

LA CONSTITUCIÓN Y EL CONTROL PARLAMENTARIO: MEDIO IDÓNEO PARA LIMITAR AL PODER EJECUTIVO EN UN SISTEMA PRESIDENCIAL

Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE*

SUMARIO: I. *Consideración introductoria.* II. *La Constitución y el sistema de gobierno.* III. *El sistema parlamentario y el sistema presidencial, bajo el contexto de la nueva teoría del control parlamentario.* IV. *Los antecedentes constitucionales del control parlamentario en México (1917-1997).* V. *La problemática del ejercicio de los actos de control del Legislativo sobre los miembros del gobierno (1988-1997).* VI. *Los actuales problemas de la estructura de control (1997-2000), y las modificaciones para satisfacer sus carencias.*

I. CONSIDERACIÓN INTRODUCTORIA

Agradezco la invitación que me han hecho los organizadores de este Simposio Internacional El significado actual de la Constitución, para exponer el tema “La Constitución y el control parlamentario: medio idóneo para limitar al Poder Ejecutivo en un sistema presidencial”.

Mi exposición analiza cuál ha sido la problemática del ejercicio de los actos de control del Legislativo en México sobre los miembros del gobierno, así como cuáles son los actuales problemas de la estructura de control (1997-2000), y las modificaciones que se requieren para satisfacer sus carencias.

Para ello, en primer término, trataré de ubicar a la Constitución y su relación con el sistema de gobierno, para después referirme de manera específica al sistema parlamentario y al presidencial, bajo el contexto de la nueva teoría del control parlamentario propuesta por los profesores españoles Rubio Llorente y Aragón Reyes, autores que han extendido el

* Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

concepto y propósito del control político. En segundo término, abordaré brevemente los antecedentes del control parlamentario en México, limitándome a las modificaciones constitucionales más importantes en esta materia, así como del presidencialismo, desde 1917 a 1997. Por último, mis principales conclusiones van en el sentido de establecer reformas para aplicar los mecanismos de control político ya existentes, así como crear otros.

¿Qué significa Constitución y qué es el sistema de gobierno?

II. LA CONSTITUCIÓN Y EL SISTEMA DE GOBIERNO

La Constitución es la norma jurídica superior que establece los contenidos y procedimientos para crear las normas inferiores. Ella determina los órganos que las crearán y su procedimiento, así como los medios de defensa de la misma.¹ La Constitución es también un instrumento para garantizar los derechos de los ciudadanos y limitar el poder. La misma señala cuáles serán los derechos fundamentales y su garantía; cuál será la forma de Estado; los órganos constitucionales; los poderes del Estado; y el sistema de gobierno,² tema último que es el que me ocupa.

¿Qué entendemos por sistema de gobierno? Se trata de un proceso de orientación política, en donde funcionan controles y responsabilidades ejercidos por el Legislativo y el Ejecutivo. El conjunto de dichos controles y responsabilidades determina el tipo de sistema de gobierno.³ Por ello, éste puede ser de asamblea, parlamentario o presidencial. Sin embargo, éstos pueden tener variedades⁴ en razón de que ningún régimen es totalmente puro, sino que comparten elementos comunes. Así, cada Constitución, si tomamos en conjunto las normas jurídicas relativas al sistema de gobierno —relación entre el Ejecutivo y Legislativo—, determina si ese país tiene un sistema de asamblea, parlamentario, presidencial, o semiparlamentario, semipresidencial e, incluso si se da una aplicación de-

1 Cfr. Huerta Ochoa, Carla, "Interpretación y reforma: ¿dialéctica o dilema?", en *80 Aniversario Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Senado de la República y UNAM, 1997, pp. 161 y 162. Si se desea abundar sobre este tema, consúltese Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 43 y ss.

2 Cfr. Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, supra, pp. 162, 163 y 207.

3 Cfr. Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1986, v. II, p. 223.

4 Cfr. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 98 y ss.

forme y excesiva de la concentración de poder (con fundamento constitucional o de manera metaconstitucional),⁵ ya sea por parte del Parlamento o del presidente, dejando a un lado a los otros órganos del Estado, se traduce en un parlamentarismo, en un presidencialismo (o régimen presidencialista) o en un hiperpresidencialismo.

Veamos ahora sólo algunas características del sistema parlamentario y del presidencial, bajo el contexto de la nueva teoría del control parlamentario, puntos que me sirven de apoyo para el desarrollo de mi exposición.

