

CONCLUSIONES

Primera. Después de realizar un somero estudio de las distintas etapas históricas del pensamiento político pudimos constatar que la Constitución no es otra cosa que la última de las formas de la organización del poder político. De ahí que al hablar del concepto de Constitución necesariamente debemos remitirnos al estudio de una idea consubstancial a éste que resulta de suma importancia: el control político. Así, el concepto de Constitución ha variado significativamente desde la Antigüedad hasta nuestros días, mostrándonos cómo se debería encontrar estructurado el poder político y sus posibles controles. Tanto ayer como hoy el concepto de Constitución lleva dentro de sí el germen del equilibrio de los diferentes poderes dentro de la estructura del Estado. Por todo ello sabemos que lograr cohesionar el Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo de manera armoniosa —institucionalmente hablando— y tratar de evitar la extralimitación por parte cualquiera de ellos no ha sido producto de la improvisación. Ciertamente, se ha tenido que seguir una evolución de más de 2500 años en la vida del pensamiento político de la humanidad, pasando por repúblicas, monarquías —unas veces atemperadas y otras tantas despóticas—, revoluciones, democracias moderadas y en ocasiones desenfrenadas, así como conflictos bélicos y otras tantas situaciones que han hecho que volvamos la mirada al pensamiento de los antiguos para darnos cuenta de que la mejor de las formas de gobierno es el gobierno equilibrado. Pero todo esto sólo se logrará con el reconocimiento de la supremacía de la Constitución, sujetando a todos los poderes estatales a lo determinado en ella, consagrando así al “Estado de derecho”. Sin embargo, todo ello no serviría de nada si el diseño constitucional no es el apropiado para cada situación especial, de tal suerte que la creación y aplicación de los mecanismos idóneos de control político se convierten en un elemento indispensable del “Estado constitucional democrático”.

Segunda. La crisis de representatividad parlamentaria denunciada desde principios del siglo XX fue el detonante de un mal entendimiento entre la teoría clásica del control parlamentario y su realidad práctica, pues incluso

algún sector de la doctrina llegó a afirmar que el Parlamento ni siquiera cumplía con la única función que le competía después de la consagración a nivel constitucional del Estado asistencial, es decir, la de control. Por ello se consideró urgente una reformulación del concepto de control parlamentario que tomara en cuenta los elementos más encomiables de las diferentes teorías que previamente se han dedicado al estudio del mismo, y con ello poder alcanzar una noción ecléctica de la figura del control parlamentario en las democracias pluralistas propias del siglo XXI. Entendemos que el control parlamentario es de naturaleza política, por cuanto el Parlamento es un órgano político; el parámetro de valoración del control parlamentario es de componente libre y basado en principios de oportunidad política, es decir, en cánones libres y, por lo tanto, no preestablecidos. El ejercicio del control parlamentario del gobierno se fundamenta en la naturaleza representativa del Parlamento. De ahí que el control parlamentario sea propio de cualquier sistema o forma de gobierno, aun sin importar que el Ejecutivo, por ejemplo en los sistemas presidenciales, cuente con una legitimación de origen igual que la del Parlamento, puesto que el Estado constitucional democrático, al estar anclado en el principio liberal de división de poderes, presupone una serie de *checks and balances* necesarios para la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Tercera. La separación rígida de poderes no significa poderes sin control. Por lo tanto, como en las democracias pluralistas el Parlamento ha de velar de continuo por la fiscalización de la actividad gubernamental, entonces, el control parlamentario es necesario y conveniente tanto en el sistema presidencial como en el sistema parlamentario de gobierno. De ello se deriva que, aunque la exigencia de responsabilidad y el control parlamentario son dos conceptos completamente distintos, lo cierto es que también están relacionados, ya que consideramos que la exigencia de responsabilidad política es una consecuencia del control, pero no un mecanismo de control en sentido estricto.

