

Alcances y perspectivas del control parlamentario en la democracia mexicana*

Carlos Alberto Aguilar Blancas (México)**

Resumen

El artículo pretende analizar la voluntad democrática de la sociedad y los actores políticos para mirar con certidumbre el porvenir democrático de México; aborda el proceso institucional en que está inmerso y observa que en esta conducción se tiene al Parlamento como baluarte. A partir de una revisión documental, se afirma que el fortalecimiento de los procedimientos de control parlamentario en México permitirá enjuiciar públicamente la actuación del poder ejecutivo, al brindar a la opinión pública la ocasión de conocer, a través de las críticas y censuras de la oposición, los errores y omisiones del Gobierno, siendo este mecanismo una vía para que el Gobierno se sienta vigilado, que evite hacer algo que pueda parecer incorrecto, convirtiéndose en un papel preventivo frente a posibles abusos. Esta investigación propone comprender que en la democracia se requiere de responsabilidad compartida al momento de ser ejercida por los poderes públicos y la sociedad en los temas de interés general.

[36]

Palabras clave

Sistema Político; Instituciones Políticas; Control Gubernamental; Parlamentarismo; Presidencialismo; México.

Fecha de recepción: febrero de 2016 • **Fecha de aprobación:** agosto de 2016

Cómo citar este artículo

Aguilar Blancas, Carlos Alberto. (2017). Alcances y perspectivas del control parlamentario en la democracia mexicana. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 51, pp. 36-56. DOI: 10.17533/udea.espo.n51a03

* El presente artículo es un breve producto de la investigación doctoral de 2014, *Perspectivas de la democracia mexicana: camino incierto o fortalecimiento institucional*, desarrollada en el programa de doctorado Cuestiones Fundamentales de Derecho Público, en la Universidad de Jaén, España.

** Licenciado en Derecho. Doctor en Derecho sobresaliente *Cum Laude*. Asesor parlamentario en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de México. Correo electrónico: carlosalberto_ab@yahoo.com.mx

Scope and Perspectives of the Parliamentary Control in Mexican Democracy

Abstract

The article analyses the democratic will of the society and the political actors in order to visualize the democratic future of Mexico. This article discusses the institutional process of Mexico, in which the Parliament has an important role to play. From a theoretical-methodological approach and a documentary review, the article establishes that the strengthening of parliamentary control in Mexico will help to publicly prosecute the actions of the executive power. This will provide the opportunity to expose the mistakes and actions of negligence committed by the Government through the criticism and censure carried out by the opposition. This mechanism offers a way to watch over the Government in order to prevent it from doing something wrong, and from possible abuses. This research aims to evidence that democracy requires a shared responsibility of the public authorities and the society on the topics of general interest.

Keywords

Political System; Political Institutions; Government Control; Parliamentarism; Presidentialism; Mexico.

Introducción

El fenómeno del crecimiento de las facultades legislativas referentes a vigilar la intervención del Ejecutivo, así como el avance de los derechos sociales, trajo consigo cambios significativos en el estatus de la ciudadanía, un incremento en las obligaciones del Estado y la elevación de las expectativas del plan de vida de una comunidad. El cumplimiento de esta expectativa recae en el Parlamento (Marshall, 1997, pp. 297-344).

La constitución del poder legislativo es y debe ser el primero y fundamental acto de la sociedad, que en esa forma queda unida bajo la dirección de personas y leyes constituidas por el consentimiento y la designación del pueblo, sin los cuales ningún hombre o cualquier número de hombres entre el pueblo puede llegar a tener válidamente la autoridad de hacer leyes, y de lograr que sean obligatorias para los demás.

En virtud de que el legislativo posee el derecho de dictar las leyes para todas las partes y para todos los miembros de la sociedad, prescribiendo las reglas que deben regir sus actos y otorga además el poder de aplicarlas cuando se transgreden, el legislativo necesita ser el poder supremo, por lo que todos los demás poderes y miembros de la sociedad, derivan de él y deben estar subordinados al mismo (Locke, 2000, p. 411).

[38]

Una de las principales funciones del Parlamento es el control del poder ejecutivo, que consiste en la vigilancia y corrección de sus actos y omisiones, siendo una exigencia ineludible que asegura que el poder ejecutivo no se convierta en una amenaza para los principios que sustentan todo Estado de Derecho, en la medida que acumula más poder y que es depositario del aparato coactivo del Estado, por eso la necesidad de que esté sometido a control. La crítica a la funcionalidad parlamentaria es mayor porque los legisladores actúan más en función de previos acuerdos políticos que de la eficacia de las políticas públicas, es decir, producen políticas más consensuales que eficaces. Ante la falta de consenso por la multiplicidad de intereses, el consenso se vuelve un problema que puede llegar al estancamiento crónico en la decisión (Mezey, 1990, pp. 13-17).

En términos estrictos, el del poder ejecutivo está sometido a dos tipos control¹: los jurídicos y los políticos. Los controles jurídicos comprueban

¹ Se define *control* como el poder de someter a escrutinio e influir en la política presupuestal y garantizar su implementación (Wildavsky y Caiden, 2001, p. 18).

el sometimiento de los actos a las leyes, se ejercen fundamentalmente por los tribunales de justicia y se traducen en una declaración de ilegalidad y nulidad de los actos administrativos; por su parte, los controles políticos son valorados no por su conformidad con las leyes, sino a partir de un parámetro puramente político, como es su oportunidad o cualidad intrínseca, por lo que los ciudadanos pueden retirar su confianza a las mayorías y dar paso a una nueva (Mezey, 1995, p. 138). Desde esta perspectiva, es evidente que los procedimientos de control parlamentario continúen teniendo pleno sentido.

