

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE

SUMARIO: I. *Consideración introductoria.* II. *Los sistemas o regímenes de gobierno.* III. *El surgimiento del sistema presidencial.* IV. *Los antecedentes constitucionales de los sistemas de gobierno en México (1812-1917).* V. *El texto original de la Constitución de 1917 y sus primeras reformas.* VI. *Reformas constitucionales que fortalecen el sistema presidencial.* VII. *Reformas constitucionales que contienen un matiz parlamentario y otras que fortalecen al Congreso.* VIII. *Conclusiones.*

I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

Nuestra *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 se integra por 136 artículos y 19 artículos transitorios.¹ La misma, a lo largo de sus ochenta años de vigencia, ha tenido en total 368 reformas.² Además, si consideramos el número de las fracciones, párrafos, incisos, bases o apartados de la Constitución, ésta se ha reformado más de 550 veces. Los artículos constitucionales que jamás se han modificado son 38, de un total de 136: el artículo 1o., 2o., 7o., 8o., 9o., 11, 12, 13, 14, 15, 23, 33, 38, 39, 40, 47, 50, 57, 62, 64, 68, 71, 75, 80, 81, 86, 87, 91, 118, 120, 121, 124, 125, 126, 128, 129, 132 y el artículo 136.

¹ Por artículo transitorio se entiende aquella norma jurídica que tiene una vigencia momentánea o temporal. Su función es actuar como complementario de los artículos principales, generalmente en lo relativo a la aplicación de estos últimos, y el efecto jurídico del transitorio está limitado en el tiempo o cuando se presenta la condición que regula, *cfr.* Vega Vera, David, “Artículo transitorio”, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 1997, pp. 61 y 62.

² Entiéndase por este término: derogar (suprimir), adicionar (incluir) o modificar, *cfr.* Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, 2a. ed., Porrúa, 1977, pp. 143 y ss. Por otro lado, el término “reformas” significa el reacomodo del orden jurídico. Con ellas no se crea todo nuevo, lo mismo sucede con una Revolución, ya que en esta última no se trata de sustituir todo el orden jurídico que existe, sino sólo las bases sobre las que se sustenta el mismo, *cfr.* González, Ma. del Refugio, “La Nueva España en la Constitución de 1917”, en *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, 1993, pp. 540 y 541. En este sentido, el proceso más reciente en México es la Reforma del Estado, tema que será tratado en el presente artículo.

En materia relativa al “presidencialismo” y “parlamentarismo” son aproximadamente 182 reformas constitucionales que, por su cantidad, nos es realmente difícil desarrollar su contenido, de forma particular y con profundidad. A pesar de ello, trataremos de ubicarlas, primero, por su importancia. Segundo, por su fecha de realización. Y, tercero, en conjunto o agrupándolas.

¿Pero qué entendemos por los términos “presidencialismo” y “parlamentarismo”? En principio, es conveniente aclarar que estas palabras hacen referencia a una aplicación deforme y excesiva del sistema presidencial y del parlamentario, respectivamente. Ambas implican la concentración de poder, ya sea por parte del presidente o, tratándose, del Parlamento (o Congreso), dejando a un lado a los otros órganos del Estado. Así, las relaciones que existan entre estos órganos determinan el sistema de gobierno. ¿Qué entendemos por sistema o régimen de gobierno?

II. LOS SISTEMAS O RÉGIMENES DE GOBIERNO

La expresión sistema de gobierno es sinónimo de régimen de gobierno, y particularment, en México, según el artículo 39 constitucional, la identificamos como parte de la forma de gobierno. Asimismo, dicha expresión se relaciona también con el artículo 49, 50, 80 y con el 81 de la Constitución.

El régimen de gobierno es un proceso de orientación política, en donde funcionan controles y responsabilidades ejercidos por el órgano Legislativo y el Ejecutivo. El conjunto de controles y responsabilidades determina el tipo de sistema de gobierno.³ Así, éste puede ser, en orden a su momento de origen, directorial (o de Asamblea), parlamentario o presidencial. Sin embargo, éstos pueden tener variedades,⁴ ya que ningún régimen puede ser totalmente de Asamblea, parlamentario o presidencial. En la realidad, éstos comparten elementos comunes. Por ejemplo, los actos de control de la institución representativa (Parlamento, Congreso o Asamblea) sobre los miembros del gobierno no, son exclusivos del sistema parlamentario, ya que los sistemas presidenciales y de Asamblea también los tienen establecidos. Así, la “soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano soberano constituido, y posible sólo con una estructura dividida del poder estatal, pues únicamente si éste está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda

³ Cfr. Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1986, vol. II, p. 223, y Sánchez González, Santiago y Pilar Mellado Prado, *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1992, pp. 78 y 79.

⁴ Cfr. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1994, pp. 98 a 157.

cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano”.⁵ El control parlamentario, por el hecho de ser un control político, no requiere necesariamente la subordinación del uno al otro, sino simplemente que la valoración de la conducta del órgano controlado se lleve a cabo, atendiendo a la libre voluntad política del sujeto controlador y a las razones de oportunidad igualmente políticas.⁶ Su objetivo es conocer la actividad del gobierno, valorarla, verificarla, fiscalizarla, comprobarla, autorizarla, evaluarla, revisarla o examinarla, expresar una opinión al respecto o denunciarla y, en conjunto, trasladarla a la opinión pública.⁷ El control parlamentario ha de tomar como objeto la totalidad de la actividad parlamentaria y no sólo procedimientos determinados. El Poder Legislativo, además de ser una institución que realiza distintas actividades, entre éstas la legislativa, la electoral, la jurisdiccional, etcétera, es la institución donde distintas fuerzas políticas debaten en público, continuamente, la actividad del gobierno.⁸ Es decir, realiza actos que “tienden a llevar a la escena política y delante de la opinión pública actos y actuaciones del gobierno que de esta forma permanecerían ajenos al control popular y al consentimiento del país”.⁹

Veamos de forma académica el primer sistema de gobierno: el directorial o de Asamblea.

1. *El sistema directorial o de Asamblea*

El régimen de gobierno directorial es también llamado de Asamblea, Convencional, parlamentarismo de Asamblea, parlamentarismo absoluto o ultraparlamentarismo. Su antecedente se encuentra en Inglaterra, del año 1640 a 1649. Durante esa época, se dio la sumisión de los ministros del rey a juicio del Parlamento, y la mayor parte de los asuntos del monarca y del Consejo tenían que ser sometidos a la aprobación parlamentaria. De tal manera, éste es el primer sistema o régimen de gobierno que se estableció. Más adelante fue adoptado por Francia en la Revolución de 1789, época de la denominada

⁵ Cfr. Rubio Llorente, Francisco, *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 210.

⁶ Cfr. *idem*, p. 211. Aragón Reyes, Manuel. “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 23, 1986, pp. 11 a 17.

⁷ Cfr. López Guerra, Luis *et al.*, *Derecho constitucional*, Valencia, Brant lo Blanch, 1992, vol. II, pp. 120 y 121.

⁸ Cfr. Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *Revista Parlamentaria de Haba Hispana*, Madrid, Cortes Generales, núm. 1, 1985, p. 101.

⁹ García Morillo, Joaquín, “Aproximación a un concepto del control parlamentario”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, núm. 10, 1986, p. 52.

“República de diputados”. Se estableció, de igual forma, en la Constitución francesa de 1793, pero dicho sistema no tuvo vigencia. Ya en 1795, la Constitución del Directorio, a pesar de señalar que el Ejecutivo se integraría por tres cónsules (órgano colegiado), nombrados por la Asamblea, el primero tuvo preeminencia sobre la segunda.

Tenemos como características del régimen de gobierno directorial, que el Ejecutivo es un órgano colegiado, cuya presidencia es rotativa. El nombramiento y revocación de sus miembros es facultad de la Asamblea, por lo que simplemente actúa como delegado de la misma. Además, no puede disolverla. Los integrantes del órgano colegiado no pueden actuar de forma rápida. Así, el Ejecutivo se encuentra controlado y maniatado.¹⁰ Por ello, no se puede producir gobernabilidad, entendida por Sartori como “la eficacia o eficiencia en el gobierno” y, por lo mismo, el autor no recomienda el establecimiento de este sistema.¹¹ Sin embargo, en la actualidad tampoco se puede hablar de un sistema directorial puro, ya que el Ejecutivo se ha fortalecido, y no se encuentra subordinado a la Asamblea¹²

2. El sistema parlamentario

El régimen parlamentario tiene sus antecedentes en Inglaterra, en 1689 y 1739. Surge con el propósito de limitar los poderes de la Corona.¹³ Su momento más importante se dio en el siglo XIX. Ya en el siglo XX, los países de Europa lo adoptan de forma racionalizada.¹⁴ Es decir, que establecen determinados procedimientos o mecanismos en la Constitución, que otorgan garantías al gobierno contra el uso irreflexivo de los actos de control parlamentario.¹⁵

¹⁰ Cfr. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 127 y 128; Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1980, pp. 114, 116, 132, 257, 261 y 275-284; Berlín Valenzuela, Francisco, “Asamblea, régimen de”, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 1997, pp. 73 y 74; Molina Piñeiro, Luis J., “Parlamentario, sistema (modalidad gobierno de asamblea)”, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, cit., pp. 688 a 691, y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997, pp. 26 y 27.

¹¹ Cfr. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 129.

¹² Cfr. Sánchez González, Santiago y Pilar Mellado Prado, *op. cit.*, pp. 186, 198 y ss.

¹³ Cfr. Escamilla Hernández, Jaime, “Gobierno de gabinete en la Gran Bretaña”, *Alegatos*, México, UAM, núm. 23, enero-abril, 1993, p. 183.

¹⁴ Cfr. Sánchez Agesta, Luis, *op. cit.*, pp. 112-116 y 132. Lauvaux, Philippe, *Le parlementarisme*, París, Presses Universitaires de France, 1987, p. 6.

¹⁵ Cfr. Mirkine-Guetzevitch, B., *Modernas tendencias del derecho constitucional*, trad. de Sabino Álvarez-Gendin, Madrid, Reus, 1934, pp. 2 y 16-22.

