



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**EL GOBIERNO DE GABINETE COMO ATENUANTE  
DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

**PEDRO RODOLFO FAVELA GONZÁLEZ**

ASESOR: MAESTRO EN DERECHO. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

DICIEMBRE DE 2010.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## CAPÍTULO I

### MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

---

1.- El Poder Político y su Control.	1
1.1.- Definición de Poder.	1
1.2.- El Poder Político determinado en la Constitución.	3
1.3.- Clasificación Estructural-Funcional del Poder Político.	5
1.3.1.- El Poder Legislativo.	6
1.3.2.- El Poder Ejecutivo.	7
1.3.3.- El Poder Judicial.	8
1.4.- El Poder como Objeto de Control.	9
1.5.- Origen y Terminología del Control.	11
1.6.- Controladores de Poder.	14
1.6.1.- Clasificación de Jellinek y Loewenstein.	14
1.6.2.- Por Órgano Político.	15
1.6.3.- Por Órgano Jurisdiccional.	15
1.6.4.- Por Órgano Neutro.	17
1.6.5.- Por Órgano Mixto.	17
1.6.6.- Por su Temporalidad.	17
1.6.7.- Por sus Efectos.	18
2.- Sistemas de Gobierno Contemporáneos.	18
2.1.- Sistema Parlamentario.	19
2.1.1.- Concepto.	19
2.1.2.- Antecedentes.	20
2.1.3.- Características.	21
2.1.4.- Ventajas y Desventajas.	22
2.1.4.1.- Ventajas.	22
No Sujeción a Periodos Fijos y Cambios en el Gobierno.	22
Desaparece el Conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo.	22
Eliminación de incompatibilidades entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.	23
Oposición Responsable y Constructiva.	23
Actuación Óptima del Ejecutivo y de los Partidos Políticos.	23

2.1.4.2.- Desventajas.	24
Menos Democrático.	24
Tenue Separación de Poderes.	24
Inestabilidad de la Administración.	25
2.2.- Sistema Presidencial.	25
2.2.1.- Concepto.	25
2.2.2.- Antecedentes.	26
2.2.3.- Características.	27
2.2.4.- Ventajas y Desventajas.	27
2.2.4.1.- Ventajas.	28
El Mandato Directo.	28
Separación Notoria de los Poderes.	28
Velocidad en la Toma de Decisiones.	29
Estabilidad en la Gestión.	29
2.2.4.2.- Desventajas.	30
Tendencia hacia el Autoritarismo.	30
Separación de Poderes.	31
Impedimento en el Cambio de Liderazgo.	31
3.- El Sistema Presidencial Mexicano y sus Matices Parlamentarios.	32
3.1.- Suspensión de Garantías y Facultades Extraordinarias del Presidente para Legislar.	32
3.2.- El Periodo de Sesiones.	33
3.3.- Iniciativas Ley.	33
3.4.- Ausencias del Presidente.	34
3.5.- El Refrendo.	35
3.6.- Los Informes de los Secretarios de Estado.	37
4.- Doctrinas sobre el Sistema Parlamentario y Presidencial.	38
4.1.- Jorge Carpizo.	38
4.2.- Juan Linz.	40
4.3.- Giovanni Sartori.	41
4.4.- Diego Valadés.	43
4.5.- Dieter Nohlen.	43
4.6.- Alonso Lujambio.	45
4.7.- Manuel Aragón.	45

## **CAPÍTULO II**

### **ANÁLISIS HISTÓRICO EN EL DERECHO MEXICANO**

---

1.- La Constitución Gaditana.	47
2.- La Constitución de Apatzingan.	48
3.- Tratados de Córdoba.	49
4.- La Constitución de 1824.	50
4.1.- La Constitución de Durango de 1825.	51
5.- Entre el Centralismo y el Federalismo.	52
5.1.- Las Bases Orgánicas de 1835 y las “Siete” Leyes Constitucionales de 1836.	52
5.2.- Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.	53
5.3.- Interludio Federalista. Acta de Reformas de 1847.	54
6.- La Constitución de 1857.	55
7.- EL Constituyente de Querétaro de 1917.	57

## **CAPÍTULO III**

### **EXPOSICIÓN COMPARATIVA INTERNACIONAL**

---

1.- El Sistema de Gobierno Francés.	62
1.1.- El Poder Ejecutivo.	63
1.2.- El Parlamento.	66
1.3.- La Relación entre el Gobierno y el Parlamento.	66
2.- El Gobierno Uruguayo.	68
2.1.- El Poder Ejecutivo.	69
2.2.- La Asamblea General.	71
2.3.- La Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.	71
3.- El Régimen en España.	72
3.1.- El Poder Ejecutivo.	72
3.2.- Las Cortes Generales.	74
3.3.- La Relación entre el Gobierno y las Cortes Generales.	75

## CAPÍTULO IV

### ESQUEMA GENERAL SOBRE UN PRESIDENCIALISMO ATENUADO

---

1.- Consideraciones Generales.	77
1.1.- El Jefe de Estado.	77
1.2.- El Jefe de Gobierno.	81
2.- Presidencialismo Racionalizado.	84
2.1. Designación de Ministros.	86
2.2.- Funciones del Gabinete.	88
2.3.- Coordinación del Gabinete.	90
3.- El Control Parlamentario.	92
3.1.- Antecedentes del Control Parlamentario.	92
3.2.- Doctrinas sobre el Control Parlamentario.	93
3.2.1.- Teoría Clásica.	93
3.2.2.- Teoría Actual.	94
3.3.- Instrumentos de Control Parlamentario.	96
3.3.1.- Instrumentos Financieros.	97
Presupuesto de Egresos de la Federación.	97
Revisión de la Cuenta Pública.	97
Autorización para Emitir Deuda Pública o Contratar Créditos.	98
3.3.2.- Instrumentos Informativos.	98
El Ejecutivo en el Congreso.	98
Comparecencia de los miembros del Gobierno.	99
Las Preguntas.	99
Las Interpelaciones.	100
Comisiones de Investigación.	101
3.3.3.- Instrumentos Legislativos.	102
Decreto-Ley.	102
Procedimiento Legislativo.	102
Ratificación de Tratados Internacionales.	103
3.3.4.- Instrumentos de Elección.	103
Nombramiento de Cargos Públicos.	103
Defensor del Pueblo.	104
3.3.5.- Instrumentos de Confianza.	104
Moción de Censura.	104
Moción de Confianza.	105
4.- ¿Es conveniente un Gobierno de Gabinete?	106

---

PROPUESTA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	110
CONCLUSIONES.	114
FUENTES	
BIBLIOGRAFÍA.	117
HEMEROGRAFÍA.	118
LEGISLACIÓN VIGENTE.	119
FUENTES ELECTRÓNICAS.	119

---

## INTRODUCCIÓN.

---

El trabajo que a continuación se presenta, persigue realizar un análisis de un tema de gran importancia constitucional, como lo es el Sistema Presidencial Mexicano, más allá de lo anterior, tiene por objeto fundamental analizar una manera alternativa de gobierno como es el Gobierno de Gabinete y la introducción de la misma figura como una forma de desconcentrar o hacer más racional el uso del poder en el sistema presidencial y por su puesto, su regulación en la Carta Magna.

El tema del Sistema de Presidencial en México, adquiere una gran importancia no sólo como aquella institución que por excelencia es la encargada de llevar los actos de gobierno y con ello hacer frente a un sin número de vicisitudes sociales de carácter nacional e internacional, sino también como una institución que debe ejercitarse de manera inteligente y responsable, sin abusos, que garantice las libertades individuales y colectivas de los gobernados y se erija junto con el Poder Legislativo y Judicial como aquellos entes que buscan conformar un verdadero Estado de Derecho.

Es necesario que por las experiencias de años pasados, haya un reordenamiento de las facultades del poder Legislativo y Ejecutivo, debido a que existe la necesidad de hacer más razonable el ejercicio del poder del primero con la intervención y supervisión del segundo, así mismo no es imperativo cambiar a una institución que nos es ajena y para la cual no estamos preparados pero si es ineludible realizar un cambio que conlleve a establecer un régimen más flexible, responsable y ajustado a las nuevas realidades que nos acontecen, y lo más importante es que su ejercicio se efectúe de manera responsable por parte del gobierno, que garantice su eficiencia y eficacia en la conducción del país.

En México, así como en varios países de América Latina, el sistema predominante es el Presidencial, sin embargo, hemos visto periodos de gobierno desastrosos, los cuales han traído un gran retroceso en aquellas naciones, por un ejercicio irracional del poder, por la falta de controles e intervención del órgano representativo, lo anterior ha fomentado que en los últimos años haya un replanteamiento del sistema, y se ha optado por mantenerlo pero con un sistema mas eficiente de pesos y contrapesos que aseguren su correcto funcionamiento.

En primer lugar, esta obra comienza con un análisis sobre un concepto tan primario como lo es el poder y la relación que guarda en el contexto político, el lugar donde se deposita y la manera de ejercerlo, así como la estrecha relación que guarda otro concepto que siempre marcha de manera paralela, como lo es el control del propio poder y los medios que dispone para ese objetivo.



Analizaremos los sistemas de gobierno que mas predominio tienen el mundo, como es el sistema presidencial y el parlamentario, comenzaremos desde sus conceptos y orígenes, así como sus características principales, también observaremos las de manera general las ventajas y desventajas de cada uno, que en términos prácticos son las fortalezas de uno y las debilidades de otro.

Otra cosa que consideraremos en este estudio, es que en nuestro país se estableció un sistema presidencial, como el de los Estados Unidos, ahora bien, observamos que en México a pesar de su régimen presidencial de gobierno podemos encontrar en la carta magna rastros o matices de figuras que son consideradas como parlamentarias.

Por último, con relación al argumento de qué sistema es preferible, si el parlamentario o el presidencial, en varios países latinoamericanos se han suscitado debates los cuales versan fundamentalmente sobre ¿qué sistema de gobierno es más adecuado? Ante las consideraciones, varios tratadistas nacionales y extranjeros han expuesto sus ideas sobre un cambio tan drástico como sería la adopción del sistema parlamentario, algunos se inclinan por algún modelo en particular, pero con sus respectivos ajustes y otros simplemente por las ventajas de ambos exponen formar modelos mixtos.

En segundo lugar, toda institución requiere ajustes periódicos a la realidad actual para su buen funcionamiento, por esta razón en la segunda unidad, haremos una reseña de nuestra historia constitucional, partiremos desde la Constitución de Cádiz, seguido de varios documentos fundamentales hasta terminar con la Constitución de 1917 que es la que rige a nuestro país actualmente, de esta manera que podremos percatarnos como a lo largo de los varios documentos de carácter constitucional ha estado la discusión la manera de hacer más democrático al Estado, de lograr un equilibrio de fuerzas y de mantener bajo control el ejercicio del poder por parte del ejecutivo, con el único fin de que el gobierno deba ser ejercitado de manera razonable y responsable ya sea de manera colegiada o unitaria, siempre y cuando se aseguren los derechos fundamentales de los gobernados y el país vaya en una buena dirección.

Las instituciones constitucionales, incluso las que parecen semejantes, no significa que funcionen exactamente igual en todas partes, ni de la misma manera en todo momento. Una investigación de carácter comparativo, somete a la luz del derecho comparado, las formas en que el gobierno se lleva en otras naciones y el control que se ejerce sobre los mismos, en primer lugar, se hizo la comparación de los sistemas de Gobierno Francés el cual posee un sistema semi-presidencialista desde hace poco mas de 50 años, donde el poder se deposita en el Presidente pero se ejerce por un primer ministro y su consejo de ministros de manera responsable, siempre bajo la supervisión del Parlamento . Luego tenemos a Uruguay, una nación sudamericana presidencial, pero con un característico enfoque, su Presidente lleva la conducción del país junto con un Consejo de Ministros, el cual es controlado con figuras de carácter parlamentario. Por último se analizara el Régimen Español, un país de corte parlamentario, que lleva el gobierno por medio de su jefe de Gobierno, con apoyo de su gabinete elegido por el jefe de Estado a propuesta del de Gobierno,

además existen controles para la actuación de los miembros del gobierno por parte del las Cortes Generales.

Finalmente, se pretenden hacer algunas consideraciones generales sobre la figura del Gobierno de Gabinete en un régimen presidencial, la manera que podría llevarse a cabo en nuestro país con una correcta regulación en nuestra constitución, y la importancia que tendría la desconcentración del poder del presidente para un mejor funcionamiento de la administración pública, pero como lo hemos dicho antes, el ejercicio de todo poder merece llevar aparejado un control, así que también nos dispusimos a analizar de manera general algunas de las formas en que se pudiese controlar esta forma alternativa de gobierno.

En términos generales, se realizó una investigación desde el punto de vista teórico en vista de esta figura, para poder determinar su aplicación e incorporación al marco constitucional, además de ser la forma más idónea para racionalizar el ejercicio del poder. Es un hecho que en un tema que sin lugar a dudas es controvertido y confuso a la vez, por la tenue línea entre lo jurídico, lo político.

En un estado de derecho débil como el nuestro es necesario una reforma integral que garantice el respeto a los derechos humanos, que establezca mecanismos de control y genere responsabilidades para los funcionarios, reubique las atribuciones presidenciales y se encause nuevamente al crecimiento de la democracia.

En la historia constitucional no ha existido institución alguna que no requiriera de ajustes periódicos, las instituciones están sujetas a múltiples acontecimientos que hacen inevitable sus cambios y se corrijan aquellas cuestiones que resulten en una parálisis del gobierno. Para terminar, con una Constitución adecuada a las necesidades actuales de su pueblo y respetada por ellos mismos, se tiene en nuestras manos un instrumento muy valioso para establecer, un verdadero Estado de Derecho.

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.

---

### 1. - EL PODER POLÍTICO Y SU CONTROL.

---

#### 1.1. - Definición de Poder.

---

No se puede dejar de reconocer que el poder, ciertamente es un concepto complejo y simple, es complejo porque comprende vínculos infinitos con muchas materias, lo que resulta en numerosos significados y es simple porque la palabra poder a pesar de tener muchos contextos y por ello múltiples significados, de todos estos, la acepción que mas debe considerarse apta para este estudio es la que expresa que el poder es una fuerza para dominar a otros o influir en otros.

El origen mismo de la voz “poder” orilla a la adhesión o al rechazo. La raíz indoeuropea “*poti*”, “*poderoso, amo*”, marcó el concepto. En Grecia, el amo domestico era el “*dems-pot*”; de ahí el déspota. Y si en su fase clásica el latín suavizo la voz “*poder*” como “*posse*”, el latín vulgar le reintegro su contundencia: “*potere*”.<sup>1</sup>

El poder es un fenómeno social que sólo se puede concebir en grupo, porque su manifestación es evidente a través de las relaciones sociales, esto es que el sujeto que tiene el poder lo debe a la convivencia con los otros sujetos, además de que lo conservará y hasta lo incrementará en tanto este al servicio e intereses de los demás.

Varios autores han aportado su definición de poder, a continuación expondremos las ideas de algunos de ellos, para Max Weber, es la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad; para Arnold M. Rose, el poder implica la adopción de decisiones por medio de las cuales quienes las toman tiene la posibilidad de ejercer control y por último, Norberto Bobbio, afirma que el poder es la capacidad de un sujeto de influir, condicionar y determinar el comportamiento de otro individuo.<sup>2</sup>

Así pues, Jorge Carpizo en su libro *Nuevos Estudios Constitucionales* expone algunos puntos o características sobre la noción de poder:

- Es un fenómeno social, es una relación entre personas.

---

<sup>1</sup> VALADEZ, Diego. El Control del Poder. Pág. 6

<sup>2</sup> CARPIZO, Jorge. Nuevos Estudios Constitucionales. Pág. 318-321

- En la relación de poder hay un condicionamiento de la conducta o de la voluntad entre el que ordena y el que obedece.
- Esa relación de poder es de carácter desigual, uno se encuentra en situación jerárquicamente superior.
- El que ordena tiene los medios para imponerse, no quiere expresarse que necesariamente los tiene que utilizar, pero se encuentran a su alcance por si llega el caso.
- Esos medios pueden ser de las más diversas índoles como la coacción, la fuerza, los de carácter social, psíquico y económico.
- En un muy alto grado no es necesario emplear medios para imponerse porque el poder del que ordena se reconoce, expresa o tácitamente.
- Como fenómeno social, el poder es fluido, cambia constantemente la relación entre quien manda y quien obedece, se modifica de acuerdo con circunstancias de tiempo y espacio.
- Siempre ha existido porque es un elemento indispensable a la vida social.
- Es un hecho, un fenómeno fáctico, es algo mecánico. Por ello los elementos importantes al poder son su fundamento, legitimidad y finalidades.
- Es muy importante quien toma la decisión porque para ello debe estar legitimado preferentemente con una norma jurídica.
- A cambio de obedecer se espera algo en reciprocidad: beneficios propios, aseguramiento de la existencia, paz, orden, seguridad, protección, respeto de los derechos civiles, políticos y sociales, conocimientos o la obtención de una vida eterna feliz.
- Existen conceptos cercanos al poder, como el control, el de fuerza que se refiere a una característica individual- o el de influencia en el que no se da la coacción.<sup>3</sup>

El termino poder supone la existencia de vínculos que determinan quien manda y quien obedece, de quien castiga un desacato, cual es el objeto del castigo y quien sufre la sanción en sus bienes o en su persona, cuando el termino poder se estudia en el contexto que marca la constitución mexicana, se le debe tomar entonces como un sinónimo de autoridad que actúa, manda, ordena y sanciona en base a las facultades que le son conferidas por la propia carta magna.

En la Constitución, el término poder aparece en forma reiterada, con el se alude al cumulo de facultades, obligaciones y prohibiciones impuestas a la Federación y a los Estados comprendidos en los artículos 49 y 116 constitucionales que mencionan los siguiente:

**Artículo 49.** *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

**Artículo 116.** *El Poder Público de los Estados se dividirá para su ejercicio en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona corporación, depositarse el Legislativo en un sólo individuo*

Así mismo artículos que hablan de poder en la Constitución son los artículos 50, 84, 94 y nuevamente el 116 que se refieren a cada poder en especifico (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) de la federación y de los estados.

Todo poder sin importar su clase supone la posibilidad de imponer la voluntad propia a la ajena y de sancionarlo por un desacato y como consecuencia acatar las determinaciones aun en contra de

---

<sup>3</sup> Ibídem. Pág. 322-323

de nuestra voluntad, no importa si es por convencimiento o por temor a la sanción y su tipo, finalmente lo que importa es que la sanción sea temida, que quien manda debe tener posibilidades reales de imponerse y que finalmente sea obedecido y quien recibe el mandato lo obedezca con la conciencia de que quien lo emitió tiene las condiciones para hacerlo.

El poder se manifiesta de diferentes formas, pues se da considerando a su titular, duración en su ejercicio y la concentración que se haga del mismo, sin embargo, sin importar la definición que le demos todo poder es idéntico sin importar el contexto en el que se haga referencia del mismo, el poder es el objeto y fin de una Constitución, porque se le considera como un todo que comprende innumerables vínculos de dominación, en términos generales, la constitución legaliza, regula, sanciona o prevé toda clase de dominación trascendental, determina quién manda y quien obedece en términos generales, es decir, norma el poder político.<sup>4</sup>

Las leyes que derivan de la Constitución, deben ir acorde a ella y están encaminadas preferentemente a permitir el ejercicio del poder político y a sancionar a aquellos que van en contra de su autoridad, de manera secundaria, las leyes establecen las formas a partir de las cuales operan y se manifiestan las otras formas de poder, siempre y cuando se sometan al poder político y acepten su legalidad.