El control parlamentario indudablemente contiene un elemento teleológico, al tener como principal finalidad en las democracias pluralistas materializar un puente que sirva de vínculo entre el Estado y la sociedad civil. De manera que en las democracias pluralistas quien otorga el veredicto final sobre el control parlamentario de la actividad gubernamental es el ciudadano. Siendo el principal destinatario del control parlamentario la opinión pública, ésta habrá de formarse un criterio sobre la actuación del gobierno, tomando en cuenta los instrumentos de control parlamentario.

Así, la función de publicidad del control parlamentario cobra toda su relevancia al exhibir la actividad gubernamental ante la opinión pública. Por ello los clásicos instrumentos de control parlamentario, como las preguntas, interpelaciones, mociones o comisiones de investigación cobran toda su relevancia para la fiscalización del gobierno. Sin embargo, el control parlamentario no sólo realiza una inspección o crítica gubernamental, sino que también puede ejercer una función de dirección gubernamental. Resumiendo: en el control parlamentario se pueden presentar de forma distinta e indiscriminada funciones tanto de inspección o información, así como también de publicidad, debate o hasta de dirección política.

Cuarta. Al ser el principal destinatario del control parlamentario la opinión pública, el más interesado para el buen ejercicio de éste deberá de ser la oposición política. Ello no es óbice para que la mayoría parlamentaria o el Parlamento como órgano puedan ejercer su derecho al control. Sin embargo, en las democracias pluralistas, ciertamente, es la oposición parlamentaria quien se encarga de garantizar el ejercicio del control parlamentario. De manera que el concepto de control parlamentario está compuesto por varios elementos a considerar, razón por la cual éste se presenta relativamente amplio y se caracteriza por ser un presupuesto esencial y básico del Estado constitucional democrático. De ahí la necesidad de que el control parlamentario cuente con todas las garantías para ser practicado de continuo; de no ser así, los obstáculos para el ejercicio de éste, o su simple restricción, marcarán la diferencia entre un Estado democrático y una dictadura. Esa es, en definitiva, la importancia del control parlamentario en el Estado constitucional democrático.

Quinta. En la reconstrucción conceptual del control parlamentario que defendemos hay tres características esenciales que gravitan sobre el mismo, y que soslayarlas significaría simplemente obviar o peor aún ignorar una realidad político-constitucional que indudablemente debe estar prevista en la nueva revaloración del control parlamentario. Dichas características serían la necesidad, la oportunidad y la importancia, y a través de las cuales se nos permitió clarificar la trascendencia del control parlamentario en el Estado constitucional actual. Como tuvimos oportunidad de observar durante el capítulo II, el constitucionalismo encontró plena justificación ante un más que evidente “fatalismo antropológico”, pues es una gran verdad que el hombre racional desconfiaba por naturaleza de todo poder ilimitado. Por ello, la Constitución no es otra cosa más que un instrumento para limitar el poder y garantizar los derechos de los ciudada-

nos. De ahí que la necesidad del control parlamentario resulte consubstancial para el Estado constitucional democrático, ya que la experiencia cotidiana ha demostrado cuán difícil es que una representación de tipo liberal no degenera en una política fraudulenta y no provoque la eterna tentación totalitaria. Esto último explica por qué en todo Estado constitucional tiene que existir la oportunidad para que el control parlamentario sea ejercido a cabalidad. Sucede que la oportunidad para la práctica y concreción rigurosa del control parlamentario en cualquier Estado constitucional democrático no sólo presupone una democracia plenamente reconocida como principio rector, sino también reclama la existencia de un Estado de derecho garantizador del sentido material de la Constitución. Por eso se afirmó que el control del poder político es un elemento de tan honda significación que permite la suprema división universal de los regímenes políticos, distinguiendo dictaduras de democracias o autocracias de regímenes liberales. De esto último deviene la importancia del control parlamentario, pues es una realidad contrastada que en el Estado contemporáneo el gobierno ha adquirido tal protagonismo que incluso ha relegado a un segundo plano al Parlamento, pero que igualmente lo ha convertido en el constante controlador de aquél. En resumen, todo robustecimiento de una parte ha de contrapesarse por la otra, de forma que no se rompa el equilibrio por ninguna de las dos partes.