En un sistema parlamentario, el Ejecutivo lo integra un jefe de Estado (rey o presidente de la República, dependiendo del caso) y un jefe de gobierno (o primer ministro); la mayoría parlamentaria, con una mayoría absoluta, designa al jefe de gobierno, para ello es notoria la característica del liderazgo; el gobierno debe contar con la confianza de la cámara baja; pero también está sujeto a la posibilidad de la aprobación de una moción de censura o de un voto de desconfianza por parte de dicha Cámara; el gobierno, a su vez, puede proponer al jefe de Estado (rey o al presidente de la República) la disolución del Parlamento; y el primer ministro debe notificar la fecha de disolución y el día de las nuevas elecciones.¹⁶ Asimismo, en este sistema existe la figura del Consejo de Gabinete o de Ministros (secretarios de Despacho); los ministros pueden ser interpelados; y el jefe de gobierno expone las líneas de su gestión ante los parlamentarios.¹⁷

Para Sartori, el término régimen parlamentario no designa a un solo sistema. También, dentro de éste, se puede encontrar el parlamentarismo puro (de Asamblea o directorial); el sistema de gabinete o con primer ministro, y con bipartidismo (sistema inglés); con primer ministro, tres partidos políticos y con moción de censura constructiva¹⁸ (sistema alemán); el sistema con un partido predominante (Suecia, Noruega y España); y el sistema en donde el primer ministro es elegido directamente, y con la misma duración que tiene la legislatura (Israel).¹⁹ Nosotros podemos ubicar, en la anterior clasificación, aunque también cabría en el apartado relativo al sistema presidencial, al régimen semiparlamentario.²⁰ Este último, tiene un gran número de matices del

¹⁶ Cfr. Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez *et al.*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1996, p. 22; Berlín Valenzuela, Francisco, "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 71 y 72; Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5a. ed., Barcelona, Ariel, 1970, pp. 246 y 247; Aragón, Manuel, "Estudio preliminar", en Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. XVII, y Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 98.

¹⁷ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F., "Esbozo para un estudio comparado de las Constituciones centroamericanas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, núm. 88, enero-abril, 1997, p. 78; Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Comentario a la ponencia *El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica*, presentada por Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart", en varios, *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM, Presidencia de la República, Dirección General de Asuntos Jurídicos, 1996, pp. 188 y ss.; Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, núm. 10, 1986, p. 148.

¹⁸ No se puede destituir al primer ministro, a menos de que ya se tenga determinada la persona que será el nuevo primer ministro.

¹⁹ Cfr. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 116-127.

²⁰ Sobre este sistema, consúltese Moderne, Franck, "El sistema semipresidencial francés", *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM, Presidencia de la República, Dirección General de Asuntos Jurídicos, 1996, pp. 209 y ss.

sistema parlamentario; existe generalmente el referéndum; el jefe de Estado está en igual posición que el Parlamento, pero por encima del jefe de gobierno y de los ministros.²¹

En la actualidad, en el sistema parlamentario, con la concordancia entre el partido que integra al gobierno y la mayoría parlamentaria, no existe la posibilidad de la aprobación de una moción de censura, y en consecuencia no ha lugar a la dimisión de los miembros del gobierno.²² Sin embargo, el control parlamentario existe, pero de forma más semejante al que se presenta en los sistemas de gobierno presidencial,²³ ya que su posible consecuencia es una “responsabilidad política difusa”,²⁴ que define Aragón Reyes como la “posibilidad de debilitamiento político del gobierno producido por las reacciones políticas y sociales que se derivan de los actos de control de las Cámaras”.²⁵ Así, a través de la creación de situaciones de malestar en el gobierno, en la opinión pública y en los partidos políticos, se busca contribuir a la remoción, por vía indirecta, del gobierno, para que sea el cuerpo electoral quien lo haga.²⁶ Esto es, la nueva doctrina del control parlamentario que ya la hemos abordado en las páginas anteriores del presente trabajo.

III. EL SURGIMIENTO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

El régimen presidencial tiene su origen en la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica de 1787, que entró en vigor el 1o. de enero de 1789.²⁷ En este régimen, el presidente es electo por el pueblo y por un determinado tiempo (que puede variar entre cuatro a ocho años); y no puede ser removido por el voto parlamentario, a consecuencia de la exigencia de una responsabilidad política (moción de censura). Sin embargo, el propósito del control del Congreso sobre el gobierno no es derrocar a este último, sino criticar sus errores. El Congreso pone en peligro al Ejecutivo, puesto que los efectos del control político recaen sobre el electorado, quien es el titular de la voluntad soberana. El pueblo tiene la decisión de resolver a favor del Congreso o del Ejecutivo para posteriormente, si es el caso, no apoyar en las próximas elec-

21 Cfr. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 142 y ss.

22 Cfr. Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *op. cit.*, p. 98.

23 Cfr. *idem*, pp. 98 y 99.

24 Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 332.

25 Aragón Reyes, Manuel, *op. cit.*, p. 24.

26 Cfr. *idem*, p. 25.

27 Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 1996, pp. 168 y ss.

ciones al partido político que integra al gobierno,²⁸ o apoyar a los partidos de oposición para que se conviertan en mayoría. Otra característica de este sistema, es que el presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado; y dirige la administración pública.²⁹ Para Sartori, éstas son las características de un sistema presidencial puro.³⁰ Sin embargo, si se da una variación respecto de estas condiciones, el sistema presidencial se reclasifica, por ejemplo, en presidencialismo o presidencialista, en donde el presidente de la República tiene más poder, en ocasiones con fundamento constitucional o de manera metaconstitucional,³¹ y opera en su generalidad en los países de Latinoamérica o Iberoamérica. 19 países lo han establecido.³² Paradójicamente, el Congreso más fuerte es el de Estados Unidos de América.³³ Sin embargo, en relación a los países latinoamericanos, se afirma también que el funcionamiento del sistema presidencial no ha sido el idóneo y que disfrazada dictaduras. En la actualidad, en algunos de ellos existen características o mecanismos del sistema parlamentario,³⁴ así como la previsión de una mayor participación y consulta popular en la toma de decisiones.³⁵ Por ello, la tendencia es disminuir

28 Resulta de suma importancia señalar que los trabajos que se desempeñan en el Congreso, por lo general son públicos y tienen como objeto criticar la actividad del Ejecutivo. Un ejemplo de ello lo tenemos cuando algún miembro del gobierno comparece ante el Congreso, *cfr.* Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, pp. 89 y ss.

29 Podríamos incluir otras características; por ejemplo, el Poder Legislativo es denominado como Congreso; el presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría, ya sea en una o ambas Cámaras del Congreso; el presidente no puede disolver al Congreso; el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso; y no existe la moción o voto de censura. *Cfr.* Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart, "El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica", en varios, *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM, Presidencia de la República, Dirección General de Asuntos Jurídicos, 1996, pp. 125 a 127; Quinzio Figueiredo, Jorge Mario, "Un sistema unicameral para Chile", *Revista Chilena de Derecho*, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho, vol. 20, t. I, núms. 2 y 3, mayo-diciembre, 1993, p. 319, y Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1991, p. 273.

30 *Cfr.* Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 97 a 99.

31 *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime F., "Esbozo para un estudio comparado de las Constituciones centroamericanas", *op. cit.*, pp. 63 y ss.

32 *Cfr.* Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 97 y ss.

33 Aquí, cabe aclarar que también el presidente estadounidense ha tenido problemas en cuanto a la aprobación del Presupuesto. Sin embargo, ha funcionado bien debido a la falta de principios ideológicos, partidos indisciplinados y una política centrada en asuntos locales, *cfr.* Moreno Collado, Jorge. "Sistema de gobierno presidencial", *Diccionario universal de términos parlamentarios*, *cit.*, pp. 939 y 940, citando a Sartori, Giovanni, *op. cit.*

34 Por ejemplo, se ha creado un órgano de consulta denominado Consejo de Gabinete o de Ministros; se ha establecido la figura del defensor del pueblo, dependiente directamente del Poder Legislativo; la moción de censura; el jefe de Gabinete y los ministros pueden ser interpelados; y se puede dar la aprobación o no de una cuestión de confianza. *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime F., "Esbozo para un estudio comparado de las Constituciones centroamericanas", *op. cit.*, p. 78, y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Comentario a la ponencia *El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica*, presentada por Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart", *op. cit.*, pp. 188 y ss.

35 *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 47 a 52; Valle Pascual, Luis del, *Derecho constitucional*

la fuerza del Ejecutivo y tratar de adoptar el sistema parlamentario. Lo anterior, debido a que un sistema presidencial en estos países es verdaderamente rígido y genera problemas de gobernabilidad cuando el partido del presidente no cuenta con el apoyo mayoritario en el Congreso.³⁶ Al respecto, Sartori considera que el sistema parlamentario no es la solución para los países de Latinoamérica, sino el semipresidencialismo. Sin embargo, el autor admite que se puede dar uno parlamentario cuando los partidos políticos son fuertes, disciplinados y consolidados.³⁷

En la actualidad, México no cumple totalmente con los anteriores requisitos para considerarse totalmente cómo un sistema presidencial; por ejemplo, a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994, el procurador general de la República es nombrado por el presidente de la República, pero es la Cámara de Senadores quien lo ratifica,³⁸ y así existen otros elementos del sistema parlamentario. ¿En este caso particular, la transición política no es la máxima prueba para demostrar la crisis de nuestro sistema “presidencialista”? ¿Cuál es el contenido de la reforma del Estado en esta materia? Incluso, algunos ya hablan de “parlamentarismo a la mexicana”.³⁹ ¿El futuro de nuestro sistema de gobierno será el parlamentario o nos conviene más un semipresidencialismo?

Dejemos, por el momento, este tema y veamos ahora brevemente ¿cuáles son antecedentes constitucionales de los sistemas de gobierno en México, durante 1812 a 1917?

IV. LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO EN MÉXICO (1812-1917)

La Constitución de Cádiz de 1812 es nuestro primer antecedente constitucional, debido, primero, a que en su elaboración participaron diputados de la Nueva España en igualdad de condiciones que los españoles peninsulares. Y, segundo, a que durante varios años, dicha norma fundamental tuvo vigencia

comparado, Zaragoza, Librería General, 1944, pp. 274 y 275; Alceda Cruz, Antonio, “El Poder Legislativo y su función en América Latina”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, Procuraduría General de la República, núm. 4, 1983, p. 59, y Krsticevic, Viviana, “Presidencialismo en América Latina”, *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 147 y 148.

³⁶ Sobre este tema consúltese Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso. En el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, pp. 13-20.

³⁷ Cfr. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 97 a 115.

³⁸ Cfr. artículo 76, fracción II; el artículo 89, fracción IX, y el 79, fracción V, de la Constitución.