## 1.2. - El Poder Político determinado en la Constitución.

---

El fin de toda sociedad es conservarse, busca preservar la vida, la familia, los bienes, a las personas, de tal suerte que todo acto de dominación sin importar quien lo haga deberá girar en torno a estos principios y tutelarlos, ahora bien, dejara de ser política en el momento en que quienes desempeñen las funciones de mandar, disponer y castigar sean los particulares y lo hagan con fines privados, en otras palabras, adquiere el carácter de político en virtud de quien lo ejerce y de los fines públicos que se persiguen.<sup>5</sup>

Así pues, una vez definido el concepto de poder político, como aquella facultad reconocida por el orden jurídico para que determinados individuos apliquen sobre otros los mandatos establecidos por las normas jurídicas, bajo la amenaza de coacción; y que sean las propias normas las que lo controlen, es importante destacar que la norma suprema es también la que indicara el ámbito de acción y control en el ejercicio de estas atribuciones.

En virtud de la definición anterior, sería conveniente comenzar por diferenciar los términos *coacción* y *coercibilidad*. La coacción está vinculada a la posibilidad fáctica de ejercer la fuerza física o moral sobre otro para que realice determinada conducta. La coercibilidad, en cambio, si bien se traduce en la aplicación de la coacción, no se reduce a ella, ya que implica la legitimidad del uso de la fuerza mediante su positivación en el ordenamiento jurídico y la institucionalización de los órganos que determinan y ejercen la coacción. Por otra parte, la coercibilidad se distingue de la coacción por su fuente, ya que la coacción tiene su origen en el sujeto mismo que ejerce la fuerza, mientras que la coercibilidad tiene su origen en el sistema jurídico.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> ARTEAGA Nava, Elisur. Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 101.

<sup>5</sup> *Ibidem*. Pág. 105.

<sup>6</sup> HUERTA Ochoa, Carla. Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político. Pág. 22.

La regulación del ejercicio y el control del poder político provienen del orden jurídico, el que resulta de las capacidades de autodeterminación y autolimitación que tiene el pueblo, al quedar el poder sujeto al derecho, queda asegurado por un eficaz control jurídico. Los conceptos de autolimitación y autodeterminación son características propias del concepto soberanía, concepto que ha sido definido ininidad de ocasiones y conformado por varias características de las cuales podemos decir que es exclusiva de los pueblos, indivisible, ilimitada y autónoma, pero su característica más importante es que se sitúa como un potestad superior a cualquier otra, que se encuentra sobre todo y sobre todos.

Rafael de Pina nos dice que la calidad de soberano que se atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior<sup>7</sup>. La Constitución Política por su parte establece lo siguiente:

**Artículo 39.** *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

**Artículo 40.** *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

**Artículo 41.** *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

Si los órganos están sujetos al orden supremo y por tanto están limitados a ejercer lo que específicamente se les asigna, como lo reconoce el artículo 41 al sujetarlos a la Constitución, queda claro que de ninguna manera pueden ser depositarios de la soberanía, sólo el constituyente tiene esa calidad, es así que los poderes de la Unión, legislativo, ejecutivo y judicial, únicamente cumplen con la norma suprema dictada propiamente por el propio pueblo.<sup>8</sup>

Es un poder supremo que no admite limitaciones del exterior en su propio orden normativo ni permite la existencia de una potestad jerárquicamente igual a la suya en su ámbito interno; la soberanía se materializa en un ordenamiento supremo, en una Constitución. La soberanía se considera inalienable, y por esa razón, nunca dejara de pertenecer al pueblo, además, no puede ser limitada, porque en ella debe radicar todas las facultades necesarias para constituir una sociedad en Estado y a los individuos que se encargan del gobierno son a los únicos que se les imponen limitaciones, controles y en su caso sanciones.

---

<sup>7</sup> PINA, Rafael de. Diccionario de Derecho. Pág. 457.

<sup>8</sup> GAMAS Torruco, José. Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 801.

Es por ello que en virtud de la distribución de competencias determinada en la Constitución, las autoridades adquieren facultades expresas para ejercer el poder público, así pues, el Estado, como titular del poder y organizado a partir de las bases que marca el orden supremo, poseen varias facultades cuyo ejercicio se deposita en los distintos órganos que lo conforman, de esta forma podemos concluir diciendo que la norma suprema es la creadora y organizadora del poder público y de los órganos que lo ejercen dotándolos de competencia.

El poder político se distribuye entre quienes llevan a cabo distintas funciones, en virtud de las cuales reciben su designación, así, tenemos de conformidad con la teoría clásica:

- A. El Poder Legislativo tiene como principal función elaborar las leyes que estructuran al Estado, a sus órganos, dotarlos de su regulación.
- B. El Poder Ejecutivo se encarga de ejecutar las normas, de proveer mediante la facultad reglamentaria a la correcta observancia de las leyes.
- C. El Poder Judicial resuelve controversias de carácter jurídico, se ocupa de vigilar y mantener la supremacía constitucional, interpretar y aplicar la ley.

Para concluir, la Constitución es la que madre de los órganos del Estado, determina sus competencias, además, los dota para su ejercicio de atribuciones y procedimientos congruentes con la norma suprema y otros ordenamientos jurídicos derivados de ella; así pues el poder político queda determinado dentro de una esfera jurídica superior o suprema.

Desde un punto de vista formal, todo poder previsto o regulado por la constitución es político, no importa que se trate de naturaleza económica, social, religiosa, etc.; se incorporara a esta en virtud de que tienen influencia en el poder político porque lo neutraliza, de todas formas la dominación política es en la medida de quien detenta, sea de hecho o de derecho y lo ejerce con fines públicos, deja de ser política en el momento que quienes desempeñan esas funciones públicas las encaminan a intereses privados.

### 1.3. - Clasificación Estructural-Funcional del Poder Político.

La separación categórica de las funciones que corresponden al ejercicio del poder político por los órganos instituidos para ese fin rebasa el plano teórico, en realidad se debe decir que el ejercicio exclusivo de una función da los poderes independencia y autonomía de voluntad y actuación, esto, trae consigo el equilibrio de poderes, por otro lado, la realización conjunta de actos constituyen un control básico sin el cual el Estado de Derecho es impensable, por ello es necesario que los órganos de poder se relacionen, que exista entre ellos un grado de interdependencia y de coordinación.

Los órganos se identifican con la función que realizan, de modo que las llamadas funciones o facultades materiales se adjudican a un órgano específico pero como se dijo anteriormente la Constitución no limita a los órganos a un rígido desempeño de sus funciones por eso la necesidad de operar el sistema con órganos flexibles de manera que cada uno tiene excepcionalmente asignada funciones que desde un punto de vista material no le corresponde. De ello se desprende

que un órgano realiza la función que lo define y le es propia *criterio material* y además otras cuya naturaleza es igual a las que materialmente definen a otro órgano *criterio formal*.<sup>9</sup>

Ahora bien la Teoría de la División de Poderes no se refiere sólo a la existencia de tres órganos sino al ejercicio de tres funciones, es decir, la función legislativa, la ejecutiva y la judicial, sin embargo, esta separación clásica de poderes no implica en lo absoluto que la función legislativa, corresponda exclusivamente al Poder Legislativo, sino que le pertenece preponderantemente, sin excluir por ello la posibilidad de que el Poder Ejecutivo las realice, o que el Poder Legislativo a su vez realice funciones que materialmente corresponden a otros poderes.

Sobre esta relación establecida en la Constitución, son vínculos que surgen en virtud de una asignación de funciones que se ejercitan conjuntamente y sólo la propia carta magna puede determinar las modalidades, que implican la facultad de determinados órganos para realizar funciones que materialmente le corresponden a otros, asimismo, la cooperación entre poderes evita su concentración en una sola mano y al mismo tiempo, cumple con la tarea de ser el equilibrio y limitación del propio ejercicio del poder, es así como mediante su regulación se establece un control efectivo y relevante, por el único hecho de encontrarse en una norma suprema. Esta forma de hacer más funcional el poder junto con la relación entre los poderes constitucionales, conforma los medios que vinculan y limitan a los órganos de poder no sólo entre sí sino también dentro de sí.

Se pretende separar los poderes pero que se mantenga entre sus titulares cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo la voluntad del Estado correría el riesgo de ser disgregada por los múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios, de tal modo que la separación completa de poderes llega finalmente al despotismo.<sup>10</sup>

El poder se estructura generalmente de manera tripartita, de acuerdo con las funciones que primordialmente le son atribuidas, entre el Poder Legislativo, que a su vez puede distribuir sus funciones entre dos cámaras, el Ejecutivo es unipersonal y se deposita en un Presidente, Canciller o Primer Ministro, quien es auxiliado por un Gabinete, un Vicepresidente o Asamblea, y el Poder Judicial, que se ejerce a través de un complejo aparato jurisdiccional compuesto por Ministros, Magistrados y Jueces en función de la instancia o materia de que se trate.

Las principales atribuciones de cada uno de los órganos, conforme al derecho constitucional moderno, se estructuran de la siguiente manera:

### *1.3.1. - El Poder Legislativo.*

---

El Poder Legislativo, en primer lugar, es un poder deliberante, no obstante, este poder realiza otras funciones, de las cuales la más importante es la legislativa, que normalmente realizan ambas cámaras separadamente pero de manera sucesiva, es por ello que la discusión sobre el beneficio de una ley es indispensable para el desarrollo de su principal actividad, a pesar de esto, existen otras funciones que ejercitan las Cámaras de manera separadas, agotándose en dicha cámara la facultad correspondiente, referentes a asuntos internos, de organización y funcionamiento de la

---

<sup>9</sup> Ibídem. Pág. 803.

<sup>10</sup> LANZ Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 104.



Cámara misma, o a facultades que por razones especiales le fueron atribuidas a una Cámara únicamente.

De tal modo que la representación es una de sus principales características; es el órgano que representa la voluntad del pueblo, por lo que para poder llegar a una comunidad de acuerdo entre las Cámaras, cuando éstas deben actuar conjuntamente, se llevan a cabo debates, otra de las características relevantes del ejercicio de su función es la publicidad, en virtud de la cual se asegura a los gobernados, información relativa a las sesiones y sus resultados, dado que aquéllas generalmente son públicas.

Para la protección de los miembros del Poder Legislativo se establece la inviolabilidad de dichas personas por las opiniones expresadas en el cumplimiento de sus funciones lo que impide la intervención de otros órganos constitucionales. Además de legislar, realiza otros actos relativos al control del poder político, como otorgar autorizaciones, aprobar actos del propio Ejecutivo, resolver los problemas suscitados por ausencias del Presidente, y dirimir controversias de orden político entre los estados miembros de una Federación, y supervisar la política exterior del Presidente, ratificar los nombramientos hechos por éste, así como aceptar o rechazar las iniciativas de ley propuestas por el mismo.

El Poder Legislativo es, de acuerdo a la Constitución y por sus funciones, el órgano facultado para elaborar las leyes y controlar los actos del Poder Ejecutivo, tiene también facultades de orden político-administrativas relativas a la delimitación del territorio del Estado, así como facultades político-jurisdiccionales, de las que el desafuero y el juicio político.

### *1.3.2. - El Poder Ejecutivo.*

---

Como su nombre lo indica, este órgano tiene como fin, ejecutar la ley, hacerla efectiva, aplicarla y hacer que los órganos correspondientes la acaten. En virtud de ello debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley<sup>11</sup>, proporcionando los medios adecuados para ello, facultad que incluye la de expedir reglamentos, los cuales no deben contravenir ni sobrepasar la ley que reglamentan.

El Poder Ejecutivo también tiene facultades relacionadas con el proceso legislativo, es decir, puede presentar iniciativas de ley, así como promulgación y publicación, además de la facultad reglamentaria antes mencionada, la cual constituye una verdadera excepción al principio de división de poderes, dado que el Ejecutivo realmente legisla al expedir un reglamento.

Independientemente de las facultades legislativas enunciadas, al Poder Ejecutivo corresponden facultades de tipo administrativo, como realizar nombramientos, dirigir la política exterior; y el ejercicio de la acción penal y otras relativas a la seguridad del país.

El Poder Ejecutivo realiza diversas funciones que tienen como fin equilibrar al poder del Legislativo y controlar sus actos, impidiendo así que se convierta en un órgano superior que pudiera sobrepasar su esfera competencial, atribuyéndose mediante leyes facultades, que no le corresponden por disposición constitucional.

---

<sup>11</sup> Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 1.3.3. - El Poder Judicial.

---

Este órgano es el encargado de asegurar la eficacia del orden jurídico, sus funciones esenciales son limitar el poder y proteger de su abuso a los gobernados mediante la defensa de la Constitución y los derechos fundamentales. El Poder Judicial cuida que no sean violados los derechos de los gobernados, pero también que éstos respeten las normas, asimismo vigilará que las autoridades no invadan las esferas competenciales de otros. Generalmente sus órganos actúan a instancia de parte, dirimiendo conflictos suscitados, en ocasiones el Poder Judicial puede actuar autónomamente, estos casos deben estar especificados en la Constitución, la cual a su vez señalará el alcance de dicha facultad.

Otras funciones del Poder Judicial son, proteger los derechos de los ciudadanos, interpretar y aplicar la ley al caso concreto, constituirse en un poder equilibrador entre el Legislativo y el Ejecutivo, que observe sus esferas de sus competencias. Su función primordial es mantener la supremacía de la Constitución vigilando que se respeten los procedimientos de elaboración de las leyes, y subordinando el orden jurídico a la norma fundamental, esto último se deriva como obligación de la interpretación del artículo 133 constitucional, que establece la jerarquía de las normas en nuestro sistema jurídico:

**Artículo 133.** *Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la república, con aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.*

Lo anterior precepto ha sido objeto de diversas interpretaciones, puesto que no es en primera instancia claro, pues podría parecer que Constitución, leyes y tratados tienen la misma jerarquía, sin embargo, al ser la Constitución la norma reguladora de los procesos de creación tanto de leyes como de tratados internacionales, se concluye que en una escala de jerarquías la Constitución está en la cúspide.

Por consiguiente, de la relación jerárquica establecida obtenemos también la relación de validez de las normas del ordenamiento y la posibilidad de realizar un control de la legalidad y constitucionalidad de las normas, ya que la validez de las normas depende de su conformación a la Constitución. Por ser ésta la norma superior ningún acto normativo inferior a ella puede modificarla, su supremacía significa que todo acto contrario a la Constitución debe ser anulado, a través de los medios de control de la constitucionalidad que la propia norma suprema establece y por el órgano competente.

Lo anterior puede ser afirmado, porque el criterio de subordinación se encuentra en la norma que regula el procedimiento de creación de otra norma, y dado que la Constitución es la única norma que emana del Poder Constituyente y no existe otra que establezca su proceso de creación, esta es la norma suprema del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, y como diría Kelsen, podemos imaginar una relación de supra-subordinación entre la norma que contiene el procedimiento de

creación y la norma creada; aunque la relación jurídica que realmente se establece es la de validez.<sup>12</sup>

Sin embargo, el esquema tradicional de división de funciones ha sufrido una excepción en el sentido de que la Constitución, ha establecido órganos autónomos, estos órganos autónomos tienen un marco de atribuciones definidas, que se traducen en una barrera en el ejercicio de funciones pero es importante aclarar que es un límite, mas no un medio de control.

Las relaciones entre el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por lo que a control de los otros dos poderes se refiere se debe a que en un sistema presidencial, como el nuestro, el Ejecutivo tiene cierta preponderancia e independencia política en virtud de algunas potestades meta-jurídicas y la balanza de la lucha por el poder entre el Legislativo y el Ejecutivo, pero no necesariamente como consecuencia de la distribución competencial hecha por la Constitución.

En definitiva el poder de cada estructura constitucional debe ser al menos en teoría, igual o equivalente a los otros dos para mantener el equilibrio y evitar que un poder adquiera preponderancia respecto de los otros, así como tener las mismas posibilidades de efectuar actos que impliquen control del poder político.

#### 1.4. - El Poder como Objeto de Control.

---

Por lo que se refiere al termino poder en el presente trabajo, pretendemos referirnos exclusivamente al poder político, sin embargo, para poder evidenciar la necesidad de su control, comenzaremos este estudio desde sus orígenes, es decir y formas de ejercicio del poder, por lo que tomaremos en consideración el concepto inicial de poder, propuesto por Max Weber, para quien *el poder es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena.*

En cuanto a la noción general puede decirse que existen distintas modalidades de poder, tales como la fe, la religión, la fuerza física o psicológica, el poder del dinero o cualquier otro que pudiera llegar a tener influencia en la conducta humana, conviene reiterar que existen múltiples formas de poder resultantes de las diferentes funciones que cumplen sus detentadores en la sociedad como son:

- El poder económico, que pertenece a los detentadores de los medios de producción, quienes disponen de riqueza, permitiéndoles influir en el mercado y así influir en la voluntad de las personas dado que éstas participan en ese mercado;
- El poder ideológico, ejercido por quienes detentan los medios de comunicación o de propaganda política, por la Iglesia, etcétera, a partir de la difusión de sus ideas, pues la representación psicológica de éstas genera, indudablemente conductas, y;
- El poder político, basado en la posibilidad de ejercer la coacción, lo cual equivale a la aplicación de la ley misma.

Como puede verse, el poder no es producto de una causa concreta, pero históricamente han existido fuentes de legitimación de las cuales pudiera emanar, no obstante, ha tenido la necesidad

---

<sup>12</sup> HUERTA Ochoa, Carla. Óp. Cit. Pág. 32.

de ser limitados, de manera que directa o indirectamente se han visto regulados jurídicamente en mayor o menor medida.

El poder es indispensable si se le considera como una fuerza necesaria para ejecutar decisiones tomadas con autoridad, de modo que si la autoridad es un concepto relacionado al poder como la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre otros, y que está depositado en el ordenamiento jurídico en definitiva la autoridad es la legitimación de éste y fuente de su legítimo su ejercicio.

El termino de autoridad lo debemos entender como aquel que tiene el derecho a ordenar y ser obedecido, lo cual implica una relación de supra-subordinación, debemos distinguir lo anterior en virtud de que la autoridad, funcionario o servidor público tan como lo menciona el doctor Ignacio Burgoa: “los servidores públicos son en un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado lo personifican y realizan funciones dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos”.<sup>13</sup>

Podríamos decir que el poder es la facultad para realizar actos y tomar decisiones respecto de sí y de terceros, y que una vez contenidos en el ordenamiento jurídico se transforman en funciones atribuidas a sujetos específicos y que producen efectos jurídicos y por otra parte la autoridad es el sustento legítimo de dicho ordenamiento, por lo tanto, se puede decir que el poder político es la relación surgida entre quien goza de la autoridad o el don de mando y quienes acatan u obedecen, mismos que a su vez otorgaron a dicha autoridad el reconocimiento como legítimo, en consecuencia, la autoridad es una potestad, se le ha concedido un derecho por una fuente de legitimación para realizar actos de poder.

Hay que destacar que con la obediencia se inicia el reconocimiento de la facultad de ordenar y hacer cumplir a los gobernados, para lograr dicha obediencia es indispensable que la credibilidad en los gobernantes se mantenga, no obstante, aceptar la autoridad de un individuo o grupo de individuos que tiene el ejercicio del poder, ya sea por elección popular o por gobernar por derecho divino, no implica la obligación de obedecer mandatos notoriamente contrarios a la vida, la integridad o la libertad de las personas que conforman dicha sociedad.