III. EL SISTEMA PARLAMENTARIO Y EL SISTEMA PRESIDENCIAL, BAJO EL CONTEXTO DE LA NUEVA TEORÍA DEL CONTROL PARLAMENTARIO

En un sistema parlamentario, entre otras características que ya han sido abordadas por varios autores desde el siglo XIX,⁶ el Ejecutivo lo integra un jefe de Estado y un jefe de gobierno; la mayoría parlamentaria de la Cámara baja, con una mayoría absoluta, designa al jefe de gobierno; el gobierno debe contar con la confianza de dicha 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 la Cámara baja, que produce la dimisión de los miembros del gobierno.⁷ De estas características, la que me interesa destacar para el desarrollo de la presente ponencia, es la siguiente:

El jefe de gobierno es designado por la mayoría parlamentaria (o por una coalición de partidos), y éste tiene que ser un diputado de la misma mayoría.

¿Cuál es el porqué de la importancia de esta característica del sistema parlamentario para mi intervención? Porque con la identidad entre el par-

5 Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F., "Esbozo para un estudio comparado de las Constituciones centroamericanas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, núm. 88, enero-abril de 1997, pp. 63 y ss.

6 Cfr. Casar, María Amparo, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, primer semestre de 1996, p. 63.

7 Cfr. Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y otros, México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1996, p. 22; Aragón, Manuel, "Estudio preliminar", en Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. XVII; Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 98.

tido político que integra al gobierno y el partido que tiene la mayoría parlamentaria, no existe la posibilidad de la aprobación de una moción de censura.⁸ Además, por esa identidad, difícilmente se pueden realizar otros actos de control parlamentario de similar o menor magnitud. Por ello, el Legislativo en este sistema se hace pasivo.⁹ Así, de acuerdo con la nueva teoría del control parlamentario, el control del Legislativo sobre los miembros del gobierno en un sistema parlamentario se manifestará de forma semejante, e incluso en menor grado, al que existe en los sistemas presidenciales,¹⁰ ya que en ambos sistemas su consecuencia mediata es la “responsabilidad política difusa”.¹¹

La responsabilidad política difusa es 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”.¹² Cuando el gobierno genera situaciones de malestar en los medios de comunicación, en la opinión pública o en los partidos políticos, se busca la remoción del gobierno a través del cuerpo electoral.¹³

En el sistema presidencial, el presidente es electo periódicamente por el pueblo y por un determinado tiempo; y no puede ser removido por el voto parlamentario, es decir, a consecuencia de la exigencia de una responsabilidad política (juicio político, o moción de censura). Sin embargo, al igual que como sucede actualmente en el sistema parlamentario, el propósito del control del Congreso (o de los distintos grupos políticos que lo integran) sobre el gobierno es criticar sus errores, conocer su actividad, valorarla, verificarla, fiscalizarla, comprobarla, autorizarla, evaluarla, revisarla o examinarla¹⁴ a través de las diversas actividades parlamentarias, y trasladar sus efectos a los medios de comunicación, a la opinión pública y a los partidos políticos y, por último, al cuerpo electoral. Así el Congreso (o de los distintos grupos políticos que lo integran) expone al Ejecutivo a las críticas, y el electorado resolverá a favor del Congreso (o de sus dis-

8 Cfr. Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, *supra*, p. 218.

9 Cfr. Casar, María Amparo, *op. cit.*, p. 66.

10 Cfr. *Idem*, pp. 212 y ss., así como la p. 218.

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

12 Aragón Reyes, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1986, núm. 23, p. 24.

13 Cfr. *Idem*, p. 25.

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

tintas fracciones) o del Ejecutivo para, si es el caso, no apoyar en las próximas elecciones al partido político que integra al gobierno,¹⁵ apoyar a los partidos de oposición para que se conviertan en mayoría o que la mayoría lo siga siendo, o simplemente abstenerse.

Podría añadir que en el sistema presidencial, cuando se dan elecciones concurrentes (presidente y Cámaras), se presenta generalmente la concordancia entre el partido político que integra al gobierno y la mayoría parlamentaria. Entonces, difícilmente se pueden realizar actos de control parlamentario, tal y como sucede en un sistema parlamentario, ya que como decíamos, sobre este último existe la concordancia entre el partido político que integra al gobierno y el partido que tiene la mayoría parlamentaria en el Legislativo. Pero en un sistema presidencial, cuando las elecciones no son concurrentes o intermedias —elecciones que ajustan un veredicto anterior—,¹⁶ generalmente no se presenta dicha concordancia, en este caso el Ejecutivo no será tan fuerte; el Congreso puede actuar con mayor autonomía y ser el contra peso del presidente; existe mayor discusión de las materias y se construyen acuerdos; los partidos políticos de oposición tienen mayores posibilidades de presentar iniciativas y realizar modificaciones a la legislación, y el ejercicio de los actos de control parlamentario o límites al gobierno aumenta, así como sus posibles consecuencias (a las que ya me he referido con anterioridad). No es del todo cierto la afirmación de que una situación así conduce a la parálisis en el ejercicio del gobierno, siempre y cuando existan mecanismos constitucionales para resolver las lagunas o los problemas que se puedan presentar. En el caso de México, este mecanismo está en manos de la Suprema Corte de Justicia (SCJN), denominada controversia constitucional.