³⁹ Cfr. “López Portillo en el Programa Punto de Partida. México avanza del presidencialismo al parlamentarismo a la mexicana”, *La Jornada*, 3 de junio de 1996, p. 16.

en el territorio de la Nueva España. La Constitución de 1812 proclamó la soberanía nacional —las Cortes ya no representaron al rey, sino a la nación— y estableció el principio de la división de poderes.⁴⁰ Las Cortes (órgano unicameral) debían fijar los gastos de la administración pública; establecer anualmente los impuestos y contribuciones; examinar y aprobar las cuentas públicas; asignar sueldos de los secretarios de Despacho; proponer al monarca los nombres para el Consejo del Estado; y hacer efectiva la responsabilidad de los mismos y demás empleados públicos, a pesar de que el rey tenía la facultad de nombrar y separar libremente a los secretarios del Despacho. Por último, la Constitución de Cádiz estableció que el rey elaboraría un discurso, y el presidente de las Cortes lo contestaría en términos generales. De tal forma, las Cortes intervenían frecuentemente en materias propias del Ejecutivo, con el propósito de limitar sus poderes.⁴¹

La Constitución de 1814, que no llegó a tener vigencia, mencionó que la soberanía residía en el pueblo y su ejercicio en el “Supremo Congreso Mexicano” que, entre sus facultades, elegiría a los miembros del Supremo Gobierno (integrado por tres individuos) y a los del Supremo Tribunal de Justicia (cinco integrantes).⁴² De tal forma, esta Constitución establecía un sistema de gobierno directorial o de Asamblea.

La Constitución de 1824, primera Constitución del México independiente, estableció la República y el régimen presidencial. Sin embargo, esta última afirmación no la compartimos del todo como lo veremos ahora, sino que dicho régimen también tiene elementos de un sistema parlamentario. El Congreso tendría, entre sus facultades, dar su autorización sobre el nombramiento de funcionarios; los secretarios del Despacho debían dar cuenta anualmente del estado de su respectivo ramo; y a la instalación del Congreso asistiría el presidente de la Federación y pronunciaría un discurso, mismo que sería contestado, en términos generales, por quien presidiese el Congreso. Lo anterior, ya lo había establecido de igual manera la Constitución de Cádiz de 1812. Por ello, el sistema de gobierno que determinó la Constitución de 1824 no era totalmente presidencial. Por otro lado, encontramos otro elemento que podemos ubicarlo dentro sistema parlamentario: las Legislaturas de cada Estado elegirían, por mayoría absoluta, a dos individuos, y quien obtuviese la mayoría

⁴⁰ Cfr. Soberanes, José Luis, *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, México, FCE, 1992, p. 76.

⁴¹ Cfr. Tierno Galván, Enrique, *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 38, 39 y 47; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995, p. 74, y Villarroya, Joaquín Tomás, *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 11-15, 19 y 21-25.

⁴² Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 36, 43, 45, 47 y 50.

absoluta de los votos de las legislaturas sería presidente, quedando el otro como vicepresidente.⁴³

La Constitución de 1836 estableció al Supremo Poder Conservador (integrado por cinco individuos). Órgano que se ubicó formalmente, pero no de hecho, por encima del Poder Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial. Los nombres de las personas, que posiblemente lo integrarían, salían de las Juntas Departamentales. Éstas enviaban los resultados a la Cámara de Diputados, quien elaboraría las ternas para presentarlas al senado. En éste, o en sus recesos en el Consejo de Gobierno, se realizaría por sorteo la elección de los integrantes del Supremo Poder Conservador. Por otro lado, también en la elección del presidente de la República intervenían el senado, la Corte de Justicia, la Cámara de Diputados y las Juntas Departamentales.⁴⁴ De tal manera, la Constitución de 1836 tenía características de un sistema parlamentario, pero éstas también se inclinan a ser consideradas, por nosotros, como elementos de un sistema directorial o de Asamblea.

En 1847 se expidió el “Acta Constitutiva y de Reformas”, que hizo entrar nuevamente en vigor la Constitución de 1824, y fijó nuevas reglas para los delitos de altos funcionarios: a la Cámara de Diputados le correspondería acusar y el senado fungiría como Jurado de Sentencia. Es decir, que se estableció otro elemento más del sistema parlamentario.

La Constitución de 1857 comprendió un sistema que pudo calificarse como “presidencialismo con matices parlamentarios”.⁴⁵ el presidente de la República debía subordinarse ante el Congreso Federal (unicameral), ya que su responsabilidad se amplió y tipificó.⁴⁶ Además, expresamente la Constitución de 1857 regulaba la obligación de los secretarios de Estado de informar al Congreso. Más adelante, en 1874 se debilitó al Congreso, en cuanto a sus facultades y se restableció el senado.

De 1876 a 1911, con un paréntesis de cuatro años, el Ejecutivo concentró todas las atribuciones de los diversos órganos, por lo que en esta época no operó un sistema presidencial, ni un presidencialismo, sino una dictadura.

⁴³ Cfr. *idem*, pp. 178, 179 y 183.

⁴⁴ Cfr. Rabasa, Emilio O., “Historia de las Constituciones mexicanas”, en varios, *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, t. I, pp. 108 a 136; Valadés, Diego, “El control interorgánico entre los poderes legislativo y ejecutivo de México”, en *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, p. 245, y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 222 y ss.

⁴⁵ Cfr. Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994, p. 151, y Fix Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 627 y 629.

⁴⁶ Las causales eran: la traición a la patria, la violación expresa de la Constitución, los ataques a la libertad electoral y el cometer delitos graves del orden común.

El 1o. de diciembre de 1916 se reunió un Congreso Constituyente y, más adelante, 25 diputados de la Legislatura XXVI presentaron el 17 de enero de 1917 un proyecto para establecer un sistema parlamentario. Sin embargo, Venustiano Carranza consideró que no era conveniente establecerlo, entre otros argumentos, porque este régimen no tenía antecedentes en México. Entonces, Carranza sugirió un sistema presidencial pero, además, más fortalecido que el que contemplaba la Constitución de 1857.⁴⁷

V. EL TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS PRIMERAS REFORMAS

El 5 de febrero de 1917 se promulgó nuestra actual Constitución y entró en vigor el 1o. de mayo del mismo año. La misma, estableció un sistema presidencial y, en algunos aspectos, elementos de un presidencialismo. ¿Cuál es el por qué de nuestra afirmación? Porque se redujeron los dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso, que hacían un total de 6 meses y medio en la Constitución de 1857, a un solo periodo (del 1o. de septiembre al 31 de diciembre) y de tan sólo cuatro meses. De tal manera, desde el texto original el Congreso carece de una verdadera representatividad debido a que durante ocho meses éste no se encontraba reunido, por lo que el tiempo era (y es actualmente escaso) para realizar sus facultades y obligaciones, entre éstas, el control sobre los miembros de Gobierno. Otra disposición, que fortalece el presidencialismo, fue la reducción de las causales de responsabilidad del presidente de la República.⁴⁸ Sin embargo, a pesar de estos hechos, coincidimos con Ma. del Refugio González al afirmar que el texto original de la Constitución de 1917, por un lado, contiene elementos de la Nueva España.⁴⁹ Por otro lado, Tena Ramírez y Ruiz Massieu,⁵⁰ entre otros,⁵¹ consideran que nuestra Constitución vigente, desde su origen, contempló elementos del sistema parlamentario; por ejemplo, encontramos los siguientes:

47 Cfr. Carpizo, Jorge, "Notas sobre el presidencialismo mexicano", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 3, 1978, pp. 20 y 21, y Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, pp. 142-150, 155, 157, 159-164.

48 Sólo son causales de responsabilidad la traición a la patria y los delitos del orden común.

49 Cfr. González, Ma. del Refugio, "La Nueva España en la Constitución de 1917", *op. cit.*, p. 555.

50 Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco, *Cuestiones de derecho político (México y España)*, México, UNAM, 1993, p. 124.

51 Por ejemplo, Valencia Carmona, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*, México, Universidad Veracruzana, 1991, p. 157, así como Serna Elizondo, Enrique, "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 848 y 857.

- Artículo 29: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otra que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con la aprobación del Congreso de la Unión [...] podrá suspender [...] las garantías”;⁵²
- Artículo 69: “A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; [...] sobre el estado general que guarde la administración pública [...] y [...] para exponer [...] las razones o causas que hicieron necesaria su convocación”;⁵³
- Artículo 74, fracción I: La Cámara de Diputados está facultada para “Erigirse en Colegio Electoral [...] respecto de la elección del presidente de la República”;⁵⁴
- Artículo 84: “En caso de falta absoluta del presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años [...] el congreso [...] nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos a un Presidente [...] Si el congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego, un presidente provisional [...] Si la falta de presidente ocurriese en los dos últimos años [...] el Congreso [...] elegirá al presidente sustituto”;⁵⁵
- Artículo 85: “Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso [...] o, en su defecto, la Comisión Permanente, designará un Presidente interino”;⁵⁶
- Artículo 92: “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda [...] y sin este requisito no serán obedecidos”;⁵⁷ y
- Artículo 93: “Los secretarios del Despacho [...] darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen”.⁵⁸

⁵² *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados, Porrúa, UNAM, 1994, t. V, p. 622.

⁵³ *Idem*, p. 617.

⁵⁴ *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. VIII, p. 709.

⁵⁵ *Idem*, t. IX, pp. 421 y 422.

⁵⁶ *Idem*, p. 444.

⁵⁷ *Idem*, p. 741.

⁵⁸ *Idem*, p. 772.

Los anteriores siete artículos han sido denominados por la doctrina mexicana, como matices parlamentarios. Al respecto, tenemos que remitirnos a algunas de las características del sistema parlamentario que ya hemos abordado en las páginas anteriores de este trabajo: la mayoría parlamentaria, con una mayoría absoluta, designa al jefe de gobierno;⁵⁹ existe la figura del Consejo de Gabinete o de Ministros (secretarios de Estado); los ministros pueden ser interpelados; y el jefe de gobierno expone las líneas de su gestión ante los parlamentarios.⁶⁰

Después de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, el 30 de diciembre del mismo año se presentó un segundo proyecto para establecer un sistema de gobierno parlamentario en México, pero también fue desechado.⁶¹

Desde el texto original hasta el año 1921, la Constitución no había sufrido reforma alguna. Sin embargo, el 8 de julio de 1921 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la primera reforma constitucional realizada específicamente al artículo 73. Artículo que por cierto, desde 1921 hasta 1997, es el más reformado: 36 veces.

La primera reforma constitucional faculta al Congreso para legislar en lo relativo a escuelas e instituciones en toda la República. Así, la Federación tendrá jurisdicción, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados, para legislar en el mismo ramo. Además, se suprime que las escuelas puedan ser sostenidas por la iniciativa de los particulares.⁶² Esta primera reforma a la Constitución la ubicamos como una facultad que fortalece al Congreso de la Unión, sin embargo, como lo veremos más adelante, años después la nueva disposición fortalece o beneficia al presidencialismo.

El 30 de noviembre de 1921 se formula un tercer proyecto para establecer el sistema parlamentario. Particularmente, Isidro Fabela mencionó que México no estaba preparado para ello, ya que faltaban partidos políticos, sin embargo

⁵⁹ Cfr. Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez et al., México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1996, p. 22; Berlín Valenzuela, Francisco, "Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", en varios, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 71 y 72; Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5a. ed., Barcelona, Ariel, 1970, pp. 246 y 247; Aragón, Manuel, "Estudio preliminar", en Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. XVII, y Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 98.

