculación entre ambos poderes. Calderón, José María, *Génesis del presidencialismo en México*, cit., nota 1173, p. 113. El incremento en el peso político de la oposición, aunado al surgimiento de un gobierno dividido a nivel federal, han hecho que se establezca un clima de tensión entre las respectivas comisiones del Congreso de la Unión y los secretarios de Estado. Marván Laborde, Ignacio, “El Congreso frente a los Secretarios del Presidente”, *Relaciones entre el Gobierno y el Congreso*, p. 337.

ción se conforman por dos juicios que se ciernen en el seno del órgano legislativo. El primero de ellos es el denominado juicio de procedencia, y en donde dicho juicio tiene como finalidad privar del fuero constitucional con el que están investidos todos los funcionarios públicos enumerados en el artículo 108 constitucional —es decir, todos los funcionarios de la Federación, y por consiguiente de los tres poderes constitucionales—,<sup>1198</sup> lo cual se significa que en este juicio que se sustanciará en la Cámara de Diputados, de lo que se trata es de quitarle la protección constitucional que se le otorga al cargo, más no al titular del mismo.<sup>1199</sup> En

<sup>1198</sup> El artículo 108 constitucional dice a la letra: “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los gobernadores de los estados, los diputados a las Legislaturas Locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios”.

<sup>1199</sup> La palabra “fuero” deriva del vocablo latín *forum*, que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial; por extensión, así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal. *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, UNAM, citado por Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2004, p. 1. El *fuero* es un instrumento creado para proteger un encargo o mandato, ante una posible extralimitación por parte de algún poder, el cual pudiera llegar a poner en peligro la gestión para la cual fue designado. De tal suerte que el detentador de este “instrumento de protección constitucional” se encontrará en una condición de seguridad tal, que para poder ser sometido a la justicia ordinaria, será necesario que la Cámara de Diputados haga una declaración de procedencia, en donde señale que si ha o no lugar para removerle el fuero al funcionario, y pueda hacer frente al procedimiento que se le sigue por parte de la justicia ordinaria, todo esto de acuerdo con el artículo 111 constitucional. Esto último se corresponde con el principio de inviolabilidad de los legisladores, institución que, por cierto, encuentra obviamente sus primeros antecedentes en el parlamentarismo medieval inglés, en lo que hoy se conoce como “prerrogativas parlamentarias”. Sobre esto, véase a Fernández Segado, Francisco, “Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”, *RCG*, núm. 38, 1996, pp. 7-46.

este proceso la Cámara de Diputados —como órgano político que es— tiene la facultad de poner a disposición de la justicia ordinaria a alguno de los funcionarios públicos enumerados en el artículo 108 constitucional, de forma que aunque esta actividad podría parecer de naturaleza jurisdiccional, lo cierto es que en puridad su naturaleza es política. De manera que esta situación es de colaboración entre poderes, puesto que por mandato constitucional interviene el Ejecutivo, el Judicial y el propio Legislativo, pero este último única y exclusivamente interviene a fin de declarar si están dadas las condiciones que exige la ley para removerle la protección que le otorga el fuero constitucional, es decir, este órgano no se pronuncia por una culpabilidad o exoneración del delito que se le impute al funcionario.<sup>1200</sup>

El segundo de estos mecanismos es el juicio político, en el cual se habla con toda propiedad de la comisión de un delito oficial, es decir, un delito que haya sido cometido por el funcionario público en el desempeño de sus respectivas funciones (artículo 108 constitucional). Esto es así pues, como bien lo advierte la profesora Huerta Ochoa, el presidente de la República no es políticamente responsable ante el órgano legislativo, sino que es penalmente responsable, pues los delitos señalados en el artículo 108 constitucional son igualmente de carácter penal, e inclusive considera que la responsabilidad del presidente se encuentra mitigada debido a las funciones que se le atribuyen al presidente, dándole pues, certidumbre en su actuar gubernamental.<sup>1201</sup>

El juicio político se desarrollará en el seno del Congreso de la Unión, en donde la Cámara de Diputados presentará la acusación —previa declaración de mayoría absoluta del número de miembros presentes en la Cámara— ante el Senado (artículo 74, fracción V). Luego, el Senado se erigirá en Jurado de sentencia para conocer de la acusación y, en su momento, emitir un veredicto (artículo 76, fracción VII). Del fallo del Senado se desprenderá la responsabilidad que tenga el inculpado en el hecho, entre las que se pueden mencionar, según el artículo 110 constitucional: “la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar

<sup>1200</sup> Sobre la substanciación del juicio de procedencia así como de su evolución en México, véase: Hernández, María del Pilar, “Inmunidad constitucional y juicio de procedencia”, en Ramírez, Sergio (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal*, México, UNAM, 2007, t. II, pp. 241-264.