Sexta. Sin menoscabo de que el control parlamentario del gobierno pueda ser ejercido por una mayoría numérica afín al Ejecutivo —como ocurre en los sistemas parlamentarios— o por una eventual minoría numérica igualmente coincidente con el gobierno —como podría suceder en los sistemas presidenciales—, lo cierto es que el ejercicio del control parlamentario del gobierno le corresponde garantizarlo a la oposición política, sin importar que en términos numéricos ésta sea mayoritaria o minoritaria. En otras palabras, es la oposición política la que le ha de dar vigencia a la función de control parlamentario en el Estado constitucional democrático, pues conviene recalcar que dicha función no vendría tanto del hecho de que ésta se encuentra fuera del gobierno —lo cual ya es una importante justificación para fiscalizar la actividad gubernamental— sino sobre todo porque la propia oposición política representa la negación misma de todo poder. Es obligado partir del entendimiento absoluto de la dialéctica “poder-oposición”, pues ésta ha sido desde siempre la gran cuestión que ha determinado la evolución y la temática de toda la historia del pensamiento político, explicándose así que la eterna tensión entre el

poder y sus opositores se centra en la lucha por un poder absoluto, pues quien tiene el *poder* no desea compartirlo, pero quien no lo tiene desea alcanzarlo.

Séptima. Es la *oposición* quien legitima al poder democrático, puesto que el proceso de democratización de la oposición va de consuno con el desarrollo de las instituciones democráticas. Por todo ello el poder democrático no se puede acreditar por sí mismo, sino desde la existencia y operatividad a nivel real de la oposición. Así las cosas, es el proceso político democrático el que se legitima y se explica a través del desarrollo histórico de la oposición, puesto que la legitimidad del poder comporta necesariamente una concepción democrática del mismo, y en el paradigma de la democracia liberal se presupone la existencia de la oposición. Por las razones expuestas afirmamos que para el liberalismo la oposición se crea y se desarrolla dentro de la propia estructura estatal y se esquematiza gráficamente en la división de poderes; por ejemplo, se dirá que el Parlamento controla al gobierno; en cambio, en el caso del Estado constitucional democrático la oposición sigue desarrollándose en el seno de la estructura del Estado, aunque la misma deba ser creada desde instituciones que están fuera de la propia estructura estatal y que concurren hasta ella a través de los partidos políticos y demás organizaciones ciudadanas. De ahí que el régimen demo-liberal apueste por una oposición política garantizada que despliegue toda su actividad dentro de los contornos del constitucionalismo, y que sirva de puente entre la sociedad y el Estado.

Octava. No puede ser acertada la idea que defiende que el control parlamentario ha desaparecido. En todo caso, lo que ha cambiado es la titularidad de éste, pero ello no debe sugerir su inaplicación o menos aún su desaparición. Ciertamente, la titularidad de éste es una cuestión bastante más compleja que en épocas precedentes, pues en la actualidad tanto el Parlamento como la mayoría parlamentaria pueden y deben ejercer este control; sin embargo, realmente quien garantiza el ejercicio del control parlamentario es la oposición política. En otras palabras, cómo afirmar que el control parlamentario ha desaparecido cuando hoy más que nunca se posibilitan las vías para el ejercicio de éste, por ejemplo, a través de la constitucionalización de la oposición política. Cuestión diferente es que aún existan fallos para su ejercicio, o que los derechos reconocidos a la minoría parlamentaria para la práctica del control resulten insuficientes; en este sentido, es más que evidente que todavía existen diversos temas pendientes que re-

quieran solución, pues no podemos olvidar que el reconocimiento constitucional de la oposición política es realmente reciente. Insistimos en que el control parlamentario está más vigente que nunca, siempre y cuando la oposición política esté plenamente reconocida y garantizada. De manera que en cualquier forma de gobierno reconducible hasta la matriz del Estado liberal la oposición garantizada acaba por ser elemento indefectible en un ordenamiento político-constitucional avanzado.