⁶⁰ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F., "Esbozo para un estudio comparado de las Constituciones centroamericanas", *op. cit.*, p. 78; Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Comentario a la ponencia *El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica*, presentada por Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart", *op. cit.*, pp. 188 y ss., y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, "Las Comisiones de Investigación de las Cortes", *op. cit.*, p. 148.

⁶¹ Cfr. González Oropeza, Manuel y Arturo F. Zaldívar Lelo de Larrea, "Proyectos de parlamentarismo", en varios, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, UNAM, 1988, t. IV, pp. 411 a 413.

⁶² Cfr. *Derechos del pueblo mexicano... cit.*, t. VIII, pp. 243 y 244.

aceptó que podría adoptarse como ensayo. Desde luego, este proyecto también fue desechado.⁶³

Más adelante la Constitución sufre seis reformas constitucionales, que se publican el 24 de noviembre de 1923, cuatro de ellas (artículos 67, 69, 72 y 89) se encuentran estrechamente relacionadas con el sistema parlamentario. Se dispone que la Comisión Permanente (órgano que actúa durante los recesos del Poder Legislativo) sea la única que convoque al Congreso, o a una sola de sus Cámaras, a sesiones extraordinarias cuando lo considere conveniente, así como cuando se trate de suplir la falta del presidente de la República, eliminándose que sólo para aquellos casos de responsabilidad penal o política de determinados funcionarios públicos (artículos 67 y 84, con relación al texto original del artículo 69). Sin embargo, la reforma al artículo 79 y al 89 también permite que el presidente de la República convoque a sesiones extraordinarias, pero con el acuerdo de la Comisión Permanente. Por último, con las reformas de 1923, se establece que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, o de alguna de sus Cámaras, cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de Jurado, así como cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse, por delitos oficiales, a uno de los altos funcionarios de la Federación (artículo 72).⁶⁴

Después de las anteriores reformas constitucionales, se reformó la Constitución hasta el 28 de diciembre de 1926. Dichas modificaciones a la norma fundamental, como lo veremos más adelante, dieron fortaleza al presidencialismo.

VI. REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE FORTALECEN EL SISTEMA PRESIDENCIAL

El 28 de diciembre de 1926 se publican las modificaciones al artículo 82 y al 83 de la Constitución, reformas que entran en vigor el 22 de enero de 1927, para establecer que para ocupar el cargo de presidente de la República (cuatro años), era necesario que no hubiese ocupado el cargo en el periodo inmediato anterior; sin embargo, continuaría la disposición que indirectamente hacía referencia a ser colaborador del presidente en funciones, aunque se exigió para este último, en lugar de 90 días, un año de haberse separado de sus funciones. Y se incluyó, además de la posibilidad que sea secretario o subse-

⁶³ Cfr. González Oropeza, Manuel y Arturo F. Zaldívar Lelo de Larrea, *op. cit.*, pp. 411 a 413.

⁶⁴ Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, diciembre, 1996, pp. 206, 207, 218 y 222.

cretario de Estado, la de ser gobernador de algún Estado o del territorio del Distrito Federal. Asimismo, se eliminó la disposición relativa a la prohibición absoluta del presidente de la República para ocupar nuevamente el cargo: se establece que no podrá ser reelecto para el periodo inmediato pero, pasado éste, sí para un periodo más.

Un año después, el 24 de enero de 1928, se publica otra reforma al artículo 83 constitucional: se amplía el periodo presidencial de cuatro a seis años y, además, se sigue contemplando “que nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato”. De tal forma, pasado éste, existía la posibilidad que la misma persona ocupara nuevamente el cargo. Así, la Constitución se dirigió a establecer un presidencialismo.⁶⁵

El 20 de agosto de 1928 se publican un conjunto de reformas, tanto al artículo 73, 74, 76, 79, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100 como al 111 de la Constitución que se ubican, sobre todo, dentro de la idea de fortalecer el presidencialismo. Por ejemplo, el gobierno del Distrito Federal, que es la región más importante del país, estaría a cargo del presidente de la República, y se suprime lo relativo a la elección popular para integrar un Ayuntamiento. En cuanto a las facultades de la Cámara de Diputados se da su limitación, ya que sería el presidente de la República quien le presentaría las peticiones de destitución, por mala conducta, de autoridades judiciales, y la Cámara declararías justificadas o no las peticiones. Además, el presidente de la República aceptaría o no las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia (SCJN). Si se diese el primer caso, las enviaría a la Cámara de Senadores para su aprobación o, en su receso, a la Comisión Permanente. Igual procedimiento debía seguirse, para el caso de solicitud de licencia de los ministros cuando ésta exceda de un mes, así como cuando se tratase del nombramiento de los mismos.⁶⁶

Debido a la creación del Partido Nacional Revolucionario (actualmente PRI) en marzo de 1929, se fortalece el presidencialismo.⁶⁷ Se trataría de un partido dominante que no daría cauce a posibles críticas hacía el Ejecutivo,⁶⁸ y a no obstaculizarle la actividad de este último. Durante muchas décadas, el presidente de la República contaría siempre con el apoyo de todo el Congreso, incluso en aquellas materias que le correspondían al Poder Legislativo, ya que

⁶⁵ Cfr. Valadés, Diego, “Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, vol. I, núm. 1, 1991, pp. 202 y ss.

⁶⁶ Cfr. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. IX, pp. 920 a 924.

⁶⁷ Cfr. Serna Elizondo, Enrique, *op. cit.*, pp. 851 y ss.

⁶⁸ Cfr. Alcántara Sáez, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1989, vol. II, pp. 30-32.

estaría presente una excesiva representación del partido del presidente en el Congreso.

El 6 de septiembre de 1929 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional realizada al artículo 73 y al 123: se faculta al Congreso para legislar en materia de trabajo. Esta reforma la ubicamos como una facultad que fortalece al Congreso de la Unión, sin embargo beneficia al presidencialismo por la razón expresada con anterioridad: la creación del PNR.

El 29 de abril de 1933 se publican las reformas a varios artículos constitucionales, cuatro de ellas relativas al presidencialismo (artículos 51, 55, 56 y 59). A través de las cuales, y debido al aumento del periodo en el cargo presidencial (seis años), los senadores también durarían seis años en el cargo, mientras que los diputados tres años. Pero lo más importante, como resultado de una propuesta surgida del entonces PNR, quedó prohibida la reelección inmediata de diputados y senadores para ocupar el mismo cargo. Con ello, no se facilita la profesionalización de los parlamentarios, ni tampoco se fortalecen las actividades legislativas y de control del gobierno por parte del Congreso, perjudicándose el desarrollo de la institución representativa en beneficio del Ejecutivo.⁶⁹ En esta misma fecha, se da una modificación que fortalece las facultades del Congreso pero, como ya lo hemos visto, se beneficia el presidencialismo (artículo 73): se faculta al Congreso, aunque el 6 de septiembre de 1929 ya se había establecido que legislaría en materia de trabajo, se específica que a éste le corresponde expedir las leyes del trabajo. Igual situación se da el 18 de enero de 1934, ya que se determina que la institución anterior tendrá la facultad de legislar en materia de energía eléctrica, nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros; y el 13 de diciembre de ese mismo año, se le faculta para establecer escuelas y legislar en materia educativa. Particularmente, unos días después, el 15 de diciembre de 1934 se fortalece aún más el presidencialismo, debido a que se publican reformas constitucionales que establecen que los ministros, magistrados de Circuito y los jueces de Distrito durarían en el cargo también seis años. Es decir, que se estableció la misma duración que se daba para el cargo del presidente de la República. Además, se determinó que los funcionarios judiciales señalados con anterioridad podrían ser removidos por mala conducta (artículos 73 y 94).

También, por la exagerada representación del partido del presidente en el Poder Legislativo, el 18 de enero de 1935 se da una modificación que fortalece las facultades del Congreso pero, a su vez, beneficia al presidencialismo (ar-

⁶⁹ Cfr. Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pp. 174 y ss.

título 73): el Congreso se encuentra facultado para legislar lo relativo a la industria cinematográfica.

Durante 1935 y 1936, el titular del Poder Ejecutivo se convierte en el líder del PNR, lo que para Alonso Lujambio se traduce no en un presidencialismo, sino en un hiperpresidencialismo.⁷⁰

El 11 de septiembre de 1940, aunque el Ejecutivo ya se encontraba facultado, desde el texto original de la Constitución, para nombrar y remover a los funcionarios del Ministerio Público Federal, se añade que será de acuerdo con la ley respectiva (artículo 102). En esa misma fecha se establece que a petición del presidente de la República, entre otros, la SCJN designará a uno o varios comisionados especiales, para que averigüen algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público (artículo 97).

El 24 de octubre de 1942 se faculta al Congreso para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, instituciones de crédito, servicios públicos concesionados, entre otros. Y el 18 de noviembre de ese mismo año, queda facultado para legislar en materia de hidrocarburos (artículo 73).

El 8 de enero de 1943 se publica la reforma al artículo 82 de la Constitución. Artículo que determina, como ya lo señalamos con anterioridad, que el candidato a ocupar el cargo de presidente de la República, indirectamente debe ser colaborador del presidente en funciones. La reforma de 1943 consistió en que dicho colaborador, en lugar de que deba separarse de su cargo un año antes de la elección, lo tendrá que hacer seis meses antes. Además de la posibilidad que éste sea secretario o subsecretario de Estado, o gobernador de algún Estado o territorio, se modifica el término “del territorio del Distrito Federal” por el de jefe o secretario general de departamento administrativo, y se añade al procurador general de la República.

El 10 de febrero de 1944 se modifican, entre otros, los artículos 73 y 89 de la Constitución, en el sentido de facultar al Congreso para sostener la Fuerza Aérea Nacional, pero será el presidente de la República quien podrá disponer de la totalidad de la Fuerza Armada, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea.

Aunque el 21 de septiembre de 1944 se eliminó que los ministros, magistrados de Circuito y los jueces de Distrito durarían en el cargo seis años, se determinó que el presidente de la República, antes de pedir la destitución de los mismos, los oíría en privado (artículos 73, 94 y 111).

⁷⁰ Cfr. *idem*, p. 66.

El 30 de diciembre de 1946, el 29 de diciembre de 1947 y el 10 de febrero de 1949 se faculta al Congreso, primero, para establecer las condiciones para celebrar empréstitos; segundo, para legislar sobre juegos con apuestas y sorteos; y, tercero, para establecer contribuciones especiales a la producción y consumo de cerveza, respectivamente (artículo 73). Todas ellas son modificaciones que, por la sobrerrepresentación del partido del presidente en el Poder Legislativo, benefician al presidencialismo.

