

CAPÍTULO VII

BREVES OBSERVACIONES METODOLÓGICAS PARA LA ADOPCIÓN DE INSTRUMENTOS PARLAMENTARIOS DE CONTROL EN MÉXICO. CON ESPECIAL REFERENCIA A DOS HIPÓTESIS DE ADOPCIÓN

I. OBSERVACIONES METODOLÓGICAS PARA LA ADOPCIÓN DE INSTRUMENTOS PARLAMENTARIOS DE CONTROL EN MÉXICO

Anteriormente se ha afirmado que la circulación de modelos es una práctica tan antigua como el derecho mismo. De este hecho se ha desprendido la inagotable labor, por parte de algunos estudiosos del derecho, de conocer el sistema jurídico que está y ha estado vigente en diversas latitudes del mundo; de forma que tanto la circulación como el conocimiento de dichos modelos han contribuido al desarrollo jurídico de los pueblos. Sin duda, tales modelos —sistemas jurídicos, normas, códigos, instituciones, etcétera— han sido factores importantes de buenas y malas experiencias jurídicas a lo largo del tiempo. De ahí que una clara muestra de la buena fortuna de un modelo que ha demostrado poseer enormes ventajas, y que se comprueba en su adopción en prácticamente todo occidente, o sea el “constitucionalismo”.¹²⁰⁷ Asimismo, el derecho constitucional comparado también ha advertido lo desafortunado que puede llegar a ser la circulación o, mejor dicho, la adopción de algún modelo en específico, demostrando por ejemplo cómo una misma forma de gobier-

¹²⁰⁷ En efecto, como se ha detallado a lo largo de esta investigación, hasta el día de hoy el Estado constitucional democrático ha sido la mejor fórmula creada por el ser humano a fin de autogobernarse, y con ello salvaguardar sus derechos fundamentales. Ciertamente, el Estado constitucional, como cualquier otra obra del hombre, requiere del perfeccionamiento constante; y en este sentido, si acaso, el único obstáculo que teóricamente le queda por resolver es la irreconciliable *tensión* entre constitucionalismo y democracia, pero que, en cualquier caso, subyace la idea de que ambas nociones se complementan, precisamente en la fórmula de Estado constitucional-democrática. Holmes, Stephen, “Vincoli costituzionali e paradosso della democrazia”, en Zagrebelsky, Gustavo *et al.* (coords.), *Il futuro della Costituzione*, Turín, Einaudi, 1996, pp. 167-208.

no puede funcionar de manera distinta en dos países diferentes, y llegar a modificar inclusive su propia forma de Estado.¹²⁰⁸ La explicación a este hecho podría atender en última instancia a las específicas particularidades —y *criptotipos*— del sistema de que se trate, y por ello no es conveniente especular sobre dicha generalidad.¹²⁰⁹

En cualquier caso, el derecho constitucional comparado sería una especie de banco de pruebas en el que se ciernen tanto las experiencias constitucionales —buenas o malas— de diversos países, como las hipótesis sobre las posibles causas de los éxitos y los fracasos de las mismas. Pero la labor de la ciencia del derecho constitucional comparado no sólo es de naturaleza *ex post factum* o explicativa, sino que igualmente ésta comporta una finalidad preventiva, precisamente por la propia experiencia que posee. En otras palabras, situados ante un proceso de adopción de un modelo, el derecho constitucional comparado proporciona las prevenciones y las pautas que debe seguir el legislador si es que de verdad se desea mejorar el ordenamiento constitucional, pues de lo contrario dicha adopción no sólo sería estéril, sino hasta perjudicial.¹²¹⁰

¹²⁰⁸ En efecto, el riesgo de una adopción que prescindiera de las características culturales, políticas e institucionales del país que debe recibir el “modelo” es obtener resultados significativamente diferentes a los esperados, e inclusive dicha operación se torna aún más errónea cuando se pretende que el tipo a recibir además forme parte de otros elementos, como por ejemplo el sistema electoral. Volpi, Mauro, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Turín, Giappichelli, 1998, pp. 28 y 29. En este sentido, son innumerables los ejemplos que se podrían señalar sobre las marcadas diferencias que existen entre dos sistemas políticos diferentes con igual forma de gobierno. Por ejemplo, se puede observar que el parlamentarismo inglés no es igual al régimen parlamentario español, e inclusive ninguno de estos dos con respecto a la actual situación del sistema parlamentario polaco. Así también se podría mencionar que el actual sistema presidencial venezolano —desde el punto de vista del respeto a los derechos civiles y políticos en particular, y de los derechos fundamentales en general— no es parangonable con el resto de los sistemas presidenciales de América Latina, llegándose a modificar sustancialmente la forma de Estado democrática del país caribeño por otra de naturaleza autocrática. Y por último, se podría mencionar, en cambio, la enorme coincidencia entre dos formas de gobierno distintas, como lo son la parlamentaria inglesa y la presidencial norteamericana, quienes, luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América, sistemáticamente han ido modificando su original concepción de democracia en aras de combatir al terrorismo actual.

¹²⁰⁹ Sobre los *criptotipos*, véase a Sacco, Rodolfo, *Introduzione al Diritto Comparato*, cit., nota 13, pp. 126 y 127.

¹²¹⁰ Pegoraro, Lucio, “Il metodo comparatistico nel diritto pubblico. Obiettivi scientifici e finalità pratiche”, *op. cit.*, nota 58, p. 27.

Entonces, enfocados concretamente en la adopción de mecanismos parlamentarios de control en el sistema presidencial mexicano, existe una serie de factores que requieren ser tomados en cuenta a fin de que la reforma constitucional sea benéfica, y no en cambio sólo una falsa panacea o inclusive un lastre del que se puedan llegar a desencadenar fatales consecuencias.¹²¹¹ Y es que se podría pensar que lo peor que podría suceder con la introducción de algunos mecanismos parlamentarios de control sería que éstos no se aplicaran; sin embargo, existen consideraciones que igualmente nos hacen pensar que el problema del control parlamentario no sólo es su posible inaplicación. Así pues, al contrario de lo que sucede con el procedimiento de reforma constitucional en España —pues éste hasta se considera *petrificado*—,¹²¹² para la cultura legislativa mexicana una reforma más a la Constitución sería lo de menos, pues, ciertamente, en México la actividad de reforma a la Constitución es una práctica tan habitual para el legislador ordinario que las precauciones para realizarlas han pasado desapercibidas o, inclusive, parecen no haber tenido la menor importancia.¹²¹³ Es conveniente, por lo tanto, recordar el consejo del po-

¹²¹¹ Esta es una opinión que compartimos con el profesor Carpizo, pues, al realizar un estudio comparado sobre la tendencia de adoptar la forma parlamentaria de gobierno en diversos países de América Latina, afirma que es necesario realizar diagnósticos certeros para alcanzar soluciones también certeras. Por ello, este constitucionalista sugiere la necesidad de no sobrevaluar las instituciones y sí, en cambio, otorgarles su justo valor. De forma que él concluye que el cambio del sistema de gobierno al presidencial como receta general la encuentra pésima y errónea; mientras que como receta particular para aplicar a un país, hay que tener cuidado y realizar un examen del mismo, diagnosticar responsablemente cuál es la situación y la probable solución. Carpizo, Jorge, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, Madrid, núm. 1, 2007, pp. 19-71; también en *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, *cit.*, nota 43, p. 115.

¹²¹² De ahí que el profesor Eloy García considere que la experiencia de reforma constitucional en España no puede aportar nada al derecho constitucional comparado, pues sin duda éste ha sufrido una especie de petrificación, debido a la existencia de un procedimiento especialmente dificultado de reforma y a la escasa voluntad de los poderes públicos para promover el cambio. García, Eloy, “La revisión de la Constitución en España”, en Rozo Acuña, Eduardo (coord.), *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato*, Nápoles, Esi, 1999, pp. 71-88.

¹²¹³ Es necesario tener en cuenta que sólo hasta el término del mandato constitucional del ex presidente Zedillo (2000), en México se habían realizado más de cuatrocientas reformas a la Constitución. Márquez Rábago, Sergio, “En busca de la cifra perdida: Cuadros de reformas por regímenes presidenciales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2000”, *Revista Derecho y Cultura*, México, núm. 2, 2000-2001, pp. 123-126.

litólogo italiano Giovanni Sartori¹²¹⁴ y estar plenamente convencidos de qué es lo que exactamente se desea reformar, lo cual nos obliga igualmente a determinar por qué se reforma y para qué se reforma, a fin de no seguir banalizando a la propia Constitución.¹²¹⁵

La histórica inaplicación del control parlamentario en México durante prácticamente todo el siglo XX cambió sustancialmente la forma presidencial mexicana de gobierno por otra presidencialista.¹²¹⁶ En cambio, si ahora se adopta un mecanismo parlamentario de control que modifique el equilibrio de poderes que debe guardar el sistema presidencial mexicano, entonces igualmente se habrá modificado la forma de gobierno presidencial, pero en este caso por una asambleísta, y con ello se habrá modificado también la propia forma de Estado democrática. De manera 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; pues, si seguimos la alegoría de los trasplantes de órganos humanos de Watson, podemos afirmar que el trasplante de un instituto jurídico —adopción— con éxito hará que el propio instituto crezca y se vuelva parte del nuevo sistema, del mismo modo en el que la norma o la institución hubieran continuado en su sistema original.¹²¹⁷ De ahí que, sin más preámbulos, a continuación se exponga una serie de elementos que, sin pretender ser absolutos, se presentan al menos como los fundamentales o imprescindibles para una operación de adopción institucional, como la que se pretende en el sistema presidencial mexicano.

1. Consideraciones semánticas

Un primer elemento que debe tomar en cuenta el legislador, a fin de no incurrir en errores de mayor trascendencia, sería determinar el carác-

¹²¹⁴ Sartori, Giovanni, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 11 y 12; y en parecidos términos, Carpizo, Jorge, “México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?”, *op. cit.*, nota 43, p. 59.

¹²¹⁵ Volpi, Mauro, *Democrazia Costituzione equilibrio tra i poteri*, *cit.*, nota 2, pp. 25 y 26.

¹²¹⁶ Lambert, Jacques, *América Latina*, *cit.*, nota 1176, p. 516.

¹²¹⁷ Watson, Alan, *Il trapianto di norme giuridiche. Un “approccio” al diritto comparato*, Nápoles, Edizioni scientifiche italiane, 1984, p. 25.

ter semántico tanto de la actividad que habrá de realizar como la del objeto último de dicha actividad. Pues, es necesario recordar que la cuestión semántica del derecho está íntimamente vinculada con el lenguaje del derecho, derecho que a su vez igualmente requiere de una interpretación clara, y a la cual contribuye la semántica otorgándole certeza. Habitualmente el lenguaje usado en el derecho es el lenguaje usado por los órganos con competencia normativa para formular normas jurídicas, generales e individuales, abstractas y concretas; mientras que el de los juristas estaría en las operaciones relativas tanto al derecho escrito como al no escrito, para la construcción y exposición de la teoría del derecho, así como en la metodología para la práctica y la teoría del derecho.¹²¹⁸ De forma que los conceptos jurídicos expresan conclusiones normativas que son realmente importantes, sin embargo éstos no son los únicos. Ciertamente, en el lenguaje jurídico —en el lenguaje de la doctrina, especialmente en el de la teoría general del derecho— hay conceptos que no guardan relación con conclusiones para la aplicación de normas a hechos concretos, pero que sí guardan una relación con la norma misma, con la configuración de algún hecho, con la estructura interna de alguna norma, con el derecho mismo, con el ordenamiento jurídico, etcétera.¹²¹⁹

Bajo esta línea argumentativa, los conceptos que a continuación se analizan estarían encuadrados en el lenguaje jurídico más propio de la doctrina, y que por lo tanto recalificarían directamente sobre el ordenamiento jurídico, o más concretamente sobre su formación. Por esta razón, se impone la necesidad de disminuir al máximo posible la vaguedad de las expresiones “adopción” y “control parlamentario”, puesto que aumentar la precisión de una expresión lingüística equivale a restringir la vaguedad a través de definiciones, en modo tal que el número de casos límites a que

¹²¹⁸ Por ejemplo, como bien lo señala Scarpelli, “la definición estipulativa” es un medio para hacer el lenguaje más adaptable a los fines para los cuales se emplea; de este medio se puede valer el legislador para hacer el propio lenguaje más adaptable a las formulaciones de la norma que intenta establecer, pues ella puede ser de utilidad considerable para la precisión de significados vagos o equívocos, bien sea en cuanto a términos del lenguaje común, o bien en cuanto a términos técnicos, y sobre los cuales los científicos no logran ponerse de acuerdo. Scarpelli, Uberto, “La definizione nel diritto”, en Scarpelli, Uberto y Di Lucia, Paolo (coords.), *Il linguaggio del diritto*, Milán, Ambrosiana, 1994, pp. 215 y ss.

¹²¹⁹ Scarpelli, Uberto, “Il linguaggio giuridico: un ideale illuministico”, en Di Lucia, Paolo (coord.), *Nomografia. Linguaggio e redazione delle leggi. Quaderni di filosofia analitica del diritto*, Milán, Giuffrè, 1995, p. 25.

dicha expresión daba lugar se verá altamente disminuida.¹²²⁰ Asimismo, huelga recordar por último que en el campo del derecho público comparado el análisis lingüístico aparece particularmente conectado al problema de la traducción jurídica;¹²²¹ problema que en ningún caso se le presenta al legislador mexicano, pues gracias a la elección del sistema parlamentario español como modelo exportador no tiene que recurrir a la traducción lingüística, pero sí en cambio a una traducción jurídica, ya que es igualmente cierto que una misma lengua puede desarrollar funciones análogas pero diferenciarse en cuanto a su eficacia, profundidad o nivel de sofisticación.¹²²²

1. *¿Qué debemos entender por adopción?*

Sin duda, para quien se proponga la tarea que aquí venimos abordando, es decir, la adopción de un modelo del derecho extranjero en el sistema político mexicano, el punto de partida será esclarecer de manera absoluta lo que específicamente se desea mejorar con la adopción de dicho modelo. Es necesario tomar en cuenta, pues, que si lo que se desea es mejorar el sistema presidencial mexicano a través de la introducción de “nuevos” mecanismos de control parlamentario, entonces, propiamente podríamos considerar que el sistema estaría “innovando”. Pero, si lo que se desea es introducir mecanismos de control parlamentario que se reconocen o han sido reconocidos en otro sistema, entonces, propiamente podríamos hablar de la “renovación” del sistema a través de la “adopción” de mecanismos de control parlamentario vigentes en otros sistemas. Ello es así, si se parte de que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española entiende que “adoptar” sería aquella acción de “recibir, haciéndolos propios, pareceres, métodos, doctrinas, ideologías, modas, etcétera, que han sido creados por otras personas o comunidades”.¹²²³ De forma que si el legislador busca la “imitación” de un modelo, propician-

¹²²⁰ Luzzati, Claudio, *La vaghezza delle norme*, Milán, Giuffrè, 1990, p. 83.