Novena. En los albores del siglo XX, la discusión en torno a la crisis de la naturaleza representativa del Parlamento fue un tema recurrente en prácticamente toda la Europa continental. Se debió principalmente a las prácticas democráticas que habían logrado configurar sendas dictaduras asamblearias y a diagnósticos que advirtieron una nueva forma de Estado: el Estado de partidos. De ahí que hoy ya no se pueda hablar de una crisis en el Parlamento, pero sí de modificación o cambios profundos en el parlamentarismo contemporáneo. Debemos admitir, por lo tanto, que el Parlamento ya no es el lugar donde por medio de la libre discusión se ponderan racionalmente los argumentos y se construye la voluntad nacional, sino donde se refleja el pluralismo y donde se intenta la transacción y el acuerdo entre los diferentes puntos de vista e intereses, de cara a una rendición de cuentas a través de la explicación del voto para informar al electorado, es decir, el sentido de la discusión ha cambiado de signo. Ahora ya no se debate para confrontar opiniones y argumentos, tratando de convencer al adversario, sino para ofrecer una imagen hacia el exterior, válida para la popularidad entre los partidarios o a efectos eventualmente electorales.

El reconocimiento del pluralismo político —con la consecuente constitucionalización de los partidos políticos—, es un imperativo del Estado constitucional moderno; pero no sólo por ser un instrumento de participación, sino porque es un postulado axiológico de la cultura política occidental. De forma que el tratamiento y la atención que se haga de estas instituciones portadoras de la “expresión social” habrán de ser parte de un proceso de *racionalización* que irá de la mano de la democratización del Estado moderno. Pero esa racionalización también habrá de atender al hecho de que el Estado constitucional al mismo tiempo debe garantizar la legitimidad democrática del poder mediante la reconducción de la manifestación de voluntad del Estado a la *mayoría* que se genera en la sociedad y que se expresa a través de partidos elegidos por ciudadanos libres competitivamente. Es necesario recalcar, por lo tanto, que la esencia

de la democracia se halla en el respeto de la opinión minoritaria y en su integración política.

Décima. La racionalización de los sistemas de gobierno es una práctica tan antigua como habitual. Así, por ejemplo, en los inicios del siglo XX la racionalización de los regímenes parlamentarios europeos introdujo fórmulas que implicaban el fortalecimiento del Ejecutivo; pero sólo hasta después de la Segunda Guerra Mundial la racionalización tuvo como misión el equilibrio entre los poderes estatales, potenciándose así el sistema de restricciones efectivas del poder, y organizándose bajo la denominación de Estado de derecho democrático y social. Pero, a decir verdad, esa última racionalización proponía un cierto predominio legislativo, bajo la fórmula de la confianza parlamentaria para el gobierno. Sin embargo, en la práctica ese teórico predominio asambleario ha resultado del todo impreciso, toda vez que el desarrollo y la disciplina de partidos ha modificado la tradicional y clásica separación de poderes y ha transformado la función de oposición al gobierno. En el momento presente afirmamos que en los regímenes parlamentarios la verdadera oposición al gobierno no radica en el Parlamento, sino en la propia oposición política; y lo mismo cabe decir de los sistemas presidenciales, en donde los partidos opositores al gobierno, ya sean éstos mayoría o minoría, son la verdadera oposición y, en consecuencia, el fiel contrapeso.

La racionalización de esta nueva configuración de poderes reales se encuentra en garantizar la institución y el funcionamiento de la oposición política, lo cual no significa otra cosa más que el redimensionamiento del control parlamentario en el Estado constitucional democrático. Esto último es lo que en cierta medida se pretende en el sistema presidencial mexicano, donde actualmente en el proceso de “Reforma del Estado” se intenta dicha racionalización a través de la introducción de instrumentos de control propios de los sistemas parlamentarios de gobierno. Sin embargo, la adopción de dichos instrumentos exige tomar en cuenta una serie de factores para que la reforma constitucional sea benéfica, y no se convierta en una falsa panacea o hasta en un lastre del que se puedan llegar a desencadenar consecuencias no deseables.