Por lo anterior, de manera personal, considero que los que han llamado a establecer el sistema parlamentario en México están equivocados, si en realidad lo que buscan es la independencia del Legislativo; garantizar el pluralismo político; ampliar sus facultades de supervisión y control sobre el gobierno, es decir, que se quiere un gobierno más limitado, así como un Congreso fuerte, capaz, eficiente, y verdadera institución de ca-

15 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.

16 *Cfr.* Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso. En el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, p. 100.

rácter representativo.¹⁷ Considero que esto se logra, con mayor eficacia, no en un sistema parlamentario, ni en un presidencialismo o hiperpresidencialismo, sino en un régimen presidencial (o semipresidencial por sus reformas), sistema que sólo hemos tenido nominalmente porque la Constitución de 1917 no se podía aplicar, por lo que no éramos una país democrático, pero cuyas manifestaciones empiezan a hacerse presentes hasta hoy. Hoy la norma fundamental realiza la juridificación de la democracia, se nos presenta ya como un paradigma normativo.

Veamos brevemente cuáles son los antecedentes constitucionales del control parlamentario en México, desde 1917 a 1997.

IV. LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN MÉXICO (1917-1997)

Nuestra Constitución mexicana se integra por 136 artículos. Desde su texto original estableció elementos de un presidencialismo. Por citar ejemplos, los dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso, que hacían un total de seis meses y medio en la Constitución de 1857, se redujeron a un solo periodo de tan sólo cuatro meses, situación que propicia que el Legislativo no tenga una verdadera representatividad debido a que durante ocho meses no se reunía, y el tiempo para realizar sus facultades y obligaciones era sumamente escaso. Así, los artículos 65 y 66 de la Constitución son preceptos que implicaban (y siguen implicando, a pesar de haberse modificado, en 1986 y 1993) la concentración de poder por parte del Ejecutivo, dejando de lado al Legislativo. Además, podríamos añadir que las escasas causales de responsabilidad del presidente de la República¹⁸ reguladas por la Constitución significan normas constitucionales con contenido presidencialista. Sin embargo, no debemos desconocer que el texto original de la Constitución también contiene elementos heredados de la Nueva España¹⁹ (la Comisión Permanente y la denominación de la

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

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

19 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, p. 555.

Cámara de Diputados), así como de un sistema parlamentario²⁰ que, muchos de ellos, aún siguen establecidos.

La Constitución, a lo largo de sus ochenta años de vigencia, ha tenido en total 368 reformas. Pero si consideramos el número de las fracciones, párrafos, incisos, bases o apartados de la Constitución, ésta tiene más de 550 modificaciones.

En materia relativa a las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo son aproximadamente 182 reformas constitucionales. Por esta cantidad, es obvio que en este momento me resulta realmente difícil señalarlas y, con mayor razón, abordar su contenido.²¹ Pese a ello, comentaré algunos datos que me parecen de gran importancia.

Veamos algunas reformas constitucionales en relación, primero, con el Ejecutivo y, segundo, respecto del Legislativo. Es conveniente que resalte estos datos, porque es notorio que son escasas las reformas constitucionales relativas al presidente de la República, en comparación con las numerosas modificaciones que se realizaron en relación con el Poder Legislativo.

En cuanto al Ejecutivo, antes de 1928 no se realizaron reformas para otorgarle más facultades o indirectamente fortalecerlo. A partir de 1928 hasta 1996 se realizaron, por ejemplo, las siguientes modificaciones que, algunas de ellas, subsisten y otras no:

1. Se establece un periodo presidencial (seis años) que es uno de los más largos en comparación con el de otros países;²² la reelección inmediata de diputados y senadores, para ocupar el mismo cargo, está prohibida; los senadores también duran seis años en el cargo; el presidente de la República es quien dispone de la totalidad de la fuerza armada, de la marina de guerra y de la fuerza aérea; al presidente de la República le corresponde dirigir la política exterior, así como determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal, considerando la opinión de los gobiernos de los estados;

20 El texto original de los artículos 29 y 74, fracción I, así como el texto actual de los artículos 69, 84, 85, 87, 92 y 93, *cfr. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados, Porrúa y UNAM, ts. V, VIII y IX, 1994.