¹²²¹ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introduzione al Diritto Pubblico Comparato*, cit., nota 60, p. 77.

¹²²² Ferrarese, Maria Rosaria, *Il diritto al presente*, Bolonia, Il Mulino, 2002, pp. 162 y 163.

¹²²³ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, t. I, p. 30.

do la circulación del mismo, entonces estaríamos ante la “adopción de un modelo”.¹²²⁴

Ahora bien, esto en ningún caso representa un juego de palabras y, como veremos, tendrá importantes consecuencias. Al hacer alusión al término “adopción” se hace referencia a la existencia de un modelo el cual es verificable a través del derecho comparado. En otras palabras, si se tratase de un modelo “nuevo” estaríamos ante algo totalmente desconocido para la experiencia humana, y por lo tanto teórica y empíricamente aún inexplorado. Por el contrario, se ha señalado anteriormente que la existencia de ciertos modelos que se presentan como formas ejemplares postulan su propia circulación,¹²²⁵ lo cual viene finalmente a reforzar la tesis de que en aquella técnica legislativa del poder constituyente o de revisión constitucional que se prevé la “adopción” de un modelo, inevitablemente el legislador habrá de acudir al derecho constitucional comparado con la finalidad de auxiliarse en su labor de perfeccionamiento del ordenamiento constitucional.¹²²⁶

¿Qué debemos entender por control parlamentario?

Por otro lado encontramos otro problema semántico que debe afrontar el legislador para saber específicamente lo que se desea mejorar; es decir, en el supuesto de nuestra hipótesis sería el control parlamentario.¹²²⁷ Ciertamente, uno de los puntos sobre los que se ciñe el actual debate sobre la reforma a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México sería el fortalecimiento de los mecanismos de control parlamentario a fin de lograr una mejor fiscalización de la actividad gubernamental.

¹²²⁴ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introduzione al Diritto Pubblico Comparato*, cit., nota 60, p. 65.

¹²²⁵ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Diritto Pubblico Comparato*, cit., nota 55, p. 91.

¹²²⁶ Así por ejemplo, David, René y Jauffret-Spinozi, Camille, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, cit., nota 53, p. 14; Zweigert, Honrad y Kötz, Hein, *Introduzione al Diritto Comparato*, cit., nota 64, p. 17; Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, cit., nota 55, pp. 87 y 88; De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, cit., nota 59, p. 79 y, Sacco, Rodolfo, *Introduzione al Diritto Comparato*, cit., nota 13, p. 19.

¹²²⁷ Ésta era la misma preocupación de Pérez Calvo cuando el constituyente español, al realizar su labor, debería de decantarse en algún momento dado por un concepto de control parlamentario. Pérez Calvo, Alberto, “Sobre la noción de control y su aplicación al anteproyecto constitucional”, *op. cit.*, nota 298, pp. 231-245.

mental. Ahora bien, para dicha tarea será necesario que el legislador previamente delimite su concepción de control parlamentario. Este concepto, en efecto, habrá de arrojarle luz al legislador al momento de efectuar la adopción de un determinado mecanismo de control parlamentario, ya que es necesario recordar que no todo mecanismo de control parlamentario —según su naturaleza— habrá de funcionar en cualquier sistema o forma de gobierno; o más concretamente, que habrá mecanismos de control que funcionen en todas las formas de gobierno, y otros en cambio sólo en algunas. Pero sobre ello volveremos más adelante, por ahora convendría recordar brevemente las características básicas del concepto de control parlamentario en el Estado constitucional democrático.

Anteriormente hicimos alusión a este punto, por lo que únicamente nos concretaremos a recordar las principales líneas de este concepto total para el Estado constitucional democrático.¹²²⁸ Primeramente, partimos del entendimiento de que el control parlamentario es de naturaleza política, por cuanto el Parlamento es un órgano político.¹²²⁹ Asimismo, se dijo que el parámetro de valoración del control parlamentario es de componente libre y basado en principios de oportunidad política, es decir, éste se basa en cánones libres y, por lo tanto, no preestablecidos. El ejercicio del control parlamentario del gobierno se fundamenta en la naturaleza representativa del Parlamento.¹²³⁰ De ahí que el control parlamentario sea propio de cualquier sistema o forma de gobierno, es decir, que el control parlamentario lo mismo se presenta tanto en el sistema presidencial como en el parlamentario de gobierno.¹²³¹

De esto último se deriva que aunque exigencia de responsabilidad y control parlamentario son dos conceptos completamente distintos, también están relacionados, al ser la exigencia de responsabilidad política una consecuencia del control, pero no un mecanismo de control en senti-

¹²²⁸ Véase el capítulo III, § III. 1.4.

¹²²⁹ Esta tesis es defendida principalmente por Aragón Reyes, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, nota 344, p. 23; del mismo autor *Constitución y control del poder*, *cit.*, nota 202, p. 164; así como también por Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *op. cit.*, nota 311, pp. 245 y 246.

¹²³⁰ Martínez Elipe, León, “Fiscalización política del gobierno”, *op. cit.*, nota 285, p. 100; también García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, *cit.*, nota 33, pp. 117 y 118.

¹²³¹ González-Trevijano, Pedro, “De nuevo sobre el control parlamentario...”, *op. cit.*, nota 342, p. 354.

do estricto. Más concretamente, la responsabilidad política es una consecuencia específica de algunos controles parlamentarios igualmente específicos. Por ejemplo, en el sistema parlamentario la moción de censura tiene como consecuencia inmediata la exigencia de la responsabilidad política, puesto que este sistema se basa en un vínculo fiduciario.¹²³² En cambio, en el sistema presidencial mexicano la exigencia de responsabilidad política sólo puede ser ejercida por medio de un juicio político, ya que este modelo se basa en una separación rígida de poderes.¹²³³ Pero, en cualquier caso, coincidimos con las teorías que consideran que puede haber o no exigencia de responsabilidad política pero siempre a consecuencia de un control.¹²³⁴ En otras palabras, haya o no sanción siempre habrá control.

La principal finalidad del control parlamentario en las democracias pluralistas es 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, por lo que la función de publicidad del control parlamentario sobre toda su relevancia al exhibir la actividad gubernamental ante la opinión pública. De ahí que los clásicos instrumentos de control parlamentario, como las preguntas, interpelaciones o comisiones de investigación, cobren toda su relevancia para la fiscalización del gobierno. Pero al margen de todo esto, cabe señalar que el concepto de control parlamentario está compuesto por varios elementos a considerar, razón por la cual éste se presenta relativamente amplio.¹²³⁵ Pero en últi-

¹²³² Sánchez de Dios, Manuel, *La moción de censura*, cit., nota 322, pp. 359 y 360; también, Fernández Segado, Francisco, “La responsabilidad del gobierno ante el Parlamento...”, *op. cit.*, nota 322, p. 392.

¹²³³ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, cit., nota 44, p. 134.

¹²³⁴ Por todos, Aragón Reyes, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, nota 344, p. 23 y, también, *Constitución y control del poder*, cit., nota 202, p. 164.

¹²³⁵ Sería tan amplio que inclusive en la doctrina italiana se pueden encontrar opiniones como la de Antonio Bragaglia, quien habla de una “asistematicidad” del control parlamentario, pues advierte la dificultad de encuadrar el control parlamentario según un criterio de clasificación normativa de los actos parlamentarios. Bragaglia, Antonio, *Il sindacato parlamentario: principi, norme, forme: studio giuridico e politico*, Turín, Roux e Viarengo, 1903, p. 44; igualmente, en opinión de Carducci los caracteres del control parlamentario no pueden depender de una homologación puramente formal y normativa de un conjunto de

ma instancia, si por algo se caracteriza el control parlamentario es 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, pues de lo contrario, 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.¹²³⁶ En conclusión, en la labor de adopción de un modelo extranjero, el legislador mexicano deberá de acudir al derecho constitucional comparado a fin de conocer el mecanismo de control parlamentario deseado, pero no sólo en el *law in the books* del ordenamiento exportador —en nuestro caso el español—, sino también en el *law in the action* del mismo.¹²³⁷

2. ¿Qué se desea mejorar con la adopción de mecanismos parlamentarios de control en el sistema presidencial mexicano?

Dice Giovanni Sartori que al momento en que concluía su reputada obra *Ingeniería constitucional comparada* (finales de 1991), se daba cuenta de la velocidad de los cambios constitucionales en muchas partes de mundo; pero sobretodo advertía que en realidad dichos cambios no respondían a una pregunta esencial sobre las cuestiones institucionales: ¿de verdad se sabe qué se va a cambiar y cómo se va a cambiar? Pues era indudable, según él, que las grandes reformas elaboradas hasta ese momento llevaban impresa la marca de ser altamente incompetentes.¹²³⁸ Esto último es tan cierto como lo que igualmente ha advertido el profesor

comportamientos que operan a nivel práctico en el Parlamento, y de los cuales sólo sería posible redefinir los contornos de modo empírico y contingente. Carducci, Michele, *Controllo parlamentare e teorie costituzionale*, Padua, CEDAM, 1996, p. 37.

¹²³⁶ Pues tal y como dice Böckenförde, al conjugarse estos dos elementos (democracia y Estado de derecho) se logra el vector común de la libertad democrática, que a la postre hará la diferencia entre “democracia y dictadura (de la mayoría)”. Con ello se demostrará “cómo la democracia misma se revela como vinculada a la libertad, incluso y precisamente como principio formal de organización”. Böckenförde, Ernst W., “La democracia como principio constitucional”, *op. cit.*, nota 378, p. 121.

¹²³⁷ Bognetti, Giovanni, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, *cit.*, nota 57, pp. 84 y 85 y, también, Scarciglia, Roberto, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, *cit.*, nota 62, p. 37.

¹²³⁸ Sartori, Giovanni, *Ingegneria costituzionale comparata*, *cit.*, nota 1214, pp. 11 y 12.

Carpizo, al señalar que reformar por reformar sin una profunda reflexión, sin un profundo conocimiento de la realidad jurídica, política, social y económica de una comunidad, constituye un verdadero desaguasado, porque para los cambios políticos-jurídicos no existen “recetas”, sino que los instrumentos del derecho y de la política comparada nos otorgan ideas, nos sugieren caminos que debemos meditar para ponderar cuáles de ellos pudieran ser útiles a la realidad concreta de un determinado país.¹²³⁹ Por ello, si ahora nos situamos en el sistema político mexicano será necesario conocer los mecanismos de control parlamentario con que cuenta éste, así como la eficacia práctica de los mismos. Sólo a partir de ese conocimiento se podrá estar en condiciones de saber si son necesarios más instrumentos de control parlamentario, o si por el contrario éstos son suficientes, pero el problema radica en su falta de aplicación.

Actuales controles parlamentarios en el sistema presidencial mexicano y su eficacia práctica

Para lograr una mejor comprensión de los controles parlamentarios consagrados en la Constitución de 1917 será provechoso recurrir a un esquema que enuncie una tipología de los mismos. Para ello será oportuno ayudarnos con la clasificación propuesta por Lanz Cárdenas.¹²⁴⁰ Este autor distingue tres tipos de control parlamentario en México: a) el *control de legislación*, el cual comprende la implementación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos; b) el *control presupuestal*, que abarca tanto la aprobación inicial como la verificación de la cuenta anual y, c) el *control político*, que se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las cámaras a informar sobre su desempeño, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones espe-

¹²³⁹ Carpizo, Jorge, “México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?”, *op. cit.*, nota 43, p. 59.

¹²⁴⁰ Lanz Cárdenas, José, *La contraloría y el control interno en México*, México, FCE, 1987, p. 469; citado por Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, *cit.*, nota 44, p. 128. Igualmente nos limitaremos a la clasificación de los controles parlamentarios elaborada por la profesora Huerta Ochoa, intentando obtener la misma claridad que contiene su estudio sinóptico.

ciales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública federal.

En cuanto al control de legislación se refiere, podríamos mencionar que según el artículo 71 de la Constitución, el presidente de la República tiene la facultad de presentar iniciativas de ley, al igual que las legislaturas estatales.¹²⁴¹ Resultando lógico que esta facultad de gran calado encuentre algún tipo de limitación legal ante una posible extralimitación por parte de quien la detente.¹²⁴² Por lo tanto, y en sentido contrario, el reconocimiento de dicha facultad no presupone la creación inmediata de una norma legal por parte del Ejecutivo, puesto que existe un mecanismo de control parlamentario que consiste en la determinación que llegue a tomar el órgano legislativo respecto a la iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo ante cualquiera de las cámaras. En otras palabras, el Poder Legislativo decidirá si aprueba o no dicha ley. Sin embargo, las estadísticas no son muy elocuentes al respecto, pues el Congreso de la Unión claudicó a esa facultad de control legislativo durante décadas. Pero en cualquier caso, podemos concluir que la facultad de controlar este tipo de actos está ahí, y que comienza a tener efectividad en la actualidad.¹²⁴³

Otro de los controles legislativos lo encontramos en lo relativo a las facultades implícitas. Un presupuesto del Estado constitucional es la de-

¹²⁴¹ El artículo 71 de la CPM dice: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al presidente de la República; II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y III. A las Legislaturas de los estados. Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las Legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”.

¹²⁴² Pues como dijera Sánchez Agesta, el poder de aprobar la ley, de deliberar sobre ella y de enmendarla, representa, por consiguiente, el ejercicio de la función de control correlativo del poder de gobierno de proponerla. Sánchez Agesta, Luis, “El régimen parlamentario en el proyecto constitucional. La relación de gobierno y Parlamento en el proceso de decisión”, en Ramírez, Manuel (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, p. 179.

¹²⁴³ Como hemos señalado anteriormente, el presidente, al contar con la mayoría absoluta en ambas cámaras, no encontró límites para realizar las reformas a la Constitución que se requirieran, por lo que, desde el periodo del presidente Plutarco Elías Calles (1924) hasta el del presidente Ernesto Zedillo (2000) se realizaron 402 reformas constitucionales, de las cuales el 76% de las mismas fueron a iniciativa del Ejecutivo Federal. Márquez Rábago, Sergio, “En busca de la cifra perdida...”, *op. cit.*, nota 1213, pp. 123-126.

limitación de todas y cada una de las facultades con que cuentan los poderes constitucionales, pues de lo contrario cualquier autoridad podría afectar o lesionar algunos de los derechos fundamentales, o podría crearse una distorsión en el quehacer gubernamental. Ciertamente, la Constitución delimita de forma concreta las atribuciones de cada uno de los poderes, pero así también el constituyente del 16-17 previó la situación en la que alguno de los poderes no pudiera hacer frente a cualquiera de sus atribuciones por cuestiones de ambigüedad en el texto constitucional. Entonces, de acuerdo con la propia Constitución esta situación se puede prever a través de las denominadas facultades implícitas.