<sup>1201</sup> Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, *cit.*, nota 44, p. 134.



funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”. Ahora bien, huelga aclarar que esto que hemos mencionado opera perfectamente para cualquier funcionario público —incluidos los secretarios de despacho—, pero no para el presidente de la República, pues, de acuerdo con el artículo 108 constitucional, éste “durante su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.<sup>1202</sup>

La manera en que se puede llegar a responsabilizar al presidente ha suscitado gran cantidad de debates en la doctrina mexicana, debido principalmente a la ambigüedad del artículo 108 antes mencionado. De acuerdo con la doctrina, el precitado artículo constitucional se presta a diversas interpretaciones; sin embargo, estamos de acuerdo con el profesor Carpizo, quien reconoce que si bien es cierto que en México nunca se ha dado un enfrentamiento entre estos dos poderes —y por lo tanto no existe un precedente directo—, también es cierto que “la frase en cuestión hay que interpretarla en el sentido de que el presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones constitucionales y ese incumplimiento quiebra el sistema de gobierno”.<sup>1203</sup> De esta manera, la Cámara de Diputados cuenta con un ar-

<sup>1202</sup> Como previamente hemos venido señalando, la intención del constituyente del 1916-1917 fue fortalecer al máximo la investidura presidencial, debido a la amarga experiencia de la Constitución del “57”, razón por la cual se decidió que únicamente sería llevado a juicio político el presidente de la República bajo los supuestos señalados en el artículo 108 constitucional. Durante el debate acerca del citado precepto constitucional, se alzaron voces a favor y en contra. Sin embargo, ciertamente predominó la idea de proteger la figura presidencial de los posibles ataques por parte de los otros dos poderes, pues de lo contrario se alegraría el quebrantamiento del principio de separación de poderes y, en consecuencia, se argumentarían violaciones a la Constitución. Ahora bien, esto no significaba que el presidente fuera irresponsable ante cualquier situación. La posible violación a la Constitución por parte del Ejecutivo se evitaba mediante el refrendo ministerial, es decir, para que el presidente de la República pudiera ejercer algún acto sería necesaria la firma del secretario de Estado, de acuerdo con el artículo 92 constitucional. Con ello se propiciaba que ningún secretario de Estado se convirtiera “en cómplice de una violación flagrante a la Constitución por parte del presidente de la República”. Calderón, José María, *Génesis del presidencialismo en México, cit.*, nota 1173, pp. 12 y ss. Sin embargo, en opinión de Marván Laborde, la intención que tenía el constituyente del 16-17 respecto al refrendo ministerial, y que se llevó a la práctica en el sistema mexicano, fue un fracaso pues “en todos los actos inconstitucionales que los presidentes han cometido, los secretarios normalmente han preferido permanecer en sus puestos”. Marván Laborde, Ignacio, “El Congreso frente a los secretarios del presidente”, *op. cit.*, nota 1197, p. 356.

<sup>1203</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano, cit.*, nota 1177, p. 212.

ma sumamente poderosa, pues de ella depende la interpretación que se llegue a hacer del precepto constitucional antes mencionado, así como en el Senado radica el poder de decisión sobre el futuro del presidente de la República, pues hemos de señalar por último, que de acuerdo con el artículo 110 constitucional: “las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables”.

Podemos concluir, por lo tanto, resaltando que el juicio político es un control parlamentario sumamente importante, pues en un clima en el que las relaciones entre los poderes estatales se encuentren en constante tensión, la simple existencia del juicio político cumple con su cometido, al recordarle a todos los actores políticos que existen las vías correspondientes para separarlos de su encargo, siempre y cuando se den las condiciones necesarias para ello; condiciones que resultan ser bastante complicadas pero no por ello imposibles en su realización.

#### IV. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES DE LOS *ELEMENTOS DETERMINANTES* EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS DE ESPAÑA Y MÉXICO

Es evidente que a lo largo de este capítulo se ha intentado poner de relieve las similitudes de las formas de gobierno de España y México, pero sobretodo sus diferencias. En efecto, para ello primeramente partimos del estudio macrocomparativo de las formas de Estado española y mexicana, constatando que ambas presentan la enorme y principal coincidencia de pertenecer a la familia jurídica de las formas de Estado democrático-liberal, la cual se afinca en la concepción “relacional” del poder, cuya correspondiente consecuencia es la imposición de limitaciones al poder de los gobernantes y la garantía de las libertades de los ciudadanos, en contraposición con otras formas de Estado como la autoritaria o la socialista. En otras palabras, se afirmó que ambas formas de Estado están cubiertas por un mismo *fondo común*: la forma de Estado democrático-liberal. Y además, el estudio macrocomparativo entre el sistema político español y el mexicano mostró la convergencia producida en el seno de ambos ordenamientos constitucionales, no sólo entre el principio liberal y el principio democrático, sino también entre estos dos y el ulterior principio de supremacía constitucional, lo que los sitúa en lo que se ha denominado como neoconstitucionalismo o Estado constitucional democrático.