El 19 de febrero y el 28 de marzo de 1951 se reforman artículos 73 y 98 constitucionales: si faltasen los magistrados temporalmente, o en caso de defunción, renuncia o incapacidad de un ministro de la SCJN, el presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Poder Legislativo. Asimismo, el presidente de la República, con la aprobación del Congreso, además del caso relativo a la suspensión de las garantías (artículo 29), podrá crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación (artículo 131).

El 5 de diciembre de 1960 se faculta al Congreso para expedir las leyes sobre materia de trabajo (artículo 123). De igual manera, en enero y octubre de 1966 se dan reformas para establecer que el Congreso está facultado para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; sobre la declaración de buenas o malas las presas de mar y de tierra; y en materia de derecho marítimo. Más adelante, específicamente el 24 de octubre de 1967, se faculta a dicho órgano para legislar sobre las características de la bandera, escudo e himno nacionales (artículo 73). Un día después, el 25 de octubre, se publican las reformas, entre otros, a los artículos 94, 98, 100 y 102 de la Constitución.

Pero, sobre la materia que estamos tratando, destaca que el procurador general de la República, funcionario nombrado directamente por el presidente de la República, intervendrá en las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre un estado y la Federación o entre los poderes de un mismo estado (artículo 102).

El 6 de julio de 1971 se faculta al Congreso para legislar sobre prevención y combate a la contaminación ambiental (artículo 73). Asimismo, y con relación a los ayuntamientos de los territorios, se establece que el Congreso se erigiría en Colegio Electoral para suspender a los miembros de éstos, designar a sus sustitutos y también para calificar las elecciones municipales extraordinarias (artículo 74) y, en sus recesos, lo haría la Comisión Permanente (artículo 79). Reformas que, por la representación del partido del presidente en el Poder Legislativo, fortalecen al presidencialismo. Esta última facultad se suprime el 8 de octubre de 1974.

El 6 de febrero de 1975 y el 6 de febrero de 1976 se faculta al Congreso para legislar en materia de energía nuclear y, en concurrencia con el gobierno Federal, con los estados y los Municipios, tendrá la facultad de legislar en materia de asentamientos humanos (artículo 73). Facultades que, por la integración del Congreso, fortalecen al Ejecutivo.

Un año después, el 4 de febrero de 1977, se establece que el Ejecutivo se encuentra facultado para celebrar tratados internacionales sobre extradición de reos (artículo 18). Sin embargo, a partir de finales de los setenta, particularmente el 6 de diciembre de 1977, se extienden las facultades del Congreso relativas a las discusiones de orden público y al control político.⁷¹ Además, para la integración de la Cámara de Diputados, se estableció un sistema electoral mixto con dominante mayoritario: 300 diputados de mayoría relativa y 100 de presentación proporcional (artículo 54). Pero se establece una característica más del presidencialismo: quien otorgaba las constancias a estos últimos, era la Comisión Federal Electoral, órgano dependiente del Ejecutivo (artículo 60). Con las reformas de 1977, se pasó de un sistema de partido hegemónico a uno simplemente mayoritario.⁷² Así, el partido mayoritario en las Cámaras del Congreso, partido que coincidía con el partido del presidente de la República, seguiría sobrerepresentado (más de la mayoría calificada), a pesar del sistema de representación proporcional. Por ello, se continuó durante varios años en un presidencialismo, en donde escasamente se ejercitaban los actos de control sobre los miembros del gobierno. Pero es indudable que las reformas de diciembre de 1977 representan un cambio en las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo. Y, además, es notorio que después de dicho año son escasas las reformas para fortalecer al segundo, en comparación con las que se realizan en relación al Poder Legislativo. Por ejemplo, tenemos que el 21 de abril de 1981 se fortalece al Ejecutivo, ya que se suprimió un elemento del sistema parlamentario que la Constitución contempló desde su texto original: el término Consejo de Ministros, considerado en el artículo 29 constitucional,⁷³ cambia a titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

⁷¹ Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco, "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión: el trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa", en varios, *Política y procesos legislativos*, México, Porrúa, 1985, pp. 75 y 76; González Oropeza, Manuel "Presidencialismo y federalismo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, núm. 66, septiembre-diciembre, 1989, pp. 900 y 901.

⁷² Cfr. Carpizo, Jorge, "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, núm. 70, enero-abril, 1991, p. 89.

⁷³ *Derechos del pueblo mexicano... cit.*, t. V, p. 622.

El 17 de noviembre de 1982, entre otros artículos constitucionales, se reforma el artículo 73 de la Constitución, para establecer que el Congreso estará facultado para establecer nuevas paridades de la moneda. Reforma que, por la representación del partido del presidente en el Congreso de la Unión, fortalece al presidencialismo.

También indirectamente, la reforma del 8 de febrero de 1985 al artículo 79 constitucional, beneficia al presidencialismo, ya que faculta a la Comisión Permanente para conocer y resolver solicitudes de licencia de los legisladores, pero no se establece un término para las mismas. Lo cual permite, como es una costumbre, que a algún parlamentario del partido político que coincide con el partido del presidente de la República, se le dé otro cargo dentro de la administración pública, sin perder el carácter de diputado o senador. Así, este último puede regresar a ocupar su puesto anterior en breve término o, incluso, no regresar.

El 15 de diciembre de 1986 se publican varias reformas constitucionales en las que sobresale la realizada al artículo 54 de la Constitución, ya que a pesar de ampliarse el número de diputados electos por el sistema de representación proporcional (de 100 a 200 diputados), el partido mayoritario por el sistema de mayoría relativa y por el de representación proporcional, podría obtener hasta 350 diputados de un total de 500. Es decir, que al partido mayoritario se le aseguraba constitucionalmente una mayoría calificada. A esto se le denominó “cláusula de gobernabilidad”.

Asimismo, quien otorgaría las constancias, tanto a los diputados electos por el principio de mayoría relativa como a los de representación proporcional, era la Comisión Federal Electoral, órgano, como ya lo señalamos con anterioridad, dependía directamente del Ejecutivo (artículo 60).

El 10 de agosto de 1987 se publica un conjunto de reformas a varios artículos constitucionales, entre otros, al artículo 73. Con ella, el Congreso se encuentra facultado para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo. Asimismo, con la reforma al artículo 89, se establece que es facultad del presidente de la República nombrar y remover al titular del órgano u órganos del gobierno del Distrito Federal. Dicho artículo sufre nuevamente una reforma que se publica el 11 de mayo de 1988, para establecer que al presidente de la República le corresponde dirigir la política exterior, y para ello, debe observar determinados principios que marca el derecho internacional.

El 5 de marzo de 1993 se publica la reforma constitucional, entre otros artículos, al artículo 3o., para establecer que es facultad del Ejecutivo determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal, pero considerando la opinión de los gobiernos de los estados.

El 3 de septiembre de 1993 se publica la reforma al artículo 54 constitucional que elimina, en cierta forma, la llamada “cláusula de gobernabilidad”. Se establece que ningún partido político podrá ocupar más de 315 escaños si obtiene más del 60 por ciento de la votación, ni más de 300 si obtiene menos del 60 por ciento. Así, no podría darse la mayoría calificada de un sólo partido político, sin embargo, éste si tendría asegurada la mayoría absoluta. Quórum suficiente para modificar o elaborar las leyes y decretos, así como para realizar diversos actos.

El 22 de agosto de 1996, aunque ya se había señalado desde el 20 de agosto de 1928, así como el 25 de octubre de 1967, el 3 de septiembre de 1993 y el 31 de diciembre de 1994, se publica la reforma al artículo 98 mediante la que se le adicionan dos párrafos que estaban dentro del artículo 99. Párrafos relativos a que las renunciaciones de los ministros de la SCJN procederán por causas graves; las cuales serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará a la Cámara de Senadores para su aprobación. Mientras que las licencias de los ministros, cuando éstas no excedan de un mes, podrán concederse por la SCJN, y las que excedan de ese tiempo —pero nunca por más de dos años— podrán concederse por el presidente de la República con la aprobación del Senado.

Por último, una reforma que está estrechamente relacionada con el presidencialismo es la realizada el 22 de agosto de 1996 al artículo 122 de la Constitución, ya que el senado, o en sus recesos la Comisión Permanente, podrá remover al jefe de gobierno del Distrito Federal (elegido por votación universal, libre, directa y secreta) por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. En este caso, la Cámara de Senadores nombrará, pero a propuesta del presidente de la República, a un sustituto. Asimismo, al presidente de la República le corresponde enviar anualmente la propuesta de los montos necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.⁷⁴ Reformas que, sin duda, fortalecen el presidencialismo.

VII. REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE CONTIENEN UN MATIZ PARLAMENTARIO Y OTRAS QUE FORTALECEN AL CONGRESO

Dentro de las reformas constitucionales que contienen un matiz parlamentario, y otras que fortalecen al Congreso, destacan las siguientes. El 20 de

⁷⁴ Cfr. Ríos Estavillo, Juan José, “Comentario al artículo 122”, en varios, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9a. ed., México, Porrúa, UNAM, 1997, pp. 1235 y ss.

agosto de 1928 se publica un conjunto de reformas, tanto al artículo 73, 74, 76, 79, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100, como al 111 de la Constitución. La reforma a este último artículo, determina el procedimiento para fincar responsabilidad a los altos funcionarios de la Federación, por delitos comunes u oficiales. Son las Cámaras del Congreso quienes conocen, y sus resoluciones son inatacables. Asimismo, la reforma constitucional al artículo 111 faculta al Congreso para expedir una “Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios federales”.⁷⁵

El 29 de abril de 1933 se publica la reforma al artículo 73: el Congreso está facultado para conceder licencia al presidente de la República, para que éste pueda ausentarse temporalmente. También el Congreso podrá constituirse en Colegio Electoral, para nombrar, dependiendo del caso, a un presidente sustituto, interino o provisional. Y, en ese mismo mes y año, se dan reformas a varios artículos constitucionales, cuatro de ellas relativas a las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo (artículos 79, 83, 84 y 85). A través de las cuales, se desarrolla específicamente el procedimiento que realizará el Congreso de la Unión, para suplir las faltas del presidente de la República.

El 18 de enero de 1934 se publica la reforma al artículo 133 constitucional. Por medio de la cual, se faculta al senado (y no al Congreso como lo establecía el texto original) para aprobar los tratados que celebre el presidente de la República. Más de cuatro años después, el 12 de agosto de 1938, se precisa que únicamente en el caso de suspensión de garantías (artículo 29) se otorgarán facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar (artículo 49). El texto original de la Constitución ya lo mencionaba, pero no de manera tajante.⁷⁶

El 10 de febrero de 1944 se modifican, entre otros, los artículos 76 y 89 de la Constitución, en el sentido de facultar al presidente de la República para nombrar, con aprobación (ratificación) del senado, a los jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

El 27 de noviembre de 1961 se reforma el artículo 123 de la Constitución, para establecer que los salarios de los trabajadores de los Poderes de la Unión, entre ellos el Ejecutivo, serán fijados en el presupuesto.