Las facultades implícitas las encontramos establecidas en el artículo 73 fracción XXX, el cual faculta al Congreso de la Unión “para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores —es decir, las señaladas en las veintinueve fracciones anteriores—, y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión”. De dicho precepto se infiere que no se crea ninguna otra facultad nueva, sino que solamente se autoriza al Congreso de la Unión para legislar en su favor o en el de cualquiera de los otros dos poderes federales, para hacer frente a alguna de sus facultades reconocidas en el texto constitucional. Sin embargo, aquí lo que nos interesa señalar es la facultad con que cuenta el Legislativo para que, en un determinado caso y en uso de las atribuciones conferidas por la fracción XXX del artículo 73, pudiera legislar en alguna materia determinada en la que se lleguen a disminuir las facultades del Ejecutivo.¹²⁴⁴

Por lo que corresponde al control presupuestario, podemos asegurar que éste puede ser quizás el control más importante con el que cuenta el Poder Legislativo para intentar mantener limitado al Ejecutivo, puesto que de la resolución que se tome para la captación de los recursos públi-

¹²⁴⁴ A manera de ejemplo, podríamos decir que existe la posibilidad de que el Congreso de la Unión llegue a limitar al presidente de la República, y explicamos por qué: el artículo 89 fracción II, expresa que el Ejecutivo podrá “nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”; lo que significa que el Congreso de la Unión, en uso de las facultades legislativas que le otorga la Constitución y si así lo deseara, podría llegar a legislar en relación a la forma en que se deba elegir al titular de un determinado cargo o, por qué no, ampliar los requisitos para acceder a los cargos que puede nombrar libremente el Ejecutivo, y con ello restarle las facultades de nombramiento al presidente. Madrazo, Jorge, *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1981, p. 50.

cos y su consiguiente erogación dependerá el buen funcionamiento del trabajo de este último.¹²⁴⁵ En pocas palabras, el Ejecutivo no podrá ni recaudar ni erogar un centavo sin la autorización del Legislativo, razón por la cual —al menos en teoría— el Ejecutivo se encuentra sujeto a la voluntad del órgano legislativo —aunque en México no sucedió así durante el siglo XX—. ¹²⁴⁶

La facultad de presentar la iniciativa de ingresos le corresponde al Ejecutivo Federal, según el artículo 74, fracción IV, que establece claramente que “el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”. Esta disposición es bastante lógica ya que la elaboración de un dictamen de tal calado y exigencia técnica sólo podría ser subsumida por el órgano ejecutivo, ya que sólo éste cuenta con los instrumentos técnicos necesarios para realizar el cálculo del ingreso por concepto de impuestos, derechos, prestaciones y otros gravámenes más. Igualmente, al realizar el cálculo de los ingresos a recibir por concepto de las contribu-

¹²⁴⁵ Es necesario recordar que el Parlamento fue tomando cada vez más fuerza en la medida en que los estamentos representados en él le iban quitando las prerrogativas tributarias al poder regio. Es decir, el pueblo a través del Parlamento, le arrebató al rey el derecho a decidir qué impuestos debía de imponerles para el funcionamiento de la administración a cargo de este último. Pues como bien señala Leibholz: “los posdebates sobre el presupuesto entre el Parlamento y el gobierno son uno de los aspectos más interesantes que la historia del régimen parlamentario puede brindar”. Leibholz, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, cit., nota 1144, p. 56. De acuerdo con Lujambio, el manejo de los recursos fiscales entraña tres procesos, y que fácilmente se pueden encontrar en la evolución histórica, “así lo concerniente a los ingresos en la carta magna británica (1215, apartados 12 y 14); el segundo aspecto, correspondiente a la asignación de partidas, surgió con el Bill of rights en Inglaterra (1689, apartado IV), y el relativo al control de gasto fue producto de la Constitución francesa de 1791 (capítulo III, artículo 10.)”. Lujambio, Alonso, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, México, UNAM, 2001, p. 15.

¹²⁴⁶ Rocha Díaz nos recuerda que el Ejecutivo Federal tiene que elaborar una planeación económica para la realización de su programa de gobierno, de tal suerte que esa planeación “vendrá a establecer prioridades, definir estrategias y fijar metas, con el propósito de mejorar la realidad económica, social, política y cultural de la nación. La planeación y programación del desarrollo nacional no había sido materia directa de atención del constituyente mexicano, sino hasta el mes de diciembre de 1982, con motivo de la iniciativa presentada por el presidente De la Madrid, para reformar los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución de 1917”. Rocha Díaz, Salvador, “Planeación, programación, presupuestación, control de gasto y evaluación de gestión”, en Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso*, cit., nota 516, p. 526.

ciones antes mencionadas, también deberá expresar la manera en que se harán llegar recursos de otra naturalidad, como las ganancias por la venta de hidrocarburos, por citar sólo un ejemplo.¹²⁴⁷

En el artículo 73, fracción VII, se señala que el Congreso de la Unión está facultado para imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto. De forma que la Constitución reconoce la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir anualmente la Ley de Ingresos, por medio de la cual el Ejecutivo, al captar los recursos aprobados, hará frente a las erogaciones que tuviese que realizar. Por lo tanto, es el Ejecutivo como órgano técnico quien propone, mientras que el Congreso de la Unión dispone, pues primeramente será en la Cámara de Diputados, en donde al conocer la Ley de Ingresos enviada por el Ejecutivo para su estudio y en su caso aprobación, donde se deberá dar una intensa discusión, un amplio debate, una gran reflexión y un completo consenso, según lo establecido por el artículo 72, inciso H.¹²⁴⁸ Posteriormente, el proyecto de Ley pasará a la Cámara de los Senadores para realizar el mismo proceso que en la cámara anterior, y si no hubiera observaciones que hacer, se pasará la Ley al Ejecutivo para su publicación y entrada en vigor, de acuerdo con el artículo 72, inciso A.¹²⁴⁹

La aprobación del presupuesto de egresos es facultad única y exclusiva de la Cámara de Diputados.¹²⁵⁰ Atribución que no solamente se limita

¹²⁴⁷ Es importante señalar que de la aprobación de la Ley de Ingresos se desprende el principio de la anualidad de los impuestos, que no es otra cosa que la autorización a imponer tal o cual impuesto a través de dicha ley, por lo que si en la aprobación hecha por el Congreso de la Unión no figura un determinado impuesto que haya estado reconocido en el ejercicio fiscal anterior, éste quedará derogado. Sobre el principio de anualidad del impuesto, el profesor Carpizo señala que si la “Ley de Ingresos omite mencionar una materia, sobre ella no se podrán cobrar impuestos. Esto se deriva del principio de la anualidad del impuesto, y de la manifestación de la voluntad del legislador de suprimir ese impuesto, si lo omitió de dicha enumeración”. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit., nota 1177, p. 144.

¹²⁴⁸ El artículo 72, inciso H, señala: “La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”.

¹²⁴⁹ El artículo 72, inciso A, señala: “Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviese observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente”.

¹²⁵⁰ Para el profesor Burgoa, la facultad exclusiva que tiene la Cámara de Diputados para establecer el gasto anual la encuentra incompleta, pues según el artículo 74, fracción

a aprobar, sino que también faculta para realizar las observaciones que considere pertinentes para el mejor desarrollo de la actividad gubernamental. Así, el artículo 74, fracción IV, señala que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior”. De esto se infiere que no es una cuestión menor la que le corresponde autorizar a la Cámara de Diputados, pues en dicho presupuesto se deben señalar todos y cada uno de los gastos que deberá de realizar el Ejecutivo, y del cual no se podrá desprender ni un ápice. Asimismo, el Congreso de la Unión tiene la facultad de autorizarle más recursos de los aprobados en el presupuesto de egresos para poder hacer frente a su actividad administrativa, por medio de una ley posterior. De forma que, para la aprobación de esta Ley posterior no es suficiente el voto afirmativo de la Cámara de Diputados, sino el voto del Congreso de la Unión (artículo 126).¹²⁵¹

Por presupuesto de egresos se entiende aquella “relación de gastos que se autorizan a los poderes Legislativo y Judicial, a las secretarías y departamentos de Estado, a los principales organismos descentralizados y

IV, estipula que la Cámara de Diputados aprobará el Presupuesto de Egresos una vez que haya aprobado las contribuciones que a su juicio hagan falta para cubrir dicho presupuesto. Ahora bien, para él resulta incompleto puesto que la aprobación de los ingresos es por medio de una ley. Es decir, por medio de un proceso legislativo que obliga forzosamente al Congreso de la Unión. Así pues, concluye que de nada sirve esta facultad exclusiva, si el Congreso —ambas cámaras— no aprueban previamente los ingresos por ley. Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 764 y 765.

¹²⁵¹ El artículo 126 señala: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior”. Esta situación la critica el profesor Tena Ramírez con especial énfasis, al encontrar absurdo que si lo más importante es la aprobación de los gastos anuales, sóloamente se le otorgue esa facultad a una de las cámaras, mientras que una ampliación del gasto del Ejecutivo por medio de una ley posterior le incumbe al Congreso, por ser este último acto puramente legislativo. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1972, p. 352. Por su parte, Andrade Sánchez considera que el Senado debería de contar con facultades presupuestarias, pues de acuerdo con la teoría constitucional, la Cámara Alta representa los intereses de las entidades federativas, resultando increíble que se sostenga que el Senado no tiene nada que decir en materia presupuestaria. Andrade Sánchez, Eduardo, “El veto y la reconducción presupuestal en la iniciativa de reformas constitucionales presentada por el Ejecutivo en abril de 2001”, en Mora-Donatto, Cecilia (coord), *Relaciones entre gobierno y Congreso*, cit., nota 516, p. 3.

empresas de participación estatal mayoritaria, así como el cálculo de las erogaciones que se realizarán por concepto de inversiones y deuda pública”.¹²⁵² En la experiencia constitucional mexicana los controles parlamentarios existentes en la Constitución no tuvieron gran aplicación. Inaplicación que creó una cultura política de sumisión de los demás poderes hacia el Ejecutivo,¹²⁵³ y que ha hecho que, ante el intento del Legislativo por aplicar los controles políticos frente a los demás poderes que le otorga la Constitución, se argumente una supuesta invasión de poderes. Esto viene a colación porque, hasta antes de diciembre del 2001, el Poder Legislativo jamás había hecho uso de su facultad de fiscalización del presupuesto de egresos enviado por el Ejecutivo. Por ello, el presidente de la República, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo, promovió una controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados, en la que demandó la invalidez, entre otros actos, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.¹²⁵⁴

Cabe señalar que el Ejecutivo no puede erogar ni un centavo para algún rubro que no haya sido aprobado por el órgano legislativo —artículo 126—, lo cual, a primera vista, podría levantar suspicacias pues parecería que el mismo aparato gubernamental está en manos del órgano legislativo, ya que se podría suponer que si el Legislativo quisiera desaparecer algún cargo público dentro de la administración del Ejecutivo, éste simplemente omitiría el salario que debería de percibir el titular de dicho cargo. Sin embargo, el artículo 75 subsana esta posible situación al señalar que la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo. De tal manera que si hicimos mención de esta hipótesis fue para

¹²⁵² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit., nota 1177, p. 146.

¹²⁵³ Madrazo, Jorge, *Introducción al derecho mexicano*, cit., nota 1186, p. 52.

¹²⁵⁴ El asunto se radicó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el número de expediente 109/2004, y mediante sentencia del 17 de mayo de 2005, el Pleno declaró la nulidad parcial, vía consecuencia del citado Presupuesto, en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se hiciera cargo de las indicadas observaciones. La mencionada sentencia aparece publicada en las secciones Segunda y Tercera del *Diario Oficial de la Federación* de 24 de octubre de 2005.

demostrar que la Constitución no deja totalmente desamparado al Ejecutivo ante la simple voluntad de los legisladores.¹²⁵⁵

Quizás la atribución más importante de las facultades contenidas en la clasificación de control presupuestario sería la revisión de la cuenta pública del ejercicio fiscal anterior.¹²⁵⁶ Este instrumento de control presupuestario resulta de gran importancia para el órgano Legislativo, puesto que de la revisión se podrían desprender responsabilidades tanto políticas como penales por el desvío o mal uso de los recursos públicos federales. Es decir, los controles realizados sobre Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos podrían ser considerados como controles *a priori* y que no entrañan mayor discusión, pero en cuanto a la revisión que se haga de la aplicación de los recursos económicos —comprendida ésta como un hecho consumado— puede ser entendida como un control *a posteriori*, y que, en el supuesto de que hubiese incurrido en irregularidades durante el ejercicio fiscal, sí comportaría la responsabilidad del Ejecutivo.

La revisión de la cuenta pública del año anterior es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, al igual que la aprobación del Presupuesto de Egresos.¹²⁵⁷ Para ello, el presidente de la República a través de la presen-

¹²⁵⁵ Esta hipótesis también es advertida por el profesor Tena Ramírez, quien señala que en las disposiciones de índole tributaria se da “una incongruencia que sólo puede explicarse como un resabio más del unicamarismo”, y en la que la Cámara de Diputados podría llegar a “desarmar” al Ejecutivo por medio del artículo 73, fracción XI, que le da facultades al Congreso para crear y suprimir empleos federales, pero el artículo 75 evita que se pueda llegar a atentar en contra del Ejecutivo mediante una omisión por parte del Legislativo en la elaboración del Presupuesto de Egresos. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, cit.*, nota 1251, p. 352.

¹²⁵⁶ La Constitución de 1917 sólo reconocía como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto de Egresos, pero mediante una reforma en diciembre de 1977, se le confirió también la facultad de aprobar la cuenta pública del año anterior, cuestión que a nuestro parecer puede ser el mayor control parlamentario sobre el Ejecutivo, ya que mediante este examen que elabora la Cámara de Diputados, y por ser un hecho de naturaleza consumada —es decir, referente a una situación pasada—, se pueden llegar a exigir responsabilidades por la mala aplicación de los recursos del erario público. El artículo 74, párrafo quinto, de la Constitución señala: “La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos comprendidos en los programas”.