Por eso el control parlamentario es definido, como la capacidad de revisar y sancionar las actuaciones del Gobierno y de la administración pública, dando la posibilidad de obligar al Gobierno a dar cuenta de sus actividades de manera pública a fin de iniciar un debate público y, eventualmente, conseguir la sanción posterior por parte del electorado (Llanos y Nolte, 2007, p. 161). Como es sabido, el control parlamentario no es única y exclusivamente propio de los regímenes parlamentarios ni de los sistemas presidenciales (Sánchez, 1989, p. 9), sino de cualquier sistema político de gobierno que reconozca a la democracia como su principio rector (Rubio, 1993, p. 256). Esta revaloración conceptual, efectivamente, subtrae al control parlamentario de cualquier discusión sobre la naturaleza formulista, para propugnar por un concepto amplio que permita materializar un puente que vincule al Estado con la sociedad civil (Enríquez, 2006, p. 38).

[39]

1. El Parlamento como mecanismo de pluralidad democrática

El Parlamento es pieza central de la democracia parlamentaria como forma de Estado misma, que se concreta organizativamente en cualquiera de las dos formas básicas de gobierno: presidencialismo o parlamentarismo. Es la institución que representa a la totalidad de la nación, pues en él se congregan y reúnen la pluralidad de intereses e ideas que se manifiestan en la propia sociedad (Kelsen, 1992, p. 50). Esta disyuntiva sitúa al control parlamentario como la suma de instrumentos y mecanismos que posee el Congreso para desarrollar un amplio control y fiscalización de la actuación de las actividades del Gobierno.

En países que atraviesan procesos de democratización, el Parlamento es el principal elemento democrático, permitiendo contribuir a la legitimidad de los partidos políticos —y del Gobierno— a difundir los valores de competencia, negociación, tolerancia y compromiso, provee continuidad

y estabilidad durante el proceso de sustitución de las prácticas autoritarias por reglas democráticas, cumple las funciones ordinarias de los poderes legislativo, en especial, apoya a las nuevas autoridades en los momentos críticos, establece mecanismos de control de la autoridad del Ejecutivo y expresa las preocupaciones, aspiraciones y objetivos de la sociedad (Mascott, 2003, p. 19).

1.1 El Parlamento en la actualidad

En la actualidad el poder legislativo cobra realidad al pluralismo social y político, la armonización de intereses y el diseño de tendencias viables para las sociedades modernas. La mayoría de las constituciones establecen el principio de legitimidad democrática, señalan que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, sirviendo de fuente para todos los poderes constitucionalmente establecidos (Nohlen, 1993, p. 11). En el poder legislativo se observa la pluralidad democrática, expresión de las corrientes políticas e ideológicas (Esmein, 1899, pp. 83, 263 y 386), así como la esencia de la tolerancia, reflexión y meditación (Da Silva, 1999, p. 4) cuyos resultados se proyectan en normas que conciben las bases del mediano y largo plazo, cuya función es mantener la ilusión de que el legislador es el pueblo, a pesar de que, en realidad, la función del pueblo se encuentra limitada a la creación del órgano legislativo (Brougham, 1861, p. 94).

[40]

Bajo el principio de la supremacía del poder legislativo como hacedor de las leyes y depositario de la soberanía popular, el orden jurídico surgido del mismo debe estar encaminado a ser equitativo, y esto solo puede darse en un contexto político y social en el que el respeto a la constitución y la ley sea el valor supremo de la nación (Laslett, 1960, p. 59).

Ante esta situación, la primera exigencia del Estado de derecho es la limitación del poder (Stern, 1987, p. 236), ya que si no se consigue materializar esa limitación a través de los controles que reconoce la Constitución entonces está destinada a convertirse en un simple trozo de papel o en una Constitución semántica (Lasalle, 1989). Por lo tanto, la limitación del poder y el control del proceso del poder no solamente son funciones de la constitución del Estado de derecho, sino que también son un adjetivo para la propia libertad del individuo (Loewenstein, 1982, pp. 218-219). La racionalización del poder implica la legitimidad para el acceso al poder (Valadés, 2007, p. 15) y pluralidad, proporcionalidad, responsabilidad, cooperación y equidad en su

ejercicio (García, 1989). En efecto, en las democracias pluralistas (Habermas, 1981, p. 205) quien otorga el veredicto final sobre el control parlamentario de la actividad gubernamental es el ciudadano (De Vega, 1977, p. 76).

1.2 Funcionalidad y facultades del Parlamento

El poder legislativo, entendido como una función pública encargada de elaborar leyes o normas jurídicas generales, ha sufrido una serie de transformaciones y ajustes a lo largo de la historia (Burgoa, 1994, p. 612). La función legislativa es la función más trascendental que se encomienda al poder legislativo, en razón de que por excepción y con expresa indicación constitucional los otros poderes pueden realizar actos legislativos o situaciones cuasilegislativas (Pedroza, 2003, p. 23); es la actividad fundamental encaminada a la creación de la ley² o, en otras palabras, el acto típico de la función legislativa, es la ley que puede definirse como una manifestación de voluntad que tiene por finalidad producir una situación jurídica general (Sayagués, 1974, p. 36). Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia (1999) consideran que:

A la función legislativa como la característica más desarrollada o asignada a los parlamentos, pero cuando el poder ejecutivo adquiere tácticas frente al ámbito legislativo se afirma que los Parlamentos abandonan la tarea que le es propia porque su papel se reduce a revisar los proyectos de ley que el Ejecutivo presenta sin mayor trámite (pp. 668-670).

[41]

En contraste, Francisco Berlín Valenzuela (1993) afirma que:

La función legislativa es considerada una de las más importantes tareas que realiza el parlamento, por ser la creación misma del Derecho, que se materializa en una función jurídica que consiste en plasmar en textos breves claros, precisos y coherentes aquello que por la costumbre o el querer ser de una nación han instituido o pretende instituir como norma para regular conductas o relaciones individuales o colectivas (p. 138).