En otras palabras, es una tendencia natural en la persona que ostenta el poder el desear acrecentarlo cada vez más, hasta sobrepasar los límites establecidos por la sociedad e incluso los correspondientes a la misma naturaleza humana, como son la vida y la libertad, ante esta arbitrariedad y el exceso de quien ejercita el poder, sería absurdo negar el derecho o facultad de los gobernados a poner por la vía jurídica un límite a dichos abusos o incluso a ponerles un fin.

Ante todo esto lo ideal sería recurrir a medios no violentos y racionales el dialogo antes que la revolución, para evitar una confrontación como aquella en que el pueblo se levante en armas, se debe buscar la manera de limitar el ejercicio del poder mediante el establecimiento de controles que garanticen el correcto funcionamiento de las limitaciones propuestas e impedir la posibilidad de incurrir en nuevos abusos del poder, en consecuencia, es necesario para el buen funcionamiento de un Estado, el poder debe ser controlado buscando formas de limitar su ejercicio y evitar su arbitrariedad, razón por la cual se ha establecido en la Constitución un conjunto de disposiciones encaminadas a limitar el poder, a asegurar derechos de los ciudadanos.

---

<sup>13</sup> BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 551.

Por ello es que las normas en una Constitución prevén que el pueblo tiene un derecho para modificar su forma de gobierno, tal como lo marca nuestra constitución en su artículo 39, lo anterior debe interpretarse como la facultad que tienen las personas competentes, representantes de ese pueblo, para reformar las disposiciones que regulan la forma de gobierno, de conformidad con los procedimientos previstos en la norma fundamental.

A través de la historia se han buscado formulas, hoy en día se han establecido en las constituciones un conjunto de disposiciones encaminadas a limitar el poder político, esto no significa que la constitución sea el único medio pero por su carácter de norma suprema es idónea para articular este sistema de control. Es natural la tendencia de querer aumentar el poder político pero con ello surge la necesidad de restringirlo puesto que si dicho poder no es controlado trae como resultado que degenera a quien lo detenta y corrompe la forma de gobierno. Montesquieu, afirmaba que *los príncipes que han querido hacerse tiranos, han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas.*

Tanto el despotismo como la tiranía son formas de gobierno que sirven a los intereses personales, fallando así a su fin, que es lograr el bien común por eso es que el poder político debe cumplir con una función social, que es lograr la realización de los intereses de la sociedad.

En definitiva el poder se manifiesta como una capacidad de dominación, misma que puede transformarse un concepto negativo y dañino, por lo anteriormente expuesto y por los numerosos ejemplos que las Constituciones modernas norman el ejercicio del poder y establecen los medios de acceso a él, así como límites y controles para su ejercicio.

Sabemos que el control es necesario por exigencia propia de la naturaleza del poder político para mantener su estabilidad. El control existe porque de otra manera sería posible atentar en contra de derechos fundamentales que deben ser protegidos, y no se puede permitir a los gobernantes ese ejercicio arbitrario del poder.

### 1.5. - Origen y Terminología de Control.

---

El termino control carece de una cualificación técnico-jurídica, sin embargo, en el lenguaje común tiene una diversidad de sentidos, por ello es necesario abordar el concepto de control, sin embargo, no es sencillo definirlo si se asocia como un medio de control parlamentario o de una institución representativa de los miembros del gobierno.

La palabra control proviene del término latín medieval *contra rotulum* de ahí paso al francés donde literalmente significa contra libro o libro de registro, que permitía contrastar la veracidad de los asientos de otros. El termino se amplió al de fiscalizar, someter, dominar. En el idioma ingles se refiere a dominio a diferencia del francés que significa comprobar. La Real Academia Española otorga a la palabra el siguiente significado, inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando.<sup>14</sup>

La Real Academia Española recoge los dos orígenes de esta palabra, con lo cual señala que es un galicismo por comprobación, inspección o registro, o de un anglicismo por dominio o supremacía.

---

<sup>14</sup> ARAGÓN Reyes, Manuel. Introducción a una Teoría Constitucional del Control. Pág. 55-56.

Pero también la misma contempla la expresión “controlar”, señalando que se trata de un galicismo por comprobar, revisar, intervenir o examinar” incluso autorizar, evaluar, y analizar. De tal forma que predomina el galicismo, por lo que consideramos que este es el significado que con más frecuencia debe utilizarse cuando se emplea el término control en el idioma español.<sup>15</sup>

Sabemos que para gobernar es necesario el poder, pero éste no debe sobrepasar los límites establecidos por el orden jurídico; por ello, una forma de equilibrar y respetar las esferas individuales de actuación es estableciendo límites a la autoridad, la finalidad de todo esto es impedir el abuso del poder o, cuando no se pueda evitar, imponer al infractor la sanción correspondiente y resarcir al afectado en la medida de lo posible.

Es una realidad de que como el concepto de poder es variado, así también, es el concepto de control en virtud de la diversidad de objetos que pueden ser sometidos a control, así como los tipos de control que pueden ser establecidos, por ello considero que el control es un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico, que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder y asegura la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano.

En ese mismo sentido se expresa Karl Loewenstein al sustentar que el fin del control político (refiriéndose a control de poder político), es poder exigir responsabilidad política, y existe cuando un detentador del poder da cuenta a otro del cumplimiento de la función que le han asignado. La responsabilidad es una de las formas fundamentales de sanción vinculada a mecanismos de control.<sup>16</sup>

Siguiendo este orden de ideas, también sostiene, al decir que el control consiste en la estructura misma de un gobierno constitucional, que en donde el poder se distribuye entre varios detentadores que participen en la formación de la voluntad estatal, hay control, explica asimismo las formas de llevar a cabo el control, pero no las define así; sólo indica que el mecanismo más eficaz de control es la atribución de funciones, agrega que la función de control debe ser distribuida entre todos los detentadores de poder para fortalecer las limitaciones mediante el control por cooperación entre órganos.<sup>17</sup>

El control significa que existen límites, instituciones y procedimientos de vigilancia y supervisión de los límites y además sanciones que pueden ser aplicadas por medios coactivos, pero la sanción no se debe entender como parte del control, no está al tanto de la observancia de la limitación, sino que corrige el abuso cometido. Por ello, se debe entender que la sanción es una consecuencia del acto que se pretende controlar, pero no pueden identificarse como la misma cosa.

En toda función de control existe una sanción como consecuencia jurídica, mas no como acto coactivo. Así, por ejemplo, tenemos la realización conjunta de una función, la responsabilidad política o la posibilidad de declarar un acto o norma nulos o inaplicables. La sanción como consecuencia jurídica, puede ser de premial o de castigo, para incentivar o desincentivar la realización de una conducta, es decir, no toda sanción va de la mano con un acto coactivo de

---

<sup>15</sup> PEDROZA de la Llave, Susana. El Control del Gobierno: “Función del Poder Legislativo”. Pág. 25.

<sup>16</sup> LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Pág. 70.

<sup>17</sup> HUERTA Ochoa, Carla. Mecanismos Óp. Cit. Pág. 41.

manera directa, porque el derecho no puede operar sólo a través del miedo, también debe generar la convicción de ser obedecido.

Las normas que carecen de sanción coactiva no dejan por ello de ser normas jurídicas puesto que pueden tener funciones diversas, pero sí podemos afirmar que toda norma tiene una sanción en el sentido de consecuencia jurídica. La cooperación, la responsabilidad y el control asegurado en la Constitución evitan el abuso del poder, ello implica que no es suficiente regular un sistema de control para garantizar la eficacia de las limitaciones al poder si no se establece un sistema de responsabilidades como sanción a la norma que limita, respecto de la sanción, se señalaba anteriormente que si bien es necesaria, el control no se reduce a ella, ni deja de existir por su ausencia, un sistema de control sin sanción sería aquel que impide completamente la realización de aquellas actividades que impliquen un abuso o extralimitación de la esfera competencial.

El control consiste en que ningún poder adquiera superioridad respecto de los otros, ni sus decisiones sean determinantes, sino que permanezcan en equilibrio, la función de control es evitar el abuso del poder o detener el poder que se ejerce arbitrariamente, el control debe ser ejercido por órganos imparciales, que no busquen únicamente incrementar su propio poder, debe controlar y siempre velar por el respeto a la Constitución y a los ordenamientos jurídicos que de ella emanen.

El derecho es el medio por el que se regula el control, las normas jurídicas establecen límites al poder político, determina las relaciones entre los órganos del Estado y elabora sistemas de control, por lo que podemos decir que el orden jurídico es un elemento fundamental del control, puede ser ejercido por la sociedad misma o por los órganos de poder, su objetivo es el poder político, que como lo hemos dicho antes, es la facultad de dirigir y ordenar una comunidad aun en contra de la voluntad de los gobernados, mediante actuaciones coercitivas, ese control se dirige hacia actos del Poder Ejecutivo y del Legislativo.

En cambio las limitaciones establecidas al ejercicio del poder son las normas jurídicas que indican hasta dónde puede llegar la posibilidad de actuación de los gobernantes y la forma en que se ejercen sus funciones; por lo mismo, los instrumentos de control se instituyen para supervisar su debido cumplimiento.

Debemos recordar que para que el control sea factible, es necesaria la atribución de funciones y la delimitación de facultades en el orden jurídico, la existencia de una interrelación de estructuras constitucionales, que faciliten el establecimiento de controles recíprocos entre los órganos para lograr el equilibrio entre poderes; otro elemento fundamental, es su finalidad, el control se instituye para evitar que la autoridad se exceda en el ejercicio del poder, y no permitir que abusen de sus facultades en perjuicio de los gobernados, manteniendo así el equilibrio de poderes.

En conclusión, podemos decir que el control del poder político es la facultad concedida a los órganos del Estado por el orden jurídico, para que en el curso de sus funciones y sus relaciones recíprocas, estén al tanto de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones.

## 1.6. - Controladores de Poder.

---

Habiendo determinado qué es el control del poder político, procederemos a analizar los distintos tipos de control que pueden darse, así como algunas de las clasificaciones propuestas, para poder encontrar la forma más eficaz de controlar el poder político.

La diversidad de medios de control puede deberse a múltiples causas, ya que puede ser por su modo de ejercicio político, jurídico o administrativo, pero su objetivo es común a todos al atender a la adecuación de los actos de los órganos a la norma jurídica que limita para evitar la comisión de abusos, esta variedad en los controles también puede deberse a que existen distintos objetos de control: normas jurídicas, actos del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o del Poder Judicial, al ser control de normas y actos se convierte en un control objetivo pero, puede de igual forma tratarse un control subjetivo respecto de individuos.

Podemos mencionar una clasificación más en la doctrina que se refiere a la naturaleza del órgano que ejerce el control de constitucionalidad.

### 1.6.1. - Clasificación de Jellinek y Loewenstein.

---

Jellinek<sup>18</sup> hace una clasificación distinta del control a partir de su conformidad con el orden jurídico establecido:

**Controles generales y difusos.** Son aquellos que no están institucionalizados, y por lo mismo corresponden a las limitaciones no institucionalizadas, lo cual no implica que no sean efectivas. Son, por ejemplo: la prensa, la opinión pública y los controles sociales no “institucionalizados”.

**Controles institucionalizados.** Éstos a su vez pueden ser jurídicos: es control de carácter objetivo que se efectúa de acuerdo con razones jurídicas, de manera necesaria y por un órgano independiente (en su actuación y función de control) e imparcial (que no busque satisfacer intereses propios al ejercitar el control); o políticos: éstos son de carácter subjetivo y de ejercicio voluntario (en contraposición a obligatorio), se encuentran a cargo de superiores jerárquicos o de aquellos que de alguna manera se hallan investidos de mayor autoridad.

Loewenstein<sup>19</sup> ha clasificado su ámbito de actuación en controles verticales y horizontales.

**Verticales,** son modos de acción entre los Poderes instituidos y la sociedad, como el federalismo, las garantías individuales y el pluralismo, entre otros, dados cuando la sociedad se enfrenta al Estado.

**Horizontales,** operan dentro del aparato estatal, y se subdividen en:

- **Controles Intraorgánicos,** que son controles internos que se articulan dentro del órgano mismo.

---

<sup>18</sup> JELLINEK, Giorgio, citado por HUERTA Ochoa, Carla. Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político. Pág. 42-43.

<sup>19</sup> LOEWENSTEIN, Karl. Óp. Cit. Pág. 232 y 233.



- **Controles Interorgánicos**, éstos funcionan entre los distintos órganos estatales de manera recíproca, y a través de la cooperación se evita la concentración de facultades y el bloqueo de actuación entre Poderes. Por ello es importante considerar la incompatibilidad de funciones como otra forma de control necesaria.

En un sistema político democrático, según Loewenstein<sup>20</sup>, hay cuatro tipos de controles interorgánicos, función que se reparte entre los detentadores del poder:

1. Del Ejecutivo al Legislativo.
2. Del Legislativo al Ejecutivo.
3. Del Judicial hacia el Legislativo y Ejecutivo, y
4. Del electorado hacia los tres Poderes.<sup>21</sup>

A pesar de actuar en ámbitos distintos, los controles horizontales necesitan complementarse con los verticales, que son los que mantienen el contacto con la realidad política y social, ya que siempre se adecuan a los cambios de la vida diaria; en cambio, los horizontales son permanentes, y para reformarse deben pasar por un complejo procedimiento jurídico.

### 1.6.2. - Por Órgano Político.

---

En resumen las características del sistema político de control constitucional son las siguientes:<sup>22</sup>

1. La preservación de la ley se encomienda, bien a un órgano distinto de aquellos en quienes se depositan los tres poderes del Estado, o bien se confía a alguno de estos<sup>23</sup>;
2. La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano del control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la Constitución.
3. Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el órgano peticionario y aquel a quien se atribuye el acto o la ley acatados.
4. Las declaraciones sobre la inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes* o absolutos.

### 1.6.3. - Por Órgano Jurisdiccional.

---

Por el contrario, los atributos que peculiarizan al sistema jurisdiccional de tutela de la Constitución son los opuestos a los anteriores, a saber:<sup>24</sup>

<sup>20</sup> *Ibidem*. Pág. 253.

<sup>21</sup> En el caso de México el Poder Judicial no puede ser controlado por el electorado, dado que sus miembros no son electos por el pueblo).

<sup>22</sup> BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Pág. 155.

<sup>23</sup> Que se confiera el control a un órgano distinto al Legislativo, Ejecutivo o Judicial, como fue el caso del Supremo Poder Conservador, establecido en las Siete Leyes Constitucionales de 1836; aunque también puede encomendarse a alguno de ellos, como en el caso del Consejo Constitucional Francés.

<sup>24</sup> *Idem*.

1. La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartirla, o se ejerce por las autoridades judiciales en observancia del principio de la ley fundamental.<sup>25</sup>
2. La petición de inconstitucionalidad, incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley o acto de autoridad *stricto sensu* sufre un agravio en su esfera jurídica.
3. Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto (*lato sensu*) que se impugne, o bien dentro de los procedimientos judiciales comunes, la autoridad ante la que se ventilan, prescinde de la aplicación u observancia de la ley o acto *stricto sensu* que se haya atacado por inconstitucional por el agraviado.
4. Las decisiones que en uno y otro caso de los apuntados anteriormente emite el órgano de control, sólo tienen efecto en relación con el sujeto peticionario en particular, sin extenderse fuera del caso concreto en relación con el cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad.

Este sistema de control puede a su vez dividirse en dos, dependiendo del tipo de órgano jurisdiccional que realiza la competencia, puede ser:

**Tribunal Ordinario.** Se atribuye a determinados órganos del propio Poder Judicial, ya sea federal o local, los cuales además de sus competencias inherentes, tendrán una competencia especial para ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes; se le denomina control difuso o control por vía de excepción.

El control por vía de excepción supone que en determinado momento de la actividad jurisdiccional se suscita la posibilidad de aplicar una ley de contenido contrario al de una norma constitucional; el Juez, reconociendo que la ley en cuestión es anticonstitucional, se niega a aplicarla y dicta su resolución teniendo presente exclusivamente a la norma constitucional, como si la ley en cuestión no existiese

**Tribunal Especial.** El control se realiza por un órgano especial que puede no ser un órgano del Poder Judicial, pero es un tribunal creado para ejercer una función específica, y se diferencia de los demás tribunales en razón de su competencia, que es el control de la constitucionalidad de las leyes; éste es el caso del control concentrado o control por vía de acción.

El control por vía de acción entraña el ejercicio de una acción que provoca la tramitación de un juicio autónomo encaminado a obtener de una autoridad una decisión resolutoria en relación con la persona a quien dicha ley o acto causa agravio.

De las distintas características de control que acabamos de observar, podemos concluir que se trata de dos conceptos que si bien coinciden en sus objetivos genéricos, son totalmente diferentes en cuanto al sujeto que solicita la declaración de inconstitucionalidad, al procedimiento seguido al respecto y a los efectos de las resoluciones correspondientes.

---

<sup>25</sup> Su principal característica radica en confiar a los jueces el control de la constitucionalidad. Esto representa que la atribución de la función controladora de la constitucionalidad a un órgano que se caracteriza por el ejercicio de la función judicial, es decir, la resolución de conflictos y la interpretación de las normas. Dicho órgano judicial goza, de una independencia, imparcialidad y conocimiento del ordenamiento jurídico, convirtiéndose en un el órgano idóneo, se realiza bajo las normas de un verdadero proceso y con estricto apego a la Constitución.

#### 1.6.4. - Por Órgano Neutro.

---

Se refiere en el contexto jurídico constitucional a que es un órgano que no es ni político ni jurisdiccional

Octavio A. Hernández en su *Curso de Amparo* nos dice que es el realizado por el Estado a través de uno de sus órganos constituidos, que ejerciendo las funciones atribuidas dentro de su competencia, esencialmente actos políticos, como la disolución del Parlamento, promover plebiscitos, refrendar y promulgar leyes, etcétera, lleva a cabo una actividad que no es de imperio, sino simplemente mediadora, tutelar o reguladora de la vida jurídica del país<sup>26</sup>.

Aunque se haya establecido que este órgano neutro de alguna manera existe en nuestro Sistema Jurídico Mexicano a través de algunas Instituciones cuya función estriba en vigilar o impedir que se viole la Constitución, el doctor Burgoa establece que los sistemas de control en que los órganos del estado prescindan de su naturaleza intrínseca, tienen atribuciones para anular leyes o actos de autoridad contrarios a la Constitución, sin que tales sistemas se manifiesten en un conjunto de facultades a favor de ciertas autoridades o funcionarios públicos que tiendan a asegurar su cumplimiento u observancia, pero sin invalidar acto alguno del poder público.<sup>27</sup>

#### 1.6.5. - Por Órgano Mixto

---

La defensa de la Constitución se efectúa por medio de un órgano cuya naturaleza es de origen político y judicial, o bien, por la acción conjunta de un órgano político y uno judicial, de tal manera que parte de la Constitución es defendida políticamente frente a ciertos actos de autoridad y parte, judicialmente, frente a otra clase de actos.