¹²⁵⁷ Esta disfunción en el control que debería de ejercer el órgano legislativo en su totalidad, respecto a la actividad gubernamental, viene a ser la prueba más palpable de que el sistema mexicano tiene características únicas en el constitucionalismo moderno. Según Lujambio, en el actual diseño constitucional mexicano se está socavando el principio de

tación de la cuenta pública tiene la obligación de demostrar que los recursos que le fueron aprobados mediante la Ley de Ingresos fueron aplicados correctamente. Es decir, éste se encuentra obligado a comprobar, de manera jurídica y contable, que el manejo de los recursos públicos fue realizado dentro de los límites establecidos en el presupuesto de egresos. Para la labor de fiscalización, la Cámara de Diputados se ayudará de un órgano técnico especializado en la materia, el cual de acuerdo con el artículo 74 fracción IV es la Fiscalización Superior de la Federación, cuyo titular es designado por la Cámara de Diputados, y además tiene autonomía plena con respecto a los poderes de la Federación, según lo establecido en la ley para el ejercicio y la gestión en el desempeño de sus funciones.¹²⁵⁸

Asimismo se debe mencionar que el Congreso de la Unión está facultado para autorizar la contratación de algún crédito, especificando el monto y los términos de dicha financiación. Así lo estipula el artículo 73 fracción VIII: el Congreso está facultado para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. De lo anterior se infiere —al menos en teoría— que el

la representatividad al no reconocérsele al Senado la facultad de intervenir en todo el proceso legislativo en materia hacendaria. Ya que para él, la intención histórica era darle facultades a la Cámara Baja para de alguna manera limitar al Senado —debido al origen de sus integrantes—, sin embargo, dicho argumento es completamente anacrónico, pues ambas Cámaras eligen a sus representantes por votación libre y secreta, incluso, los senadores de representación proporcional diluyen cada vez más la vieja idea de que el Senado representa los intereses de la Federación. Lujambio, Alonso, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, cit.*, nota 1245, p. 49. En el mismo sentido, Felipe Tena nos recuerda que esta incongruencia en las atribuciones a una sola Cámara ya había sido denunciada por Rabasa, quien consideraba que era una “consecuencia, si no legal era científica: imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos, en cuya adopción no tiene ingerencia; lo que vale tomar parte en la acción legislativa que más lastima a los pueblos, sin tenerla en la que puede aliviarlos; dar su aquiescencia al gasto sin poder hablar de economía”. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, cit.*, nota 1251, p. 351.

¹²⁵⁸ El artículo 74 fracción IV señala: “Para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y a las partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley”.

Ejecutivo no puede contraer ninguna deuda si no es por autorización expresa del Congreso de la Unión.¹²⁵⁹ Sin embargo, el Poder Legislativo ha cedido su poder de fiscalización ante las pretensiones del poder gubernamental, es decir, ha dejado de ser el contrapeso que contuviera la actuación del Ejecutivo en materia tributaria, olvidándose de que la idea de la representación política no surgió vinculada con la función legislativa del poder, sino con las funciones tributarias y de gasto.¹²⁶⁰

Por lo que toca a los controles que estrictamente en esta clasificación se han denominado como controles políticos, se puede señalar —aparte del juicio político y del juicio de procedencia— el relativo al permiso que se otorga al titular del Ejecutivo Federal para ausentarse del territorio nacional. El artículo 88 constitucional señala que “el Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso”. Esa facultad con que cuentan ambas cámaras puede ser un mecanismo sumamente efectivo para controlar la actividad del Ejecutivo en el concierto internacional, pues si el órgano legislativo decide no otorgarle el permiso al presidente de la República para ausentarse del territorio nacional, éste

¹²⁵⁹ En términos generales, el Poder Ejecutivo usufructuó el “poder de la bolsa” que la Constitución le otorgaba al órgano legislativo, igualmente por las razones que ya se han comentado. De forma que el profesor Carpizo advertía lo “triste y peligroso” que suponía que en México no se aplicaran controles efectivos a los gobernantes —y más en asuntos como éste que hemos venido tratando— porque dichos controles sólo fueron meros formalismos, nunca se limitó, nunca se censuró. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit., nota 1177, p. 149. En 1978, el profesor Carpizo ya advertía que el 2o. párrafo de la ley de ingresos —el cual autorizaba al Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos, etcétera— era anticonstitucional. Ya que, esta autorización violaba el artículo 73, fracción VIII al no consultarle previamente al Congreso la autorización para realizar dichos actos. De tal suerte que el Congreso claudica en su poder de la bolsa. Situación similar pasa en la actual Ley de ingresos para el ejercicio fiscal 2007, en la que también en su párrafo 2o. se autoriza al Ejecutivo para contratar empréstitos por un monto de endeudamiento neto interno de hasta 240,000 millones de pesos. En cambio, en la recién aprobada por el Senado de la República, Ley de ingresos para el ejercicio fiscal 2008, se le sigue autorizando al Ejecutivo Federal a contratar deuda pero con una disminución del monto, para quedar en 189 mil 490.4 millones de pesos.

¹²⁶⁰ Alonso Lujambio de manera categórica denuncia que las delegaciones legislativas a favor del gobierno en materia fiscal y presupuestaria son propias de los sistemas no democráticos. Lujambio, Alonso, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, cit., nota 1245, pp. 19 y 20.

no podrá hacerlo bajo ninguna circunstancia.¹²⁶¹ Es por ello que no dudamos en señalar que éste es un medio eficaz de control parlamentario sumamente volatilizable en momentos de tensión entre estos dos poderes constitucionales. Lo mismo cabe decir de la comisiones de investigación reconocidas en el artículo 93, pues éstas cuentan con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, el fortalecimiento del Estado democrático.¹²⁶²

Al igual que la Cámara de Diputados, el Senado de la República cuenta con medios de control parlamentario exclusivos frente al Ejecutivo Federal. La Constitución en su artículo 89, fracción X, le otorga al presidente de la República la facultad para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado.¹²⁶³ Ahora bien, de acuerdo con el derecho internacional, quien repre-

¹²⁶¹ Esto no había ocurrido en el sistema político mexicano hasta el 2002, cuando el presidente Vicente Fox solicitó al Congreso de la Unión autorización para realizar una gira de trabajo por los Estados Unidos y Canadá. El órgano legislativo le denegó la autorización para realizar dicha actividad argumentando que el Ejecutivo Federal no había proporcionado suficiente información acerca de la gira que realizaría por dichos países. Así lo describía la crónica de uno de los principales diarios de circulación en México: “El 11 de abril de 2002, el Ejecutivo pretendía realizar su viaje número 17, sin embargo, la resolución del Senado de la República, negando la autorización al presidente Fox para realizar un recorrido por las ciudades canadienses de Calgary y Vancouver, en Canadá, y por Seattle y San Francisco, en Estados Unidos, fue irreversible”, *La Jornada*, 18 de abril de 2002. Así también dicha negativa por parte del Senado se volvería a repetir en noviembre de 2006, cuando la Cámara de Diputados le negó al presidente Fox el permiso para ausentarse del país con el objeto de viajar a Australia y Vietnam.

¹²⁶² Mora-Donatto, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, cit., nota 42, p. 70.

¹²⁶³ El artículo 76 constitucional señala que el Senado analizará la política exterior del país de acuerdo a los informes anuales presentados por el presidente de la República y el secretario encargado del ramo. Ahora bien, respecto al citado precepto constitucional, Madrazo opina que anteriormente se ha querido ver como una función de control del Senado hacia el Ejecutivo, sin embargo esto no es así, pues para ello sería necesario que se establecieran las consecuencias del análisis realizado por el Senado. Madrazo, Jorge, *Introducción al derecho mexicano*, cit., nota 1186, p. 51. No estamos de acuerdo con esta última opinión, pues si bien es cierto que no están establecidas las consecuencias en caso de un análisis desfavorable al Ejecutivo por parte del Senado, también es cierto que el control lo pue-

senta a la nación y está facultado para realizar actos en nombre de la nación mexicana dentro del concierto internacional, es el jefe de Estado —en este caso el presidente de la República—. Sin embargo, tanto la ratificación de los tratados como la verificación de la política exterior está a cargo de la Cámara de Senadores, pues según lo dispuesto por el artículo 76, fracción I, el Senado tiene la facultad para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.¹²⁶⁴

El Senado de la República también cuenta con el mecanismo de control de ratificación en los nombramientos de algunos servidores públicos, ya que la Constitución señala dos vías para acceder a los empleos de la Federación: por designación libre del titular del Ejecutivo, o a través de ratificación del nombramiento por parte del Senado.¹²⁶⁵ A nosotros nos interesa la vía referente a los nombramientos que haga el Ejecutivo con la aproba-

de llegar a ejercer de igual manera, es decir, como lo hemos visto ya en el capítulo III, la operatividad o la aplicación de sanciones en un supuesto dado no significa que dicho mecanismo no sea considerado un control, pues no todo control conlleva a una sanción. Entonces, del sólo reconocimiento que le da la Constitución para analizar la política exterior, el Senado puede citar a comparecer al Secretario del ramo, y así emitir una crítica parlamentaria, o bien, si se llegase a un caso de extrema gravedad en este ámbito por parte del presidente de la República, no es necesario buscar más medidas de sanción que las señaladas para el caso de juicio político.

¹²⁶⁴ La ratificación que realice el Senado acerca de un tratado reviste de una gran importancia, pues tal y como lo señala el artículo 133: “la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Es por ello, que no es cuestión de menor importancia la responsabilidad que le corresponde al Senado en esta actividad, pues de ella se puede valer muy bien el órgano legislativo por medio del Senado, para realizar una actividad de limitación en la actividad gubernamental”.

¹²⁶⁵ El presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89, fracción II, tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. El proyecto de Constitución enviado por Carranza contemplaba que los funcionarios que dependieran del Ejecutivo Federal no pudieran ser enjuiciados políticamente por el Congreso General, pues advertía que de ocurrir esto sólo se ocasionaría que se siguieran dando dictaduras dentro del órgano legislativo, o el servilismo de los diputados que estaba más allá de las “fallas” constitucionales. Calderón, José María, *Génesis del presidencialismo en México*, cit., nota 1173, p. 96.

ción o *ratificación* que realice el Senado. El artículo 89, fracción III, estipula que el Ejecutivo tiene la facultad de nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado. Así también, el artículo 102 señala que el “Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado”. Y correlativo a este precepto es el artículo 76, fracción II, pues menciona que es facultad exclusiva del Senado “ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga —el presidente de la República— del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga”. Por ello el Senado tiene injerencia en el nombramiento de los más altos cargos dentro de la estructura burocrática federal, con excepción de los secretarios de despacho y los demás empleados mencionados en el artículo 89, fracción II. De esta forma la Cámara alta detenta una facultad sumamente importante de control, pues no permitirá que el presidente designe libremente a los funcionarios que habrán de ser los titulares de las carteras más importantes de la Federación.¹²⁶⁶

II. DOS HIPÓTESIS DE ADOPCIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Se puede considerar que una vez que el legislador haya acudido al estudio tanto del derecho *vigente* como del *viviente*¹²⁶⁷ —realmente breve en nuestro caso—, sólo entonces será consciente de las carencias de su sistema político, con lo cual hasta ese momento estará en posición de es-

¹²⁶⁶ En opinión de Jorge Madrazo, la facultad de ratificación con que cuenta el Senado podría pasar de ser un control parlamentario a una facultad exclusiva de esta Cámara, pues de acuerdo con el artículo 89, fracción II, el Ejecutivo podrá nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Por lo tanto, él considera que esto se podría interpretar en el sentido de que el Congreso de la Unión, en uso de las facultades legislativas que le otorga la Constitución, podría llegar a legislar en relación a la forma en que se deba de elegir al titular de un determinado cargo o, por qué no, ampliar los requisitos para acceder a los cargos que puede nombrar libremente el Ejecutivo, y así restarle las facultades de nombramiento al presidente. Madrazo, Jorge, *Introducción al derecho mexicano*, cit., nota 1186, p. 50.

¹²⁶⁷ Gorla, Gino, *Diritto comparato e diritto comune europeo*, cit., nota 63, p. 100.

tablecer exactamente lo que se debe de mejorar dentro del mismo sistema.¹²⁶⁸ Así pues, bajo este orden de ideas y de acuerdo con las propuestas de los partidos políticos en el marco de la Ley para la Reforma del Estado,¹²⁶⁹ cabría plantearse a continuación dos hipótesis de adopción en el sistema presidencial mexicano. Para ello recurriremos a dos mecanismos de control parlamentario reconocidos en el sistema parlamentario español, ya que al ser tomado éste como modelo exportador, el legislador mexicano podrá atisbar la conveniencia o no de adoptar un mecanismo parlamentario de control en México, de acuerdo con la naturaleza y los efectos del mecanismo de que se trate. Sin embargo, nuestra opinión sobre la viabilidad de adoptar sendos instrumentos de control en México será abordada en las consideraciones finales de este capítulo.

1. *Las preguntas e interpelaciones al presidente de la República*

Recordando brevemente una de las principales propuestas de los partidos políticos en el marco del proceso para la Reforma del Estado, podemos señalar que, en sintonía con la propuesta de introducir la figura del jefe de Gabinete, se ha propuesto la adopción de la “pregunta parlamentaria” en el sistema político mexicano, la cual permitiría plantear por escrito un tema o asunto puntual por parte del grupo parlamentario o del legislador individual. Así también se ha propuesto la adopción de la interpelación ante el jefe de Gabinete cuando se considere insuficientemente desahogado un tema planteado mediante una pregunta parlamentaria. Ahora bien, por lo que corresponde a esta investigación únicamente entraremos en el análisis de la posible adopción de la pregunta parlamentaria y de la interpelación en el sistema presidencial mexicano, excluyendo cualquier tipo de referencia tanto a la figura del jefe de Gabinete como a su posible adopción en México. Por lo tanto, al abordar la cuestión relativa a las preguntas e interpelaciones se hará bajo el entendido de que éstas sean exclusivamente dirigidas al presidente de la República. Por último, si se ha decidido analizar simultáneamente las preguntas y las interpelaciones es con el propósito

¹²⁶⁸ Nos estamos refiriendo a la imitación *consciente* por medio de la adopción de un instituto en concreto. Zweigert, Honrad y Kötz, Hein, *Introduzione al Diritto Comparato*, cit., nota 64, p. 19.

¹²⁶⁹ Sobre esto véase el capítulo I, § II, 2.

de que su comparación nos permita comprender mejor la funcionalidad de éstas dentro de la ingeniería parlamentaria.