Otra de las funciones esenciales del poder legislativo es el control de la actividad del Ejecutivo, por eso la doctrina del control legislativo ha despertado interés, provocando que existan variadas clasificaciones y tipos de controles

² La ley es el pensamiento jurídico deliberado y consciente expresado por órganos adecuados que representan la voluntad preponderante (Del Vecchio, 1991, p. 541).

por las maneras en que opera dicha función de control. En algunos supuestos significa verificación o inspección de las actividades de gobierno, en otros implica un verdadero poder de aprobación o de desaprobación, incluyendo los casos en que participa o colabora en dichas actividades. La esencia de la función de control para efectos prácticos, radica en el establecimiento de un conjunto de procedimientos e instrumentos de que dispone el legislativo para supervisar, tanto en lo general como en lo particular al Gobierno, así como actualizar las responsabilidades a que haya lugar si se llegaran a presentar (Serrano, 2003, p. 129).

Para el cumplimiento de este control, el Parlamento debe contar por lo menos con las siguientes facultades o de alguna de ellas: revisar y analizar el informe que debe rendir el órgano ejecutivo; declarar la guerra, previa revisión de la propuesta del Ejecutivo; creación de un órgano contralor o revisor, tanto de la determinación como de la aplicación del presupuesto; participación en la designación de los integrantes de otros poderes, por ejemplo, de los embajadores y los magistrados de los altos tribunales de Justicia, la ratificación y remoción de ciertos funcionarios; ordenar o aprobar la movilización de tropas; celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; intervenir en la política nacional y aprobar tratados internacionales; creación de comisiones de investigación; la responsabilidad política; la moción de censura misma, que puede aplicar como sanción; y la exigencia de responsabilidad colectiva del Gobierno (Serrano, 2003, pp. 128-129). Es preciso señalar que estas tres últimas figuras se observan y practican frecuentemente en los regímenes parlamentarios.

[42]

Los Congresos se convierten en el eje de los grandes acuerdos nacionales en los momentos de la transición o bien son el escenario privilegiado de la definición de las reformas estructurales que favorecen la adecuación y el cambio institucional acorde a la necesidad política.

2. Alcances del control parlamentario

En cualquier Estado constitucional y, en específico, cualquier forma de gobierno democrático requiere de la vigorización de los instrumentos de control parlamentario, pero única y exclusivamente de aquellos que se armonizan con su propia forma de gobierno, de lo contrario, dicha forma de gobierno ni será democrática ni mucho menos constitucional (Jiménez, Vivero y Hernández, 2007, p. 423). En el control parlamentario se concretan

tres características fundamentales: necesidad, oportunidad e importancia (Dahrendorf, 1991, pp. 90-91).

El control parlamentario respecto a la actividad del Gobierno se convierte en un principio sacrosanto (Sartori, 1999, p. 213) situado en el frontispicio de prácticamente todos los parlamentos (Barcellona, 1996, p. 130). Algunos casos europeos muestran que el poder ejecutivo comanda la producción de leyes pero el Parlamento desempeña activamente el ejercicio de sus atribuciones de control y monitoreo de las actividades del Gobierno que están principalmente en manos de la oposición política.

2.1 Concepto de control parlamentario

El control parlamentario es la capacidad de revisar y sancionar las actuaciones del Gobierno y de la Administración Pública, obligando al Gobierno a rendir cuentas de sus actividades de manera pública con el objetivo de conseguir la sanción por parte del electorado. Esta conceptualización permite el puente entre el Estado y la sociedad (Aragón, 1995). La importancia del control parlamentario cobra relevancia si se observa detenidamente el desempeño institucional del poder ejecutivo (Santamaría, 1994, p. 14), en el cual, si no se garantizara el derecho a la crítica gubernamental, se estaría olvidando que el Parlamento es el equilibrio sobre el que descansa todo el Estado constitucional democrático, y si se quebranta deja de ser el contrapeso eficaz que desde su aparición está llamado a ser (Molas, 1989, pp. 48-49).

[43]

Los controles parlamentarios deben ser congruentes con la forma de gobierno para que sean considerados como democráticos. Por el contrario, en una forma de gobierno que se practiquen controles parlamentarios en los cuales el Ejecutivo no cuente con los correlativos controles estará condenada a convertirse en asambleísmo y, por consiguiente, de ocurrir eso en México, el sueño democrático seguirá en aspiración (Enríquez, 2008, p. 147).

2.2 La situación del control parlamentario en México. Retrospectiva, alcances y perspectivas

Para muchos analistas, el presidencialismo mexicano es la piedra angular del pacto político-social de la Constitución de 1917, por lo que romper con ese acuerdo implicaría quebrantar el pacto vigente. En 1979, Michael Mezey (1990) calificó:

[...] al Congreso mexicano como reactivo, señalando que una legislatura reactiva es aquella en donde el trabajo legislativo está dominado por el Ejecutivo, así como por las élites partidistas sobre mayorías sólidas y disciplinadas y en cuanto al respaldo popular los Congresos reactivos cuentan con bastante apoyo aunque este sea más bien difuso. En los sistemas de partido dominante o hegemónico sus características son más pronunciadas (pp. 171-172).