#### 1.6.6. - Por su Temporalidad.

---

**Previo o Preventivo.** Se verifica antes de la realización del acto, puede ser ejercido por un órgano judicial, por un órgano político, o bien podría ser realizado por el Poder Legislativo antes de la emisión o reforma de una norma, a través de comisiones u órganos internos de control, pues en este caso se establece un autocontrol de la norma fundamental

**Posterior.** Éste se lleva a cabo cuando el acto ya se ha consumado y se va a remediar un conflicto suscitado por el ejercicio excesivo de facultades, por lo general el control se realiza mediante la anulación de los efectos que causan perjuicio mediante el amparo. El control puede referirse tanto a actos como a leyes; sin embargo, no en todos los sistemas jurídicos se siguen los mismos procedimientos (en unos procedería la anulación total o parcial de los efectos, en otros probablemente la derogación de la ley). Este tipo de control generalmente se ejerce por vía de acción, es decir, a petición del perjudicado.

---

<sup>26</sup> Sistema que procede del pensamiento jurídico europeo de Benjamín Constant en *Curso de Política Constitucional*, que justifica al órgano neutro dentro de las monarquías constitucionales, quienes lo depositan en el Jefe de Estado.

<sup>27</sup> *Ibidem*. Pág. 167.

### 1.6.7. - Por sus Efectos.

---

El control de la constitucionalidad puede dividirse en dos categorías dependiendo de los efectos que producen las resoluciones de los tribunales, los cuales pueden ser

**Relativos**, la resolución solamente surte efectos entre las partes, éstas solamente vinculan a la autoridad que realizó el acto que ha sido impugnado, puesto que sólo tendrá efectos para la persona que ha interpuesto el recurso y respecto de aquello que se haya considerado violatorio de los derechos fundamentales.

**Generales**, se trata de una resolución de inaplicación o de nulidad de la norma declarada inconstitucional, respectivamente vincula a todas las autoridades, aun aquellas que no intervinieron en el acto, y puede configurarse como un deber general de no aplicación, o como una declaración de nulidad, dependiendo de si se trata de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad.

## 2. - SISTEMAS DE GOBIERNO CONTEMPORÁNEOS.

---

Cuando se utiliza el vocablo régimen se hace referencia a un método o sistema de proceder de un gobierno, por lo que al utilizar la palabra régimen político significa el sistema o forma de gobierno que caracteriza a un Estado.

Un sistema político, como conjunto de poderes públicos y de organizaciones sociales de diversa índole, se manifieste como un conjunto complejo de procesos sociales y de relaciones funcionales dadas entre los elementos que lo integran.

El politólogo Maurice Duverger en su libro *Introducción a la Sociología de los Regímenes Políticos*, piensa que un régimen político es una cierta combinación de un sistema de partidos, de un modo de escrutinio, de uno o más tipos de decisión, de una o más estructuras de presión, etc., y para analizar las combinaciones realizadas es necesario disponer de análisis validos de los diversos elementos combinados.<sup>28</sup>

Para analizar los diversos sistemas políticos que existen en los diversos países deben satisfacer dos condiciones<sup>29</sup>:

1. Que se aplique a sociedades muy diversas inclusive en aquellas (*sociedades arcaicas*) que no posean algún órgano político específico.
2. En cada una de estas sociedades debe permitir señalar los elementos del sistema político y distinguirlos de los otros sistemas sociales.

En pocas palabras podemos diferenciar que un régimen político es una visión concreta de la realidad política mientras que un sistema político es una visión abstracta, dando en el primer caso

---

<sup>28</sup> VÉASE, Duverger Maurice. *Introducción a la Sociología de los Regímenes Políticos*

<sup>29</sup> LAPIERRE, Jean. Citado por BERLÍN Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Pág. 106.

a una interpretación empírica y en el segundo a una interpretación teórico-formal. El concepto de régimen político abarca las estructuras y actores en un Estado sino también su comportamiento y funcionamiento.<sup>30</sup>

De acuerdo con lo antes mencionado podemos analizar los diversos regímenes políticos, agrupándolos en los denominados monocráticos y parlamentarios y saber el significado de cada uno como un principio a su entendimiento.

## 2.1. - Sistema Parlamentario.

---

### 2.1.1. - Concepto.

---

En contraste con los regímenes monocráticos, las formas democráticas contemplan la representación efectiva del electorado, una relación entre los organismos ejecutivos y representativos, lo cual permite su cohabitación. En el sistema parlamentario, es un mecanismo en el que la elección del gobierno (*Poder Ejecutivo*) emana del Parlamento (*Poder Legislativo*) y es responsable políticamente ante éste. A esto se le conoce como *principio de confianza política*, en este sentido los poderes legislativo y ejecutivo están estrechamente vinculados, dependiendo el ejecutivo de la confianza del parlamento para subsistir.

Pretende que se establezca una colaboración entre poderes, una relación flexible entre el ejecutivo y el legislativo. El gobierno parlamentario aunque tenga variadas características siempre va a poseer a un ejecutivo dual, parlamento, gabinete ministerial y responsabilidad política.<sup>31</sup>

En el caso del sistema parlamentario, la separación o división de poderes se encuentra atenuada, implantándose un régimen de colaboración entre poderes, en este caso, las facultades de control se encuentran muy desarrolladas, y los poderes del Estado se pueden afectar mutuamente, inclusive, por ejemplo, el Poder Ejecutivo puede disolver al Parlamento o éste puede censurar a miembros del Ejecutivo y obligarlo a renunciar, estas facultades buscan evitar la hegemonía de un órgano sobre los otros y conseguir el equilibrio.

Para Manuel Jiménez de Parga, apunta que suelen distinguirse tres regímenes parlamentarios, donde encontramos una asociación pero al mismo tiempo una diferenciación de funciones:<sup>32</sup>

- *Parlamentarismo Dualista*. Otorga al Jefe de Estado poderes políticos importantes; un gabinete lo pone en relación con las Cámaras. Los Ministros deben contar con la confianza del Jefe de Estado y con la del Parlamento; las funciones se reparten de acuerdo con el principio de equilibrio de poderes.
- *Parlamentarismo Monista*. Es una solución política que asigna las funciones políticas más importantes a las cámaras y al gabinete. El Jefe de Estado queda como magistratura moral.

---

<sup>30</sup> BERLÍN Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Pág. 105.

<sup>31</sup> FIX-Zamudio, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Pág. 275.

<sup>32</sup> BERLÍN Valenzuela, Francisco. Óp. Cit. Pág. 117.

el Gobierno es una emancipación de Parlamento; las cámaras pueden aprobar mociones de confianza; el gabinete dispone a su vez de la disolución.

- *Régimen de Gabinete*. Es en principio un *parlamento monista*, pero el Gabinete es una representación de la mayoría de las cámaras; las mociones de censura son prácticamente imposibles y los votos de confianza se ganan de antemano, por lo que hay un mayor entendimiento entre la mayoría parlamentaria y el gabinete.

### 2.1.2. - Antecedentes.

---

La creación del Parlamento Inglés obedeció a las presiones reiteradas de los burgueses sobre el Rey para que este respetara los derechos de sus súbditos, los nobles formaron un consejo con el nombre de *Witenagemot*, el cual ya se enfocaba a actividades legislativas y de control real.

Después de la conquista normanda por Guillermo el Conquistador por el año 1066, se denominó *Gran Consejo (Consilium Ordinarium)*, formado únicamente por delegados del Rey, entre sus atribuciones estaban controlar los impuestos, homologar las leyes que expidiera el Rey, y fungir como alto tribunal del reino. A consecuencia de la *Carta Magna* de 1215, pues los nobles incorporados al representaron al pueblo londinense un premio por su ayuda en la limitación de la autoridad real.

Bajo el reinado de Eduardo I se estableció definitivamente el parlamento de control del poder del Rey y como asamblea legislativa, habiéndose integrado por los representantes del pueblo (comunes), de la nobleza (lores) y del clero.

En la época de Eduardo III, los comunes los nobles y el clero se separaron para formar dos cámaras tradicionales. Durante la guerra de los cien años, el poder del parlamento aumento en vista de la necesidad que tenía el monarca de solicitar autorización para cobrar impuestos y hacerle frente al conflicto. En el siglo XV las reuniones del parlamento fueron más frecuentes, sin embargo, en la dinastía Tudor, el parlamento se vio debilitado frente a la corona por la gran influencia que esta tuvo sobre ellos.

En 1603 la lucha entre el parlamento y el Rey se agudizó a tal extremo que en la época Carlos I se generó una guerra civil en la que ganaría el partido popular de Oliverio Cromwell, quien proclamó la república en 1649, gobernada por un consejo ejecutivo del que fue principal miembro. Cromwell se convirtió en una especie de dictador, disolvió el parlamento por una asamblea que el mismo manejó a tal grado que se le ofreció la corona de Inglaterra misma que rechazó pero sí constituyéndose como *lord protector* de su país. Restaurada la monarquía con Carlos II, se creó el gabinete dentro de régimen gubernativo inglés como un cuerpo de ministros dirigidos por el parlamento y responsables ante él.

Por último, este órgano se convirtió en el depositario de la soberanía mediante dos importantes leyes, el *Bill of Rights* de 1689 y el *Act of Settlement* de 1701, que establecieron el principio que en derecho al trono depende del reconocimiento parlamentario, con los *Whig* y los *Tories*, el Rey se apoyaba en estos últimos, a pesar de lo anterior el Rey conservaba la posibilidad de removerlos libremente. Con el reinado de Jorge I se dio un giro en la dirección del gobierno británico, su

precario dominio del idioma inglés y sus ausencias del territorio lo llevaron a delegar funciones en algunos de los integrantes del Consejo Privado y del Gabinete<sup>33</sup>

El puesto que el Primer Ministro desarrollaba durante el siglo XVIII no era un título oficial durante esos años; estaba asociado con el puesto oficial de *First Lord of the Treasury (Primer Lord del Tesoro)*.

A partir de 1721 hasta 1742, se tuvo en Robert Walpole al *primer* Primer Ministro de Inglaterra, durante un largo periodo. El título de Primer Ministro se mencionó la primera vez en un documento oficial en el Tratado de Berlín de 1878, del Primer Ministro Benjamín Disraeli. El título fue reconocido oficialmente en 1905. La primera persona que fue llamada oficialmente como Primer Ministro fue *Sir Henry Campbell-Bannerman*.

No obstante transcurrieron doscientos años hasta que en 1917, en una Ley del Parlamento, se mencionó por primera vez al Primer Ministro. La historia del Parlamento Ingles abarca muchos siglos hasta la época actual, y a partir del 1911 dicho órgano permanece integrado por la cámara de los lores y la de los comunes.<sup>34</sup>

### 2.1.3. - Características.

---

Entre las características del sistema parlamentario podemos encontrar las siguientes.<sup>35</sup>

- Los miembros del gabinete (Gobierno, Poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento (Poder Legislativo).
- El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman las mayorías parlamentarias.
- Un Ejecutivo dual, en el cual coexisten, en primer término, un Jefe de Estado quien cuenta con atribuciones puntuales y en general muy restringidas, y obra como mediador de los problemas políticos y es irresponsable políticamente; y un Jefe de Gobierno, que funciona a través de un órgano colegiado llamado Gabinete o Consejo de Ministros a cuya cabeza se encuentra el llamado Primer Ministro.
- En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se le suele denominar Primer Ministro
- El Gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria, por un desacuerdo entre el propio gobierno o la asamblea.
- La administración pública está encomendada al gabinete, pero este se encuentre sometido a la supervisión del parlamento
- Existe entre el parlamento y el gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al Gobierno ya sea a uno de sus miembros o al Gabinete como unidad, además, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual este se ve obligado a dimitir; pero el gobierno tiene la atribución de pedirle al Jefe de Estado que disuelva al Parlamento.

---

<sup>33</sup> SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Pág. 372.

<sup>34</sup> NEWMAN, Robert. Citado por BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 730-731.

<sup>35</sup> CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Pág. 13-14.

#### *2.1.4. - Ventajas y Desventajas.*

---

Se menciona que el modelo parlamentario es el más democrático y exitoso tan sólo basta ver las sociedades donde opera, las cuales tiene un alto grado de desarrollo de cultura política, por lo que entre sus ventajas podemos encontrar las siguientes<sup>36</sup>.

##### *2.1.4.1.- Ventajas.*

###### *No Sujeción a Periodos Fijos y Cambios en el Gobierno.*

Por no estar sujeto el ejercicio del Poder Ejecutivo en cabeza del Primer Ministro a un término fijo, como sucede en el sistema presidencial, el Jefe del Gobierno puede continuar en su cargo mientras goce del apoyo mayoritario del Parlamento, o puede llegar a perder su mandato en cualquier momento, si una moción de confianza le resulta adversa.

Al ser el Parlamento el órgano democrático de más representación genuina de toda la nación, integrado por profesionales de la política, en ejercicio constante y cercano a los problemas de gobernabilidad y política pública, es el colectivo más indicado para juzgar el desempeño del Ejecutivo y sostener o cambiar gobiernos. Basta como ejemplo el siguiente; en el fin de la Segunda Guerra Mundial Wiston Churchill era la cabeza del Partido Conservador, sin embargo, hubo el cambio al Partido Laborista donde la cabeza fue Clement Attlee, otro ejemplo de cambio de partidos fue el de Margaret Thatcher como líder del Partido Conservador tomo el relevo el Partido Laborista.

Por el contrario, en el sistema presidencial, sujeto a periodos fijos, en el caso de ser necesario el cambio antes de que el periodo se cumpla, hay que acudir al cuartelazo y otros medios, todos ajenos a las fórmulas jurídicas, practicadas por las democracias parlamentarias. En estas, las crisis de gobierno son problemas de las cúpulas directivas de los partidos y los congresistas, no de la sociedad civil que, como elector primario, ha escogido sus representantes políticos que supone, y que evidentemente son más idóneos para hacer frente, precisamente, a estas tareas.

###### *Desaparece el Conflicto entre el Legislador y el Ejecutivo.*

Se ha señalado que el sistema parlamentario responde a los partidos, los fortalece y les da vida, mientras que la elección de Presidente, en nuestro sistema, se cumple mediante un voto de opinión sobre los candidatos, voto que es más personal que de partido.

En el sistema presidencial ambas elecciones, las de Congreso y Presidente, las cumple el mismo elector primario, el pueblo, generalmente en fechas distintas, y lo hace integrando dos poderes independientes que, por consiguiente, nacen enfrentados.

En el sistema parlamentario, en cambio, se hace una sola elección, la de la Asamblea Legislativa, Congreso o Parlamento, que escoge tanto al Jefe de Gobierno, desaparece así el enfrentamiento entre Legislativo y Ejecutivo, lo que redundo en mayor productividad gubernativa y permite

---

<sup>36</sup> LIVIO Caldas, Tito. Breve Examen de las Principales ventajas del Sistema Parlamentario. Pág. 1-4.



cumplir mandatos de gobierno con programas de partido, que son, precisamente, por los que ha votado el elector primario. Es otra razón que explica el fortalecimiento y responsabilidad que ostentan los partidos en los regímenes parlamentarios.

#### *Eliminación de Incompatibilidades entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.*

En los regímenes presidenciales, las tareas de Jefe de Estado y las de Jefe de Gobierno las ejerce una sola persona física, lo cual representa evidentes incomodidades e incoherencias.

Entre las primeras, tenemos que el Jefe de Gobierno, normalmente agobiado de trabajo y responsabilidades, está obligado a representar al Estado en infinidad de formalismos y actos protocolarios, que lo distraen, le quitan tiempo y le crean tensiones. Entre las segundas, se dan verdaderas incompatibilidades entre funciones propias del Jefe de Estado, persona que simboliza y representa la unidad nacional sin banderas partidistas, y funciones del Jefe de Gobierno con la bandera de su partido.

Este, escogido por un partido político, no representa sino una parte de la nación en su condición propia de líder de partido o bancada, ejerciendo como cabeza de gobierno. En el sistema parlamentario estas funciones son ejercidas por dos personas físicas, una como Jefe de Estado y otra como Jefe de Gobierno, fórmula que resuelve algunas problemáticas planteadas.

#### *Oposición Responsable y Constructiva.*

En el sistema parlamentario el segundo partido en número de bancas posee el potencial de constituir gobierno, cuando el que esté al mando lo pierda por una votación adversa de confianza, con esta perspectiva el segundo partido se constituye en bloque contrario, pues su jefe de bancada es, obviamente, candidato para Primer Ministro, este caso se repite con otros parlamentarios, miembros destacados de este segundo partido, candidatos para los distintos despachos ejecutivos, según la especialidad y vocación de cada cual.

Así las citaciones de Ministros, los debates y las críticas, se cumplen de manera dinámica y responsable, es una oposición constructiva porque la adelantan los mismos parlamentarios que, en su especialidad, son quienes podrán ser los titulares de los despachos cuyas ejecutorias están cuestionando.

Esta oposición está lejos de la oposición irresponsable que pretenden esos jefes de partido sin otro afán que criticar para sobresalir y figurar en la noticias y negociar su voto, tan conocidos y sufridos por el sistema presidencialista.

#### *Actuación Óptima del Ejecutivo y de los Partidos Políticos.*

El sistema parlamentario, proporciona mayor fortaleza y eficiencia al Primer Ministro o Jefe de Gobierno, por la sencilla razón de que este manda con el respaldo mayoritario del Legislativo. Así no tendrá que perder tiempo, ni caer en la extenuante lucha de estar buscando el respaldo del Congreso para llevar a cabo su programa de gobierno, como sucede en el presidencialismo. Los partidos, por su parte serán más importantes, más responsables, mejor integrados y de mejor imagen pública.

El Parlamento, Congreso o Asamblea, es el escenario natural de los debates, el foro de la lucha política y democrática, un lugar donde se fortalecen, y definen los partidos políticos. La poca importancia del Congreso en el sistema presidencial, sometido al vulgar menudeo diario de los favores con el Ejecutivo, ha fomentado su satanización, lo que ha puesto en permanente tela de juicio la institución fundamental de la democracia.

#### 2.1.4.2.- Desventajas.

##### *Menos Democrático.*

Una de las principales críticas de muchos sistemas parlamentarios es que el Jefe de Gobierno es en casi todos los casos no elegido directamente por el pueblo, en un sistema parlamentario, el Primer Ministro es elegido por el legislador, a menudo bajo la fuerte influencia del partido. Por lo tanto, el candidato de un partido para el cargo de Jefe de Gobierno se conoce generalmente antes de las elecciones, posiblemente haciendo que la elección sea más, por la persona que por el partido que está detrás de ella. En un sistema presidencial, el Presidente suele ser elegido directamente por el electorado, o por un conjunto de electores, pero separado de la legislatura.

Los críticos de los sistemas parlamentarios señalan que las personas con un apoyo popular significativo en la comunidad, como si se pueden postular a la presidencia en un régimen presidencial, se les impide convertirse en Primer Ministro si no pueden ser elegidos por el Parlamento, ya que no hay opción de *correr al Primer Ministro*, como se puede postular a la presidencia en un régimen presidencial.

Además, los primeros ministros pueden perder sus puestos únicamente si pierden sus escaños en el Parlamento, a pesar de que todavía puede ser popular a nivel nacional. Los partidarios del parlamentarismo pueden responder diciendo que, como miembros del parlamento, los primeros ministros son elegidos en primer lugar para representar a sus mandantes electorales y si pierden su soporte, entonces en consecuencia, ya no tienen derecho a ser Primer Ministro

##### *Tenue Separación de Poderes.*

Otra de las críticas principales del sistema parlamentario radica precisamente en su supuesta ventaja: que no existe un organismo verdaderamente independiente para oponerse y vetar la legislación aprobada por el Parlamento, y por lo tanto ningún control sustancial sobre el Poder Legislativo, por el contrario, debido a la inherente falta de la separación de poderes algunos creen que un sistema parlamentario puede poner demasiado poder en el ejecutivo, que conduce a la sensación de que el legislativo y judicial tienen poco margen para administrar los controles en el ejecutivo.