Primeramente, se debe advertir que la pregunta parlamentaria es una de las herramientas profesionales de mayor importancia con que cuenta un Parlamento.¹²⁷⁰ Ahora bien, una sencilla concepción de ésta la encontramos en Duguit, quien la considera el acto por el cual un miembro de una Cámara pide explicaciones a un ministro sobre un punto determinado. En cambio, para el constitucionalista francés la interpelación sería el acto por el cual un miembro de una Cámara requiere a un ministro para que dé explicaciones inmediatas, ya sea sobre política general del gobierno, o sobre un punto determinado.¹²⁷¹ Sin duda, las preguntas son uno de los medios clásicos de control de los diputados sobre el gobierno,¹²⁷² pero también es necesario aclarar que en la práctica parlamentaria éstas son de menor calado que las interpelaciones, pues al tener como efecto incidir únicamente en el electorado se convierten en un control político difuso.¹²⁷³ En

¹²⁷⁰ Friedrich, Carl, *Gobierno constitucional y democracia*, cit., nota 1171, p. 150.

¹²⁷¹ Duguit, León, *Manual de derecho constitucional*, cit., nota 339, pp. 424 y 425.

¹²⁷² Gil-Robles, José María y Pérez-Serrano, Nicolás, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, cit., nota 1162, p. 180. De acuerdo con Fraga Iribarne, el origen de las preguntas parlamentarias lo debemos buscar obviamente en el parlamentarismo inglés, pues “la primera pregunta (*question*) fue formulada en 1721, con motivo de la desaparición de un cajero, en un asunto que afectaba a la Compañía de los Mares del sur”. La pregunta se desarrolló posteriormente a lo largo del siglo XIX hasta llegar a la expansión de la administración central con el *welfare state*, el cual considera que se ha convertido en “una de las más serias garantías contra el despotismo burocrático”. Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento británico...*, cit., nota 606, pp. 295 y 296. Para Porras Nadales las preguntas parlamentarias al gobierno dependerán de la situación en la que se hallen ambos órganos dentro de la vida estatal, en especial frente a la sociedad civil. Es decir, primeramente durante el Estado liberal que era prácticamente abstencionista, la función de control gubernamental tenía un sesgo negativo, pues el parlamento se encargaba de reducir la actividad estatal al ámbito estricto de la legalidad fijada por las cámaras, entendiendo así que el control pasaba a un segundo plano. Sin embargo, ante la transformación del Estado liberal, los controles parlamentarios existentes en la época se verán sumamente imposibilitados para alcanzar al Estado intervencionista, que se caracteriza por su actividad prestacional y garantizadora de bienestar social, es decir, el *welfare state*; siendo así como se han perfeccionado las preguntas parlamentarias desde sus orígenes hasta el Estado contemporáneo. Porras Nadales, Antonio, “Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 19, enero-febrero de 1981, pp. 107-112.

¹²⁷³ Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, cit., nota 202, p. 171. La opinión de Finer acerca de la importancia de las preguntas parlamentarias, aunque parezca un tanto romántica, bien vale la pena para evitar devaluar su trascendencia como control

síntesis, la pregunta parlamentaria estrictamente permite asegurar una vigilancia cotidiana concreta sobre la actividad de la administración al evidenciar ante la opinión pública los abusos y las injusticias del gobierno.¹²⁷⁴ En cambio, la interpelación sin duda podrá desembocar en una moción producto de una votación en el seno de la Cámara en donde la misma se haya producido. Por todo ello se considera que la pregunta parlamentaria y la interpelación constituyen una modalidad de la actividad rogatoria en el orden de las relaciones gobierno-Parlamento.¹²⁷⁵

Pero a mayor abundamiento sobre la comparación entre estos dos instrumentos de control se puede afirmar que éstos se diferencian por el objeto sobre el que deben recaer, puesto que las preguntas parlamentarias deben atender cuestiones muy concretas y determinadas, y que no tengan una destacada relevancia política, mientras que las interpelaciones, en cambio, encuentran su campo de aplicación en las materias de mayor trascendencia, es decir, en aquellas que están mayormente involucradas con la acción política general,¹²⁷⁶ y que por consiguiente acarrearán consigo debates de mayores dimensiones, llegando inclusive a producir una posición por parte de la Cámara a través de una moción.

En el texto constitucional español las preguntas y las interpelaciones están reguladas por el artículo 111. En él se señala que el gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones que se le formulen en las cámaras. Y concluye el primer apartado diciendo que para esta clase de debates los reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal. Ahora bien, la racionalización de las relaciones entre Legislati-

parlamentario: “siendo tan pequeña que puede caber en la boca de un hombre, cualquier pregunta puede llegar a convertirse en una tormenta espantosa con truenos y relámpagos e incluso puede rebasar el problema del tiempo y convertirse en un debate intenso sobre el programa político del gobierno en el último día. Hay una eventual y tensa relación, una especie de amenaza bajo el runruneo, que excita a los leones, los gladiadores y el público. Es una verdadera lucha mental”. Finer, Hermann, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid, Tecnos, 1964, p. 650.

¹²⁷⁴ Martínez-Elipe, León, “Artículo 111. Las preguntas parlamentarias. Las interpelaciones y las Mociones”, en Alzaga, Óscar, *Constitución española de 1978*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1987, t. VIII, p. 549.

¹²⁷⁵ Ridaura Martínez, María Josefa, “Las preguntas parlamentarias en los parlamentos autonómicos”, *RFDUC*, núm. 15, 1989, p. 689.

¹²⁷⁶ Santaolalla López, Fernando, “Artículo 111”, en Garrido Falla, Fernando, *Comentarios a la Constitución*, cit., nota 1111, p. 1507. En el mismo sentido, Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio: Voz “Interpelación parlamentaria”, en Aragón, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, cit., nota 498, t. II, pp. 126 y 127.

vo-Ejecutivo también se ha visto afectada desde el punto de vista de la regulación de las interpelaciones. El apartado segundo del artículo 111 señala que toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición. De manera que, según lo anterior, es evidente que la intención del constituyente fue que a consecuencia de una interpelación se realizara un amplio debate y, en su caso, se solicitara al Ejecutivo alguna rectificación o modificación en su programa de gobierno como resultado de una moción—pues en eso consiste precisamente el control ordinario—. Pero lo que en ningún caso se pretendió es que fuera posible la exigencia de responsabilidad política del gobierno a través de una moción con resultados negativos para este último.

En pocas palabras, el gobierno, en caso de obtener un resultado adverso en alguna moción producto de interpelación alguna, no está jurídicamente obligado a dimitir, pues sólo lo hace en los casos enumerados en el artículo 101.1 constitucional. Únicamente podrá optar por disolver las cámaras, o dimitir por cuestiones de carácter moral, pues la exigencia de la responsabilidad política sólo es posible de acuerdo a lo establecido en el artículo 113 relativo a la moción de censura constructiva.¹²⁷⁷ En conclusión, estos medios de control ordinario que en mayor proporción serían usados por la oposición, desde el punto de vista del control-crítica—en el sistema español—, tendrán como corolario influir en el desarrollo de la acción gubernamental, ya que parafraseando a Finer, podemos aseverar que el carácter de la Cámara será evidente en la actuación gubernamental, pues el sentimiento de la Cámara se convierte en parte y demarcación del programa político del gobierno.¹²⁷⁸

2. La moción de censura a los secretarios de Estado

Otra propuesta de reforma constitucional que también estaría en sintonía con la introducción de la figura del jefe de Gabinete en México, sería la adopción de la moción de censura tanto para el jefe de Gabinete como para los secretarios de Estado. Sin embargo, al igual que se hizo durante el epígrafe anterior, únicamente haremos referencia a la adopción de la moción de censura para los miembros del Gabinete, excluyendo de esta forma cualquier hipótesis con respecto al jefe de Gabinete en México. Por últi-

¹²⁷⁷ Santaolalla López, Fernando, “Artículo 111”, *op. cit.*, nota 1276, p. 1513.

¹²⁷⁸ Finer, Hermann, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, *cit.*, nota 1273, p. 652.

mo, a fin de una mejor comprensión, y sin menoscabo de referencias a la moción de censura a los ministros, se ha optado por analizar principalmente la moción de censura del presidente del gobierno en España.

En los albores del siglo XX, Mirkine-Guetzevitch denunciaba que la llave de la libertad se hallaba en el Ejecutivo subordinado al pueblo, a la mayoría parlamentaria y controlado cotidianamente por esa mayoría.¹²⁷⁹ Esa subordinación —en el caso de las formas parlamentarias de gobierno— se formaliza a través de la dependencia que existe entre el gobierno y el Parlamento, perfeccionándose a través de la investidura que realiza, en el caso español, el Congreso de los Diputados. Para el profesor Pérez Royo la investidura vendría a ser la legitimación de origen, ya que la legitimación que realice el gobierno día a día, y la cual supone el mantenimiento de la confianza depositada en éste por parte del Parlamento, la entiende como la legitimidad de ejercicio.¹²⁸⁰ Esta legitimidad de ejercicio, sin embargo, se puede ver afectada mediante mecanismos que pudiera llegar a ejercitar el Parlamento y que tendría como corolario el cese del gobierno, bien por una moción de censura o bien por una cuestión de confianza.

De ahí que la moción de censura sea considerada como el máximo instrumento de control parlamentario sobre el gobierno, pues hace efectivo el principio de responsabilidad política de los gobernantes.¹²⁸¹ Efectivamente, es necesario no olvidar que la responsabilidad política constituye

¹²⁷⁹ Para Mirkine-Guetzevitch en el momento en que el rey fue obligado a elegir a sus ministros de entre la mayoría de la Cámara, el pueblo se convirtió en el verdadero gobernante, terminando así el reino de los monarcas y comenzando el pueblo a gobernarse a sí mismo. Mirkine-Guetzevitch, Boris, “Los orígenes del parlamentarismo europeo”, *RDPUB*, año II, núm. 17, 1933, p. 132.

¹²⁸⁰ Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, p. 392.

¹²⁸¹ Montero Gibert, José Ramón, “Moción de censura”, en González Encinar, J. J. (dir.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, pp. 505-515. Para nuestro autor el origen histórico de la *moción de censura* está en el parlamentarismo británico de mediados del siglo XVIII, “cuando los votos de censura o de no confianza aprobados por la Cámara de los Comunes fueron sustituyendo paulatinamente las acusaciones y los juicios propios del *impeachment*, que se había convertido en un instrumento arbitrario y sangriento mediante el cual el Parlamento deshacía de sus enemigos políticos”. La moción de censura continuó su evolución, pasando por los vaivenes políticos de las constituciones decimonónicas, y perfeccionándose en el periodo de entre guerras del siglo XX. Pero la tendencia de la racionalización parlamentaria llegará hasta después de la Segunda Guerra Mundial, creándose para ello mecanismos que dificultaban a las simples mayorías derrocar a los gobiernos, bien por medio de mayorías calificadas, o a través de periodos de enfriamiento o hasta de la inclusión de un candidato para suceder al gobierno cesante (moción de censura constructiva).

el elemento esencial de la forma parlamentaria de gobierno.¹²⁸² La Constitución Española en su artículo 113 establece el procedimiento que habrá de llevar a cabo el Congreso de los Diputados para la exigencia de la responsabilidad política del gobierno. A grandes rasgos, y siguiendo la opinión de López Guerra, podríamos señalar que una característica distintiva de este procedimiento es que es un proceso que se sustancia en el seno de la Cámara Baja, en el cual la iniciación de la moción encuentra su motivación en circunstancias de oportunidad política y no de naturaleza jurídica —sin perjuicio de que existan elementos de tipo jurídico—, y cuya finalidad es la búsqueda de ruptura en el lazo fiduciario. Por último, de

¹²⁸² Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, cit., nota 6, p. 200. Díez-Picazo nos indica que existen dos tipos de responsabilidad política: la difusa y la institucional. La difusa sería la que realiza el electorado al emitir un juicio negativo sobre la actuación de algún funcionario público, y que por consiguiente estaría implícita en el concepto mismo de democracia; mientras que la institucional, que es la que nos interesa analizar aquí, “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 este último”. Díez-Picazo, Luis María, *La criminalidad de los gobernantes*, cit., nota 212, pp. 70 y 71. En parecidos términos Sánchez Agesta, Luis, “Gobierno y responsabilidad”, *op. cit.*, nota 110, p. 38. Para Mellado Prado la responsabilidad política no se fundamenta sobre el principio de legalidad ni descansa sobre infracciones de tipo penal o civil, sino que reposa sobre elementos esencialmente subjetivos y de oportunidad política, cuya apreciación le corresponde al Parlamento. Mellado Prado, Pilar, *La responsabilidad política del gobierno en el ordenamiento español*, cit., nota 325, p. 181. Para García Morillo la responsabilidad política es aquella que nace de la confianza que se deposita en alguien para que realice un determinado cometido dentro de la función pública. En pocas palabras, la responsabilidad política no es sino la retirada de la confianza que previamente se había otorgado. García Morillo, Joaquín, “Responsabilidad política y responsabilidad penal”, *REDC*, núm. 52, 1998, p. 87. Por otro lado encontramos la opinión de Bustos Gisbert, quien considera que la responsabilidad política no es aquella que busca la dimisión del gobierno a través del control parlamentario, sino que “es un principio general regulador de las relaciones entre gobierno y Parlamento”, pues para él, “la responsabilidad política no es una consecuencia del control parlamentario del gobierno, sino más bien un presupuesto lógico, un *prius*, de tal control parlamentario”. Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno...*, cit., nota 312, p. 41. Mientras que para Lavilla Rubira las potestades de control y de exigencia de responsabilidad política no deben confundirse; aquélla se actúa por ambas cámaras sobre el gobierno y sus miembros y sobre los medios públicos de control social; ésta solamente puede ejercerse por el Congreso de los Diputados sobre el gobierno como unidad. Lavilla Rubira, Juan José, “Congreso de los Diputados...”, *op. cit.*, nota 459, p. 2051. En igual sentido, Fernández Segado, Francisco, “Artículo 113. La moción de censura”, en Alzaga, Oscar (dir.), *Constitución española de 1978*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1987, t. IX, p. 9.

resultar positiva la resolución que se haga acerca de la moción, se producirían dos efectos: por un lado la pérdida de confianza del gobierno cesante y por otro lado el otorgamiento de confianza hacia el nuevo presidente del gobierno.¹²⁸³ La Constitución Española exige la inclusión de un candidato a presidente del gobierno en la moción de censura (artículo 113.2) y que, conforme a lo establecido en el Reglamento del Congreso, éste haya aceptado su nominación (artículo 175.2 RCD). De esta manera se configura una moción de censura constructiva, y por lo tanto se formaliza, según opinión de Fernández Segado: “una técnica jurídico-política hiper-racionalizada”, que contribuiría a garantizar la estabilidad gubernamental.¹²⁸⁴

¹²⁸³ López Guerra, Luis, “Moción de Censura”, en Manuel Aragón (dir.), *Temas básicos de derecho constitucional*, cit., nota 498, t. II, p.184.