21 Para analizar estas reformas, *cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalfá, "Presidencialismo y parlamentarismo", Constitución de 1917. Ochenta años de reformas: 1917-1997*, publicación en prensa por el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

22 Durante 1997 a la fecha, hemos tenido catorce presidentes elegidos por voto popular y dos designados por el Congreso. *Cfr. Casar, María Amparo, op. cit.*, pp. 69 y 70.

2. Asimismo, en materia del Distrito Federal, el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del presidente de la República; se estableció como facultad del presidente de la República nombrar y remover al titular del órgano u órganos del gobierno del Distrito Federal; también, cuando el Senado (o en sus recesos la Comisión Permanente) remueva al jefe de gobierno del Distrito Federal, al Ejecutivo le corresponderá proponer a un sustituto, y 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;
3. En relación con las relaciones entre el Ejecutivo y el Judicial, el presidente aceptaba o no las renunciaciones o las licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, órgano de mayor importancia que integra al Poder Judicial; los ministros, magistrados de circuito y los jueces de distrito duraban en el cargo también seis años, además, éstos podían ser removidos por mala conducta; el Ejecutivo escuchaba en privado a los ministros, magistrados de circuito y los jueces de distrito antes de pedir su destitución; la Suprema Corte, a petición del Ejecutivo, designa 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, y el procurador general de la República interviene 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.²³

Por otro lado, nos encontramos con que son numerosas las reformas constitucionales que se realizaron respecto del Legislativo, desde 1921 hasta 1997. Del siguiente listado, no tomo en cuenta las reformas relativas a la integración de las Cámaras. Tema que, en lo personal, considero que es parte de la problemática del ejercicio de los actos de control del Legislativo sobre los miembros del gobierno, desde 1988 hasta agosto de 1997. Por ello, lo abordaré después de las siguientes reformas en relación con el Legislativo.

Las reformas no sólo al texto original de la Constitución, sino también en materia relativa al Legislativo, comienzan en 1921. En ese año se

23 Cfr. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa y UNAM, ts. I y II, 1997; Secretaría de Gobernación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, diciembre de 1996.

reforma el artículo 73 de la Constitución.²⁴ Artículo relativo a las facultades del Congreso y el que ha sido el más reformado durante toda la vigencia de la Constitución (36 veces). La reforma de 1921 le otorga a este órgano una facultad más. Posteriormente, a lo largo de los años, se le otorgan al Congreso un sinnúmero de facultades para legislar en diversas materias. Sin embargo, estas disposiciones fortalecen el presidencialismo, como lo veremos más adelante, después de continuar con el listado de reformas al Legislativo.

En cuanto al control parlamentario, se establece, entre otras disposiciones, las siguientes:

1. 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; se establece que la remuneración del presidente de la República, los ministros de la SCJN, los diputados y senadores del Congreso, tendrá que ser determinada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y habrá un Plan Nacional de Desarrollo en el que intervendrá el Congreso conforme a la ley;
2. En cuanto al Congreso y sus Cámaras, se determina el procedimiento para fincar responsabilidad a los altos funcionarios de la Federación, por parte de las Cámaras del Congreso, cuyas resoluciones son inatacables; el Congreso está facultado para conceder licencia al presidente de la República, y para constituirse en Colegio Electoral, para nombrar, dependiendo del caso, a un presidente sustituto, interino o provisional; el Congreso, además del caso relativo a la suspensión de las garantías (ya establecido en el texto original), podrá facultar al presidente de la República para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación; las Cámaras pueden 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; los diputados y senadores tienen fuero constitucional, y el recinto parlamentario es inviolable; el Congreso está facultado para expedir su propia Ley Orgánica, la cual no puede

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

ser vetada ni promulgada por el presidente de la República; las Cámaras del Congreso están facultadas para integrar comisiones, para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; después de las anteriores reformas, se precisa 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; se establece un doble periodo de sesiones ordinarias del Congreso; el Congreso se encuentra facultado para establecer un organismo de protección de los derechos humanos; también está facultado para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y para aprobar anualmente los montos de endeudamiento; a las Cámaras del Congreso se les permite que puedan hacer comparecer al procurador general de la República.²⁵ La última reforma constitucional se da en marzo de 1997, a través de la cual se otorgan facultades al Congreso en materia de nacionalidad y ciudadanía.²⁶