### *Inestabilidad de la Administración.*

Aunque es posible tener un Primer Ministro poderoso, como Gran Bretaña, o incluso un sistema de partido dominante, los sistemas parlamentarios también son a veces inestables, donde las coaliciones inestables y los partidos minoritarios exigentes, voto de no confianza y las amenazas de esos votos, hacen difícil una gestión eficaz.

Aunque Walter Bagehot ha elogiado al parlamentarismo por permitir que una elección se tenga en cualquier momento, la falta de un calendario electoral definitivo puede ser desacertada. En algunos sistemas, como el británico, un partido gobernante puede programar las elecciones cuando se considera que es probable que lo haga bien, y así evitar las elecciones en los momentos de su impopularidad.

Así, por el momento racional de las elecciones, en un sistema parlamentario, una parte puede extender su imperio más allá de lo factible que en un sistema presidencial en funcionamiento. Este problema se puede aliviar en cierta medida por el establecimiento de fechas fijas para las elecciones parlamentarias. En otros sistemas la flexibilidad en el calendario de las elecciones parlamentarias evita que los períodos de estancamiento legislativo que puede ocurrir en un período determinado sistema presidencial

En los sistemas parlamentarios, el papel del hombre del Estado que representa al país en su conjunto, que generalmente no es ejecutivo y no partidista, va en posición independiente de la Cabeza de Estado.

## **2.2. - Sistema Presidencial.**

---

### *2.2.1. - Concepto.*

---

Los regímenes políticos donde encontramos el poder concentrado en un sólo hombre se le llaman monocráticos, pero no por eso vamos a confundir el régimen presidencial con otras denominaciones como son el absolutismo, tiranía y dictadura, donde el centro del poder gira alrededor de un sólo individuo.

El sistema presidencial es aquella forma de gobierno en el que, constituida una República, la Constitución establece una división de poderes entre el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, además de ser Jefe de Estado, es el Jefe de Gobierno, ejerciendo, una doble función porque le corresponden facultades propias del Gobierno, siendo elegido de forma directa por los votantes y no por el Congreso o Parlamento.

Los principales elementos del régimen presidencial es que el ejecutivo es monocéfalo, la legitimación del legislativo y el ejecutivo es compartida, es decir, proviene del voto popular y los mandatos de ambos poderes son por un periodo fijo.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> FIX-Zamudio, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador. Óp. Cit. Pág. 279.

El Presidente es el órgano que ostenta el Poder Ejecutivo mientras que el Poder Legislativo lo concentra el Congreso, sin perjuicio de las facultades que en materia legislativa posee el Presidente. En un sentido estricto el termino presidencialismo se manifiesta donde el Jefe de del Poder Ejecutivo es la figura preponderante en el régimen político debido a sus funciones y poderes que constituyen el centro de poder.<sup>38</sup>

### 2.2.2. - Antecedentes.

---

El sistema presidencial no es más que una expresión para referirse a un sistema de gobierno que nació en el siglo XVIII en los Estados Unidos, como una alternativa al sistema altamente rechazado como lo era la monarquía constitucional del Rey Jorge III de Inglaterra y su gobierno de gabinete.

En 1776, *las trece colonias* proclamaron su independencia y sentaron las bases para una república federal y once años más tarde aprobaron en 1787 su Constitución lo que lo convierte en el estado más antiguo y continuo como república federal.

Se integro un gobierno descentralizado federalmente bajo el control democrático de los ciudadanos. La creación de la presidencia al termino del siglo XVIII fue producto de la visión de los constituyentes, de una concepción democrática bajo el idea de la división de poderes además de la centenaria práctica política de los ingleses.

Esta ley fundamental configuro una nueva relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, que dio como resultado en régimen presidencial; por esta razón, se ha considerado que la constitución norteamericana estructura un sistema clásico, puro o por antonomasia.<sup>39</sup> Hamilton propuso un gobierno fuerte en manos de un sólo individuo, la idea provenía de la fuerza de la tradición de un sólo gobernador de las colonias americanas, sus tres características fueron:

1. Discrecionalidad en la toma de decisiones.
2. Eficiencia en momentos de emergencia, pues en tiempos de guerra sólo hay un comando.
3. Responsabilidad política efectiva en una persona y que no la diluya en un cuerpo colegiado.

Por su parte se sugirió que el poder se depositara en tres individuos porque esto ofrecía la garantía de limitar el despotismo de un sólo individuo que abusando del mismo se convertiría en una figura parecida al monarca. Estos 3 individuos debían ser oriundos de tres distintas regiones para equilibrar el antagonismo del norte contra el sur, según las ideas de Edmund Randolph y Hugh Williamson.

Finalmente la convención opto por el ejecutivo unitario, bajo el argumento de George Mason, de que no importa la cantidad de sujetos, sino los mecanismos para controlarlo habiendo establecido una república el Presidente podría excederse poco en sus atribuciones.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> BERLÍN Valenzuela, Francisco. Óp. Cit. Pág. 109.

<sup>39</sup> CARPIZO, Jorge. Óp. Cit. Pág. 15.

<sup>40</sup> GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. La Constitución de Apatzingan y el Poder Ejecutivo Colegiado en México. Pág. 82.

Si el marco general de la estructura presidencial estaba hecho, la verdadera institución presidencial que conocemos se fue forjando a lo largo de situaciones no previstas. El General Washington borro esos temores a la figura unipersonal del gobierno, pero Abraham Lincoln, en medio de una guerra civil, dilo sus actuales características al Ejecutivo norteamericano, por lo que muchos países latinos tomaron como modelo estas ideas.<sup>41</sup>

En el siglo XIX se convirtió en el centro vital del gobierno cuando Roosevelt amplio todas las facultades que explícitamente no le eran prohibidas por la Constitución y sus sucesores se encaminaron de la misma forma por lo que esta forma de gobierno se consolido tal y como lo había propuesto Hamilton.

### *2.2.3. - Características.*

---

Entre las características del sistema presidencial podemos encontrar las siguientes<sup>42</sup>:

- El Poder Ejecutivo es unitario, está depositado en un Presidente que es al mismo tiempo Jefe de Estado y de Gobierno
- El Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, aunque ambos provienen de una elección popular, salvo sus excepciones, el Ejecutivo tiene independencia frente al Legislativo.
- El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado, salvo aquellos nombramientos que están sujetos a la aprobación del cuerpo legislativo, por ejemplo, el Senado.
- Ni el presiden ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso, por lo que lo son solamente responsable ante la Constitución y el electorado.
- Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso
- El Presidente puede estar afiliado a un partido político, diferente al de la mayoría del Congreso.
- Tiene derecho a iniciar leyes o bien puede utilizar la facultad de veto.

### *2.2.4. - Ventajas y Desventajas.*

---

Los autores afirman en general cuatro ventajas básicas de los sistemas presidenciales por lo que lo hacen exitoso frente al sistema parlamentario, que como ejemplo más exitoso es la administración de los Estados Unidos de América, estas ventajas son las siguientes<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> MCGREGOR Burns, James. Gobierno Presidencial. El Crisol de la Soberanía. Pág. 21.

<sup>42</sup> CARPIZO, Jorge. Óp. Cit. Pág. 14.

<sup>43</sup> CÁRDENAS García, Jaime. Reforma Constitucional en México. Transición Política. Pág. 183-186.

#### 2.2.4.1.- Ventajas.

##### *El Mandato Directo.*

En un sistema presidencial, el Presidente de la nación suele ser elegido directamente por el pueblo, lo que para algunos hace que el poder del Presidente sea más legítimo que el de un líder designado de forma indirecta. Los partidarios del sistema presidencial establecen que el liderazgo proveniente de una elección popular es más democrático que aquel donde el órgano legislativo es quien designa, aunque se diga que el órgano legislativo fue elegido originariamente para gobernar.

Con la existencia de más de una opción electoral, los votantes en un sistema presidencial pueden indicar con mayor exactitud sus preferencias políticas, se afirma que el mandato directo de un Presidente hace que él sea más responsable. En el sistema parlamentario el Primer Ministro suele ser elegido por una mayoría de los representantes del pueblo.

El razonamiento de este argumento es que un Primer Ministro es protegido de la opinión pública por el aparato de estatal, y se necesitan varios requisitos para ser removido, los Presidentes no pueden normalmente ser removido del poder cuando sus políticas no reflejan los deseos de la ciudadanía.<sup>44</sup>

##### *Separación Notoria de los Poderes.*

Un sistema presidencial establece la presidencia y la legislatura como dos estructuras paralelas e independientes, se dice que esta forma de organizar el poder permite a cada estructura supervisar la otra y con ello impedir los abusos.

Según los partidarios del sistema presidencial, la falta de controles equilibrios del régimen parlamentario significa que la mala conducta de un Primer Ministro nunca puede ser descubierta. En un sistema parlamentario, el ejecutivo proviene de la legislatura, lo que hace menos probable una crítica de uno hacia el otro.

Los críticos responden que si la legislatura un sistema presidencial es controlada por el partido del Presidente, existe la misma situación. Los autores de esta idea dicen que un legislador del partido del Presidente se encuentra en la mejor posición para criticar al Presidente y a sus políticas siempre que lo estimen necesario, ya que un Presidente es inmune a los efectos de una moción de censura.

En los sistemas parlamentarios, la disciplina de partido es mucho más estricta, si un miembro parlamentario opositor critica públicamente al Ejecutivo o sus políticas de manera significativa, se expone a una perspectiva mucho mayor de perder la nominación de su partido, o incluso la expulsión del mismo. A pesar de la existencia de la votación de la censura, en la práctica, es muy difícil de detener a un Primer Ministro que ha tomado su decisión.

---

<sup>44</sup> En México por ejemplo, los presidentes sólo pueden ser removidos por un juicio político juicio por "Delitos y Faltas Graves", mientras que normalmente los Primeros Ministros pueden ser destituidos si se falla en una Moción de Confianza.

En un sistema parlamentario, en caso de una importante legislación propuesta por el Primer Ministro o de su gabinete sea rechazada por la mayoría de los miembros del parlamento, entonces es considerado como un voto de no confianza, el actual gobierno debe renunciar o convocar a nuevas elecciones para ser respaldados, una consecuencia que las bancadas opositoras no están dispuestas a tolerar.

#### *Velocidad en la Toma de Decisiones.*

Algunos argumentan que un Presidente con amplios poderes por lo general puede adoptar los cambios rápidamente, sin embargo, otros arguyen que la separación de poderes hace más lento el sistema.

Algunos de los partidarios de los sistemas presidenciales afirman que pueden responder más rápido a las situaciones emergentes que los parlamentarios. Un Primer Ministro cuando lleva a cabo una acción necesita conservar el apoyo de la legislatura, pero un Presidente está menos constreñido a esta situación.

Otros partidarios de los sistemas presidenciales a veces discuten en la dirección opuesta, diciendo que los sistemas presidenciales pueden retrasar la toma de decisiones. Un gobierno dividido, donde la presidencia y la legislatura están controladas por diferentes partidos, garantiza contener los excesos de ambas partes, y apegarlos a los dos partidos en la legislación.

#### *Estabilidad en la Gestión.*

Un Presidente, en virtud de un plazo fijo, puede proporcionar más estabilidad que un Primer Ministro que puede ser removido en cualquier momento.

Aunque la mayoría de los gobiernos parlamentarios pasar largos períodos de tiempo sin un voto de no confianza, han experimentado todas las dificultades de mantener la estabilidad. Cuando los sistemas parlamentarios presentan varias facciones, los gobiernos están obligados a depender de las coaliciones, como lo hacen en los países que usan un sistema de la representación proporcional.

Muchas personas consideran que los sistemas presidenciales son más capaces de sobrevivir a las situaciones de emergencia. Un país bajo una situación extrema debe ser dirigido por un Presidente con un plazo fijo que un Primer Ministro susceptible a ser removido.

El hecho de que las elecciones están fijadas en un sistema presidencial es considerada como una revisión de los poderes del Ejecutivo, en contraste los sistemas parlamentarios, que a menudo permiten al Primer Ministro a convocar elecciones cuando lo considere oportuno y orquestar su propio voto de no confianza, cuando su nivel de popularidad esta alto para seguir conservando su puesto, para desalentar este tipo de oportunismo, se obliga al Ejecutivo a operar dentro de los límites de su periodo y no modificarlo para satisfacer sus propias necesidades. Teóricamente, si la administración de un Presidente ha tenido un impacto positivo en su país, entonces es probable que el candidato de su partido sea elegido para un nuevo mandato en el cargo.

Los críticos afirman en general tres inconvenientes básicos de los sistemas presidenciales, los cuales han sido desastrosos ejemplos en los sistemas presidenciales de América Latina mayoritariamente.

#### 2.2.4.2.- Desventajas.

##### *Tendencia hacia el Autoritarismo.*

Algunos estudiosos dicen que el presidencialismo no es constitucionalmente estable, porque ha caído en el autoritarismo en casi todos los países se ha intentado. Las constituciones que sólo requieren el apoyo de una mayoría relativa se dice que son especialmente adversas, porque el poder puede depositarse en una persona que no goza de apoyo de la mayoría de la población.

Por otra parte, una vez elegido un Presidente no sólo puede marginar la influencia de otras partes, puede excluir también a las facciones rivales de su propio partido. El Presidente así puede descartar aliados durante su administración. De ganar la presidencia es un ganador se lleva todo, premio de suma cero.

Juan Linz sostiene en obra *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?, la crisis del presidencialismo*; que el peligro de que la suma cero elecciones presidenciales plantean se ve agravada por la rigidez de plazo fijo del Presidente en el cargo, ganadores y perdedores están claramente definidos para todo el período del mandato presidencial... los perdedores tienen que esperar cuatro o cinco años sin acceso al Poder Ejecutivo y el clientelismo. El juego de suma cero en los regímenes presidenciales aumenta las expectativas de las elecciones presidenciales y agrava inevitablemente su asistente y la tensión de polarización.<sup>45</sup>

Un Primer Ministro que no tiene de una mayoría en la legislatura tendrá que formar una coalición o bien, liderar un gobierno de minoría, si el Primer Ministro encabeza un gobierno de mayoría, debe regir dentro de las limitaciones determinadas por los miembros de su partido, un Primer Ministro en esta situación que tiende a menudo al riesgo primero, de perder el liderazgo del partido y segundo, que su partido pierda las próximas elecciones.

Algunos autores sostienen que los sistemas presidenciales tienen dificultades para mantener las prácticas democráticas, teniendo en cuenta que el presidencialismo se ha deslizado hacia el autoritarismo en muchos de los países en los que se ha aplicado, donde los Presidentes han ignorado al Poder Legislativo por completo. Esto ha tenido lugar en las culturas políticas que no se conducen democráticamente, y donde los militares han tendido a desempeñar un papel destacado en estos países.

En un sistema presidencial, el legislativo y el Presidente tienen mandatos igualmente válidos desde el punto de vista público, sin embargo, a menudo no hay manera de conciliar el conflicto entre estas dos ramas de gobierno. Cuando el Presidente y la legislatura están en desacuerdo y por ende el gobierno no está funcionando efectivamente, empiezan a pensarse aquellas maniobras meta-constitucionales para romper el estancamiento.

---

<sup>45</sup> LINZ, Juan. citado por CARPIZO, Jorge. Nuevos Estudios Constitucionales. Pág. 291.



### *Separación de Poderes.*

Un sistema presidencial establece la presidencia y la legislatura, dos estructuras paralelas. Los críticos argumentan que esto crea estancamiento, y que reduce la rendición de cuentas al permitir que el Presidente y la legislatura de echar la culpa unos a otros.

Por último, muchos han criticado los sistemas presidenciales por su supuesta lentitud en responder a las necesidades de sus ciudadanos. A menudo, los frenos y contrapesos los hace difíciles en su accionar. El Ejecutivo se ve mermado por no tener la ley que necesita, y el legislador no actúa para evitar alguna clase de responsabilidad y por ello, el ejecutivo se convierte en no apto, ya que no puede ejecutar lo que estima pertinente.

Tal vez lo más absurdo del presidencialismo es que bajo este sistema no pueden cumplirse programas de gobierno ni programas partido, por los que ha votado el pueblo. En efecto, ni el Presidente, que es elegido, ni el partido que ha obtenido una mayoría puede cumplir sus ofertas electorales. El Presidente, porque tiene que negociar todos los días el incierto apoyo de los congresistas que en la práctica, hace imposible cumplir los programas, y los partidos porque, siempre estarán lejos de poder controlar al Ejecutivo para ver realizados sus objetivos políticos. Este defecto estructural del sistema presidencial lo obliga a ser falso con el electorado, y es lo que explica también la debilidad del Ejecutivo y sus problemas de gobernabilidad.

### *Impedimento en el Cambio de Liderazgo.*

Se afirma que la dificultad en la eliminación de un Presidente inadecuado antes de que su mandato haya expirado representa un problema significativo. Si un Presidente resulta ser ineficiente e impopular, si su política es inaceptable para la mayoría de sus compatriotas, él y sus métodos deben ser soportado hasta el momento viene una nueva elección. Dado que no hay manera legal de quitar a un Presidente impopular, muchos países han experimentado presidencial de golpes militares para eliminar a un líder que se dice que han perdido su mandato.

En los sistemas parlamentarios, los dirigentes impopulares pueden ser eliminados rápidamente por un voto de no confianza, un procedimiento que dé lugar a una válvula de liberación para la tensión política.

Eliminación de un Presidente a través de juicio político es un proceso dispuesto por la Constitución y se hace generalmente en un proceso muy difícil, en comparación, el proceso de eliminación de un Ejecutivo parlamentario se rige por un proceso relativamente simple. Si un Primer Ministro se recibe un golpe grave a su popularidad y se niega a renunciar antes de la próxima elección, entonces los miembros de su partido están en peligro de perder sus asientos en la próxima elección, de modo que otros miembros destacados del partido tienen un incentivo muy fuerte para iniciar un desafío al liderazgo con la esperanza de mitigar los daños a su partido. Muchas de las veces el Primer Ministro que enfrenta un serio desafío a resolver y salvar su reputación renunciando antes de ser formalmente removido.

Defensores de los sistemas presidenciales, en cambio, sostienen que esto puede servir para garantizar que los derechos no son pisoteados, evitando así la tiranía de la mayoría, y viceversa proteger a los derechos de la mayoría de los abusos de Poder Legislativo o ejecutivo.

### 3. - EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO Y SUS MATICES PARLAMENTARIOS.

---

Muchas veces se ha discutido por varios autores si el régimen presidencial en México es puro o no, a lo largo de nuestra historia constitucional algunas fracciones constituyentes le restaron supremacía mediante figuras propias del régimen opuesto, es decir el sistema parlamentario. Se le denominaron matices parlamentarios en la doctrina, porque si bien no eran las figuras exactas de sistema europeo tenían similitudes, sin embargo, se ha cuestionado si realmente operan o sólo son figuras que tiene parecido pero no un peso específico contra el Ejecutivo.