Esto último, en resumidas cuentas, es lo que con gran plasticidad ha sido denominado como “elementos determinantes” de un ordenamiento

jurídico. En efecto, estos elementos serían las normas, principios, conceptos jurídicos e instituciones que regulan las relaciones de un grupo social, es decir, serían las partículas jurídicas elementales y que Constantinesco llama “elementos determinantes”, pues en torno a ellos existirán todos los demás componentes del ordenamiento, configurados en otra multitud de partículas denominadas “elementos fungibles”.<sup>1204</sup> Pero ahora, de manera más aguda se debe subrayar que, mientras los elementos determinantes expresan el sistema de principios, de valores y finalidades últimas de cada ordenamiento jurídico, los elementos fungibles solamente absorben un roll técnico limitado y están despojados de cualquier valor ideológico y teleológico.<sup>1205</sup> De ello se deduce que, al igual que sucede con la forma de Estado, la forma de gobierno que adopte un determinado ordenamiento será también un elemento determinante del mismo.

Por lo tanto, podemos concluir afirmando que en términos generales las formas de Estado de España y México encuentran enormes coincidencias con los ideales que determina el neoconstitucionalismo, lo cual no merece mayor discusión. Sin embargo, en lo relativo a las formas de gobierno de uno y otro país se evidencian elementos determinantes que advierten sustanciales diferencias entre uno y otro sistema de gobierno; diferencias que se muestran con mayor nitidez en lo que a las relaciones existenciales se refiere. Inclusive, conviene advertir desde ahora que estas marcadas diferencias, entre una y otra forma de gobierno, serán las que determinarán en última instancia si es viable o no la adopción de algún mecanismo parlamentario de control en México.

Se ha señalado anteriormente que el sistema parlamentario español se cifra en puridad en una relación fiduciaria que une al Ejecutivo con el Parlamento, de forma que este último será quien dé vida al gobierno. Asimismo, se ha dicho que, precisamente por esa “fiducia”, el Parlamento le podrá retirar la confianza al presidente del gobierno, pero que también a este último se le reconoce la facultad para disolver anticipadamente el Parlamento. En síntesis, teóricamente la relación entre ambos poderes está completamente trabada a fin de conseguir un mayor equilibrio, pero sobretodo alcanzar la mayor estabilidad posible. En el sistema

<sup>1204</sup> Constantinesco, L. J., *Introduzione al Diritto Comparato, cit.*, nota 54, pp. 223 y ss.

<sup>1205</sup> Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introducción al derecho publico comparado*, México, UNAM, 2006, p. 73.

presidencial mexicano, en cambio, se presentan directamente legitimados por el pueblo tanto el jefe del Ejecutivo como el órgano legislativo. Ello hace que ni el presidente ni sus ministros dependan de la confianza del Congreso de la Unión, con lo cual, ninguno de éstos podrá ser removido por el órgano legislativo; pero así también el presidente de la República tiene vedada la facultad de disolver el Poder Legislativo. Con esto se produce una separación rígida de poderes en la que, ciertamente, los poderes se habrán de contrapesar de una manera diferente a como lo hacen los poderes constitucionales en un sistema parlamentario de gobierno, pero en la que es igualmente cierto que está garantizado el sistema de *checks and balances* con que debe contar cualquier Estado constitucional democrático.

Por último, sin duda cabe señalar que estrictamente en términos de valoración política, mientras que el sistema parlamentario español tiende hacia la presidencialización de su sistema,<sup>1206</sup> el sistema presidencial mexicano, en cambio, pretende su parlamentarización. Como se ha visto anteriormente, la presidencialización del sistema parlamentario español se ha producido luego de la centralidad política adquirida por el gobierno en el propio sistema a consecuencia de diversos factores. De ahí que se haya afirmado que, debido a la naturaleza misma de la forma parlamentaria de gobierno, quien más interés tiene en la continua fiscalización de la actividad gubernamental sea la oposición política. En cambio, el intento por parlamentarizar el sistema presidencial mexicano vendría estrictamente de la adopción de mecanismos parlamentarios de control, con la finalidad de someter a una continua y rigurosa fiscalización al jefe del Ejecutivo —y en donde el controlador no necesariamente habrá de ser una minoría política constituida en oposición, sino que también ésta podrá ser la propia mayoría política—. Por lo tanto, al señalar dicha parlamentarización no se desea insinuar que *conscientemente* se pretenda adoptar en México la forma parlamentaria de gobierno, sino que dicha adopción se realiza en virtud del ánimo generalizado por atenuar o reducir hasta donde sea —política pero sobretudo constitucio-

<sup>1206</sup> Aragón Reyes, Manuel, “Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales”, *op. cit.*, nota 390, p. 46; en este mismo sentido, podemos encontrar similares opiniones por parte de la doctrina española en Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo, “La forma di governo in Spagna: elementi presidenzialisti nella forma di governo parlamentare”, en Mezzetti, Luca y Piergigli, Valeria (coords.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: Modelli comparati e riforme istituzionali in talia*, Turin, Giappichelli, 1997, pp. 63-119.

nalmente— posible la rígida separación de poderes en que se basa el sistema presidencial mexicano, y con ello controlar más y mejor la actividad gubernamental. Sin embargo, como se verá en seguida, de realizar una mala adopción de un instrumento parlamentario de control, sin duda, el legislador mexicano “inconscientemente” habrá adoptado una nueva forma de gobierno.