3. En cuanto a la Cámara de Senadores, se dan reformas en materia de política exterior y de nombramientos o remociones; por ejemplo, el Senado tiene la facultad de aprobar los tratados que celebre el presidente de la República; también está facultado para dar su aprobación (o ratificación) respecto de los nombramientos que haga el presidente de la República, de jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales; la Cámara de Senadores analizará la política exterior desarrollada por el Ejecutivo; el Senado aprobará los nombramientos que haga el presidente de la República respecto de las personas que integrarán al banco central, y la Cámara de Senadores podrá remover de su encargo, por causas graves, al jefe del Distrito Federal. Particularmente, en un sistema presidencial, el Ejecutivo determina quiénes integrarán su gobierno; sin embargo, a partir de 1994 el nombramiento del procurador general de la República debe ser ratificado por el Senado. Por ello, en nuestro país, la facultad que tiene el presidente de la República en esta materia no es ilimitada, como a veces se piensa. Asimismo, al Senado le corres-

25 Cfr. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, cit., ts. I y II; Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cit.

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

ponde designar de siete a dos consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (órgano del Poder Judicial). Un 33 por ciento del total de los integrantes de los miembros de la Cámara (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. Por último, el Tribunal Electoral 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.²⁷

4. Respecto de la Cámara de Diputados, ésta tiene como facultad revisar la cuenta pública del año anterior, y, si aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas del Presupuesto, se podrán fincar responsabilidades. En relación con este tema, se determina el plazo que tendrá el Ejecutivo para presentar, a la Cámara de Diputados, las iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuestos. Asimismo, un 33 por ciento del total de los integrantes de una Cámara (165 diputados) 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. Por último, en 1996 se establece que 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.²⁸

Como podemos observar, nos encontramos con que son numerosas las reformas constitucionales que se realizaron respecto del Legislativo, desde 1921 hasta 1997. También destaca el hecho de que las reformas respecto a la Cámara de Diputados, en materia de control sobre los miembros del gobierno, son pocas en comparación con las realizadas sobre la

27 O, en sus recesos, por la Comisión Permanente.

28 O, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Sobre los puntos tratados, *cfr. Derechos del pueblo mexicano...*, cit., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, cit., t. I y II. Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cit.

misma para la Cámara de Senadores. Sobre este último punto, de igual manera sucede si tomamos todo el texto constitucional y no sólo sus reformas. De aquí surge una pregunta: ¿por qué tantas reformas constitucionales en esta materia como lo hemos visto rápidamente, más lo ya establecido en el texto original de la Constitución²⁹ (por ejemplo, el procedimiento de suplencias por faltas del presidente de la República; el refrendo de los secretarios de despacho; examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos; dar su permiso para que el Ejecutivo se ausente del territorio nacional, etcétera) y tan pocas veces realizado el ejercicio de los actos de control sobre los miembros del gobierno?

V. LA PROBLEMÁTICA DEL EJERCICIO DE LOS ACTOS DE CONTROL DEL LEGISLATIVO SOBRE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO (1988-1997)

En 1929 se crea el Partido Nacional Revolucionario (actualmente PRI). Sería un partido hegemónico, y en años posteriores dominante, que durante varias décadas estaría excesivamente representado en el Congreso por la falta de alternativas para escoger (o escasa presencia de la oposición). Así, el presidente de la República siempre contaría con el apoyo de la “mayoría calificada” del grupo priísta y, por ende, de todo el Poder Legislativo, incluidas las diversas funciones que determina la Constitución desde su texto original, así como las nuevas facultades que se le atribuyeron después, lo que se tradujo no en un presidencialismo, sino en un

29 Suspensión de las garantías; el informe por escrito del presidente de la República; la Cámara de Diputados estaba facultada para erigirse en Colegio Electoral respecto de la elección del presidente de la República; el procedimiento de suplencias por faltas del presidente de la República; el refrendo de los secretarios de despacho; los informes de los secretarios de despacho ante el Congreso; el Congreso fijará las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito de la nación, asimismo, dará su aprobación de los mismos, los reconocerá y mandará pagar la deuda nacional; el Congreso está facultado para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, y señalar, aumentar y disminuir sus dotaciones; declaración de guerra; la Cámara de Diputados tiene una Comisión de Vigilancia que da seguimiento a la Contaduría Mayor de Hacienda, asimismo le corresponde examinar, discutir y aprobar el presupuesto de Egresos; a la Cámara de Senadores le corresponde dar autorización al Ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, así como su consentimiento para que el presidente disponga de la guardia nacional; el Senado tiene facultad para declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes de un estado, y nombrar a un gobernador provisional; las Cámaras, a través de sus Comisiones, pueden comunicarse con el Ejecutivo; el Congreso dará su permiso para que el Ejecutivo se ausente del territorio nacional, y el Ejecutivo presentará su protesta constitucional ante el Congreso.