#### 3.1. - Suspensión de Garantías y Facultades Extraordinarias del Presidente para Legislar.

---

De conformidad con este artículo:

**Artículo 29.** *En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.*

El Presidente es el único facultado para solicitar al Congreso la Suspensión de Garantías, pero previamente debe tener el acuerdo, que en términos del artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está integrado por los Secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo y Procurador de la República. Esta disposición tampoco constituye un matiz parlamentario, en razón de que el consejo de ministros no es responsable políticamente ante el Congreso por la actitud que adopte, pudiendo el Presidente de la República remover libremente al funcionario que se niegue a aprobar la solicitud de suspensión.<sup>46</sup>

La similitud entre las situaciones previstas por el artículo 29 y 92, consiste en que ambas necesitan para su validez de la intervención de alguno o de varios Secretarios de Estado, pero en relación con el artículo 29, los secretarios deben asumir el carácter formal de la aprobación, además de que debe participar todo el gabinete como lo señala el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

---

<sup>46</sup> CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. Derecho Constitucional. Pág. 59.

### 3.2. - El Periodo de Sesiones.

---

Se ha pretendido creer que esta disposición equivaldría a la disolución del Parlamento que el Poder Ejecutivo puede realizar en un sistema parlamentario, sin embargo, este no es el caso de la disposición citada, ya que el Presidente, en funciones arbitrales, sólo decide sobre la fecha de terminación de los periodos de sesiones que constitucionalmente deben concluir. Si el Presidente de la Republica disolviera al Congreso, este acto podría considerarse como un golpe de Estado.

***Artículo 66.** Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.*

*Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.*

De lo anterior se puede señalar que la hipótesis contenida en el segundo párrafo del artículo 66 Constitucional, ha tenido diversas interpretaciones que pueden resumirse de la siguiente manera:

1. La que equipara la disposición en análisis, con la figura de **disolución del parlamento**, ubicando a esta interpretación en la materia de sistemas de gobierno como una característica del sistema parlamentario.
2. La que coloca al Presidente de la República en el papel de **árbitro o mediador en un conflicto** interno del Congreso. Esta interpretación es ubicada dentro de la teoría de división de poderes.
3. La que señala terminantemente a ésta facultad del Ejecutivo como una **facultad de control**, dentro de lo que se puede denominar pesos y contrapesos.

### 3.3. - Iniciativas de Ley.

---

*Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

*I. Al Presidente de la República;*

*II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y*

*III. A las Legislaturas de los Estados.*

Esta disposición otorga al Presidente la facultad de iniciar leyes o decretos, se considera que dicha disposición impregna un matiz parlamentario. A este respecto hay que advertir que aunque teóricamente el Presidente norteamericano no tiene esta facultad, si la ejerce en la práctica a través del *Congressman* o mediante el proyecto que anexa al informe anual que rinde al Congreso.<sup>47</sup>

La facultad de iniciativa del Ejecutivo es una manifestación más del sistema de coordinación de funciones y tampoco constituye un matiz parlamentario.

---

<sup>47</sup> *Ibidem.* Pág. 60.

### 3.4. - Ausencias del Presidente.

---

Hacen referencia los artículos 84 y 85 constitucionales, artículos que se refieren al modo de proveer al reemplazo del Presidente de la República cuando este falta. En el supuesto, compete al Congreso designar a quien debe reemplazarlo, queriéndose ver en este mecanismo un matiz parlamentario, ya que, en dicho sistema el Primer Ministro es nombrado de acuerdo con la mayoría parlamentaria.

Tal argumentación no repara en el hecho de que el individuo nombrado por el Congreso para cubrir la ausencia del Presidente, no es responsable ante el Congreso que lo designo, lo que si sucede en el sistema parlamentario.

**Artículo 84.** *En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.*

*Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del artículo anterior.*

*Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.*

**Artículo 85.** *Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.*

*Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.*

*Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.*

*Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.*

Hay algo remotamente parecido a lo que sucede cuando en el régimen parlamentario el gabinete es nombrado por acuerdo de la mayoría parlamentaria, sin embargo, el Ejecutivo no queda en términos del artículo 84 y 85 supeditado al Congreso, como el gabinete si lo está al Parlamento.

### 3.5. - El Refrendo.

---

Esta institución está prevista por el artículo 92 constitucional establece:

**Artículo 92.** *Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.*

El Refrendo presupone un acto relacionado y principal, el refrendo implica la simultanea concurrencia de dos voluntades concurrentes, a veces de distinto rango, cuyas determinaciones se manifiestan en la efectiva realización de un acto participado o complejo, que se expresan mediante el elemento formal de la aposición de la firma y del refrendo o contrafirma de las personas que en el mismo intervienen.<sup>48</sup>

Teóricamente las finalidades del refrendo son tres:

***Certificar la autenticidad de una firma.***

No hay en nuestro régimen jurídico que se oponga a esta finalidad. El Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos menciona lo siguiente.

**Artículo 13.** *Los Reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.*

*Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.*

Debemos mencionar que la intervención del Secretario del ramo no se agota únicamente en la modesta función de dar fe y validez de la firma del Presidente.

---

<sup>48</sup> CÁCERES, Gonzalo. citado por TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 255-256.

***Limitar la actuación del Jefe de Gobierno mediante la participación del Secretario de Estado.***

Conforme al artículo 92 de la Constitución la voluntad del Presidente no basta puesto que está ligada a la intervención del secretario del ramo, sin embargo, en México, una negativa de este tipo implicaría la remoción del secretario por desobedecer a su superior ya que el Presidente no necesita contar de la aprobación de una determinada persona, ya que puede sustituir al Secretario tantas veces sea necesario, por lo que el Refrendo no es una situación insuperable como en los sistemas parlamentarios.

En los sistemas parlamentarios en Jefe del Ejecutivo está imposibilitado para separar a un Ministro, de su cargo, ya que ellos dependen del Parlamento y no del Jefe de Gobierno, y si se rehúsa al refrendar un acto, esta negativa equivale a reprobación un acto por parte del Parlamento.

El Refrendo en el Sistema Presidencial puede decirse que es una limitación moral; cuando un Secretario de relevante personalidad pública no presta su asentimiento por el refrendo a un acto del Presidente, su negativa puede entrañar una reprobación moral o política que el Jefe del Ejecutivo, consciente de su responsabilidad, debe tener en cuenta.<sup>49</sup>

***Trasladar la responsabilidad del acto refrendado del Jefe de Gobierno al Secretario de Estado.***

También se considera como una característica del régimen parlamentario. Las funciones de gobierno pertenecen al Gabinete, el cual no es designado por el Jefe del Ejecutivo, por lo que las responsabilidades quedan a cargo de los ministros y no del ejecutivo. En el sistema presidencial sucede lo contrario. El Presidente es responsable constitucional y políticamente de los actos de sus secretarios quienes obran en nombre de aquel y son designados libremente por el mismo.

En ningún momento pasa la responsabilidad constitucional o política del Presidente a los secretarios. El Refrendo pues, en nuestro sistema no persigue eximir de responsabilidad al Presidente y transferirla a los Secretarios

Mucho se ha discutido en la doctrina sobre la función que cumple el refrendo en nuestro actual sistema presidencial. Tomando como base la facultad del Presidente para remover libremente a sus Secretarios de Estado, se ha concluido que sólo cumple una función formal de carácter certificativo y, cuando mas, una limitación moral para el Presidente.

Mientras el Presidente destituya a los Secretarios de Estado que se nieguen a refrendar sus actos o bien sean mantenidos en el cargo aun en contra de la opinión del Congreso, son dos características que no menoscaban el sistema y que son fundamentales para él y mientras subsistan aunque se quiera pensar en un matiz parlamentario realmente nunca van a llegar a desnaturalizar el sistema existente. Por la razón apuntada no puede considerarse que el refrendo constituya un matiz Parlamentario.

---

<sup>49</sup> TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 257.

### 3.6. - Los Informes de los Secretarios de Estado.

---

El artículo 93 de la Constitución establece:

**Artículo 93.-** *Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.*

*Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.*

En un sistema parlamentario de ministros, el gabinete tienen también la obligación de rendir informes al parlamento, pero la consecuencia de dichos informes puede ser la emisión de un voto de censura para los ministros, lo que los coloca ante la obligación de renunciar.

En el sistema presidencial mexicano los Secretarios de Estado no son responsables políticamente ante el Congreso, sin embargo, sólo pueden dejar el cargo por renuncia expresa o remoción por parte del propio Presidente.

Si la Constitución no autoriza a las cámaras para llamar ante ellas al Presidente, es por respeto a la investidura presidencial, pero en su representación puede ir un Secretario de Estado para rendir el informe y aun así el informe sigue siendo del Presidente. La desaprobación de los hechos a que se refiere el informe, es reproche a la política del Presidente aun que por las razones emitidas, la censura se deposita en el Secretario.

Por lo tanto el artículo 93 sólo consagra un matiz parlamentario puramente formal; el Secretario no va a defender la política del gobierno ante las cámaras ni a provocar un voto de aprobación o censura del cual dependa la continuidad del gabinete como ocurre en el sistema parlamentario, simplemente va a informar en nombre del Presidente.

En resumen, los casos antes previstos, son casos en los que se advierte cierto matiz parlamentario pero de carácter formal, que de ninguna manera altera, ni siquiera parcialmente el sistema presidencial que tenemos, por la sencilla razón de que el Poder Ejecutivo no queda en ningún caso sujeto al poder del Congreso.

#### 4.- DOCTRINAS SOBRE EL SISTEMA PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL.

---

En los últimos años se ha dado una discusión doctrinal sobre las ventajas y desventajas de los sistemas parlamentarios y presidenciales especialmente para los países latinoamericanos, las que han arrojado propuestas de cambio. En diversos estudios y reflexiones se noto que diversas democracias de sistema presidencial fracasaron y las del sistema parlamentario mantuvieron su estabilidad, en consecuencia, se supuso que el sistema de gobierno algo tiene que ver con la estabilidad o la inestabilidad del propio gobierno y con el posterior descalabro de esa democracia.

Existe una preocupación sobre al sistema de gobierno: ¿si nuestro sistema presidencial debe transitar a uno parlamentario?, ¿nuestro sistema presidencial es el más adecuado para el México actual y el del futuro?

Reformar por reformar sin una adecuada reflexión, sin conocimiento de la realidad jurídica, política, social y económica de una nuestro país, es un error, porque para los cambios político-jurídicos los instrumentos del derecho y la política comparados nos otorgan ideas que debemos meditar, como cuáles de ellos pueden ser útiles a la realidad concreta. El copiar instituciones de una nación a otra sin considerar la realidad, generalmente conduce a un fracaso y lo único que logra es aumentar los problemas que se querían resolver con esa institución.

Por eso a continuación veremos las ideas de algunos estudiosos sobre este tema, en donde exponen sus razonamientos y opiniones sobre el presidencialismo y el parlamentarismo, algunos son partidarios de algún sistema de gobierno en especial, otros se inclinan por un sistema alternativo o mixto.

##### 4.1. - Jorge Carpizo.

---

El Doctor Jorge Carpizo concluye que el sistema parlamentario no es más democrático, no ayuda a conseguir un equilibrio entre los poderes y tampoco ayuda a la gobernabilidad de un país que es presidencial, y que estos sistemas funcionan en forma muy diferente, de acuerdo con el sistema de partidos y sistema electoral existentes en cada país.

Los principios generales de un sistema político deben ser reformados y ajustados a las necesidades políticas de la comunidad por lo que su propuesta es el sistema presidencial renovado o reformado, en el cual exista un equilibrio, que los pesos y los contrapesos constitucionales funcionen correctamente, y que el sistema electoral y de partidos se fortalezca, que elimine vicios y errores como consecuencia de los regímenes autoritarios, con elementos democráticos, cuyo eje debe ser el Presidente de la República.

Carpizo está a favor de un sistema presidencial porque es posible lograr el equilibrio entre los órganos del poder, un control adecuado del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo y un fortalecimiento de la democracia, por lo que la negociación entre los poderes da como resultado la gobernabilidad, de acuerdo al sistema constitucional de nuestro país, no encuentra para México ninguna ventaja del sistema parlamentario sobre el presidencial. Al contrario, si realmente llegamos a configurar un sistema múltiple de partidos, el sistema presidencial garantiza mejor la división de poderes y los pesos y contrapesos entre ellos.



Además expone sus razones por las que está en contra del presidencialismo:

- A. Es una degeneración del sistema presidencial en donde se avasalla a los otros poderes y se tiende al caudillismo y a la arbitrariedad.
- B. Lesiona al régimen democrático al reducir a los actores políticos reales, concentrando las principales facultades en el Poder Ejecutivo.
- C. Generalmente el Presidente ejerce funciones que le corresponden al Legislativo e incluso las que no le corresponden a ningún poder, sino al electorado.
- D. Las libertades de las personas pueden peligrar porque en la realidad es difícil detener la arbitrariedad de los administradores.<sup>50</sup>

A lo que Carpizo llama Presidencialismo, Karl Loewenstein lo ha denominado neo-presidencialismo, el sostiene que los regímenes neo-presidencialistas son una suerte del absolutismo disfrazado con los elementos propios de la democracia (elecciones, contralores, etc.) Para él, estos elementos democráticos son sólo una estrategia para evitar resaltar su condición absolutista.<sup>51</sup>

Jorge Carpizo está a favor de un sistema presidencial renovado por lo que es necesario lograr un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes del que actualmente estructura nuestra Constitución, dando algunos controles adicionales al Poder Legislativo, sin debilitar al Ejecutivo, es decir ninguna clase de hegemonía ni superioridad de ninguno de los poderes sino equilibrio entre ellos.

Señala que deben realizarse una serie de reformas constitucionales señala algunas de las que deben considerarse y discutirse:<sup>52</sup>

- A. Que el Congreso ratifique los nombramientos del gabinete presidencial, como acontece en los Estados Unidos.
- B. La introducción de la figura de Jefe de Gabinete de ministros, como en Argentina (1994), quien es nombrado por el Presidente pero aquél es responsable políticamente ante el propio Presidente y ante el Congreso Nacional que lo puede remover con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de sus cámaras.<sup>53</sup>
- C. La revisión de las facultades legislativas del Presidente de la República para aspectos muy importantes, por ejemplo, cómo crear organismos descentralizados y desconcentrados; los alcances de las normas sobre salubridad general expedidas por el Ejecutivo y la extensión de los acuerdos ejecutivos en el ámbito internacional.
- D. La revisión del proceso Legislativo y el veto presidencial, para que en la nueva realidad política mexicana no vaya a darse una parálisis legislativa, mucho menos respecto al proyecto de presupuesto.
- E. La creación de un verdadero y eficiente órgano de control dependiente del Congreso respecto a todas aquellas facultades que se refieren al poder de la bolsa.

---

<sup>50</sup> CARPIZO, Jorge. Nuevos Estudios Constitucionales. Pág. 312.

<sup>51</sup> RUIZ-Tagle, Pablo. Ensayo sobre el Neopresidencialismo. Pág. 1.

<sup>52</sup> CARPIZO, Jorge. Óp. Cit. Pág. 313 y 314.

<sup>53</sup> HARO, Ricardo. Constitución, Poder y Control. Pág. 89-91

- F. La creación de cuerpos técnicos de alto nivel en diversas disciplinas que auxilien a los legisladores. Desde luego serían cuerpos de técnicos apartidistas hasta donde ello es humanamente posible.
- G. La revisión del sistema constitucional de responsabilidad del Presidente de la República para que no vuelva a ejercer funciones que no son suyas.
- H. Alguna fórmula que permita la reelección de los legisladores pero con límites.<sup>54</sup>
- I. La introducción de mecanismos de gobierno semi-directo como el referendo y la iniciativa popular.

#### 4.2. - Juan Linz.

---

Él parte del principio de que en algunos sistemas presidenciales tienen problemas para establecer democracias estables, aclara que una democracia presidencial sí puede ser estable aunque sus probabilidades no son favorables, también expresa que los sistemas parlamentarios no siempre garantizan estabilidad sino que facilitan la transición democrática.

Linz en su obra Democracia Presidencial o Parlamentaria expresa su idea al decir que el presidencialismo supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo.<sup>55</sup> Los principales argumentos de Linz, en síntesis, para sostener sus ideas son los siguientes:

- A. En el sistema presidencial hay una legitimidad democrática dual al ser el Presidente y los legisladores electos directamente, sin embargo, cuando la mayoría de ellos representa una opción política distinta a la de aquél, puede darse un conflicto entre poderes.
- B. En el Sistema Presidencial, el Ejecutivo es electo para un periodo fijo. En el sistema parlamentario el Primer Ministro puede solicitar un voto de confianza al Poder Legislativo, y si lo logra, se fortalece su autoridad y legitimidad democrática; pero si no, acontecerá un cambio de gobierno, lo cual otorga flexibilidad a ese sistema.
- C. En el Sistema Presidencial se obtiene todo, ya que como victorioso, él sólo integra el Poder Ejecutivo, mientras que en el sistema parlamentario un Primer Ministro que no alcanza más del 50% de las posiciones, está sujeto a formar un gobierno de coalición o a tener un gobierno minoritario mientras éste pueda subsistir.
- D. En el Sistema Presidencial, la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de la política de gobierno corresponde al Poder Ejecutivo, es muy probable que los partidos políticos de oposición critiquen e incluso fiscalicen al Presidente, sin otorgarle ningún apoyo ni responder a sus iniciativas, menos a responsabilizarse de ellas. Esta es la razón por la cual un Presidente se ve obligado a usar medidas clientelistas y al reparto de beneficios para intentar neutralizar a la oposición. Linz afirma que el sistema presidencial ha reforzado en algunos países su aspecto no estructurado, la indisciplina y la rigidez ideológica de los partidos políticos.<sup>56</sup>
- E. En el Sistema Presidencial la concentración de poderes en el Ejecutivo ha impulsado en limitar el principio de no reelección, de tal suerte que una persona que ha ocupado la

<sup>54</sup> La llamada re-elección legislativa, con la que se pretende profesionalizar a los legisladores, idea con la personalmente no estoy de acuerdo porque en la realidad de nuestro país ocurre, cuando los senadores y diputados pasan de un puesto a otro durante varias Legislaturas.

<sup>55</sup> LINZ, Juan. citado por CARPIZO, Jorge. Nuevos Estudios Constitucionales. Pág. 290.

<sup>56</sup> Ibidem. Pág. 292.

presidencia difícilmente se va a resignar a no volverla a ocupar. Ello puede propiciar que aquél trate de ejercer el poder o a influir en la sucesión presidencial con su candidato.

Linz indica que lo anterior se traduce a que el tiempo para actuar es limitado y trae consigo un efecto de urgencia que contribuye al diseño incorrecto de las políticas; ponerlas en práctica con precipitación; a impacientarse con la oposición; y realizar gastos que deberían distribuirse a través del tiempo.

- F. En el sistema presidencial se carece de un Jefe de Estado que pueda intervenir simbólicamente como un poder moderador y que pueda en casos de crisis actuar como un poder neutro que ayude a superarlos.
- G. En el sistema presidencial, más que un partido y un programa se vota por una persona a la que se considera la mejor para el destino del país y se le deja gobernar la nación y hasta donde los límites lo permitan. Se permite al candidato prometer todo de manera irresponsable, aspecto que raramente acontece en un sistema parlamentario.