Décimo primera. En términos generales, las formas de Estado de España y México muestran enormes coincidencias con los ideales que determina el neoconstitucionalismo. Sin embargo, en lo relativo a las formas de gobierno de uno y otro país se advierten elementos determinantes que descubren las diferencias sustanciales entre un sistema y otro de gobier-

no; dichas diferencias se muestran con mayor nitidez en lo que a las “relaciones existenciales” se refiere, y en última instancia serán éstas las que determinen si es viable o no la adopción de algún mecanismo parlamentario de control en México. La adopción no correcta de un instrumento parlamentario de control puede provocar que el legislador mexicano “inconscientemente” transforme la forma de gobierno constitucionalmente establecida.

Es una realidad indiscutible que el problema del control parlamentario, no sólo en México, sino en cualquier sistema que se precie de ser democrático, no estriba únicamente en su posible inaplicación, sino también en la congruencia que ha de existir entre éste y la forma de gobierno en la que teóricamente se ha de desempeñar. De forma tal que si el sistema presidencial mexicano *adopta* un mecanismo parlamentario de control que modifique el equilibrio de poderes que éste debe guardar, entonces se habrá modificado la forma de gobierno presidencial por otra asambleísta, y con ello igualmente se habrá modificado la propia forma de Estado democrática. Y es que sucede que si se atenta contra los postulados del gobierno moderado y se logra eliminar por completo el principio de división de poderes en un Estado democrático-constitucional, los derechos fundamentales así como las libertades de los ciudadanos y sus garantías correspondientes quedarán reducidas a papel mojado.

Décimo segunda. Podemos afirmar que el Estado constitucional democrático en México ha avanzado de forma notable. El presidencialismo de antaño se encuentra agonizando; el poder sin límites que el Ejecutivo Federal ejerció durante prácticamente todo el siglo XX ha desaparecido casi en su totalidad, y aunque aun quedan todavía resabios del viejo sistema, somos de la opinión de que gracias a la pluralidad política con que se conforma hoy en día el Congreso de la Unión, y al ánimo por parte de sus integrantes de realizar su función limitadora, se ha podido alcanzar un relativo equilibrio de poderes. Bajo esta línea argumentativa, igualmente somos de los que consideran que la panacea a los problemas que se dan dentro de nuestro sistema presidencial no se encuentra en la socorrida reforma constitucional. Los mecanismos de control parlamentario existen y tienen un potencial operativo. La cuestión de fondo es conocerlos y aplicarlos de una manera responsable y políticamente correcta, pues de nada sirve el uso desmedido e irresponsable de la aplicación de los mismos cuando lo único que se busca es el revanchismo o la ganancia

política. En definitiva, el gran problema del sistema presidencial mexicano, lejos de ser una cuestión de reforma a la Constitución, sería más bien una cuestión de conocimiento y de sentimiento constitucional.

Décima tercera. Se ha considerado altamente provechosa la adopción de instrumentos parlamentarios de control, siempre y cuando éstos sean congruentes con la forma de gobierno en la que se pretenden insertar. De manera que, concretamente en el sistema presidencial mexicano, no existen motivos para negar los beneficios que tendría una revaloración del control parlamentario que postulara la introducción de la pregunta parlamentaria al presidente de la República, puesto que dicho instrumento permitiría la continua fiscalización del Congreso de la Unión sobre el jefe del Ejecutivo. Pero en un sistema presidencial la introducción de la interpelación sólo es provechosa en relación a los ministros, pues si se desaprobara al presidente ante la opinión pública, podría obligar a éste a buscar medios fácticos para justificarse y con ello se ocasionaría una confrontación política innecesaria; en cambio, una moción que desaprobe la gestión de un ministro influirá en la opinión del presidente con respecto a dicho servidor. En síntesis, la viabilidad para la adopción de estos medios de control está en atender la diferencia entre los efectos de la pregunta y la interpelación, pero sobre todo lo más importante es advertir que con su adopción no se vea afectada la forma de gobierno presidencial en México. Esto ocurriría, por ejemplo, con la introducción de la moción de censura para los secretarios de Estado, ya que con su adopción se afectaría a lo que denominamos la “intangibilidad” de la forma de gobierno, al modificarse la forma presidencial de gobierno en México por otra semi-presidencial.