Con el propósito de fortalecer la presencia de diputados provenientes de partidos políticos de oposición, el 22 de junio de 1963 se llevó a cabo una reforma constitucional que estableció el denominado sistema de diputados de partido. Para lo cual, el partido que obtuviese más del 2.5 por ciento de la

⁷⁵ Cfr. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. IX, p. 923.

⁷⁶ “No podrá [...] depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.

votación total en el país, tendría derecho a que se le acreditaran, de sus candidatos, a cinco y uno más, por cada medio por ciento más, hasta un límite de 20 diputados.⁷⁷

El 25 de octubre de 1967 se publica la reforma al artículo 100 de la Constitución, para establecer que las licencias, que otorgaría el presidente de la República a los ministros de la SCJN con la aprobación del senado, no excederán de dos años. Situación que, indirectamente, disminuye el presidencialismo, ya que comúnmente se acostumbraba darle a algún ministro un cargo dentro de la administración pública sin perder el carácter de ministro de la SCJN, el cual podía regresar a su cargo en breve término o muchos años después.

En páginas anteriores de este trabajo, señalamos que en la década de los setenta se extienden las facultades del Congreso de la Unión, principalmente las relativas a las discusiones de orden público y al control político.⁷⁸ Así, el 31 de enero de 1974 se publica la reforma al artículo 93 de la Constitución, para ampliar las facultades de investigación del Poder Legislativo: sus Cámaras podrán hacer comparecer no sólo a los secretarios de Estado y jefes de Departamentos, sino a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con el propósito de que éstos rindan los informes que se les requieran, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su respectivo ramo.

La reforma política de 1977, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre, reforzó el pluralismo, incorpora a los partidos políticos en la Constitución y establece un sistema electoral mixto con dominante mayoritario para la elección de diputados: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional (artículos 53 y 60). Antes de dicha reforma, los partidos de oposición sólo tenían aproximadamente 25 diputados. Con lo cual, se pasó de un sistema de partido hegemónico a uno mayoritario.⁷⁹

También en 1977 se reforman varios artículos constitucionales, para establecer que los diputados y senadores tienen fuero constitucional, y que el recinto parlamentario es inviolable (artículo 61); se establecen las materias sobre las que trataría el Congreso en el periodo ordinario de sesiones, asignándosele una competencia genérica y no detallada como lo establecía el texto

⁷⁷ Cfr. Zamitz, Héctor y Carlos Hernández, "La composición política de la Cámara de Diputados", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, núm. 139, 1990, pp. 99 a 104.

⁷⁸ Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco, "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión: el trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa", *op. cit.*, pp. 75 y 76, González Oropeza, Manuel, "Presidencialismo y federalismo", *op. cit.*, pp. 900 y 901.

⁷⁹ Cfr. Carpizo, Jorge, "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", *op. cit.*, p. 89.

original de la Constitución (artículo 65); además, se faculta al Congreso para expedir una ley que regule su estructura y funcionamiento internos, la cual no podrá ser vetada ni promulgada por el presidente de la República (artículo 70) y; cuando se trate del Distrito Federal, los ordenamientos legales y reglamentos se someterán a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular (artículo 73, fracción VI).

También, con la denominada reforma política, se establece que la Cámara de Diputados tiene como facultad revisar la cuenta pública del año anterior (artículo 74). Mientras que a la Cámara de Senadores le corresponde analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo, con base en los informes anuales que le rinda éste y el secretario de Estado correspondiente (artículo 76). Por último, se estableció en 1977 que ambas Cámaras del Congreso están facultadas para integrar Comisiones, cuyo propósito sea investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 93). Sin embargo, a pesar de las reformas tan importantes, durante esta época y en años subsecuentes la situación del Congreso fue débil, ya que sus facultades, sobre todo las de control, eran meramente teóricas.⁸⁰ Con el predominio del partido mayoritario en la Cámaras del Congreso, partido que coincide con el partido político del presidente de la República, se hacía remota la posibilidad de controlar la actividad de los miembros del gobierno.⁸¹

El 21 de abril de 1981 se amplió un elemento del sistema parlamentario: se reforma el artículo 92 constitucional que hace referencia a que “todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario (de Estado o jefe de departamento administrativo), a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos”.⁸²

El 17 de noviembre de 1982, entre otros artículos, se reforma el artículo 74 de la Constitución, para determinar el plazo que tendrá el Ejecutivo para presentar, a la Cámara de Diputados, las iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuestos.

El 28 de diciembre de 1982 se publican un conjunto de reformas a la Constitución, tanto al artículo 22, 73, 74, 76, 89, 94, 97, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127, como al artículo 134, entre otros. Con ello, los senadores, diputados, ministros de la SCJN, los secretarios de Despacho, los gobernadores de los Estados, magistrados y jueces de Distrito, entre otros, pueden ser des-

⁸⁰ Cfr. Alcántara Sáez, Manuel, *op. cit.*, p. 35.

⁸¹ Cfr. Barquín Álvarez, Manuel, “El control parlamentario sobre el Ejecutivo desde una perspectiva comparativa”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, vol. I, núm. 1, 1991, pp. 24 y ss., y Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones...”, *op. cit.*, pp. 673 y ss.

⁸² *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. IX, p. 764.

tituidos mediante juicio político. En este caso, la Cámara de Diputados será el órgano de acusación y la Cámara de Senadores podrá erigirse en Jurado de Sentencia. Por otro lado, la Cámara de Diputados exclusivamente será la que conozca de la responsabilidad penal de los mismos, a través del procedimiento de declaración de procedencia. Mientras que el presidente de la República sólo podrá ser responsable en materia penal (traición a la patria y delitos del orden común), y quien conocerá del procedimiento será, primero, la Cámara de Diputados y, segundo, la Cámara de Senadores. De tal forma, se incluye la renovación del título cuarto denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos”, precisando la responsabilidad del presidente de la República, de los funcionarios públicos de la administración pública federal, de las entidades federativas, así como de los miembros del Poder Legislativo y del Poder Judicial federal y local.

De las anteriores reformas del 28 de diciembre de 1982, destaca la realizada al artículo 127 de la Constitución, ya que la remuneración (adecuada e irrenunciable) del presidente de la República, los ministros de la SCJN, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, tendrá que ser determinada en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Así, se complementa un acto de control que deberá realizar la Cámara de Diputados: determinar, anualmente en el Presupuesto, la retribución de los empleos públicos de la Federación.

El 3 de febrero de 1983 se publicó la reforma a los artículos 25, 26, 28 y 73 de la Constitución, entre otros, para establecer que habrá un Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con una ley que expida el Congreso. Éste último, en materia de planeación democrática, tendrá la intervención que señale dicha ley. Así, a partir de 1983, el Congreso tiene la facultad de legislar sobre planeación nacional; programación económica; así como sobre inversión y regulación de la inversión pública y transferencia de tecnología.

Una serie de reformas constitucionales se publicaron el 7 de abril de 1986, a los artículos 65, 66, 69, entre otros. A través de las cuales, se estableció un doble periodo de sesiones ordinarias —en lugar de uno—; se amplió el tiempo en que puede estar reunido el Congreso (de cuatro pasó a cinco meses); y se determinó que será en la apertura del primer periodo ordinario cuando el presidente de la República presentará su informe (en este caso, el 1 de noviembre). Disposición que ya contemplaba el texto de la Constitución, sólo que se refería a un único periodo de sesiones ordinarias.

Algunos meses después, específicamente el 15 de diciembre de 1986, se publican las reformas a los artículos 52, 53, 54, 56 y al artículo 60 de la Constitución, entre otros, que establecen que la Cámara de Senadores se renovaría cada tres años para la mitad de sus miembros; y se amplió el número

de diputados electos por el sistema de representación proporcional (pasó de 100 a 200 diputados, por este principio). Sin embargo, sobre este último punto, el partido mayoritario por el sistema de mayoría relativa y por el de representación proporcional podría obtener hasta 350 de un total de 500 diputados. De tal forma, al partido mayoritario se le aseguraba constitucionalmente una mayoría calificada, es decir, un quórum suficiente para aprobar, en la Cámara de Diputados, una iniciativa de reforma constitucional. Por ello, esta reforma también la abordamos en el subtema denominado “Reformas constitucionales que fortalecen el sistema presidencial”, del presente trabajo.

Casi un año después de las anteriores reformas, el 17 de marzo de 1987 se publican las reformas, entre otros artículos, al artículo 17, 46 y al 74 de la Constitución, para establecer indirectamente que el Congreso está facultado para que, a través de leyes federales, garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Además, se determina que el Congreso aprobará o no los convenios amistosos que realicen los estados para arreglar, entre sí, sus respectivos límites. Asimismo, aunque ya se había establecido en 1977 que la Cámara de Diputados tiene como facultad revisar la cuenta pública del año anterior, se determinó que esta última se presentaría exclusivamente a dicha Cámara, suprimiéndose lo relativo a la Comisión Permanente en esta materia.

El 10 de agosto de 1987 se publican reformas constitucionales, entre otros artículos, al artículo 110 y al 111. Con ellas, se establece que los representantes de la Asamblea del Distrito Federal y el titular del órgano u órganos del gobierno del Distrito Federal, pueden ser destituidos mediante juicio político y también se les puede fincar responsabilidad penal, a través del procedimiento de declaración de procedencia.

La reforma publicada el 11 de mayo de 1988, al artículo 89 constitucional, estableció que a la Cámara de Senadores le corresponde aprobar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo. Anteriormente, el artículo 89 hacía referencia al Congreso General,⁸³ pero con la reforma se subsana el error. Sin embargo, desde el 18 de enero de 1934, con la reforma al artículo 133 constitucional, ya se facultaba al senado para aprobar los tratados que celebre el presidente de la República.

En las elecciones federales de 1988, el papel de la oposición, en cuanto a la votación total, se amplió casi al 49 por ciento, mientras que el PRI obtuvo

⁸³ Cfr. Mendoza Berrueto, Eliseo, “Política exterior y la acción de los parlamentos: el caso de México”, *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 33, enero-marzo, 1978, p. 129.

cerca del 51 por ciento.⁸⁴ De tal forma, la primera ganó espacios en la Cámara de Diputados, y participó en la actividad de consenso.

El 6 de abril de 1990 se publican varias reformas constitucionales, entre ellas, al artículo 41, 54 y al 60, a través de las cuales se crea el Instituto Federal Electoral, que será el organismo conductor del proceso electoral, y se establece un Tribunal Federal Electoral. Sobre este último, dos terceras partes de los miembros de los Colegios Electorales (de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, respectivamente) podrían revocar las resoluciones de dicho Tribunal.