¹²⁸⁴ Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, cit., nota 246, p. 724. Durante el proceso constituyente Óscar Alzaga, quien fue uno de los principales defensores de la moción de censura constructiva, decía que ésta suponía “un progreso técnico importante, porque básicamente logra eliminar el peligro del funcionamiento de mayorías negativas que, sin embargo no son positivas”. Alzaga, Óscar, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, Del Foro, 1978, p. 685. Por su parte, Sánchez Agesta considera que la moción de censura constructiva ha demostrado su utilidad incluso para evaluar y rectificar los programas del gobierno. Sánchez Agesta, Luis, “Estabilidad de un régimen democrático parlamentario”, *op. cit.*, nota 330, p. 478. Por otra parte, el principal detractor del reconocimiento de la moción de censura constructiva en la texto constitucional español fue Solé Tura, quien estuvo en contra de la moción de censura constructiva por considerar que ella sólo propiciaría la formación de gobiernos de minoría, y que de igual forma, dicho gobierno quedaría protegido por la mayoría simple exigida en la cuestión de confianza. Solé Tura, Jordi, “El control parlamentario en el periodo constituyente y en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, nota 308, p. 42. En el mismo sentido María Antonia Calvo, quien considera que la exigencia de un candidato a la Presidencia del Gobierno en la moción de censura constructiva supone “una restricción a la legítima capacidad de control del Congreso y se convierte en una fórmula para mantener en el poder a gobiernos minoritarios, lo que lejos de contribuir a la estabilidad política favorece la existencia de crisis políticas encubiertas”. Aquí la autora advierte que esta institución supone un elemento estabilizador en sistemas bipartidistas. Sin embargo, no es el caso español en donde la “medida se convierte en un arma en manos del gobierno para permanecer en el poder, incluso con el desacuerdo de la Cámara”. Calvo, María Antonia, “La relación entre el gobierno y las Cortes”, en Fernández Rodríguez, Tomás, *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1981, pp. 242 y 243. Por su parte, Montero Gibert advierte que este mecanismo de control parlamentario, ha sido influencia del constitucionalismo alemán (artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn), y cuya única finalidad es imposibilitar la unión artificial de una mayoría parlamentaria que derriba a un gobierno, y que posteriormente ha de ser incapaz de llegar a un consenso para otorgarle su confianza a quien le ha de suceder. Montero Gibert, José Ra-

La moción de censura deberá ser solicitada por al menos la décima parte del total de miembros del Congreso de los Diputados (artículo 113.2 CE). Aceptada la solicitud de moción de censura en escrito motivado (artículo 175.2 RCD) por parte de la Mesa del Congreso, se admitirá a trámite (artículo 176 RCD), y entonces no podrá realizarse el debate y la votación hasta que transcurran cinco días a partir de su presentación (artículo 113.3 CE), llegándose a producir con ello un periodo de “enfriamiento”, cuya finalidad es evitar que se realicen mociones de censura

món, Voz “Moción de censura”, en González Encinar, J. J. (dir.), *Diccionario del sistema político español*, cit., nota 284, p. 508. En el mismo sentido, Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Derecho constitucional comparado*, cit., nota 1148, p. 452. Schneider por su parte dice que la función estabilizadora que se le había encomendado a la moción de censura constructiva en la LFB difícilmente puede hoy cumplir su misión, puesto que “un gobierno minoritario surgido de una ruptura de coalición no se hace políticamente más estable por el hecho de que únicamente una mayoría no pueda provocar su cese”. Schneider, Juan P., “El régimen parlamentario”, en Benda (ed), *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996, p. 361. Ahora bien, aquí se ha venido hablando de que la intención del agregado “constructivo” a la institución de la moción de censura obedece a una probable estabilización del aparato gubernamental, así como que el constituyente español tomó como paradigma la moción de censura constructiva alemana. Sin embargo, ya Loewenstein advertía que en Alemania, por buscar la estabilidad del Gabinete, se había pagado un alto costo pues el proceso democrático había sido paralizado, ya que la oposición no tenía influencia alguna sobre la mayoría gubernamental y mucho menos sobre el gobierno, este último protegido de una posible destitución ante la dificultad de encontrar un sucesor. Loewenstein concluía denunciando al régimen alemán como *demoautoritario*, pues, “si bien el gobierno llegaba al cargo de forma democrática, el liderazgo político será posteriormente ejercido autoritariamente y sin ninguna limitación ejercida por el Parlamento o el electorado”. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*. cit., nota 6, p. 115. La opinión de Montero Gibert resulta ser sumamente interesante, pues entiende que si la moción de censura es el máximo instrumento sancionador de la responsabilidad política, sin embargo debido a su adjetivación de “constructiva” la hace altamente disfuncional para el control parlamentario, pues considera que se ha llegado a dogmatizar la estabilidad gubernamental, erosionándose el principio básico del sistema parlamentario, ya que en aras de alcanzar un gobierno estable se ha olvidado que el verdadero objeto del control es el gobierno, mientras que el sujeto son las Cortes. Montero Gibert, José Ramón, “La moción de censura”, en Ramírez, Manuel (coord.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, 1979, pp. 300 y ss. Para Cascajo Castro, la confusión entre estabilidad gubernamental con estabilidad del sistema político, así como la devaluación institucional que afecta a las Cortes Generales, han reducido a éstas a un modesto papel de conformación legal de decisiones ajenas. Cascajo Castro, José Luis, “La forma parlamentaria de Gobierno en el sistema constitucional español”, *op. cit.*, nota 330, p. 13. En el mismo sentido, Virgala Foruria, Eduardo, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, CEC, 1988, p. 193.

sorpresivas, así como otorgarle la oportunidad al gobierno cesante para que pueda alcanzar acuerdos que le permitan mantenerse en el cargo.¹²⁸⁵ Sin embargo, aquí cabe hacer la aclaración de que aceptada a trámite la moción de censura, el gobierno pierde toda facultad de disolver cualquier Cámara o las Cortes Generales en conjunto (artículo 115.2 CE), prohibición que según algunos encuentra su *ratio* en garantizar al órgano parlamentario que promueve la exigencia de responsabilidad política una libertad en su actuación, y que no podrá ser impedida por el presidente.¹²⁸⁶

Luego del discurso de defensa de la moción de censura que lleve a cabo uno de los diputados firmantes, el candidato a presidente del gobierno realizará igualmente un discurso en el que expondrá su programa político de Gobierno (artículo 177.1 RCD). De este modo, llegado el momento se votará la moción de censura, requiriéndose para su aceptación el voto favorable de la mayoría absoluta del total (176 votos) de los miembros del Congreso de los Diputados (artículo 113.1 CE y 177.5 RCD).¹²⁸⁷

La moción de censura contiene dos efectos a señalar: primeramente, de prosperar dicha moción, el Parlamento le retirará la confianza al gobierno cesante. El segundo efecto es que en el momento de la votación

¹²⁸⁵ Este periodo de “enfriamiento”, es otro de los rasgos característicos del parlamentarismo racionalizado, y que permite que el debate y la votación de la moción de censura se realice posterior a un periodo de meditación y reflexión, evitándose con ello, que en un momento de acaloramiento o excitación se pueda llegar a configurar temporalmente una mayoría adversa al gobierno. Fernández Segado, Francisco, “Artículo 113. La moción de censura”, *op. cit.*, nota 1282, t. IX, p. 86.

¹²⁸⁶ Revenga Sánchez, Miguel, *La formación del gobierno en la Constitución Española de 1978*, Madrid, CEC, 1988, p. 48.

¹²⁸⁷ En el debate de la moción de censura, el hecho de que el candidato realice la exposición de su programa de gobierno posterior a una intervención por uno de los signatarios de la misma, obedece a la simple razón de que el candidato puede no ser miembro del Congreso de los Diputados. Y es que, tal y como lo señala Vírjala Foruria, la exigencia de esa mayoría absoluta de los miembros del Congreso, aunado al mínimo de signatarios para la presentación de la moción, así como el periodo de enfriamiento que media entre ésta y la votación, vienen a ser la “espinas dorsales de la racionalización de la moción de censura”, pues con ella se han evitado las prácticas parlamentarias decimonónicas. Así, nuestro autor considera oportuna la decisión del constituyente español de acoger el requisito de la mayoría absoluta, con la finalidad de mantener gobiernos estables. Sin embargo, concluye que otra cosa es que la exigencia de la mayoría absoluta unida a la elección de un candidato a la Presidencia haga prácticamente imposible el triunfo de la moción. Vírjala Foruria, Eduardo, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, *cit.*, nota 1284, pp. 261 y 262. En el mismo sentido, Santaolalla López, Fernando, “Artículo 113”, en Garrido Falla, Fernando (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1985, p. 1523.

por la cual le otorga la confianza al nuevo gobierno, es decir, en el momento de la investidura del nuevo presidente del gobierno, el gobierno cesante dejará de ser más el órgano ejecutivo (artículos 99 CE y 178 RCD). Sin embargo, en caso de que el resultado de la votación haya sido desfavorable para los signatarios de la moción, éstos no podrán volver a presentar una moción de igual naturaleza dentro del mismo periodo de sesiones (artículos 113.4 CE y 179 RCD), y en cambio el gobierno recuperará la plenitud de sus facultades, entre ellas el poder de disolución de cualquier Cámara o de las Cortes Generales.

Por lo que toca a la moción de censura a los ministros —secretarios en el caso del sistema presidencial mexicano—, hemos de señalar que dicha institución aparece por vez primera —como no podía ser de otra manera— en el régimen parlamentario inglés. La finalidad principal de la censura individual se manifiesta en que el Gabinete cuenta con la posibilidad de sustituir de manera excepcional a cualquier ministro a fin de salvar al gobierno de la moción de censura.¹²⁸⁸ Dicha convención, por lo tanto, encuentra un doble contenido: por un lado existe una cabeza política completamente visible de un determinado departamento, de forma que éste se convierte en el responsable ante el Parlamento por todos los actos que se ejecuten en dicho departamento; y por el otro lado está la obligación de dimitir por parte del ministro que haya sido censurado por parte del Parlamento.¹²⁸⁹ De ahí que se afirme finalmente que la teoría de la responsabilidad individual de los ministros ha permitido potenciar la posición de los parlamentarios, pues actúan en la vida política a través de los instrumentos en que la convención se concreta.¹²⁹⁰

Ciertamente, en las formas parlamentarias de gobierno esas cabezas políticas de los departamentos igualmente deben de responder solidariamente ante el Parlamento, pues no sólo son los jefes de un departamento ministerial, sino que a la vez son miembros del gobierno. De ahí que gran parte de la doctrina considere hasta cierto punto difícil disociar la responsabilidad solidaria de la individual; sin embargo, es más que evidente que se trata de uno de los escasos medios parlamentarios efectivos de control del gobierno, al elaborar un concienzudo examen de la labor realizada por cada ministerio y su correlativa responsabilidad política in-

¹²⁸⁸ Jennings, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña, cit.*, nota 103, p. 168.

¹²⁸⁹ Birch, Anthony H., *Representative and Responsible Government*, Londres, Allen and Unwin, 1964, p. 141.

¹²⁹⁰ Sánchez de Dios, Manuel, *La moción de censura, cit.*, nota 322, p. 63.

dividual.¹²⁹¹ En cualquier caso, ya sea que se trate de responsabilidad política solidaria o individual, o de una moción de censura sobre el presidente del gobierno o sobre algún ministro en particular, estamos ante instituciones que se basan fundamentalmente en un vínculo fiduciario y, por lo tanto, son propios de las formas parlamentarias de gobierno.¹²⁹²

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES ¿QUÉ PODRÍA MEJORAR EL LEGISLADOR MEXICANO?

Como se habrá podido observar, el problema de la adopción de un modelo extranjero en el ordenamiento doméstico es una cuestión bastante compleja, además de que siempre existe el riesgo de una mala adopción.¹²⁹³ Pero el problema se complica aún más cuando la introducción del modelo deseado puede llegar a alterar de manera sustancial no sólo el funcionamiento del ordenamiento receptor —aunque es muy probable que esa sea la intención al adoptarlo— sino hasta la de la propia estructura sobre la que descansa el ordenamiento mismo. Huelga recordar también, que cuando se habla de modelos constitucionales se subraya la idoneidad-capacidad de éstos para influir en los ordenamientos de otros sistemas, es decir, que condicionan en algún modo la estructura y la articulación de los sistemas, advirtiéndose además que no hay que olvidar

¹²⁹¹ Sobre la discusión doctrinal en España sobre este punto véase a Vírjala Foruria, Eduardo, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, cit., nota 1284, pp. 291 y 292. Asimismo, en Italia también se ha presentado este debate, pues autores como Mortati, Paladin, Bartholini y Salis consideraban inadmisibles la presentación de una moción de censura individual, y ya no tanto por la letra del artículo 94 constitucional, sino sobre todo con base en la consideración de que el carácter unitario de la confianza original constituye a su vez la expresión de un principio de solidaridad, por cuanto se atiende a la responsabilidad de la dirección política y administrativa del Gabinete. Sin embargo, posteriormente se ha trazado una dirección diferente, y en la que autores como Bozzi, Virga, Rescigno, Lavagna, Martínez, Masini o Merlini sostienen la admisión de la moción de censura individual pues consideran la inexistencia de una específica prohibición constitucional y, por el contrario, advierten de la necesidad de dar efectividad a las previsiones, por parte de la Constitución misma, de una responsabilidad individual de los ministros por los actos que ellos ejecuten; responsabilidad no sólo penal, civil o administrativa, sino también y antes que todo política. Di Ciolo, Vittorio, y Ciauro, Luigi, *Il diritto parlamentare nella teoriae nella practica*, Milán, Giuffrè, 2003, pp. 590 y 591.

¹²⁹² Manzella, Andrea, *Il parlamento*, cit., nota 314, p. 383.

¹²⁹³ Bognetti, Giovanni, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., nota 57, p. 115.

que estos modelos no se reproducen en ellos como si fueran producto de una clonación.¹²⁹⁴ En otras palabras, la circulación de un modelo también presupone una actividad de adecuación en el ordenamiento receptor, para lo cual es necesario saber discriminar los elementos constitutivos y los secundarios del modelo mismo, y que eventualmente serán recibidos por el sistema constitucional ya indagado.¹²⁹⁵

Hemos dicho que para que el legislador mexicano tenga las mayores posibilidades de éxito en la adopción de los mecanismos parlamentarios de control, éste previamente deberá de conocer y comprender a cabalidad el funcionamiento del sistema parlamentario español —según la hipótesis de esta investigación—. Posteriormente podrá estar en posición de realizar un profundo y meticuloso examen de todos y cada uno de los controles parlamentarios que operan en dicho sistema político. En tal caso, como también se ha dicho, el legislador deberá de ser capaz de reconocer cuáles son los elementos constitutivos o principales de dicho modelo —del mecanismo de control parlamentario— y cuáles los adjetivos o secundarios.¹²⁹⁶ Con ello el legislador podrá reconocer qué controles serían únicamente operativos en las formas de gobierno parlamentarias, y cuáles otros serían extrapolables a otras formas de gobierno. Es decir, durante el estudio del mecanismo de control parlamentario se descubrirá la naturaleza y la finalidad del mismo, con lo cual el legislador mexicano, con base en lo que desea y puede mejorar, podrá decantarse por un instrumento u otro de control parlamentario vigente en el sistema parlamentario español.