En el Congreso Constituyente de Querétaro (1916-1917) se hizo presente la discusión sobre los planteamientos entre parlamentarismo y presidencialismo, que concluyó cuando se inclinó por un Ejecutivo fuerte, dotándolo de un gran cúmulo de facultades, mientras se limitaba deliberadamente al poder legislativo, con el fin de que no pudiera estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder ejecutivo. Las reformas aprobadas que fortalecieron al Ejecutivo fueron las siguientes: su elección directa, para remarcar su responsabilidad solo ante la sociedad; quitar al Congreso la capacidad de juzgar al Ejecutivo durante el periodo de su encargo, para evitar que un presidente que no contara con mayoría en el Legislativo fuera constantemente sometido a juicios de responsabilidad constitucional (Rabasa, 1995, pp. 151-162).

[44]

Basta recordar que la Presidencia mexicana entre 1934 y hasta 1997 conservó enormes poderes legislativos y de control de ambas Cámaras del Congreso de la Unión,³ situación que cambió drásticamente tras la elección federal de 1997 en la que el PRI perdió el control mayoritario de la Cámara de Diputados. El mismo efecto se volvió a presentar en las jornadas electorales de 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015. Bajo este esquema de gobiernos divididos, el Congreso ha retomado gran parte del terreno cedido al Ejecutivo, en lugar de esperar a que este último prepare las propuestas para después revisarlas y aprobarlas, como sucedía en la época del PRI, el Congreso empezó a tomar la iniciativa (Nacif, 2007, p. 13).

³ Las llamadas facultades metaconstitucionales conformaron un hiperpresidencialismo, basado en dos hechos cruciales: la mayoría absoluta asegurada para el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las dos Cámaras del Congreso y el control que el Presidente ejercía sobre las carreras de los legisladores. Utilizando el símil del matrimonio, se puede afirmar que existía una relación en la cual uno de los cónyuges, el poder legislativo dependía, no solo económicamente, sino también en las decisiones que se tomaban, del poder ejecutivo, que controlaba todos los aspectos de la relación y la vida en común. Se trataba de una relación desigual, en la cual el poder legislativo aparecía como un actor secundario en el escenario político (Varela, 2007, p. 190).

Durante el periodo de hegemonía del PRI (1930-1997), el Congreso estuvo subordinado a la iniciativa presidencial. El poder ejecutivo era al mismo tiempo jefe del Ejecutivo y jefe del Legislativo, no existía una separación de poderes. En la práctica se observó una fusión de poderes, dando lugar a un régimen político basado en la centralización del poder en el Presidente. Esta concentración fue posible por tres condiciones: el gobierno unificado, la disciplina partidaria y el liderazgo del Presidente sobre su partido. En la primera, un solo partido político controla al mismo tiempo el poder ejecutivo y las mayorías en las Cámaras del Congreso; en la segunda, el grupo de parlamentarios del partido del Ejecutivo votaba siempre en un mismo sentido; la tercera supuso que el Ejecutivo era el verdadero líder de su partido, tenía la capacidad de definir la posición del partido (Weldon, 1997, p. 5).

El año de 1977 es significativo por ser considerado el que inicia la transición democrática, en virtud de las diversas reformas que sufrió la Constitución bajo la modalidad de reforma política (Reyes, 1974, p. x, xv y xvi). Asimismo, 1997 es una fecha clave para entender las transformaciones del régimen político mexicano, ya que a partir de las reformas electorales de la primera mitad de los años noventa se fueron dando las condiciones para que se produjera una competencia electoral más equitativa, de tal manera que partidos políticos que hasta la fecha habían ocupado un espacio marginal en el escenario político ahora se convertían en actores fundamentales a raíz de su presencia en el poder legislativo.

A partir de entonces, el poder legislativo se fue convirtiendo en un actor principal en el escenario político, sin el cual no era posible gobernar (Lujambio, 2000, p. 87). Sin embargo, hasta ahora México se ha acostumbrado a observar unas Cámaras que en gran medida discuten, dialogan y asumen acuerdos que difícilmente se concretan, lo que se debe, entre otras circunstancias, a los enormes intereses que ahí se debaten, a la forma de ver y entender el quehacer parlamentario, pero también a la falta de concreción en las tareas parlamentarias (Mora-Donatto, 2007, p. 280).

En la actualidad, en México se reconocen los avances conseguidos en lo que respecta a la independencia del poder legislativo, los cuales han logrado un pluralismo en los recintos parlamentarios como consecuencia del proceso democratizador que se ha presentado en las últimas décadas (Nacif, 1997, p. 140). Hay tendencias en los sistemas presidenciales —especialmente en los de América Latina— a introducir matices o instrumentos parlamentarios

con la tendencia de fortalecerlos. Por ejemplo, en varios países de la región se aceptan diversas modalidades de censura o falta de confianza al Gabinete o a los ministros individualmente, incluso en ciertas situaciones el Presidente puede disolver el Congreso, esto último ha sido utilizado excepcionalmente (Valadés, 2007, pp. 103-117). Ante esta situación, es preciso señalar que el sistema de gobierno de cada país responde a un conjunto de factores históricos y el sistema de gobierno idóneo para cada país no puede ser abstractamente decidido, sino en función de sus aspiraciones políticas o institucionales (Linz, 1997, p. 12).

2.3 Voto de confianza y moción de censura. Instrumentos para el fortalecimiento del Parlamento en México, a raíz de la reforma política-electoral de 2014

Conforme a la compleja realidad que se observa en México, contar con un control parlamentario fortalecido redundaría en un Parlamento vigoroso, con capacidad de articular acuerdos que favorezcan las transformaciones indispensables, en un país que ha arribado a una nueva etapa de pluralismo democrático. Este fortalecimiento se hace necesario a raíz de la reciente reforma constitucional en materia político-electoral, donde se plasma que a partir de la Administración Pública 2018-2024, el Presidente de la República podrá optar por conformar un gobierno de coalición, y una vez aprobado por el Senado el convenio y el programa respectivo, el Gabinete debe ser ratificado por el Senado, con excepción de los titulares que señala la fracción II del artículo 76 de la Constitución.