La reforma constitucional del 28 de enero de 1992 al artículo 102, introduce un apartado “B” a dicho artículo. Así, se faculta al Congreso para establecer un organismo de protección de los derechos humanos, que conocerá de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del los miembros del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Entre sus facultades, podrá formular recomendaciones públicas. Se trata de un organismo público descentralizado, con lo cual es parte de la administración pública federal.⁸⁵ En esa misma fecha y año se reforma el artículo 130 de la Constitución, y se establece que el Congreso está facultado para legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.

Más de un año después, el 20 de agosto de 1993, se publica la reforma, entre otros artículos, al artículo 28 y al 73 para establecer que un banco central regulará los cambios, la intermediación y los servicios financieros. Pero será el Congreso quien tenga la facultad de legislar en estas dos últimas materias. El banco central se integrará por personas designadas por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o, en su receso, por la Comisión Permanente. Dichas personas, podrán ser sujetos de juicio político.

La reforma del 3 de septiembre de 1993 al artículo 41, con relación al artículo 60 de la Constitución, dispuso la desaparición de los Colegios Electorales (sistema de autocalificación) para calificar las elecciones de diputados y senadores, y será el Instituto Federal Electoral quien lo haga. Sus resoluciones no son definitivas, sino que podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal Electoral, quien es la máxima autoridad jurisdiccional en esta materia. También se dispone que el financiamiento de los partidos políticos y sus cam-

⁸⁴ Cfr. Alcántara Sáez, Manuel, *op. cit.*, pp. 32, 41 y ss.

⁸⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Héctor Fix Fierro. “Comentario al artículo 102”, en varios, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9a. ed., México, Porrúa, UNAM, 1997, pp. 1015-1029.

pañías serán regulados por la ley. En esa misma fecha, con el propósito de evitar la sobrerrepresentación del partido mayoritario, se reforma el artículo 54 constitucional: ningún partido político podrá ocupar más de 315 escaños si obtiene más del 60 por ciento de la votación, ni más de 300 si obtiene menos del 60 por ciento. En otras palabras, ningún partido político podrá tener más del 63 por ciento de los escaños. Con lo cual, no podrá darse la mayoría calificada de un sólo partido político que representa, aproximadamente, 333 diputados. Así, se pasa no sólo a la negociación y al debate, sino al ejercicio de las atribuciones constitucionales. Los partidos políticos de oposición también participarían en las reformas constitucionales. En esa fecha también se reformó el artículo 56 de la Constitución, para aumentar el número de senadores para cada Estado y Distrito Federal: tres electos por el sistema de mayoría relativa y se asigna un senador a la primera minoría. Además, dicha Cámara se renovará en su totalidad, cada seis años. De tal manera, con esta reforma se aumentó substancialmente el número de parlamentarios, de 564 se pasó a 628.

Ese 3 de septiembre de 1993 también fueron publicadas las reformas a los artículos 65 y 66 constitucionales, para establecer nuevas fechas a los periodos de sesiones ordinarias del Congreso, ampliando el primer periodo, del 1o. de septiembre, sin prolongarse hasta el 15 de diciembre (3 meses y medio), excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo, ya que este periodo, podrá extenderse hasta el 31 de diciembre (4 meses) y, su segundo periodo, comprenderá del 15 de marzo no más allá del 30 de abril (un mes y medio). Así, se le otorga más tiempo al Congreso para que éste conozca las iniciativas sometidas a su consideración durante el primer periodo de sesiones ordinarias, pero se disminuye el tiempo del segundo periodo. Asimismo, se reforma el artículo 74 de la Constitución, aunque ya estaba establecido desde el texto original de la Constitución que la Cámara de Diputados está facultada para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección del presidente de la República,⁸⁶ se dispuso en septiembre de 1993 que su resolución sería definitiva e inatacable. Por último, se reforma el artículo 100 de la Constitución, aunque ya en 1967 se había establecido que las licencias que otorgaría el presidente de la República a los ministros de la SCJN con la aprobación del senado no excederían de dos años, en 1993 se incluyó que las que otórgase la Comisión Permanente, en esta materia, tendrían ese mismo límite de tiempo.

Casi dos meses después, el 25 de octubre de 1993, se publican las reformas, entre otros artículos, al artículo 73, 76, 89 y al 122 constitucionales. Con ellas,

⁸⁶ Cfr. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. VIII, p. 771.

el Congreso está facultado para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; para aprobar anualmente los montos de endeudamiento; y el Ejecutivo le informará, de forma anual, sobre el ejercicio de dicha deuda.⁸⁷ Por otro lado, el presidente de la República, a partir de 1997, designaría al jefe del Distrito Federal de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, de los diputados federales o de los senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político que obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. Esta última ratificaría el nombramiento, pero si no es ratificado, el presidente de la República haría un segundo nombramiento para su ratificación. Si no se ratifica el segundo nombramiento, entonces la Cámara de Senadores haría directamente el nombramiento. Reforma que, por cierto, nunca entró en vigor. Por otro lado, el jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso, de acuerdo con el título cuarto de la Constitución, por violaciones a las leyes del Distrito Federal, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales. El jefe del Distrito Federal podrá, por causas graves, ser removido de su encargo por la Cámara de Senadores.

El 19 de abril de 1994 se publicó la reforma al artículo 41 constitucional, a través de la cual se estableció que la organización de las elecciones es función del Instituto Federal Electoral, órgano que en ese año se integraría por personas designadas tanto por el Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo, así como por representantes de los partidos políticos.

Las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, denominadas como “La reforma al Poder Judicial”, fueron realizadas a 27 artículos de la Constitución. A través de las mismas, y con relación a la disminución del presidencialismo, se dispone que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal pueden ser impugnadas. Por otro lado, y con relación al Congreso, se establece que los ministros de la SCJN podrán ser diputados o senadores, siempre y cuando, se hubiesen separado cuando menos dos años antes del día de la elección. Asimismo, se determina que el Congreso está facultado para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los Municipios en materia de seguridad pública. Y a las Cámaras del Congreso se les permite que puedan hacer comparecer al procurador general de la República. Sobre este último funcionario, a la Cámara de Senadores, o en su receso a la Comisión Permanente, se le asigna la facultad de otorgar o negar su ratificación respecto de la designación que le someta el Ejecutivo

87 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, FCE, 1993, pp. 319 y ss.

federal. También al senado le corresponderá designar a los ministros de la SCJN, de la terna que le someta el presidente de la República. Sin embargo, sobre este último punto, se suprime lo relativo a la Comisión Permanente en esta materia (artículo 79) pero, la reforma al artículo 89 si la faculta, así como el artículo 98 en lo relativo al nombramiento de un ministro interino. En el caso de renunciaciones y licencias de los ministros, es facultad del senado, o en sus recesos de la Comisión Permanente, aprobar o no las primeras y, respecto de las segundas, sólo la SCJN las concederá. De tal forma, aparentemente se excluye la participación del presidente de la República en materia de renunciaciones y licencias de los ministros, sin embargo el artículo 89 de la Constitución, en su fracción XVIII, si faculta al Ejecutivo federal para presentar estos casos ante el senado. Para ser ministro se determina que podrán serlo un secretario de Estado, jefe de Departamento Administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado o gobernador, siempre y cuando se separen éstos de su cargo durante un año antes de su designación como ministros. A la Cámara de Senadores le corresponde designar a dos consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, de siete que son en total. Estos últimos, podrán ser sujetos de responsabilidad penal o política. Además, exclusivamente la SCJN resolverá los conflictos laborales entre ella y sus empleados, y el Consejo de la Judicatura Federal los relativos al Poder Judicial y sus servidores. Por otro lado, también en 1994 se reformó el artículo 105 constitucional para señalar que un 33 por ciento del total de los integrantes de una Cámara (mínimo 165 diputados o 42 senadores) podrán recurrir ante la SCJN, para que ésta conozca de las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso, que se consideren contrarias al texto constitucional. Y, además, exclusivamente el 33 por ciento de los senadores podrán interponer, además, la acción de inconstitucionalidad contra tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, que sean contrarios a la Constitución. Al respecto, las acciones de inconstitucionalidad podrán plantearse dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la ley o del tratado internacional.⁸⁸ Su finalidad es dejar sin aplicación la norma jurídica cuestionada, más no derogarla, ya que el artículo 72 de la Constitución señala que, para realizar lo segundo, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Asimismo, en diciembre de 1994 se faculta a la SCJN para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre el Poder Ejecutivo

⁸⁸ La disposición en comento, entró en vigor el 20 de junio de 1995; *cfr.* Cossío D., José Ramón, "Comentario al artículo 105", en varios, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9a. ed., México, Porrúa, UNAM, 1997, pp. 1046 y ss.

y el Congreso, aquél y cualquiera de las Cámaras o, en su caso, la Comisión Permanente (artículo 105).

El 3 de julio de 1996 se publica las reformas a los artículos 22 y 73 de la Constitución, con relación a las reformas del 20 de agosto de 1928 y del 28 de diciembre de 1982, relativas a la facultad del Congreso para establecer los delitos y faltas contra la Federación.

El 22 de agosto de 1996 se publica las reformas a 18 artículos de la Constitución, denominadas como “La Reforma Electoral”.⁸⁹ De ella, específicamente se desprenden los siguientes cambios:

- a) El Instituto Federal Electoral se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, propuestos por los Grupos Parlamentarios y aprobados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, por la Comisión Permanente (artículo 41). Asimismo, dichos servidores podrán ser sujetos de responsabilidad política o penal (artículos 108, 110 y 111). Además, el antes “Tribunal Federal Electoral”, ahora “Tribunal Electoral”, será parte del Poder Judicial de la Federación (artículo 94) y funcionará en una Sala Superior Permanente, con sede en el Distrito Federal, y en cinco Salas Regionales. El mismo, se encuentra integrado por magistrados electorales propuestos por la SCJN y aprobados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente (artículos 60 y 99). Dichos servidores podrán ser sujetos de responsabilidad política o penal (artículos 110 y 111). El Tribunal Electoral podrá denunciar las tesis contradictorias ante el pleno de la SCJN; y conocer de las impugnaciones sobre la elección del presidente de la República; de las impugnaciones de actos y resoluciones que violen normas constitucionales y legales; y de las impugnaciones de actos y resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas, pero sólo en los casos en que la reparación sea material y jurídicamente posible; entre otras.
- b) De la reforma al artículo 54 de la Constitución, se desprende la eliminación total de la “cláusula de gobernabilidad”: ningún partido político podrá tener más de 300 diputados por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), y ningún partido político podrá tener una representación que exceda de ocho puntos a su porcentaje de votación

⁸⁹ Cfr. Moreno Collado, Jorge, “Sistemas electorales (la reforma electoral en México)”, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, cit., pp. 979 y ss.

nacional emitida. Como excepción, esta última situación, no se aplicará al partido político que por sus triunfos uninominales obtenga un porcentaje de asientos superior al porcentaje de su votación nacional más el ocho por ciento.