hiperpresidencialismo.³⁰ Además, en lo personal considero que en esta época no tuvimos Constitución en la práctica, tal y como lo señala la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Ella nos dice “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución”.³¹ Creo que no me equivoco al afirmar que, sobre todo, nos faltó el segundo requisito, y también sería cuestionable el primer elemento,³² pero no es tema de la presente intervención.

Con el predominio excesivo del partido mayoritario en las Cámaras del Congreso³³ (partido que coincide con el partido político del presidente de la República), no se podían realizar o practicar actos de control parlamentario para limitarlo. Mucho tiempo después se dan reformas a la Constitución, para permitir una mayor presencia de los partidos de oposición en el Congreso, pero se trataba (y aún se trata) de reformas con candados. Por ejemplo, en 1977 se estableció un sistema electoral mixto con dominante mayoritario: trescientos diputados de mayoría relativa y cien de representación proporcional,³⁴ para la Cámara de Diputados. Mientras que la Cámara de Senadores continuaría con un sistema mayoritario. Así, el partido mayoritario en el Congreso seguiría sobrerrepresentado (más de la mayoría calificada). También en 1986, a pesar de haberse ampliado el número de diputados electos por el sistema de representación proporcional (de cien a doscientos 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 quinientos. Es decir, que al partido mayoritario se le aseguraba constitucionalmente una mayoría cali-

30 Cfr. Lujambio, Alonso, *op. cit.*, p. 66.

31 Cfr. Hervada, Javier y José M. Zumaquero, *Textos internacionales de derechos humanos*, Universidad de Navarra, 1992, p. 52.

32 Por ejemplo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 señala en su artículo 17, que la expropiación procede por necesidad pública, *legalmente comprobada*, y a condición de una indemnización justa y *previa*. Sin embargo, el artículo 27 de la Constitución mexicana sólo nos dice que procede por causa de utilidad pública (sin mencionar que se comprobará la misma) y mediante (no *previa*) indemnización. Por ello, es obvio que nuestra propia Constitución deja en estado de indefensión al ciudadano.

33 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel, “El control parlamentario sobre el Ejecutivo desde una perspectiva comparativa”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, núm. 1, vol. I, pp. 24 y ss.; 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. 673 y ss.

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

ficada. A esto se le denominó “cláusula de gobernabilidad”. Sin embargo, en las elecciones federales de 1988 se manifestaron alternativas. El papel de la oposición, en cuanto a la votación total, se amplió casi al 49 por ciento, mientras que el PRI obtuvo cerca del 51 por ciento.³⁵ De tal forma, la oposición ganó espacios en la Cámara de Diputados, y participó en la actividad de consenso.

Otro ejemplo en donde se establecieron candados, fue en 1993. Se estableció que ningún partido político podría ocupar más de 315 escaños si obtenía más del 60 por ciento de la votación, ni más de 300 si obtenía menos del 60 por ciento. Así, no podría darse la mayoría calificada de un solo partido político; sin embargo, sí se le aseguraba la mayoría absoluta. De todas formas, el avance se dio: se pasó no sólo a la negociación y al debate, sino al ejercicio de las atribuciones constitucionales; es decir, que para realizar una reforma constitucional la oposición en la Cámara de Diputados debía participar, ya que se requería de una mayoría calificada.

Otro candado, en ese mismo año (1993), fue cuando se aumentó el número de senadores para cada Estado y el Distrito Federal: tres electos por el sistema de mayoría relativa, y se asignó un senador a la primera minoría. El candado que se estableció y fue que dicha Cámara se renovaría en su totalidad cada seis años. Por ello, la elección del presidente de la República y el Senado sería concurrente y, en este caso, se presentaba generalmente la concordancia entre el partido político que integraba al gobierno y la mayoría parlamentaria. Entonces, difícilmente el Senado, durante todo un sexenio, podrá realizar los distintos actos de control parlamentario, que son muchos —como ya lo hemos visto—, y si los realiza, sus resultados no tendrán la magnitud deseada. Lo anterior, se presentará a pesar de la reforma de 1996 que introduce el sistema de representación para esta Cámara (32 senadores).