[46]

La tercera ola de democratización (March y Olsen, 1989, pp. 22-25) iniciada a finales de la década de 1970 y la consecuente celebración regular de elecciones y reapertura de Parlamentos a lo largo del continente americano, trajo consigo el estudio de las instituciones democráticas y su funcionamiento comenzando a adquirir cada vez más relevancia. En Rumania, donde el Parlamento es pieza clave del sistema democrático, el Gobierno debe rendir cuentas ante el pleno de las dos Cámaras, las votaciones de mociones de censura se realizan en una sesión conjunta. En Armenia y Mongolia, la Constitución estipula que el Parlamento puede promover votos de censura solo cuando el Gobierno propone un voto de confianza. En Alemania, el *Bundestag* puede expresar su falta de confianza en el Canciller federal solo si logra elegir a un sucesor mediante el voto de la mayoría de sus parlamentarios, y debe pedir al Presidente federal que destituya al Canciller federal. El Presidente debe entonces atender a tal solicitud y nombrar a la persona elegida.

En Alemania, Eslovenia, España, Lesotho y Tailandia, los votos de censura contra el gobierno solo se permiten cuando el Parlamento también elige a un sucesor por mayoría. A este mecanismo se le conoce como voto constructivo. En tanto, en los Parlamentos de tradición británica, la confianza en el Gobierno es una cuestión de convención y la moción de confianza asume un carácter implícito, es decir, es como un voto sobre medidas importantes. En estos países es el Gobierno el que declara qué votación debe considerarse como un voto de confianza, y las mociones presentadas por un diputado en concreto bajo el epígrafe de censura, no se consideran automáticamente como tales (Yamamoto, 2007, p. 71).

En dos países latinoamericanos, Perú y Uruguay, se contempla la moción de confianza por parte del poder legislativo con respecto a la conformación del Consejo de Ministros. En cambio, la moción de censura se prevé en doce Constituciones latinoamericanas. En Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela la dimisión del Ministro es automática, y en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay se encuentra sujeta a lo que decida el Presidente de la República. En razón de que la Constitución de México no contempla la moción de censura ha permitido a los analistas a considerarla como un sistema presidencial puro, e incluso, en la época de preeminencia del Ejecutivo respecto de los otros órganos del poder público, como presidencialismo predominante (Orozco, 2011).

[47]

En este sentido, el debate está abierto a los temas más diversos que puedan afectar a la vida institucional del Estado mexicano, resaltando las propuestas en materia de control parlamentario (Sirvent, 2008, p. 15). México está en una etapa de consolidación en la que es preciso detectar las deficiencias y los avances obtenidos, por ello se han explorado diversas opciones respecto al sistema de gobierno. Ante este escenario, los nuevos retos de la sociedad y del quehacer político obligan a encontrar nuevas fórmulas que permitan la estabilidad política y, con ello, la evolución del sistema político.

Haciendo un recuento, el 15 de diciembre de 1917, 52 diputados propusieron una iniciativa que pretendía reformar la estructura del Poder Legislativo y sus relaciones con el Ejecutivo, expresaron que el poder ejecutivo se ejerciera mediante un Consejo de Ministros, entre otras disposiciones (González, 2010, p. 31). En 1920 se planteó incorporar el voto de censura para el nombramiento de secretarios y subsecretarios, y en 1921 la propuesta del Partido Liberal Constitucionalista fue considerada como una afrenta al liderazgo de los caudillos posrevolucionarios (Valadés, 2005, p. 76). En el

año 2000 se establecieron mesas de debate sobre formas de gobierno y organización de los poderes públicos, se propuso introducir procedimientos parlamentarios como la figura del Jefe de Gabinete que sería nombrado por el Congreso, conservando el Presidente de la República la facultad de removerlo, además de incluir al Presidente de la República como sujeto de juicio político en caso de faltas graves a la constitución (UNAM, 2001, pp. 173-176).

Por tal motivo, es posible racionalizar el presidencialismo mediante su parlamentarización a través de la incorporación de técnicas de responsabilidad propias del parlamentarismo, como son los instrumentos de control político del Ejecutivo o la moción de censura (Valadés, 2007, pp. 179-185). Las siguientes propuestas ayudarán a la consolidación democrática integrando de forma racional instituciones tradicionales del sistema parlamentario, las cuales, aplicadas de forma gradual y constructiva, traerían beneficios para el sistema político mexicano, buscando en todo momento incentivos para lograr la tan ansiada gobernabilidad.

[48] Una opción es la construcción de canales de comunicación eficientes entre el Gobierno y el órgano popular que detenta la facultad de control. Fortalecer el debate sobre los temas fundamentales de la agenda nacional, al tiempo de centrar la agenda pública en el Congreso. El sometimiento del Ejecutivo a un control eficiente por parte de los legisladores debe efectuarse dentro de un marco de respeto y posibilidad de diálogo, razón por la cual tanto el Ejecutivo como los representantes de las fracciones parlamentarias con presencia en el Congreso tendrían, de acuerdo a su proporcionalidad, tiempo suficiente para dialogar o cuestionar las acciones o propuestas planteadas por el Gobierno.

Las figuras de moción de censura y voto de confianza rompen con una de las facultades más arraigadas del poder presidencial: el nombramiento y la remoción libre de los integrantes del gabinete, y el respaldo o no a un programa e iniciativa de gobierno. La razón de la moción de censura es evidente, sujetar a los integrantes del Gobierno a un control por parte del Congreso, que en casos extremos podría generar su destitución (De Vergottini, 1997, p. 27). Esta figura representaría un salto sustantivo en la dinámica entre Parlamento y Gobierno en México, por lo que requiere de madurez política, ya que dota a los legisladores de una injerencia en la conformación de los gabinetes y en las acciones que este encabece en beneficio de los ciudadanos (Araujo, 2002, p. 76).