- c) Con la reforma al artículo 56 de la Constitución, a cada Estado y Distrito Federal le corresponderán dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría y los 32 restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, a través de listas votadas en una sola circunscripción nacional. Su duración en el cargo es de seis años.
- d) A través de la reforma al artículo 74 de la Constitución, se suprimió la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección del presidente de la República.⁹⁰ Ahora lo que hará esta Cámara es emitir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración del presidente electo que hubiese hecho el Tribunal Electoral.
- e) Con la reforma al artículo 122, el jefe de gobierno del Distrito será elegido por votación universal, libre, directa y secreta. En esta ocasión (1997), ejercerá su mandato hasta el 4 de diciembre del año 2000, pero a partir de este último año durará en el cargo seis años. También, en 1997, los titulares de los órganos político administrativos serán postulados por el jefe de gobierno del Distrito Federal, cuya aprobación corresponde a las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en el año 2000, estos últimos también serán elegidos por votación universal, libre, directa y secreta. En cuanto a las facultades del Congreso, aunque se suprimió la fracción del artículo 73 relativa a esta materia, éste tendrá la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; también le corresponde legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; así como aprobar de forma anual los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal. Mientras que el senado, o en sus recesos la Comisión Permanente, podrá remover al jefe de gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La Cámara de Senadores, a propuesta del presidente de la República, nombrará a un sustituto.⁹¹

⁹⁰ Cfr. González Oropeza, Manuel y J. Jesús Orozco Henríquez, "Comentario al artículo 74", en varios, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, 1994, pp. 332 y ss.

⁹¹ Cfr. Ríos Estavillo, Juan José, *op. cit.*, pp. 1235 y ss.

Las últimas reformas a la Constitución de 1917 vigente fueron publicadas el 20 de marzo de 1997, realizadas tanto al artículo 30, 32 como al 37 de la Constitución, y entrarán en vigor al año siguiente de su publicación, excepto la parte final del inciso c) del artículo 37, ya que entró en vigor el día de la publicación de la reforma. Las mismas atribuyen al Congreso la facultad de regular el ejercicio de los derechos de los mexicanos que posean otra nacionalidad, así como la facultad de establecer normas para evitar los conflictos por doble nacionalidad. Por último, y con relación a la prestación de servicios oficiales de un mexicano o la admisión de títulos o funciones de un gobierno extranjero, el Congreso estará facultado para que, a través de la ley reglamentaria respectiva, señale los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados con la sola presentación de la solicitud del interesado.⁹²

VIII. CONCLUSIONES

La Constitución de 1917 vigente ha tenido, desde su texto original hasta marzo de 1997, 368 reformas en total. La misma, como toda norma fundamental o ley suprema, es una obra perennemente inacabada y sometida a cambios históricos.⁹³

En la siguiente página presentamos un cuadro de las modificaciones a los artículos de la Constitución, desde 1917 a marzo de 1997.

En materia relativa al “presidencialismo” y “parlamentarismo” son 182 reformas constitucionales. Estas últimas, representan aproximadamente el 49.46 por ciento de un total de 368 reformas. Lo anterior se puede explicar debido a que durante 1921 (año de la primera reforma) y hasta 1997, se ha distribuido el Poder, otorgándose facultades tanto al órgano Ejecutivo, Legislativo como al Judicial.

Desde su origen, el texto constitucional de 1917 estableció elementos de un presidencialismo, pero también contempló características de un sistema parlamentario que, en algunos de los casos, aún subsisten. Sin embargo, como cualquier país de Iberoamérica, nuestro sistema de gobierno derivó en presidencialismo, en ocasiones con fundamento constitucional y en otras de manera metaconstitucional.

⁹² Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 1997, pp. 2 y 3.

⁹³ Cfr. Hesse, Konrad, “Concepto y cualidad de la Constitución”, en varios, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 19, y Vázquez Cano, Luis, *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*, México, FCE, 1994, pp. 27 y 28.

MODIFICACIONES A LOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN (1917-1997)	
Número de veces	Lista de artículos
Artículos que jamás se han modificado	1o., 2o., 7o., 8o., 9o., 11, 12, 13, 14, 15, 23, 33, 38, 39, 40, 47, 50, 57, 62, 64, 68, 71, 75, 80, 81, 86, 87, 91, 118, 120, 121, 124, 125, 126, 128, 129, 132 y 136
Una vez	6o., 17, 19, 24, 25, 26, 29, 37, 44, 46, 48, 59, 61, 67, 70, 72, 77, 85, 88, 90, 92, 103, 109, 112, 113, 114, 130, 133, 134 y 135
Dos veces	18, 22, 31, 32, 34, 35, 36, 42, 49, 51, 53, 58, 63, 66, 69, 78, 84, 95, 96, 106, 119, 127 y 131
Tres veces	16, 21, 30, 65, 83, 93, 99, 101, 108, 116 y 122
Cuatro veces	5o., 20, 28, 56, 100, 102, 105, 110 y 117
Cinco veces	3o., 4o., 41, 43, 55, 82 y 98
Seis veces	45 y 60
Siete veces	54, 76, 97, 104 y 111
Ocho veces	52
Nueve veces	94 y 115
10 veces	79 y 89
11 veces	74
12 veces	107
16 veces	27
19 veces	123
36 veces	73

Así, la existencia de un partido político hegemónico no daría cauce a las posibles críticas hacia el Ejecutivo. Por mucho tiempo, estaría presente una excesiva representación del partido político del presidente de la República en el Congreso. Durante varias décadas, el Ejecutivo contaría siempre con el apoyo de todo el Legislativo, incluso en aquellas materias que le correspondían a este último, así como de las que se le iban otorgando a través de reformas.

En la actualidad, en algunos países de Latinoamérica existen características o mecanismos del sistema parlamentario. Por ello, la tendencia es disminuir la fuerza del Ejecutivo pero, además, tratan de adoptar el sistema parlamentario. Nuestra situación no es del todo diferente. Bajo el presidencialismo, se dieron importantes reformas con relación al fortalecimiento del Congreso. Reformas que, con la elección de 1997, la transición política y la Reforma del Estado, se traducen en un semipresidencialismo, como lo veremos más adelante.

En el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) se señala el compromiso del Gobierno de la República de garantizar el pluralismo político dentro del Congreso.⁹⁴ En 1996 se dio la modificación de las normas constitucionales relativas a la integración de la Cámara de Senadores, que se aplicó en la elección de 1997: de los 128 senadores que son en total, 32 fueron electos por el principio de representación proporcional. Asimismo, respecto a la Cámara de Diputados se acotó a 300 curules el límite máximo que puede tener un solo partido político, y se establece el principio de que la diferencia máxima entre los porcentajes de sufragios y de las curules, no podrá ser superior a ocho puntos en ningún caso. Con ello, se dio cauce a la posibilidad que un partido político no alcance la mayoría absoluta.

¿Cuál fue el resultado de la elección de 1997?: el PRI ya no es mayoría calificada en la Cámara de Senadores ni mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Por lo anterior, los partidos políticos de oposición podrán realizar, conforme a la Constitución y sus reformas realizadas desde 1921 a 1997, entre otros, los siguientes actos de control sobre los miembros del gobierno:

- a) En la Cámara de Senadores: los partidos políticos de oposición, por sí solos, podrán recurrir ante la SCJN para que ésta conozca de las acciones de inconstitucionalidad; por ejemplo, en contra de tratados internacionales.
- b) En la Cámara de Diputados: los partidos políticos de oposición podrán aprobar o no el Presupuesto de Egresos de la Federación; determinar la retribución de los empleos públicos de la Federación establecidos por ley; revisar la cuenta pública del año anterior y, si aparecen discrepancias, pueden determinar responsabilidades; aprobar o no la iniciativa del presidente de la República en el caso de empréstitos, contribuciones o impuestos, ya que es necesaria la mayoría absoluta; también los partidos de oposición podrán realizar el procedimiento de la declaración de pro-

⁹⁴ Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 57.

cedencia (responsabilidad penal de los servidores públicos); podrán acusar a un funcionario público ante la Cámara de Senadores por responsabilidad política (juicio político); y podrán acusar, ante el senado, al presidente de la República por traición a la patria y delitos del orden común (responsabilidad penal).

- c) En el Congreso de la Unión: la oposición en la Cámara de Diputados podrá aprobar o no las iniciativas de ley sobre distintas materias, indistintamente que la Cámara de Senadores conozca de ellas como Cámara de origen o revisora. En cuanto a las facultades administrativas del Congreso, la oposición intervendrá, de igual manera que en el caso anterior, así cuando se trate de facultades de control del Congreso sobre los miembros del gobierno.

De lo anterior se pueden producir controversias constitucionales, sin embargo la Constitución faculta a la SCJN para resolverlas cuando se susciten entre el “Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal” (artículo 105). Ese es el principal mecanismo constitucional para resolver las lagunas o los problemas que se puedan presentar.⁹⁵

Nosotros compartimos la afirmación de Sartori, cuando señala que el sistema parlamentario no es la solución para los países de Latinoamérica, sino el semipresidencialismo.⁹⁶

Por un lado, en el régimen parlamentario, con la concordancia entre el partido político que integra al gobierno y el partido que tiene la mayoría en el Parlamento, no existe la posibilidad de ejercer y aprobar o no diversos actos de control sobre los miembros del gobierno, que son características de este sistema. Así, de hecho caeríamos una vez más en los mismos efectos que produce el presidencialismo: imposibilidad de ejercer un control sobre el Ejecutivo.

Por otro lado, lo importante es buscar la responsabilidad política difusa, es decir, a través del ejercicio de los actos de control que establece la Constitución, por parte del partido político que coincide con el del presidente o por los partidos de oposición, lograr el debilitamiento político del gobierno, cri-

⁹⁵ Si se desea ampliar sobre este tema, *cfr.* Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Las expectativas de las facultades del Congreso y sus Cámaras, después de las elecciones federales de 1997. Un análisis jurídico constitucional”, *Revista del Senado de la República*, México, Cámara de Senadores, núm. 8, 1997 (publicación en prensa).

⁹⁶ *Cfr.* Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 97 y ss.

ticar, revisar o analizar su actuación, o fortalecerlo, y transmitir los resultados a la opinión pública. Se busca contribuir a la remoción, por vía indirecta, del gobierno; o que la oposición deje de serlo y se convierta en mayoría; o que la mayoría lo siga siendo, pero que sea el cuerpo electoral quien lo decida. A través del semipresidencialismo, se logra lo anterior.