Linz realiza un estudio de los sistemas mixtos, y está en contra de ellos, dice que en América Latina, estos sistemas mixtos constituyen una manera indirecta y de inclinarse por el sistema parlamentario, para incorporar prácticas parlamentarias pero conservando los símbolos del presidencialismo. Esta actitud la atribuye a la falta de disposición y voluntad para atreverse a realizar un cambio radical en la evolución político-constitucional.<sup>57</sup>

Finalmente, Linz es partidario del sistema parlamentario porque se presume que este sistema propicia una mayor responsabilidad por parte de los partidos y de sus líderes hacia el gobierno ya que tendrán la necesidad de los partidos de cooperar y de realizar compromisos a menos que uno de ellos gane la mayoría y en caso necesario de un cambio en el liderazgo y su respectiva rendición de cuentas, que se efectúe sin una crisis en el gobierno.

#### 4.3. - Giovanni Sartori.

---

Giovanni Sartori parte de la premisa que los sistemas presidenciales no funcionan y son muy frágiles, salvo el de los Estados Unidos, porque son susceptibles de golpes de Estado y no pueden manejar las crisis importantes, en cambio, la democracia parlamentaria funciona a menos de que no existan partidos disciplinados adaptados al parlamentarismo.<sup>58</sup>

Por ello, una posibilidad es la sustitución del sistema presidencial por uno semi-presidencial; como el modelo francés, propone un presidencialismo alternativo o intermitente, señala que tanto el sistema presidencial como el parlamentario es impulsado por un motor, uno, es el Presidente y el otro es el Parlamento. El sistema semi-presidencial tendría dos motores que no operarían simultáneamente sino sucesivamente. El sistema comienza operando como parlamentario y, si funciona bien, continúa como tal, pero si no, lo sustituye el presidencial y entonces se reviste de las características propias de este último.

---

<sup>57</sup> Ibidem. Pág. 294.

<sup>58</sup> SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Pág. 101 y 112.

Sartori precisa que su fórmula descansa fundamentalmente en los siguientes acuerdos estructurales:<sup>59</sup>

- A. Si el gobierno parlamentario fracasa, se cambia a uno presidencial fuerte por el resto del periodo de la legislatura, pero es probable que su poder real sea sólo de dos a tres años; o sea, el Presidente se convierte también en Jefe de Gobierno al cual no se le puede dar un voto de censura pero tampoco puede disolver el Parlamento;
- B. Mientras transcurre el periodo parlamentario, el Presidente es un Presidente parlamentario cuyas funciones son las de un Jefe de Estado, sin carácter gubernativo;
- C. El Presidente tiene una legitimidad reservada y si el sistema parlamentario funciona bien, no será necesaria la alternancia al sistema presidencial.
- D. El gobierno parlamentario será más efectivo con el fin de conservar la posición y gobernar durante todo el periodo.
- E. Los cargos parlamentarios y los ministeriales son incompatibles entre sí, para evitar que el Presidente vaya a compensar a los legisladores que lo hayan ayudado a la alternancia.

El autor concluye que la idea básica es que a un sistema parlamentario que funciona se le recompensa permitiéndole continuar, en tanto que a un sistema parlamentario que no funciona, se le sanciona descontinuándolo y todo lo que se necesitará será una reforma constitucional para introducir los mecanismos parlamentarios en ese sistema de gobierno.<sup>60</sup>

Diego Valadés ha hecho las siguientes críticas:

- A. Habría interés del Parlamento de establecer un gobierno débil y tolerarlo, frente a la perspectiva de enfrentar más adelante a un Presidente fuerte.
- B. Ese gobierno débil estaría interesado en negociar permanentemente posiciones políticas con el Parlamento para no verse desplazado e incluso acosado por el Presidente.
- C. El Presidente, ante la posibilidad de tomar realmente el poder, sería cortejado por miembros del Congreso, con lo cual sin ejercer el poder tendría una considerable influencia desequilibradora. En el sistema parlamentario el gobierno que cae puede pasar a la oposición, pero en un sistema alternativo, el gobierno caído podría convertirse en objeto de persecución.
- D. El advenimiento del sistema presidencial como resultado del fracaso del parlamentario, podría agudizar las características autoritarias del presidencial.
- E. Se tendría una gran cantidad de fuerzas trabajando para hacer fracasar al sistema parlamentario y legitimar, con fundamento en la estructura constitucional, el endurecimiento político.
- F. Para remediar el fracaso del parlamentario sería necesario recurrir al presidencialismo, y de que el siguiente ciclo o periodo se vuelva a iniciar el experimento parlamentario cuyo fracaso se hubiera constatado poco antes.
- G. En lugar de conseguir alternativamente las ventajas del sistema parlamentario y del presidencial, lo que se lograría sería la alternancia de sus defectos: debilidad y dureza.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> *Ibidem*. Pág. 170-173.

<sup>60</sup> *Ibidem*. Pág. 175.

<sup>61</sup> VALADES, Diego, *Óp. Cit.* Pág. 407 y 408.

Los argumentos anteriores nos hacen concluir que esta propuesta incrementa los problemas, se daría un enfrentamiento entre los poderes y con ello una crisis política que generaría inestabilidad en el gobierno, porque el Parlamento lucharía por continuar con el sistema parlamentario y el Presidente por la instauración del sistema presidencial.

#### 4.4. - Diego Valadés.

---

Diego Valadés por su parte, es partidario de un sistema presidencial renovado o reformado, al igual que Carpizo, afirma que cualquier sistema constitucional verdaderamente democrático bien construido ofrece condiciones de gobernabilidad. Cuando se realizan cambios radicales existe el riesgo de que por inexperiencia en las nuevas instituciones y por la resistencia de quienes las rechazan, los resultados no sean los que se esperaban. Indica que hay otras salidas, y que es posible una la reforma, adoptando y adaptando mecanismos propios del parlamentarismo, con buenas posibilidades de éxito, podrían colocarse en el presidencialismo.

Valadés propone una serie de reformas constitucionales como la reelección de los legisladores, el referéndum, las interpelaciones a los Secretarios de Estado, la ratificación del Gabinete por el Senado, el servicio civil tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo, la creación de organismos gubernamentales únicamente a través de la ley, el desenvolvimiento de nuevos órganos constitucionales autónomos, la ampliación de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, la duración de los periodos presidencial y legislativo, la presencia de un Jefe de Gabinete y la discusión y aprobación de iniciativas en bloque.

En este contexto la reforma que se emprenda deberá tener los tres siguientes objetivos: mejorar la funcionalidad de los órganos de poder, atender las demandas colectivas y regresar la confianza en dichos órganos.<sup>62</sup>

Por último, Valadés concluye diciendo que la transición del sistema presidencial mexicano se encuentra en el establecimiento de una nueva relación entre los órganos del poder, la cual deberá ser estable y duradera; es decir, que la misma no se esté continuamente alterando a través de reformas constitucionales.

#### 4.5. - Dieter Nohlen.

---

El catedrático alemán Dieter Nohlen sostiene que cambiar el sistema de gobierno en un país no es fácil porque implica lograr consensos difíciles de alcanzar. Por lo anterior, es más factible realizar una adecuación del sistema presidencial de acuerdo con la realidad de cada país. Lo que se persigue es mejorar el funcionamiento del gobierno introduciendo mecanismos que lo hagan más flexible, ágil y eficaz.

El parlamentarismo posterior a la experiencia de crisis y fracaso de los años veinte y treinta se ha renovado de manera tal que la diferencia que vale es la existente entre Parlamento puro y sistemas corregidos. Siguiendo este criterio, se llega a determinar que el éxito de una forma de

---

<sup>62</sup> Ibidem. Pág. 412.

gobierno reside en las adaptaciones que este ha podido realizar dentro de los marcos del tipo ideal, pero en dirección a los requerimientos políticos y sociales.<sup>63</sup>

La propuesta de Nohlen para adecuar los sistemas presidenciales especialmente los latinoamericanos se encuentra en desconcentrar funciones del Presidente y se deleguen distintas funciones de gobierno en la figura de un Primer Ministro.

Se debe tener en cuenta los diversos sistemas presidenciales y las realidades en que actúan, pero en América Latina, el Primer Ministro dentro del sistema presidencial tendría primordialmente tres finalidades:

- A. Llevar la jefatura de gobierno, por delegación presidencial, principalmente la coordinación del gabinete y la supervisión de la administración del Estado. El Presidente cumpliría sus atribuciones como Jefe de Estado y estaría abocado a lograr consensos políticos y sociales por encima de las diferencias.
- B. La función de enlace y negociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo para superar posibles bloqueos mutuos entre ellos y lo ríspido de la lucha entre el partido del Presidente y los de la oposición
- C. La protección de la figura presidencial del desgaste cotidiano de la política, evitando el peligro de que el Presidente sea el responsable de toda la política y de todos los problemas.

Nohlen señala que en la discusión actual entre la conveniencia de un sistema presidencial o uno parlamentario en América Latina, está presente y expone que hay una calificación negativa del presidencialismo, así como una sobrevaloración positiva de un sistema parlamentario basado en el éxito de las democracias europeas.

La estabilidad política y el éxito socioeconómico de los países europeos en la posguerra tienen explicaciones más integrales que la sola vigencia de una forma de gobierno y se extiende a la cultura política, al grado de consenso social y a la reinserción en un nuevo contexto internacional.<sup>64</sup>

La propuesta de Nohlen, se basa en un conocimiento de América Latina basado en el éxito de Europa sin tomar en cuenta las diferencias políticas, sociales, económicas y culturales que nos separan del viejo continente, y elude que los experimentos políticos tendrían altas posibilidades de fracasar.

Podemos concluir que los actuales sistemas presidenciales en América Latina tienen que ser innovados, adaptados y reformados; porque así como hoy existen ya no responden a los anhelos democráticos actuales y se da un bloqueo entre los poderes políticos sin que existan instrumentos adecuados para su solución. En consecuencia, Nohlen hace una proposición fundamental: la introducción de un Primer Ministro por delegación presidencial.

---

<sup>63</sup> NOHLEN, Dieter. Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. Pág. 56.

<sup>64</sup> Ídem.

#### 4.6. - Alonso Lujambio.

---

La idea de Alonso Lujambio es que la gobernabilidad puede ser conquistada a través de medios más democráticos, y que no contempla posible que México transite a un sistema parlamentario. Por ello es indispensable, realizar una serie de arreglos institucionales para lograr la estabilidad de una democracia presidencial en México con la finalidad de evitar parálisis políticas prolongadas.

Entre los aspectos que habría que revisar en nuestro país, Lujambio enumera:

- A. Los poderes constitucionales del Presidente.
- B. Las funciones del Congreso.
- C. El calendario de elecciones presidenciales y legislativas.
- D. La elección presidencial de mayoría relativa a una vuelta.
- E. El sistema federal.
- F. Hay que tener presente el número de partidos políticos y la disciplina que exista en ellos.

Este autor analiza otros elementos para la estabilidad política de México, como la existencia de un número moderado de partidos, la influencia de un auténtico sistema federal en el régimen presidencial, su inclinación por la elección presidencial de una sola vuelta y los recursos para el patrocinio político.<sup>65</sup>

Esta natural estar inconforme con los defectos de nuestro sistema presidencial, pero muchos de sus males no se encuentran en la estructura constitucional sino en vicios meta-constitucionales y en el sistema de partidos que hemos tenido, en el cual uno de ellos ha poseído una especial hegemonía o predominancia. Afirma que la combinación de un sistema de partidos disciplinados en un sistema electoral proporcionado e institucional es una ecuación democrática posible para el México de hoy.

Es necesario poseer un régimen democrático fortalecido y renovado, sin los riesgos de los experimentos políticos, se afirma que lo mejor es el sistema presidencial pero reforzada su legitimidad y eficacia a través de reformas constitucionales que logren un adecuado control del Ejecutivo por parte del Legislativo y cambios en los vicios de las costumbres y prácticas políticas.

#### 4.7. - Manuel Aragón.

---

A este autor español le interesa el buen funcionamiento del sistema de gobierno, en el cual exista un equilibrio de poderes, no se circunscribe únicamente a los sistemas presidenciales sino que la misma preocupación existe en los sistemas parlamentarios de los países democráticos de Europa.

Menciona que hay una crítica y rechazo respecto al sistema presidencial derivado del periodo de entreguerras, sin embargo, se ha venido creando en Europa un sistema de gobierno que respeta la estructura parlamentaria, pero que otorga la primacía indiscutible no ya al gobierno sino a la persona que lo encabeza (Canciller, Primer Ministro o Presidente del Consejo)

---

<sup>65</sup> LUJAMBIO, Alonso. Federalismo y Congreso en el cambio político de México. Pág. 94-104.

En sus palabras, se ha dado una presidencialización de los sistemas parlamentarios aunque no un tránsito al sistema presidencial, sino un sistema híbrido en el que se conjuntan muchos de los inconvenientes de los dos sistemas y muy pocas de sus ventajas. En esta forma, subsiste el control electoral por parte de la sociedad, pero no los pesos y contrapesos que deben existir entre los órganos del poder en toda democracia, por lo que se da la siguiente cuestión: el Legislativo puede ser más débil y el Ejecutivo más fuerte que en el mismo régimen presidencial.

El fortalecimiento del Parlamento pasa por la adopción de diversas medidas con este objetivo, entre las que menciona se encuentran: lo relacionado con el sistema electoral y la organización de las elecciones, la organización y el financiamiento de los partidos políticos, la organización y el funcionamiento interno de las cámaras y la dignificación institucional de la vida pública.<sup>66</sup>

Manuel Aragón nos hace ver que el problema no está en la existencia de un sistema parlamentario o de uno presidencial, sino que hay que enfocarse en el Poder Legislativo, hay que conseguir una nueva relación entre los órganos del poder donde exista equilibrio y pesos y contrapesos entre ellos, así como la conformación de un sistema de partidos que resulte eficaz en el funcionamiento del sistema político.

Para finalizar, un verdadero sistema de gobierno debe responder a la realidad y a las necesidades de un país para reforzar y fortalecer su equilibrio de poderes que es indispensable en cualquier régimen democrático, ya sea presidencial o parlamentario.

---

<sup>66</sup> ARAGÓN Reyes, Manuel, Estudios de Derecho Constitucional. Pág. 309.



## CAPÍTULO II

### ANÁLISIS HISTÓRICO EN EL DERECHO MEXICANO.

---

En nuestro país desde el año de 1814 ha estado en discusión el sistema político que debería regir en la República y efectivamente, las Constituciones de 1824, las Bases Orgánicas de 1835, las Siete Leyes de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, el Acta de Reformas de 1847, la Constitución de 1857 y la Carta Magna de 1917, han planteado entre unas y otras diversos sistemas de gobierno.

Lo anterior nos hace pensar que innumerables constituyentes a lo largo de nuestras leyes constitucionales han aportado sus ideas y analizado los pros y los contras sobre el mejor sistema de gobierno para nuestra nación, la discusión se termina enfocando en dos sistemas, optar por el sistema parlamentario o presidencial para nuestro país.

#### 1.- LA CONSTITUCIÓN GADITANA.

---

Para su análisis tenemos que observar el marco constitucional de la Nueva España, el Rey se erigía como monarca absoluto de las tres funciones estatales y que en lo que respecta particularmente a la función ejecutiva-administrativa, la ejercía por delegación a través de diferentes autoridades, las cuales estaban encabezadas por el virrey, quien además, presidía un órgano funcional mixto, al que se le denominaba la Real Audiencia de México, misma que ejercía las tres funciones indiscriminadamente.

A principios del siglo XIX, al implantarse en la Constitución de Cádiz la monarquía constitucional y adoptarse el principio de división de poderes, la función ejecutiva o administrativa del Estado se depositó en el Rey, a quien se le asignó la función de hacer ejecutar las leyes, conservar el orden público interno y la seguridad estatal del exterior. En el proceso legislativo el monarca tenía análoga participación, a la que en los regímenes republicanos corresponde al Presidente, en el derecho de vetar las leyes que apruebe la Asamblea respectiva y en la facultad de presentar iniciativas legales.<sup>67</sup>

En aquella época, la Administración Pública del Estado se encomendó por la propia constitución a diversos Secretarios de Despacho, quienes tenían la facultad para formular los presupuestos anuales de los ramos que tuviesen asignados, así como la facultad de refrendar las órdenes del mismo Rey, por lo tanto, podemos suponer que el régimen establecido en esta Constitución de 1812 ofrecía ciertos aspectos del sistema parlamentario, ya que los Secretarios del Despacho no dependían del monarca y ni eran políticamente responsables ante él, como ya se dijo, solo lo eran ante el referido cuerpo legislativo que tenía la facultad de vigilar y controlar su actuación.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Artículos 16, 170 y 142 a 153 de la Constitución de Cádiz 1812.

<sup>68</sup> BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 743-744.

Es importante mencionar también, que la Constitución Española de 1812 previó la creación de un *Consejo de Estado* compuesto de cuarenta individuos, correspondiendo al Rey su nombramiento pero por propuesta de las Cortes, este consejo era el único órgano cuyo dictamen debía escuchar el monarca.<sup>69</sup>

Por último, la restricción que el Rey tenía para nombrar a los miembros componentes de dicho Consejo, era que debía seleccionarlos de las listas que las propias Cortes elaboraban al efecto, esto viene a corroborar la idea de que la función ejecutiva o administrativa conforme a la carta constitucional tendía a desarrollarse en una estructura que presentaba ciertos matices de parlamentarismo en atención a la dependencia en que estaban colocados los Secretarios de Despacho y a los individuos integrantes del Consejo de Estado frente a las Cortes y a la primordial circunstancia en que el monarca tenía mucho menos atribuciones que el Presidente en los regímenes republicanos.

## 2.- LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN.

---

En cuanto a este tema, debemos mencionar que, el Ejecutivo desde el punto de vista orgánico se designó con el nombre de *Supremo Gobierno*, el cual era compuesto por tres individuos, iguales en autoridad. Este órgano tri-personal debía estar auxiliado por tres secretarios cuyos respectivos ramos eran de guerra, hacienda y gobierno los cuales duraban en su cargo cuatro años.

Se estableció el principio de no reelección relativa en lo que concierne a los miembros del Supremo Gobierno, es decir, ninguno de ellos podía ser reelecto sino pasado un trienio después de su administración. La designación de los individuos del Supremo Gobierno como la de los Secretarios de Estado correspondía al Congreso, para ambos operaba el juicio de residencia que contemplaba la propia Constitución de Apatzingan.<sup>70</sup>

Este importante documento constitucional adoptó los fundamentales principios políticos que conformaron la ideología insurgente, pero no tuvo vigencia por la situación de inestabilidad del país. No obstante, en la hipótesis de que la Constitución de Apatzingan hubiese estado en vigor y adquirido positividad por haberlo permitido las circunstancias de la época en lo que atañe a la función ejecutiva, lo encomendó a un órgano administrativo supremo formado por tres personas de igual autoridad.<sup>71</sup> La integración de este controvertido órgano era susceptible de provocar discrepancias y desacuerdos entre sus miembros en relación al desempeño de las facultades que tenían confiadas.

Para el maestro Burgoa, no es de ninguna manera aconsejable que el órgano administrativo supremo del Estado se componga de dos o tres individuos, puesto que los cuerpos colegiados son los menos idóneos para el ejercicio expedito y eficaz de la función ejecutiva. Tales cuerpos sólo son operantes a nuestro entender en lo que respecta a la función legislativa y judicial. La Constitución de Apatzingan adolecía del grave error consistente en haber concedido la

---

<sup>69</sup> Artículos 231 y 233 de la Constitución de Cádiz 1812.

<sup>70</sup> Artículos 134 y 135 de la Constitución de Apatzingan.

<sup>71</sup> BURGOA, Ignacio. Óp. Cit. Pág. 744.

composición del supremo gobierno como entidad colegiada y no como un órgano depositado en una sola persona.