Es importante evitar en México que esta opción sirva como mecanismo de chantaje político, revancha personal o disminución a posibles contrincantes viables en las sucesiones locales o nacionales, por lo que deberá ser reglamentada rigurosamente, elevando los costos a quien recibe la crítica pero también a quien la formula; un costo que repercuta positiva o negativamente en los autores y receptores de ellas, y que a la vez construya un nuevo canal de comunicación, control y responsabilidad entre los actores políticos (Asensi, 1997, p. 393).

Respecto al alcance de la moción de censura, esta puede generar dos posibles consecuencias: en primer lugar, una censura limitada que recomiende al Ejecutivo la destitución del cargo al funcionario, dejando en manos del Ejecutivo la atención o no de esta propuesta, con ello se logra una limitación en el actuar del funcionario que conlleve en un corto plazo a su renuncia o a hacer eficiente su trabajo; en segundo lugar, la censura puede conducir a la destitución del secretario, requiriéndose para tal efecto la mayoría calificada de ambas Cámaras, constituyendo la implantación de una genuina responsabilidad política del Gabinete ante el Congreso (Aragón, 2008, pp. 130, 138 y 141).

Las condiciones para aprobar las mociones dirigidas a un funcionario en particular son similares a las necesarias para aprobar un voto de censura contra el Gobierno en su conjunto. Los partidos en el Gobierno tienen la posibilidad, si así lo desean, de bloquear la aprobación. A diferencia de los votos de censura contra todo el Gabinete, estas mociones no amenazan al Gobierno de forma inmediata. El Gobierno puede limitarse a sustituir al ministro objeto de censura, aunque las vacantes ministeriales constituyen una posible causa de conflicto entre los partidos en el Gobierno o en el seno de estos.

[49]

El voto de confianza no supondrá la formación de un Gobierno ni estará supeditado a la ratificación total o parcial de los integrantes del Gabinete, sino que debe servir para presentar a iniciativa del Ejecutivo una serie de acciones o medidas gubernamentales a fin de solicitar, si es procedente, su apoyo por parte del poder legislativo (Blanco, 1994, pp. 31-32 y 111-123). El voto de confianza debe significar la constitución de facto de una mayoría parlamentaria que respalde o no a un Gobierno, a una serie de iniciativas o acciones definidas que logren el respaldo necesario del poder legislativo (Weber, 1968, p. 1393). Una posible alternativa para que en el sistema

mexicano se construyan mayorías y con ello se fomente la cooperación entre los órganos de poder, es la aplicación del «voto de confianza», entendiendo esta institución de control, regularmente parlamentaria, como la generación de un compromiso compartido entre el poder ejecutivo y el legislativo, aparejando una responsabilidad de actuar para quien la recibe, conllevando —en la mayoría de los casos— un apoyo legislativo hacia un programa o un conjunto de medidas que regularmente supone la formación y el apoyo parlamentario a un Gobierno que surge de su seno y se responsabiliza de la consecución de las metas sujetas a confianza del Congreso (Pérez, 1980, p. 15).

La moción de censura y voto de confianza, por parte del Congreso está ampliamente ligada al tema referente a la ratificación de los secretarios de Estado por al menos una de las Cámaras del Congreso,⁴ este mecanismo representara una salida para comprometer el funcionamiento de estos actores a la aprobación del Congreso y, como consecuencia, disminuir sus márgenes de confrontación, ya que se obtendría un gabinete fruto del consenso entre las fuerzas políticas (Schmitt, 1992, p. 56).

[50]

La ratificación supone una mayor transparencia del perfil de los integrantes del Gabinete, evitando de esta manera el amiguismo o la inexperiencia en la designación de los funcionarios fundamentales del Estado (Jiménez, 1999, pp. 27 y 38). Para México, la ratificación del Gabinete representa una irrupción a la concepción discrecional que el presidencialismo dotó a su sistema de gobierno. En tanto, la cuestión de confianza, aunque formalmente es un procedimiento de exigencia de responsabilidad gubernamental, acaba convirtiéndose —en el parlamentarismo clásico— en un instrumento de refuerzo del Gobierno frente al Parlamento. El voto de confianza permite al Gobierno bloquear cualquier retraso o enmienda en la aprobación de una ley, por eso es lógico que este procedimiento haya surgido asociado a la aprobación de proyectos de ley.

Transformar el sistema político mexicano representa un reto mayúsculo que requiere consensos y acuerdos de gran alcance. Esta labor deberá estar enfocada a la transición de un presidencialismo a un sistema democrático

⁴ Este mecanismo proviene más de la experiencia norteamericana que del parlamentarismo tradicional, este proceso fortalece la cooperación entre poderes y propicia la racionalización del poder ejecutivo, sin maniarlo ni exacerbar sus funciones (Pérez, 2000, pp. 34, 51 y 759).

racionalizado por instituciones parlamentarias (Sartori, 1994, p. 65). El camino para lograrlo sería una reforma que constituya nuestros equilibrios de poder y reacomode las relaciones entre los órganos nacionales. En este proceso de construcción institucional se ha avanzado en lo electoral, empero en otras áreas del diseño y funcionamiento del Estado el progreso ha sido menor e incluso inexistente. Esto ha traído consigo una serie de complejidades que afectan la capacidad de generar consensos y, consecuentemente, de gobernar el país. La reforma de cualquiera de los componentes del Estado —entre ellos el Gobierno— implica modificar la norma suprema que, en cuanto fundamento del ordenamiento jurídico en su conjunto, demanda de un proceso complejo y meditado que no la hace inmutable, pero que sí permite adecuarla con razón jurídica a las transformaciones de la manera de existir de la nación, tal como lo entendía Thomas Jefferson: «No society can make a perpetual constitution; the earth belongs allways to the living generation» (Dewey, 1941, p. 29).