¹²⁹⁴ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introduzione al diritto pubblico comparato...*, cit., nota 60, pp. 75 y 76. Sobre la circulación de modelos ya se ha hablado durante el capítulo I § III.

¹²⁹⁵ Rinella, Angelo, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Turín, Giappichelli, 1997, p. 57.

¹²⁹⁶ Esto se corresponde con la teoría de los elementos determinantes de Constantinesco, quien entiende que éstos serían partículas jurídicas elementales en torno a las cuales existirán todos los demás componentes del ordenamiento, configurados en otra multitud de partículas denominadas elementos fungibles. De forma que mientras que los elementos determinantes expresan el sistema de principios, de valores y finalidades últimas de cada ordenamiento jurídico, los elementos fungibles solamente absorben un rol técnico limitado y están despojados de cualquier valor ideológico y teleológico. Constantinesco, L. J., *Introduzione al Diritto Comparato*, cit., nota 54, pp. 223 y ss.; también véase Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introducción al derecho publico comparado*, cit., nota 1205, p. 73.

En definitiva, gracias a esta operación propedéutica el legislador habrá paliado algunos de los errores más recurrentes en la práctica de la circulación de modelos, pero subsistirán otros.¹²⁹⁷ Partiendo de la premisa de que con la revisión constitucional se ha de mejorar el ordeamiento, será necesario que el legislador mexicano esté plenamente convencido de qué se desea mejorar, y cómo lo piensa hacer. Para tal efecto, y siempre de acuerdo con el concepto de control parlamentario más propio de las democracias pluralistas, el legislador deberá indagar cuáles son los mecanismos de control parlamentario que se reconocen en el ordenamiento constitucional mexicano, y, de forma simultánea, atisbar si éstos tienen una eficacia práctica o no.

En este sentido, y sin ánimo de exahustividad, podemos afirmar que el Congreso de la Unión, como órgano representativo del pueblo de México, no sólo tiene completamente garantizada la facultad de control parlamentario, sino que además cobra día a día mayor importancia. Así se puede observar en el denominado control de legislación, el cual no sólo le otorga amplios poderes de control al Congreso, sino que con agrado se puede mantener que éste se ha visto notablemente revalorado a partir del 2000. Lo mismo cabe colegir del control presupuestario, pues aún cuando quedan ciertos resabios del sistema presidencialista del siglo XX —por ejemplo el párrafo 2 de la ley de ingresos—,¹²⁹⁸ es innegable que este tipo de control es el más importante con el que cuenta el órgano legislativo; pues no en balde la facultad para aprobar la cuenta pública del ejercicio fiscal anterior es un instrumento del que se vale de manera exclusiva la Cámara de Diputados para controlar cada una de las erogaciones del gobierno, y que por tratarse de un control sobre actividades consumadas implica la responsabilidad directa del Ejecutivo.

Por último existe una amplia serie de controles políticos, a través de los cuales la Constitución permite que el Congreso de la Unión controle la actividad gubernamental en materias distintas a la legislativa y financiera. Entre éstos podemos mencionar el permiso que le otorga el Congreso de la Unión al presidente de la República para ausentarse del país;

¹²⁹⁷ Ejemplo de una mala adopción podría ser la introducción de la figura del jefe de Gabinete en Argentina, pues en la opinión de Ricardo Haro, esta adopción no ha sido tan provechosa como se esperaba, pues por el contrario paradójicamente se acentuó aun más el fortalecimiento de la figura presidencial. Haro, Ricardo, *Constitución, poder y control*, cit., nota 506, p. 126.

¹²⁹⁸ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit., nota 1177, p. 149.

la participación del Senado en los nombramientos de altos cargos de la Federación,¹²⁹⁹ y en la dirección de la política exterior del país; también están las comisiones especiales de investigación —que por cierto han cobrado inusitada relevancia durante el último sexenio—;¹³⁰⁰ y por supuesto el juicio político y el juicio de procedencia.¹³⁰¹

En síntesis, en cuanto a los mecanismos de control parlamentario en el sistema presidencial mexicano, cabría preguntarnos ¿qué se necesita mejorar? Para responder a ello, primeramente se debe afirmar que el Estado constitucional democrático en México ha avanzado enormemente. El presidencialismo de antaño se encuentra agonizando; el poder sin límites que el Poder Ejecutivo ejerció durante prácticamente todo el siglo XX ha desaparecido casi en su totalidad, y aunque aún 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 so-

¹²⁹⁹ La facultad de ratificar nombramientos por parte del Senado de la República es un mecanismo de control parlamentario tan eficiente que hasta se ha contemplado su adopción en el propio sistema parlamentario español. Sobre esto, véase a Blanco Valdés, Roberto L., “Altos cargos y control parlamentario”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 82, 1998, pp. 14-21 y, del mismo autor, aunque más ampliamente abordado, “Acción del gobierno, política de nombramientos y control parlamentario”, *Documentación Administrativa*, núm. 246 y 247, 1997, pp. 145-189.

¹³⁰⁰ Efectivamente, las comisiones de investigación han cobrado una notable importancia en tiempos recientes y se han convertido en un importante mecanismo de control parlamentario. Sin embargo, huelga señalar que en algunos casos la creación de las mismas ha tendido hacia su propia banalización. Por ejemplo, el 25 de abril de 2007 se integró por tercera ocasión la comisión de investigación encargada de indagar sobre los negocios entre Pemex y los hijos de la consorte del ex presidente Vicente Fox (2000-2006). Y más recientemente, el 29 de octubre de 2007, quedó instalada la comisión de investigación sobre el presunto enriquecimiento ilícito del ex-presidente Fox.

¹³⁰¹ Sobre la trascendencia que puede llegar a adquirir el juicio de procedencia en México, se podría recordar el juicio al que fue sometido el ex jefe del Gobierno de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, pues, aun cuando en este caso no se trató de un control parlamentario ejercido en contra del Ejecutivo Federal, lo cierto es que su reconocimiento y garantía nos demuestra que el órgano legislativo cuenta con medios importantes para ejercer su facultad de control. Otra cuestión es que dichos mecanismos no se apliquen o, peor aún, que no se conozcan.

corrida reforma constitucional.¹³⁰² 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 oportuna, 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 conocimiento¹³⁰³ y de “sentimiento constitucional”.¹³⁰⁴

De cualquier forma, sería altamente provechoso que se revisaran concretamente los límites del veto presidencial en materia presupuestaria a fin de evitar que se repitan las malas interpretaciones sobre este punto y en consecuencia, que el control presupuestario esté libre de cualquier duda.¹³⁰⁵ Por otro lado, sería igualmente benéfico para la consolidación de los controles parlamentarios en México que el órgano legislativo no claudicara en su *poder de bolsa*, y espere a que el Ejecutivo le solicite autorización para contratar, ejercer y autorizar créditos o empréstitos, de forma que por el contrario dicha autorización no se realice por adelantado.¹³⁰⁶ Asimismo, se requiere revisar los mecanismos de integración de algunos órganos parlamentarios, como las comisiones ordinarias o las especiales de investigación, a fin de que los partidos políticos de oposición tengan garantizada una buena capacidad de control en comparación con la del partido político al que pertenece el presidente de la República.¹³⁰⁷

¹³⁰² Esta es la opinión de Carpizo, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, *op. cit.*, nota 1114, p. 186.

¹³⁰³ En efecto, ésta es la tesis principal de la obra de Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, *cit.*, nota 44, pp. 11-13.

¹³⁰⁴ El *sentimiento constitucional* es un factor de integración política, de respeto por el orden jurídico. Para el profesor Lucas Verdú el sentimiento constitucional consiste en la adhesión interna a las normas e instituciones fundamentales de un país, experimentada con intensidad, más o menos conciente, porque se estima (sin que sea necesario un conocimiento exacto de sus peculiaridades y funcionamiento) que son buenas y convenientes para la integración, mantenimiento y desarrollo de una justa convivencia. Lucas Verdú, Pablo, *El sentimiento constitucional (aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*, Madrid, Reus, 1985, p. 71.

¹³⁰⁵ Nos estamos refiriendo a la controversia constitucional que promovió el presidente Fox en contra de la Cámara de Diputados, en la que demandó la invalidez, entre otros actos, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

¹³⁰⁶ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, *cit.*, nota 1177, p. 149.

¹³⁰⁷ Sobre la composición de los órganos parlamentarios en México, véase Eraña Sánchez, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias...*, *cit.*,

Ahora bien, por lo que respecta a las hipótesis de adopción que hemos estudiado anteriormente, consideramos altamente provechosa la introducción de las preguntas al presidente, pero en cambio las interpelaciones en un sistema presidencial únicamente serían viables si éstas se realizaran en contra de los miembros del Gabinete. Y es que en cuanto a las preguntas se refiere es más que evidente que se trata de un medio de control ordinario que no afectaría en absoluto lo que se ha denominado “la relación sustancial entre los poderes Ejecutivo y Legislativo”¹³⁰⁸ y que no significa otra cosa más que la intangibilidad de las formas de gobierno, pues éste es el mecanismo más simple y a través del cual los legisladores pueden participar en la función de control.¹³⁰⁹ En cuanto a la intepelación, al poder desencadenar una moción en la que se desapruebe al gobierno —aún cuando no sea vinculante para el gobierno—, podemos afirmar que en un sistema presidencial ésta sólo es provechosa en relación a los ministros, pues si se desaprobara al presidente, sólo ante la opinión pública, podría obligar a éste a buscar medios fácticos para justificarse y a su vez ocasionaría una confrontación política innecesaria entre ambos poderes; en cambio, una moción que desapruebe 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, ya que mientras que en la primera no hay un veredicto del órgano legislativo, sino elementos que le permitirán a la opinión pública ponderar un juicio sobre el gobierno, en la moción de una interpelación, en cambio, el juicio crítico del órgano legislativo influirá directamente sobre el presidente, y eventualmente sobre la acción gubernamental. Pero lo más importante de

nota 478, en especial pp. 174-184. El problema de garantizar un espacio a la oposición política en los órganos parlamentarios de control, como son las comisiones especiales de investigación y otros más, sería solventado con la creación de un “estatuto de oposición”, en el que por ejemplo se tomarían las precauciones para el caso de que se presentara una mayoría absoluta que coincidiera con el partido político del presidente de la República. Sobre ello, puede verse a Rinella, Angelo, *Lo “Statuto costituzionale” dell’ opposizione parlamentare*, cit., nota 490; además Sicardi, Stefano, *Maggioranze, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit., nota 490; pero sobretudoo a De Vergottini, Giuseppe, *Lo “Shadow Cabinet”...*, cit., nota 490.

¹³⁰⁸ Sobre las “relaciones sustanciales” en el seno de las formas de gobierno, véase Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder*, cit., nota 311, p. 268.

¹³⁰⁹ Pallota, Gino, *Il controllo politico del parlamento sul governo*, Roma, Macchia, 1954, p. 52.

todo lo anterior es que con la adopción de las preguntas al presidente y de las interpelaciones a los ministros no se vería afectada la forma de gobierno presidencial en México.

Una vez salvado el problema de lo que aquí hemos denominado la intangibilidad de las formas de gobierno, la adopción de ambos mecanismos sería altamente beneficiosa para la vida institucional del sistema político mexicano, amén de que se permitiría controlar más de continuo la actividad gubernamental. Asimismo, debemos recordar que ambos instrumentos de control, situados en lo que se denomina como “control en el parlamento”,¹³¹⁰ encuentran sus raíces, al igual que prácticamente todas las demás instituciones parlamentarias, en el parlamentarismo inglés.¹³¹¹ Esto facilita comprender aún más por qué en los sistemas presidenciales —inspirados en el modelo puro norteamericano—, al fundarse sobre un principio rígido de división de poderes y no sobre un vínculo fiduciario, no se reconocen las preguntas y las interpelaciones al presidente.¹³¹² Sin embargo, sólo se ha tratado de un *idílico* principio de división de poderes, porque a decir verdad el sistema presidencial se basaría sobre un *government of “separated institutions sharing powers”* y no sobre una rígida separación de poderes.¹³¹³ Y a ello se podría agregar que así como en el pasado se adaptó el sistema presidencial en beneficio del presidente, ahora no existiría razón para no adaptarlo a favor del Congreso, a través de la introducción de instrumentos de control como las preguntas y las interpelaciones, al representar éstas un medio de equilibrio.¹³¹⁴

¹³¹⁰ Aragón, Manuel, “Control Parlamentario”, en Aragón, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, cit., nota 498, t. II, p. 180.

¹³¹¹ Tosi, Silvano, *Diritto parlamentare*, Mián, Giuffrè, 1974, pp. 339-347.

¹³¹² Sobre los mecanismos ordinarios de control parlamentario en ambas formas de gobierno —presidencial y parlamentaria— en el derecho comparado, véase Volpi, Mauro, “La classificazione delle forme di governo”, en Morbidelli, Giuseppe et al. (coords.), *Diritto pubblico comparato*, Turín, Giappichelli, 2004, pp. 378-380.

¹³¹³ Esto fue advertido por Richard Neustadt en una obra suya aparecida por vez primera en 1960 titulada *Presidential Power. The Politics of Leadership*, Nueva York, Emory University. Sin embargo, aquí se ha utilizado una publicación más reciente, *Presidential Power. The Politics of Leadership. From FDR to Carter*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1980, p. 26.

¹³¹⁴ Pegoraro, Lucio, *Le interrogazioni parlamentari nel quadro dell’attività ispettiva del Parlamento italiano. Riflessioni comparatistiche*, Conferencia pronunciada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 26 de febrero de 2007.