Por último, en 1996 se da la eliminación total de la “cláusula de gobernabilidad”: ningún partido político podrá tener más de trescientos 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 nacional emitida. Así, el resultado de la elección del 6 de julio de 1997 fue que el PRI ya no es mayoría calificada en la Cámara de Senadores ni mayoría absoluta en la

35 Cfr. Alcántara Saéz, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, vol. II, 1989, pp. 32, 41 y ss.

Cámara de Diputados. Por lo anterior, los partidos políticos de oposición dentro de la Cámara de Diputados, y en menor grado en la de Senadores, podrán realizar y realizan, conforme a la Constitución y sus reformas, diversos actos de control sobre los miembros del gobierno. Es decir, que aunque ya se encontraban diversas disposiciones constitucionales en esta materia se están aplicando ahora, y se aplicarán en los siguientes años, el texto constitucional siempre y cuando se respete el Estado de derecho. Sin embargo, como si se tratase de un “traje nuevo”, se necesitarán ajustes. El diseño constitucional no está completo y no permite responder a las tendencias globalizadoras.

VI. LOS ACTUALES PROBLEMAS DE LA ESTRUCTURA DE CONTROL (1997-2000), Y LAS MODIFICACIONES PARA SATISFACER SUS CARENCIAS

El primer problema: ¿es conveniente el tiempo que duran los periodos ordinarios de sesiones del Congreso para realizar sus múltiples actividades, si éstos son en total tan sólo de cinco meses? Es obvio que es insuficiente, porque se manifiesta una carente representatividad; por la situación actual que vive el país constantemente se convocará a sesiones extraordinarias; el tiempo para que se ejerza el control del Congreso sobre el gobierno es escaso, y las iniciativas de ley o cualquier otro asunto se seguirán conociendo de manera superficial. En otros países el Legislativo sesiona de forma permanente, o en otros sólo se les otorgan las vacaciones como cualquier empleado público o privado.³⁶ De tal manera, es necesario ampliar los periodos de sesiones ordinarias del Congreso.

El segundo problema: son pocos los desacuerdos entre la Cámara de Senadores y el Ejecutivo por la concordancia en su fecha de elección. El problema es que dicha Cámara tiene atribuidas por la Constitución varias facultades de control, actos que en el mejor de los casos se van a realizar con resultados que no tendrán como consecuencia, en toda su extensión, una responsabilidad política difusa. Por ello, es conveniente establecer que la Cámara de Senadores se renueve por mitades cada tres años. De tal forma, habrá años en que las elecciones no sean concurrentes y el ejerci-

36 Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Comentario al artículo 65”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados y Porrúa, 1994, t. VII, pp. 423 a 427, y “Comentario al artículo 66”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados y Porrúa, 1994, t. VII, pp. 553 a 558.

cio de los actos de control parlamentario o límites al gobierno aumentarán, así como sus posibles consecuencias. Además, con esta modificación se evitarán las controversias constitucionales entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores que, por cierto, el actual artículo 105 de la Constitución no faculta a la SCJN para resolver este problema.

El tercer problema: la Constitución, así como sus reformas, atribuyen escasas facultades de control a la Cámara de Diputados en relación con la Cámara de Senadores. En esta materia, si consideramos al derecho comparado, la tendencia es tener un bicameralismo perfecto, igual o fuerte. Es decir, que las dos Cámaras tengan las mismas facultades.³⁷ Por ejemplo, en materia económica, en materia de nombramientos, de política internacional, en específico en lo relacionado con los tratados internacionales, ya que sin duda éstos tienen repercusión en el derecho interno. Por los compromisos internacionales que adquiere el país, se modifica la Constitución y las leyes. Esto es sólo por mencionar algunos de los más importantes.