Hacer modificaciones de esta amplitud en México requiere de la voluntad de un número considerable de actores políticos, también de involucrar a la sociedad para conocer y comprender los alcances de las reformas, permitiendo que participe activamente en el proceso de conformación con la finalidad de que lo comprenda, utilice y defienda (Lowell, 1913, p. 76). Cuando se producen cambios en ocasiones se corre el riesgo de que, por la inexperiencia, las funciones de las nuevas instituciones se desarrollen a paso lento, y debido a la resistencia al cambio sus resultados no sean tan rápidos como las expectativas harían creer. Aunque no necesariamente esto significa un fracaso, bastaría con mantener la firmeza de que se fortalecerán las virtudes y no los defectos. Si el riesgo es la única posibilidad de solución al poco avance observado habría que correrlo.

[51]

Conclusiones

La democracia no consiste únicamente en votar el día de las elecciones sino en controlar el poder y las acciones de las personas encargadas de las tareas de gobierno, lo que es considerado uno de los pilares republicanos. La democratización de la política se impregna en el sistema político-jurídico, esta democracia otorga un papel protagónico a ciertos actores de la comunidad política —los representantes institucionales de la ciudadanía y los partidos políticos— y los ciudadanos solo se organizan para resolver problemas sin el propósito de ocupar espacios en el Gobierno.

El estudio desemboca en conclusiones que permiten establecer formas o mecanismos para fortalecer los instrumentos de control parlamentario en México, permitiendo la profundización del sistema democrático. Es trascendental la experiencia operativa de dichas figuras en los diversos países en donde se han implantado y donde se han convertido en instrumentos eficaces mediante los cuales los regímenes pluralistas más avanzados han logrado ampliar la democracia y fortalecer el Estado de derecho.

Es de suma importancia suscitar una reflexión sobre el papel de vigilancia y control que desempeña el Parlamento en la gobernabilidad democrática, entendida como la facultad de las instituciones para procesar los desafíos que se presentan y para ofrecer respuestas eficaces. Esta capacidad se manifiesta, especialmente, en un entorno donde predominan los gobiernos sin mayoría, donde la capacidad de generar acuerdos permite a los actores políticos arribar a soluciones consensuadas que satisfagan al mayor número de ciudadanos, situación prevaleciente en México desde 1997. Esta gobernabilidad se sustenta en la legitimidad emanada tanto de la representación como de la sociedad; además, implica gobernar para todos pero también gobernar con todos.

[52] Las propuestas enmarcadas en el estudio brindan un reto para quien gobierna, quien en todo momento debe ser incluyente, no olvidando que recientemente se logró concretar una reforma trascendente político-electoral (2014), renovando las instituciones de control parlamentario; sin embargo, quedaron mecanismos que brindan mayor equilibrio y cooperación entre poderes. A través de ello, la incipiente democracia mexicana madurará a partir de los entendimientos signados entre las fuerzas adversarias para lograr acuerdos sucesivos, asegurando que las expectativas de los actores políticos estén delineadas para conformar y no para confrontar a las instituciones del Estado.

En México se debe aprender que es imprescindible armar alianzas políticas, tener acuerdos aunque existan desacuerdos, potenciarlos con base en su historia, cultura, política y en los errores para no volverlos a cometer, ya que la mejor forma de legitimarse y asegurar posiciones políticas es mediante la buena gestión gubernamental.

Referencias bibliográficas

1. Aragón Reyes, Manuel. (1995). *Constitución y control del poder*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

2. Aragón Reyes, Manuel. (2008). Democracia y parlamento. *Revista Catalana de Dret Public*, 37, pp. 129-155.
3. Araujo, Cicero. (2002). *Civilización y ciudadanía*. Buenos Aires: Clacso.
4. Asensi Sabater, José. (1997). *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*. Valencia: Tirant lo Blanch.
5. Barcellona, Pietro. (1996). *Postmodernidad y comunidad*. Madrid: Trotta.
6. Berlín Valenzuela, Francisco. (1993). *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.
7. Blanco Valdés, Roberto. (1994). *El valor de la constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*. Madrid: Alianza.
8. Brougham, Lord. (1861). *The British Constitution: Its History, Structure, and Working*. London: Griffin, Bohn, And Company.
9. Burgoa, Orihuela, Ignacio. (1994). *Derecho constitucional mexicano*. México, D. F.: Porrúa.
10. Da Silva, José Alfonso. (1999). Mutaciones constitucionales. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1, Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/1/tes/tes1.htm>
11. Dahrendorf, Ralph. (1991). ¿Qué es hoy la democracia? *Atlántida*, 8, pp. 470-480.
12. De Vega, Pedro. (1977). *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid: Edicusa.
13. De Vergottini, Giuseppe. (1997). La función de control en los parlamentos de fin de siglo. En: Congreso de Diputados (ed.). *Problemas actuales del control parlamentario: VI Jornadas Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de Diputados.
14. Dewey, John. (1941). *The Living Thoughts of Thomas Jefferson*. Londres: Fawcett.
15. Enríquez Fuentes, Gastón. (2006). La oposición parlamentaria: hacia un nuevo concepto del control parlamentario. *Iustitia*, 15, pp. 38-49.
16. Enríquez Fuentes, Gastón. (2008). Algunos apuntes sobre el control parlamentario y la democracia en la reforma del Estado en México. *Derecho en Libertad*, 1, pp. 135-152.
17. Esmein, Adhémar. (1899). *Eléments de Droit Constitutionnel*. Paris: Larose.
18. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. (1999). *Las funciones del poder legislativo*. México: Porrúa.
19. García Pelayo, Manuel. (1989). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
20. González Oropeza, Manuel. (2010). Froylán C. Manjarrez: Constituyente progresista. Pluralidad y Consenso. *Revista del Instituto Belisario Domínguez*, 11, pp. 27-32.