A continuación, procede dar respuesta a la propuesta de introducir en el sistema presidencial mexicano la moción de censura para los ministros, y para lo cual nos vamos a ayudar, aunque sea muy brevemente, del método deductivo. Anteriormente habíamos afirmado que entre los fines de la investigación comparativa está la organización sistemática de conocimientos en el sector que le compete, y que a su vez puede tener repercusiones de cualquier relieve.¹³¹⁵ De ahí que el comparatista se ayude de las clasificaciones para realizar dicha labor, al representar éstas un instrumento de investigación por medio cual se reagrupa, según las semejanzas y las diferencias, familias, sistemas, ordenamientos jurídicos e institutos pertenecientes a ordenamientos aparentemente similares.¹³¹⁶ 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 individualizar a 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.¹³¹⁷

Ahora bien, con el término “forma de gobierno” se indica el conjunto de reglas que caracterizan la distribución del poder entre los órganos colocados en el vértice del aparato estatal (órganos constitucionales), tratándose por lo tanto de un concepto fuertemente conectado con aquel de forma de Estado.¹³¹⁸ Entonces, de acuerdo con lo anterior, una manera para clasificar las formas de gobierno se podría hacer atendiendo por ejemplo al grado de separación de poderes, ya que pueden existir formas de gobierno con *confusión de poderes*, con *separación rígida*, con *separación souple* o de *coordinación* y de *colaboración* de los poderes mismos individualizados entre el Legislativo y el Ejecutivo.¹³¹⁹

Pero quizás, para los fines que aquí nos interesan, sería más provechoso recurrir al criterio de clasificación más comúnmente usado y que hace

¹³¹⁵ Pegoraro, Lucio, “Il metodo comparatistico nel diritto pubblico...”, *op. cit.*, nota 58, pp. 25 y 26.

¹³¹⁶ Pegoraro, Lucio, y Rinella, Angelo, *Introduzione al diritto pubblico comparato...*, *cit.*, nota 60, pp. 54-62.

¹³¹⁷ Pizzorusso, Alejandro, *Sistemi Giuridici Comparati*, *cit.*, nota 26, p. 170.

¹³¹⁸ Volpi, Mauro, “La classificazione delle forme di governo”, *op. cit.*, nota 1312, p. 281.

¹³¹⁹ Elia, Leopoldo, “Governo (forme di)”, *Enciclopedia del diritto*, Milán, Giuffrè, 1970, t. XIX, pp. 640 y 641.

referencia a la existencia o no de una relación fiduciaria entre el Parlamento y gobierno. Y así, tal y como ya se ha relatado durante toda la investigación, está una forma de gobierno parlamentaria que se caracteriza por la presencia de una relación de fiducia, mientras que en otra denominada presidencial no está prevista una relación de esa naturaleza entre el Ejecutivo y el Legislativo. Entre las dos formas de gobierno anteriormente señaladas se situaría otra forma de gobierno denominada directorial o de convención, al otorgar el Parlamento un voto inicial de investidura al gobierno, pero vínculo que en el transcurso de la legislatura la Asamblea no podrá revocar, así como tampoco el gobierno podrá devolver el Parlamento de manera anticipada.¹³²⁰ Por último estaría una forma de gobierno *sui generis*, en la que la derivación del Gobierno bien puede venir a través de la elección que de él haga el Parlamento o bien mediante su designación por parte de un presidente elegido directamente por el pueblo. De ahí que se diga que es posible configurar un *tertium genus* entre el parlamentarismo y el presidencialismo.¹³²¹ Es decir, se trataría de lo que la doctrina ha denominado forma *semi-presidencial* de gobierno.

Efectivamente, el concepto clásico de la forma *semi-presidencial* de gobierno lo encontramos en Maurice Duverger, el cual se basaría sobre 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.¹³²² Ciertamente, el prototipo del sistema semi-presidencial sería la forma de gobierno de la V República francesa.¹³²³ Sin embargo, no se debe confundir modelo con prototipo, o sea la representación heurística del fenómeno intitucional con la descripción de aquella que viene comúnmente considerada como la manifestación más interesante y ejemplar del fenómeno mismo, como la de la V República francesa.¹³²⁴ Esa distinción es bastante provechosa si ahora tomamos en cuenta que en cuanto al tipo-ideal, las figuras de las formas de Estado y de gobierno, construidas por la comparación, prácticamente nunca encuentran una total coincidencia en cuanto a las singulares cuestiones históricas de

¹³²⁰ Volpi, Mauro, "Le forme di governo", en Morbidelli, Lucio *et al.*, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, Monduzzi, 1995, pp. 477 y 478.

¹³²¹ Elia, Leopoldo, "Governo (*forme di*)", *op. cit.*, nota 1319, p. 666.

¹³²² Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, *cit.*, nota 6, pp. 214-219.

¹³²³ Sartori, Giovanni, *Ingegneria costituzionale comparata*, *cit.*, nota 1214, p. 135.

¹³²⁴ Rinella, Angelo, *La forma di governo semi-presidenziale...*, *cit.*, nota 1295, p. 84.

los ordenamientos que están relacionados; pero no obstante dichas clasificaciones nos ofrecen tipos ideales como conceptos a los que se reconducen los trazos recurrentes de una pluralidad de ordenamientos concretos y como parámetros de apreciación.¹³²⁵ En pocas palabras, a través de la clasificación se pone de relieve los elementos determinantes de los tipos ideales o modelos, y eso será lo que a final de cuentas nos permitirá encuadrar en una u otra clasificación un determinado tipo o modelo.

Por ejemplo, en la forma parlamentaria es esencial la relación de confianza, pero no es necesario que exista un voto inicial sobre ésta de parte del Parlamento. Situación similar ocurre en la forma semi-presidencial de gobierno, pues sus características esenciales son la fuerte legitimación del jefe del Estado y la atribución de importantes poderes, pero no siempre ha de ser electo directamente por el cuerpo electoral, pudiendo además derivar de una elección indirecta, o inclusive los poderes que se le atribuyen pueden variar considerablemente de acuerdo con cada Constitución.¹³²⁶ De ahí que, al considerar la vaguedad de los elementos accidentales que ha presentado esta forma de gobierno, hasta se ha llegado a plantear si de verdad existe una forma de gobierno semi-presidencial.¹³²⁷ Pero de cualquier forma, constatar las profundas diferencias entre los sistemas de Francia —como *tertium comparationis*— y Finlandia, o de Austria y Portugal no autoriza a negar validez científica a estas clases de semi-presidencialismos, ya que también la forma parlamentaria de gobierno presenta en la praxis diversas modalidades de funcionamiento (por ejemplo Inglaterra e Italia) y, sin embargo, nadie considera abandonar tal teoría.¹³²⁸

¹³²⁵ Bognetti, Giovanni, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., nota 57, p. 171.

¹³²⁶ Volpi, Mauro, “Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali”, en Gambino, Silvio (coord.), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Remini, Maggioli, 1997, p. 38.

¹³²⁷ En efecto, ésta es la cuestión principal que se plantea Mauro Volpi, afirmando que el hecho de que la experiencia semipresidencial a menudo sea colocada en la forma parlamentaria de gobierno o en la presidencial viene a confirmar la naturaleza compuesta y bifronte de una forma de gobierno que es independiente por sí misma, y cuya autonomía sólo puede ser negada al precio de cancelar uno de sus dos elementos constitutivos. Volpi, Mauro, “Esiste una forma di governo semipresidenziale?”, *op. cit.*, nota 41, p. 30.

¹³²⁸ Pegoraro, Lucio, “Forme di governo, definizioni, classificazioni”, *op. cit.*, nota 41, p. 19.

Por lo tanto, y sin ir más lejos, nos hemos auxiliado con la clasificación de las formas de gobierno para deducir que la introducción de la moción de censura para los miembros de Gabinete en México significaría mezclar elementos de naturaleza parlamentaria, como lo sería la dependencia de los miembros del Gabinete al Parlamento a través de un vínculo fiduciario, y elementos de naturaleza presidencial como lo es la elección directa del jefe de Estado y sus amplios poderes gubernamentales, con lo cual ya no estaríamos ante una forma de gobierno presidencial en México, sino ante otra semi-presidencial. El argumento de la introducción de la figura de la moción de censura en otros sistemas presidenciales, principalmente de América Latina, no puede ser válida, simple y llanamente porque, aunque no se quiera aceptar, se estaría modificando la forma de gobierno elegida por el constituyente mexicano de 1917. De manera que, ahora ni siquiera se trata de poner a debate la introducción de la figura del jefe de Gabinete en México, pues es más que evidente que también estaríamos adoptando el sistema semi-presidencial de gobierno. Es resumen, para que un sistema presidencial sea tal no basta con que se autodenomine como presidencial, sino que de verdad debe de serlo con base en las instituciones que lo conforman, pues por el contrario se puede afirmar que en los ordenamientos liberal-democráticos ningún sistema se autocalifica como directorial o semi-presidencial y, sin embargo, no cabe duda de que éstos existen.¹³²⁹

Cualquier Estado constitucional o, específicamente, cualquier forma de gobierno democrática, sin duda requiere de la vigorización de los instrumentos de control parlamentario, pero única y exclusivamente de aquellos que armonizan con la propia forma de gobierno, pues de lo contrario dicha forma de gobierno ni será democrática ni mucho menos constitucional. Existe un vínculo indisoluble entre la racionalización del sistema presidencial mexicano y aquél “precompromiso democrático” —por usar la terminología de Elster— con el que el constituyente mexicano de 1917 se ató a la forma de Estado constitucional democrática.¹³³⁰ En ese vínculo se presenta una delgada línea que el legislador mexicano

¹³²⁹ Pegoraro, Lucio y Baldin, Sirena, “Costituzioni e qualificazioni egli ordinamenti. Profili comparatisti”, en Mezzetti, Luca y Piergigli, Valeria (coords.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Turin, Giappichelli, 1997, p. 32.

¹³³⁰ Elster, Jon, *Ulises y las sirenas...*, cit., nota 853, p. 160. Sobre esto, véase capítulo IV § III.

no deberá cruzar bajo ninguna circunstancia; ahí radican en puridad los límites de dicha racionalización, los cuales exigen que las medidas que se tomen a través de ésta para fortalecer la democracia igualmente deberán de ser democráticas. En pocas palabras, la democracia debe realizarse a través de medidas democráticas, o de lo contrario estaremos ante todo lo que se quiera y se desee, pero no ante una democracia.

Sin duda alguna, la Constitución es control, porque en ella se dan cita una serie de controles asignados a cada uno de los poderes constitucionales. Hemos afirmado que ante el crecimiento de un poder su correlato estaría en el acrecentamiento de otro control. Pero, a la inversa, también se puede afirmar que el acrecentamiento de un control constitucional requiere del fortalecimiento de los demás poderes; es decir, es lo que elementalmente se conoce como la teoría de los *checks and balances*. Por lo tanto, los controles parlamentarios indudablemente deben ser congruentes con la forma de gobierno en que se desarrollan para que verdaderamente sean democráticos. En sentido contrario, una forma de gobierno que practique controles parlamentarios sin que el Ejecutivo cuente con los correlativos controles estará condenada a periclitarse, pues será una forma de gobierno deformada en *asambleísmo* y, por consiguiente, de ocurrir eso en México la forma de Estado se modificaría y el sueño democrático seguirá siendo un *desideratum*.

Es igualmente cierto que la Constitución contiene implícitamente un carácter de estabilidad, en cuanto que, fruto del ejercicio del poder constituyente, se proyecta en el tiempo para regular la actividad de los gobernantes y de los ciudadanos. Sin embargo, como bien se sabe, la estabilidad ni es absoluta ni dura eternamente, por lo que se prevé que las constituciones puedan ser modificadas o, mejor dicho, revisadas.¹³³¹ Ahora bien, situados en una posición límite en la cual tanto la adopción del jefe de Gabinete como de la moción de censura para los ministros representan modificar la forma de gobierno presidencial, cabría preguntarnos ahora ¿de verdad se puede realizar una reforma de tal magnitud a través del constituyente permanente consagrado en el artículo 135 de la Constitución mexicana? Firmemente consideramos que el cauce propuesto por la Ley para la Reforma del Estado a fin de realizar una reforma constitucional con estas características no es el correcto, pues una refor-

¹³³¹ Morbidelli, Giuseppe, "La costituzione", en Giuseppe Morbidelli, Lucio *et al.* (coords.), *Diritto pubblico comparato*, Turín, Giappichelli, 2004, p. 73.

ma a la Constitución en los términos que señala la citada Ley sería prácticamente una reforma integral a la misma.

Si de verdad en México la expresión de la voluntad soberana corresponde esencial y originariamente al pueblo, según mandato expreso del artículo 39 constitucional, entonces igualmente podemos afirmar que para ello sería necesaria una Asamblea constituyente en México, ya que una reforma integral que partiera del artículo 135 constitucional tendría pocas posibilidades de proceder de un consenso lo suficientemente amplio, pues se pasaría por alto que enormes capas ideológicas carecen de representación parlamentaria más o menos proporcional, con lo cual ésta terminaría por reincidir en la imposición y en la simulación como cauces pretendidamente jurídico-constitucionales. Por ello, sería imperativa una Asamblea Constituyente con representantes electos directamente por el pueblo con la misión de redactar un nuevo texto constitucional.¹³³²

En resumen, una reforma integral de la Constitución en el marco del artículo 135, como la que pretende la Ley para la Reforma del Estado, ciertamente dependerá de la capacidad de diálogo y negociación entre los actores políticos. Es necesario tener presente aquello que Zagrebelsky denomina la “paradoja de la reforma constitucional”, y que concretamente consistiría en la necesidad de la mayor integración política posible para lograr una reforma que tiene como finalidad paliar precisamente una desintegración política.¹³³³ De ahí que se pueda concluir afirmando que al igual que cualquier otro proceso de revisión constitucional en el mundo, la suerte del proceso de la Reforma del Estado en México es realmente incierta.

¹³³² Estrada Michel, Rafael y Nuñez Torres, Michael, “Una Asamblea Constituyente para México...”, *op. cit.*, nota 40, pp. 189-220.

¹³³³ Gustavo Zagrebelsky afirma con gran capacidad de síntesis que cualquier reforma constitucional requiere aclarar dos cuestiones estrictamente conectadas una con la otra: que el contenido de la finalidad de la modificación constitucional, de hecho, no puede definirse concretamente sin tener en cuenta las posibilidades reales para la modificación, y, por lo tanto, la posibilidad para dicha modificación debe valorarse necesariamente respecto al propio contenido de finalidad de la reforma. En otras palabras, de ahí se deriva lo que él denomina la “paradoja de la reforma constitucional”, y que se expresa en que la exigencia de la reforma nace de la disgregación del proceso de integración política, pero igualmente para que una reforma constitucional prospere se requiere de la mayor integración política posible; de manera que, cuanto mayor sea la disgregación política mayor será la necesidad de la reforma, pero así también mayor será la dificultad para la reforma. Zagrebelsky, Gustavo, “Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione”, *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto. In onore di Vezio Crisafulli*, Padua, Cedam, 1985, t. II, pp. 915-935.