El cuarto problema es la legitimidad democrática del presidente de la República, en oposición de la legitimidad del Congreso cuando se dan elecciones no concurrentes. El artículo 81 de la Constitución señala que: “la elección del presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral”, así el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (reformado en 1996) determina que será electo por mayoría relativa y voto directo en toda la República. En este caso, cuando transcurran tres años de su cargo y se renueve la Cámara de Diputados (y con una reforma, la Cámara de Senadores), se impide crear con flexibilidad el consenso político en momentos de crisis no sólo de gobierno, sino de régimen político. Por ejemplo, en México esta situación se presentó antes del 1o. de septiembre (instalación de las Cámaras del Congreso). Por ello, considero conveniente una modificación para establecer la segunda vuelta en la elección del presidente de la República, y regular su procedimiento. Al respecto, en Colombia es presidente quien tenga la mitad más uno de los votos (mayoría absoluta). Si no se obtiene esa votación, se irá a una segunda vuelta (tres semanas después), pero sólo participarán los dos candidatos que hubiesen obtenido las más altas votacio-

37 Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 61; Torres del Moral, Antonio, “El Senado”, *Revista de Derecho Político. La reforma constitucional*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1992, pp. 360 y ss.; Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 199; Martínez Sospedra, Manuel, “Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos”, *Revista de Derecho Político. La reforma constitucional*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1992, pp. 379 y ss.

nes. Y será declarado presidente quien obtenga el mayor número de votos. En Chile, Ecuador, El Salvador y Perú se da una situación similar a la anterior, así como en Alemania, España y en Francia.³⁸ En ellos, los ciudadanos tienen una mayor libertad para elegir a su representante, después también es mayor su reflexión y convencimiento. Además, es más representativa la persona elegida que ocupará el cargo.

El quinto problema: el distanciamiento de los parlamentarios y de su actividad con la ciudadanía. Sobre este punto son múltiples las modificaciones que se sugieren: la reelección de diputados y senadores con limitaciones; la publicidad de las sesiones del pleno de las Cámaras; la iniciativa popular (propuestas de ley o decreto de los ciudadanos, con determinado número de firmas); el referéndum consultivo; la comparecencia de personas conforme a una ley para este propósito; que se establezca constitucionalmente que las comisiones de investigación se podrán crear para cualquier asunto de interés nacional, y que se regule el transfuguismo político,³⁹ es decir, que se establezcan limitaciones a un parlamentario que deje su grupo político (o fracción parlamentaria) y se pase a otro.

El sexto problema: es que se afirma que, en la realidad política, quien controla al Ejecutivo es la oposición,⁴⁰ sin embargo, también debe ser la mayoría parlamentaria.⁴¹ Al respecto, Rubio Llorente considera que “la gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad...”⁴²

La actividad de la oposición tiene como uno de sus objetivos la modificación de la voluntad del electorado en la próxima consulta electoral, y conseguir la mayoría para gobernar.⁴³ Sin embargo, Manzella no está de acuerdo con que se asigne la tarea del control parlamentario exclusiva-

38 Cfr. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. VIII, pp. 941 y ss.

39 Cfr. Ollero, Andrés, “La función actual del Poder Legislativo”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, p. 44.

40 Cfr. Eloy García, en su obra *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 98 y 99, así como Fix-Zamudio, Héctor, “La función actual del Poder Legislativo”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, pp. 30 y 33.

41 Cfr. Garrorena Morales, Ángel, en su obra *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Cuadernos Cívitas, 1991, p. 75; Aragón Reyes, Manuel en el “Epílogo”, de la obra *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Cuadernos Cívitas, 1991, p. 113.

42 Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, p. 229.

43 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y Joaquín García Morillo, *El control parlamentario*, México, Tecnos, 1994, p. 52; Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 10.

mente a la oposición,⁴⁴ también a la mayoría le corresponde el ejercicio del control parlamentario; sino a ésta le sirve para que el electorado conozca de los aciertos de la política gubernamental y tratar de seguir siendo mayoría.

El séptimo, y último, problema: la SCJN, conforme al artículo 105 de la Constitución, resolverá las controversias que 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”. Ese es el principal mecanismo constitucional para resolver las lagunas o los problemas que se puedan presentar. Sin embargo, sería conveniente reformar este artículo 105 en el sentido de incluir las controversias constitucionales que se presenten entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, ya que no está contemplado. Esta facultad, así como la acción de inconstitucionalidad, se han logrado establecer cuando se supera la vieja concepción del principio de la división de poderes. Se trata de no romper con el principio de la división de poderes (el equilibrio de fuerzas), sino actualizarlo.⁴⁵

44 Cfr. Manzella, Andrea, *El Parlamento*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, p. 359.

45 Sobre este punto, cfr. Cossío, José Ramón, “Comentario al artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa y UNAM, 1997; Fix-Zamudio, Héctor, “La Constitución y su defensa”, *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984; García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Cívitas, 1988; García Laguardia, Jorge Mario, “La Corte de Constitucionalidad (Tribunal Constitucional) de Guatemala. Orígenes y competencias”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. Tribunales Constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, UNAM, núm. 8, 1994.