21. Habermas, Jürgen. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gustavo Gili.

22. Jiménez Badillo, Margarita; Vivero Ávila, Igor y Hernández Norzagaray, Ernesto. (2007). Componentes analíticos para el estudio de las elites parlamentarias en México. En: Espinoza, Ricardo, (ed.). *¿Para qué sirve el poder legislativo?* México: Porrúa, UNAM, Universidad de Colima.

23. Jiménez Campo, Javier. (1999). *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Madrid: Trotta.

24. Kelsen, Hans. (1992). *Esencia y valor de la democracia*. México: Colofón.

25. Lasalle, Ferdinand. (1989). *¿Qué es una constitución?* Barcelona: Ariel.

26. Laslett, Peter. (1960). *Introducción y notas a los dos tratados sobre el gobierno*. Cambridge: Cambridge University.

27. Linz, Juan. (1997). Democracia presidencial o parlamentaria ¿qué diferencia implica? En: Linz, Juan y Valenzuela, Arturo. (eds.). *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas* (pp. 25-143). Madrid: Alianza.

28. Llanos, Mariana y Nolte, Detlef. (2007). *Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas*. México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana.

29. Locke, John. (2000). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza.

30. Loewenstein, Karl. (1982). *Teoría de la constitución*. Barcelona, Ariel.

[54] 31. Lowell, Abbott. (1913). *Public Opinion and Popular Government*. Nueva York: Longmans, Green, and Co.

32. Lujambio, Alonso. (2000). *El poder compartido*. México, D. F.: Océano.

33. March, James y Olsen, Johan. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.

34. Marshall, Thomas Humphrey. (1997). Ciudadanía y clase social. *REIS*, 79, pp. 297-344.

35. Mascott Sánchez, María de los Ángeles. (2003). Parlamento y Consolidación de la democracia. *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 4, pp. 1-22.

36. Mezey, Michael. (1990). *Comparative Legislature*. Oxford: Oxford University.

37. Mezey, Michael. (1995) *La legislatura, el poder ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso*. Buenos Aires: Heliasta.

38. Molas, Isidre. (1989). La oposición en el parlamentarismo mayoritario. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, pp. 47-64.

39. Mora-Donatto, Cecilia. (2007). *Pluralidad democrática y reforma del Congreso mexicano*. México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana.

40. Nacif, Benito. (1997). La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México. *Política y Gobierno*, 4 (1), pp. 115-145.

41. Nacif, Benito. (2007). *Para entender las instituciones políticas del México democrático*. México, D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

42. Nohlen, Dieter. (1993). *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

43. Orozco Hernández, Jesús. (2011). Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, pp. 793-858. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4071/5232>

44. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. (2003). *El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*. México, D. F.: Porrúa.

45. Pérez Royo, Javier. (1980). *Introducción a la teoría del Estado*. Barcelona: Blume.

46. Pérez Royo, Javier. (2000). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.

47. Rabasa, Emilio. (1995). El pensamiento constitucional de Venustiano Carranza. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, VII, México, pp. 151-162.

48. Reyes Heróles, Jesús. (1974). *El liberalismo mexicano*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

49. Rubio Llorente, Francisco. (1993). *El control parlamentario*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

50. Sánchez Agesta, Luis. (1989). División de poderes y poder de autoridad del derecho. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 9 (25), pp. 9-15.

51. Santamaría, Julián. (1994). El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después. *Revista de Estudios Políticos*, 84, pp. 15-18.

52. Sartori, Giovanni. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

53. Sartori, Giovanni. (1999). *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza.

54. Sayagués Laso, Enrique. (1974). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: Barreiro y Ramos.

55. Schmitt, Carl. (1992). *La situación histórico-intelectual del parlamentarismo hoy*. Madrid: Tecnos.

56. Serrano Figueroa, Rafael. (2003). Estructura del Congreso de la Unión en México. Discusión sobre el Sistema Bicameral o Unicameral. En: Serrano Migallón, Fernando y Arriola Woog, Carlos (ed.). *Temas selectos de Derecho Constitucional*. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

57. Sirvent Gutiérrez, Consuelo. (2008). *Sistema parlamentario y sistema presidencial*. México, D. F.: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

58. Stern, Klaus. (1987). *Derecho del Estado de la república federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

59. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). (2001). Comisión de Estudios para la reforma del Estado: conclusiones y propuestas. México, D. F.: UNAM.

60. Valadés, Diego. (2000). México: ¿sistema presidencial o parlamentario? Valadés, Diego y Serna, José (ed.). *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

61. Valadés, Diego. (2005). *El gobierno de gabinete*. México, D. F.: Porrúa.

Valadés, Diego. (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

62. Varela Guinot, Helena. (2007). *Un matrimonio mal avenido: el impacto de las malas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la legitimidad democrática*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

63. Del Vecchio, Giorgio. (1991). *Filosofía del Derecho*. Barcelona: Bosch.

64. Weber, Max. (1968). Parliament and Government in a Reconstructed Germany. *Economy and Society*, 3, pp. 1381-1442.

65. Weldon, Jeffrey. (1997). *The Political Sources of Presidentialism in Mexico*. Nueva York: Cambridge University.

66. Wildavsky, Aaron y Caiden, Naomi. (2001). *The New Politics of the Budgetary Process*. Nueva York: Addison Wesley/Longman.

67. Yamamoto, Hironori. (2007). *Instrumentos de control parlamentario. Estudio de 88 parlamentos nacionales*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.