Décima cuarta. Una de las funciones del derecho comparado es la organización sistemática de conocimientos en el sector que le compete, y que a su vez puede tener repercusiones de cualquier relieve. Para dicha labor el comparatista se ayuda de las “clasificaciones”, al representar éstas un instrumento de investigación por medio cual se reagrupan (según las semejanzas y las diferencias) familias, sistemas, ordenamientos jurídicos e institutos pertenecientes a ordenamientos aparentemente similares. De manera que cada “clasificación” en derecho comparado constituye el fruto de un proceso de abstracción y de racionalización, construido a partir de la observación de experiencias históricamente determinadas, enunciando las características generales comunes que permiten indivi-

duar los distintos “tipos”, y a la luz de los cuales viene sucesivamente valorada la singular realidad para fines de verificar su ingreso en una de las categorías anteriormente elaboradas. De ahí que la introducción en México de la figura del jefe de Gabinete o de la moción de censura para éste o cualquier otro miembro del gobierno en el sistema presidencial de nuestro país de origen significa la adopción de la forma semi-presidencial de gobierno. De la propia clasificación tradicional de las formas de gobierno se desprende que la forma semi-presidencial se corresponde con aquel modelo que se basa en la yuxtaposición de dos elementos: la relación fiduciaria entre gobierno y Parlamento y la elección de un presidente de la República como parte integrante del poder Ejecutivo.

Décima quinta. No cabe la menor duda de que cualquier Estado constitucional democrático o cualquier forma de gobierno democrática requiere de la vigorización de los instrumentos de control parlamentario, pero única y exclusivamente de aquellos que son inherentes a la propia forma de gobierno; si esto no sucede dicha forma de gobierno ni será democrática ni tampoco se adaptará a los postulados constitucionales. Existe un vínculo indisoluble entre la racionalización del sistema presidencial mexicano y aquel precompromiso democrático con el que el constituyente mexicano de 1917 se comprometió con la forma de Estado constitucional democrático. En ese vínculo se aprecia una clara línea divisoria que el legislador mexicano no deberá cruzar bajo ninguna circunstancia; ahí radican en puridad de concepto los límites de dicha racionalización, que exigen que las medidas que se tomen para fortalecer la democracia deberán obedecer a los parámetros propios de la misma. De ser cierto que en México la expresión de la voluntad soberana corresponde *esencial y originariamente* al pueblo (según mandato expreso del artículo 39 constitucional) entonces debemos sostener que sería imprescindible la convocatoria de una Asamblea constituyente en México, porque una reforma integral a la Constitución —como sería la adopción de la figura del jefe de Gabinete o la introducción de la moción de censura— que partiera del artículo 135 constitucional no se correspondería con la exigencia de un consenso lo suficientemente amplio, y que integrase al pueblo mexicano. Actualmente amplias capas de la población con diferencias ideológicas carecen de la necesaria representación proporcional en el seno del Parlamento. Por todo lo expuesto anteriormente, se terminaría reincidiendo en la imposición y en la simulación como cauces pretendidamente jurídi-

co-constitucionales. Por ello, sería jurídicamente necesario y políticamente conveniente la convocatoria de una Asamblea Constituyente con representantes elegidos directamente por el pueblo soberano de México y con la misión de redactar un nuevo texto constitucional que diera como fruto una norma suprema que siguiera garantizando un proyecto político de futuro.