En la Constitución de Apatzingan se concibe al Congreso como el único depositario de derechos y confianza de los pueblos ya que la soberanía ejercida por una sola persona conduce a la tiranía, el Poder Ejecutivo no se depositaria en una sola persona como una evolución de una autoridad real, sino que habría tres personas que lo presidirían durante cuatro meses.

Este Poder Ejecutivo Colegiado puede tener su origen en la Constitución Francesa del 22 de agosto de 1795 en cuyo artículo 132 se estableció un *Directorio Ejecutivo* constituido por cinco miembros. Los forjadores de las Constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795 consideraron que un *Poder Ejecutivo Unitario* sería como tener a un Rey por lo que estaría propenso a la dictadura de una persona.<sup>72</sup> Se considera al Directorio de 1795 como un órgano subordinado al Poder Legislativo, no sólo porque este designaba a sus integrantes, sino porque no se les reconocía facultad de iniciativa legislativa, ni de veto y menos de disolución del cuerpo legislativo.

En definitiva, quizás al integrar al Poder Ejecutivo, como Supremo Gobierno, por tres miembros que se turnan la presidencia, tuviese como origen la negativa experiencia de los gobiernos monárquicos despóticos del absolutismo o la propia figura del Virrey con similar poderío, y por la convicción de la efectividad de las asambleas deja establecida la soberanía en el Congreso sobre los demás poderes cuyos miembros serían designados por aquel, cuando un congreso radical, contrario al proyecto de López Rayón, al depositar el Ejecutivo en un sólo individuo denominado Protector Nacional nombrado por los representantes.<sup>73</sup>

### 3.- TRATADOS DE CÓRDOBA.

---

Al hablar de los Tratados de Córdoba, debemos mencionar, que es un documento en el que se reconoce la independencia de la Nueva España, firmados en 1821, por Juan de O'Donojú (último Virrey) y Agustín de Iturbide, (comandante del Ejército Trigarante).

En este documento se reconoce a la Nueva España como un Imperio independiente, el cual se establecía como *monárquico, constitucional y moderado*, en aquella época la corona se le ofreció a Fernando VII, Rey de España u otro individuo de la casa reinante que determinara el Congreso; en caso de que ninguno de éstos aceptase la corona, las cortes imperiales designarían al nuevo Rey, sin especificar si debía pertenecer a alguna casa reinante europea o si podía nombrarse a cualquier mexicano.

El Poder Ejecutivo se depositó en una *regencia* integrada por tres personas designadas por una *Junta Provisional* integrada por los primeros hombres del imperio, dicho tratado fue el antecedente inmediato para la creación de un Estado Mexicano Monárquico, junto con otro documento llamado *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*.

Según estos documentos el Ejecutivo debía residir exclusivamente en el emperador como el Jefe Supremo del Estado, inviolable, sagrado y sin responsabilidad. El Emperador quien gozaba de

---

<sup>72</sup> GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. Óp. Cit. Pág. 81.

<sup>73</sup> HIDALGA, Luis de la. Historia del Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 34.

amplísimas facultades debía ser por su parte auxiliado con la administración pública por cuatro ministros que debían ser del interior y relaciones exteriores, justicia y negocios eclesiásticos, hacienda, de guerra y marina.

Conforme al mismo reglamento debería funcionar transitoriamente una regencia para el caso de muerte o de notoria impotencia física o moral legalmente justificada del emperador, cuerpo que debía componerse de tres individuos que este designaba secretamente.<sup>74</sup>

En definitiva, las Cortes españolas no aceptaron su validez, por tal motivo el Congreso Constituyente eligió a un monarca mexicano, así Agustín de Iturbide fue proclamado emperador de México en 1822, sin embargo, once meses más tarde, el Congreso mexicano consideró no subsistentes los Tratados de Córdoba.

#### 4.- LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

---

El 31 de enero de 1824 se aprobó el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, la cual era un estatuto provisional del nuevo gobierno, donde la nación asumió oficialmente su soberanía y se constituyó por estados libres, soberanos e independientes y dispuso que el Supremo Poder Ejecutivo se deposita en el individuo o individuos que la Constitución señale (Artículo 15).

Posteriormente, la Constitución Federal de 1824, depositó el poder en un sólo individuo que duraría en el cargo cuatro años, imitando a la Constitución de los EUA, dicha constitución crearía la figura de la vicepresidencia, en cuyo titular debía recaer en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas de este. La elección del Presidente y del Vicepresidente era indirecta, que iniciaba como un procedimiento en las legislaturas de los estados, los cuales debían designar por mayoría absoluta a dos individuos, declarándose Presidente a la persona que hubiese obtenido la mayoría absoluta de estos y quedando como Vicepresidente al individuo que hubiese quedado en segundo lugar.

El Presidente o Vicepresidente, en sus respectivos cargos, tenían como colaboradores en los diferentes ramos de la administración pública a diversos Secretarios de Despacho cuyo número de atribuciones la propia constitución previó en la legislación federal secundaria.<sup>75</sup> La implantación de la vicepresidencia fue una clara imitación de las instituciones norteamericanas en la que incurrieron los constituyentes de 1824.

Los primeros documentos constitucionales del México Independiente fueron copias o síntesis de la constitución norteamericana de 1787 y de la española de 1812. La importación del federalismo fue de la norteamericana en tanto que la soberanía nacional se tomó de la de Cádiz, Ramos Arizpe y Mier manifestaron su crítica a los españoles por su *anglomanía* y a los propios mexicanos por su *nortemanía*.<sup>76</sup>

La vicepresidencia fue la mejor posición constitucional para que su titular produjese la anarquía en la función ejecutiva y el obstáculo inevitable para su normal ejercicio, el simple hecho de que el

---

<sup>74</sup> BURGOA, Óp. Cit. Pág. 745.

<sup>75</sup> Artículos 74 al 76 y 117 de la Constitución de 1824.

<sup>76</sup> RABASA, Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. Pág. 9.

vicepresidente fuera el sustituto del Presidente por mandato de la Constitución era un incentivo para poner en práctica maniobras contra el titular de la presidencia.

La idea de que la vicepresidencia mexicana operara como la norteamericana estuvo lejos, como una garantía de continuidad del Poder Ejecutivo, en nuestro país opero como un medio para el debilitamiento del sistema presidencial, como generador del desorden y de la rebelión, por estas razones la vicepresidencia significo una fuente de enemigos del Presidente.

Finalmente, los acontecimientos pronto demostraron que el Vicepresidente se convertía en un instrumento de actuación del Ejecutivo ejecutando todas sus arbitrariedades que se ordenaran durante la ausencia temporal que voluntariamente tomaba el Presidente, tal como ocurrió en los gobiernos de Santa Anna, en donde el Vicepresidente era el centro de atención de los conspiradores y despechados políticos, podían impunemente planear todos los complots políticos que desearan derrocar al gobierno constituido.<sup>77</sup>

#### 4.1. - La Constitución de Durango de 1825.

---

Respecto a este tema, las Constituciones de los Estado de la República, han sido poco estudiadas, en el caso de Durango, la vida constitucional del estado ha sido regida por las Constituciones de 1825, 1857, 1863 y 1917, esta última vigente actualmente.

Ahora bien, puede hablarse en el caso de esta Constitución de un sistema tipo presidencialista con fuertes matices parlamentarios, aunque el Poder Legislativo es bastante considerable, si se toma en cuenta que además de las funciones del Congreso se encuentran otras como las de:

- Nombrar al gobernador y vicegobernador por mayoría absoluta de votos y ampliar sus facultades. (Artículo 24-V-XVIII y IX)
- Dar su consentimiento para que el gobernador mande en persona la milicia cívica. (Artículo 81-II)
- Dotar al gobernador de un secretario para el despacho universal de los negocios. (Artículo 84)
- Dotar al Poder Judicial de los jueces y magistrados ya sean temporales o perpetuos; arreglar el servicio de la milicia del estado. (Artículo 90 y 127)
- Exigir responsabilidad a los infractores de la Constitución y aclarar cualquier duda de la Constitución. (Artículo 136)

Podemos dilucidar que la Constitución de Durango de 1825 tiene matices parlamentarios, puesto que el Poder Legislativo tiene un gran peso político, manifestado sobre todo en las facultades de elegir al gobernador y vicegobernador, dotar al secretario del despacho, dotar a los jueces y magistrados, ampliar las facultades ordinarias del gobierno, declarar si hay o no lugar a la formación de causa contra los diputados y senadores, contra el gobernador, vicegobernador y secretario del despacho, no pudiendo los decretos ser objetados por el gobierno; y no se diga en las facultades de exigir responsabilidad a los infractores de la Constitución y aclarar cualquier duda

---

<sup>77</sup> LANZ Duret, Miguel. Óp. Cit. Pág. 257.

sobre la misma; facultades éstas que colocan al Poder Legislativo con cierta preponderancia sobre el Poder Ejecutivo.<sup>78</sup>

## 5.- ENTRE EL CENTRALISMO Y EL FEDERALISMO.

---

### 5.1. - Las Bases Orgánicas de 1835 y las “Siete” Leyes Constitucionales de 1836.

---

En el año de 1835, se publicó una convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso General hecha por el Consejo de Gobierno en uso de las atribuciones del artículo 116-III de la Constitución señaló las cuestiones que se tomarían en consideración y se resolvería sobre las mismas derivado de las públicas manifestaciones de cambio de la forma de gobierno.

Podemos decir, que este documento fue claramente violatorio de la Constitución, pues entre los asuntos a resolver estaba lo relativo a las *públicas manifestaciones sobre cambio de la forma actual de gobierno*, contraviniendo lo señalado expresamente en el artículo 1 del título sexto de la citada carta de 1824 que a la letra señalaba: *Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la Federación y de los estados.*<sup>79</sup>

Ignorándose lo anterior, se inauguró el nuevo periodo de sesiones y posteriormente la comisión nombrada para examinar las propuestas hechas por ayuntamientos, legislaturas y reuniones de vecinos, debatió sobre los pro y los contra del sistema federal, finalmente el Congreso General expidió una ley, el 9 de septiembre, declarándose Congreso Constituyente investido para variar la forma de gobierno, de esta forma renació nuevamente la pugna entre los centralistas y los federalistas.

El centralismo bajo la Constitución de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, así como los proyectos constitucionales de 1840 y 1842, no establecieron ya la vicepresidencia, sin embargo, confirieron la suplencia temporal y definitiva del Presidente al Consejo de Gobierno, que de acuerdo con la propia Constitución de 1836 este Consejo estaba compuesto por trece miembros donde necesariamente tenía que haber dos miembros de la iglesia y dos militares.

Las Leyes Constitucionales de 1836 configuraron una Constitución dispersa, con siete leyes que se referían a una materia distinta y específica. *Derechos y obligaciones de los Mexicanos; Supremo Poder Conservador; Poder Legislativo; Poder Ejecutivo; Poder Judicial; División Política de la República y del Gobierno Municipal y Modificaciones de las Leyes.*

En este caso el Poder Ejecutivo se deposita en un Presidente electo por los otros poderes, excluido el Supremo Poder Conservador y las Juntas Departamentales. El Consejo de Gobierno, órgano auxiliar del Ejecutivo, lo nombra al Presidente entre las ternas que provienen del Senado.

---

<sup>78</sup> ARRIETA Silva, Enrique. de ANDREA Sánchez, Francisco José .Derecho Constitucional Estatal. Pág. 137.

<sup>79</sup> RABASA, Emilio. Óp. Cit. Pág. 33 y 34.

Otro hecho de importante mención es que se crea un Supremo Poder Conservador, como un órgano de control político de la constitucionalidad, se depositaba en cinco individuos de los que se renovara uno cada dos años. El Supremo Poder Conservador poseía facultades amplísimas, en relación con el Poder Ejecutivo podía suspenderlo por incapacidad física o moral. El Supremo Poder Conservador fue concebido claramente como el poder máximo e incontrolado y actuó en consecuencia rompiendo el equilibrio usual que existe en la división de poderes. En México estaba está dividida anteponiendo intereses personales y parroquiales a los de la clase.<sup>80</sup>

Como resultado de todo lo anterior, este mecanismo de poderes ocasiono la ingobernabilidad del país, la división de poderes condujo que desfreno, y se generaron obstáculos a la actuación normal de los demás poderes, como resultado de lo anterior, en septiembre de 1841, se firman las Bases de Tacubaya que dieron por terminada la vigencia de las Leyes Constitucionales y al Supremo Poder Conservador.

## 5.2. - Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

---

El gobierno expidió un decreto, de acuerdo a las facultades que la fracción séptima de las Bases de Tacubaya, le habían concedido. Este decreto facultaba al gobierno para que nombrara una junta de ciudadanos distinguidos y que ellos discutieran las bases que organizaran a la nación, para el 6 de enero de 1843, quedó formalmente instalada la Junta Nacional Legislativa.

Las Bases Orgánicas de 1843 reiteraron la independencia de la nación y la organización en República centralista, conservaron la división territorial establecida en 1836, dejando a una ley secundaria precisar el número y los límites de los departamentos, y declaró que el país profesaba y protegía la religión católica.

En lo que se refiere a las reformas constitucionales, estableció que en cualquier tiempo podrían hacerse alteraciones o reformas a las Bases, se fortaleció al Poder Ejecutivo al suprimir al Supremo Poder Conservador, por lo que se obtuvo como resultado el Presidencialismo más acentuado en la historia constitucional de México, lo anterior se afirma puesto que dicho funcionario era reelegible y tenía la facultad de nombrar y remover a sus colaboradores quienes lo auxiliaban en el ejercicio de sus facultades de acuerdo a la competencia otorgada.

El Poder Ejecutivo se depositaba en un magistrado al que se le denominaba Presidente de la República, duraba cinco años, gozaba de un veto extraordinario sobre las resoluciones del Congreso, tenía las facultades de inspección, intervención y sanción a los miembros del Poder Judicial. Podía expedir leyes extraordinarias para la organización de los departamentos y resolver los conflictos entre ellos.<sup>81</sup>

El despacho de los negocios estaba a cargo de los ministros de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Hacienda, y de Guerra y Marina, se reiteró la existencia del Consejo de Gobierno integrado por diecisiete vocales, designados por el Ejecutivo, y perpetuos en el desempeño del cargo, además se erige un cuarto órgano denominado Poder Electoral.

---

<sup>80</sup> GAMAS Torruco, José. Óp. Cit. Pág. 447.

<sup>81</sup> *Ibidem*. Pág. 449.

El Congreso tenía dos periodos ordinarios de sesiones, los cuales, podían prorrogarse, se concedía el derecho de iniciar leyes al Ejecutivo, a los Diputados, a las Asambleas Departamentales y a la Suprema Corte. En cuanto a formación de leyes, señaló el mismo procedimiento establecido en las Siete Leyes Constitucionales, pero estableció a favor del Ejecutivo un desmesurado derecho de veto.<sup>82</sup>

Apenas se rebasaron los tres años de vigencia de estas Bases; las tensiones internas del país se agudizaron, surgiendo de nuevo las ideas monárquicas.

### 5.3. - Interludio Federalista. Acta de Reformas de 1847.

---

Como ya se ha observado, contra el feroz centralismo ejercido por la Nueva España, los Constituyentes de 1824 lograron instituir en la carta fundamental el federalismo. Santa Anna, que inicialmente se había pronunciado por esta forma de gobierno, una vez en el poder, logró instaurar el Centralismo en las Siete Leyes Constitucionales de 1835 y en las Bases Orgánicas de 1843. Contra la actitud dictatorial, los hombres progresistas de la República insistieron en que se volviese a adoptar el federalismo.

Las Bases Orgánicas de 1843, rigieron por un poco más de tres años, pero habrían de sucumbir a pronunciamientos y revueltas que deseaban la convocatoria de un nuevo constituyente para poner en vigor otra vez los documentos constitucionales de 1824. Se convocó al Congreso, a la vez que le otorgó también facultades de constituyente e inició sus labores en diciembre de 1846. La mayoría del Congreso y la Comisión encargada de dicho análisis, optaba por el restablecimiento de la Constitución de 1824.

Mariano Otero discrepó del dictamen de la mayoría y en su célebre *voto particular* logro que la mayoría aceptase el voto de la minoría por lo que, con algunas pequeñas modificaciones, se convirtió en el Acta Constitutiva y de Reformas. El voto particular de Otero en síntesis establecía:<sup>83</sup>

1. La conservación del sistema federal con el establecimiento de los principios liberales inspirándose en las Constituciones de la Francia Revolucionaria, las instituciones inglesas y la Constitución Norteamericana.
2. En la nueva Constitución se debería establecer las garantías individuales para todos los habitantes del territorio de la República, y sin distinción de nacionales y extranjeros, proponía que la Constitución fijara los derechos individuales y su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, general y de carácter muy elevado, el detallarlos. También se debiera fijar el único caso en que pudieran suspenderse las garantías.
3. Por lo que respecta a la organización de los poderes federales proponía, respecto de la cámara popular, que tuviera tres objetivos de reforma: su número, las condiciones de elegibilidad y la forma de elección. La Cámara de Diputados debiera ser más numerosa (un diputado por cada 50 mil y no 80 mil habitantes que prescribía la Constitución de 1824). Por lo que hacía al Senado, solicitaba su renovación por tercios cada dos años y además de los dos senadores electos por cada estado, habría un número igual al número de

---

<sup>82</sup> Artículos 1, 3, 53, 87, 83, 93 y 158 de las Bases Orgánicas de 1843.

<sup>83</sup> RABASA, Emilio. Óp. Cit. Pág. 33 y 34.



estados, electos a propuesta de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones, del Senado y del Ejecutivo.

4. En cuanto a la formación de leyes se requería el voto de dos tercios de la cámara iniciadora, unido al de poco más de un tercio de la revisora. En todas formas se exigía para toda ley la aprobación de la mayoría en una y otra Cámaras.
5. En relación con el Ejecutivo, debiera suprimirse el cargo de vicepresidente que establecía la Constitución de 1824, y que siempre sería “el rival vencido del Presidente” y, por ende, su permanente adversario. También fijaba nuevas reglas por delitos de altos funcionarios, correspondiendo a la Cámara de Diputados la función acusatoria y, al Senado, el de jurado de sentencia.
6. Proponía Otero la facultad del Congreso de la Unión de declarar nulas las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, o fueran contrarias a las leyes generales. También, en defensa de las entidades federativas, el determinar, por la mayoría de estas legislaturas, si las resoluciones del Congreso general fueran o no anticonstitucionales.
7. Finalmente, la mayor aportación de Otero: el amparo. En efecto, los tribunales de la Federación ampararían a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la Constitución y las leyes constitucionales: “...contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre qué verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare”.

El Acta de Reformas propuesta por Otero fue aprobada casi en su totalidad por el Congreso Extraordinario Constituyente, el 18 de mayo de 1847, en unión con el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, conformaron la ley fundamental de la nación.<sup>84</sup>

## 6.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

---

La Convocatoria para un Congreso extraordinario fue en octubre de 1855, en cumplimiento del Plan de Ayutla, denota la intención de los diputados constituyentes de establecer un sistema de gobierno parlamentario o de que al menos tuviera ciertos elementos del gobierno de gabinete. El Constituyente de 1856 se basó en los documentos constitucionales de 1824 y de 1847.

En la sesión de septiembre de 1856, al discutirse la instauración del sistema monocameral y suprimir al Senado se planteó la dificultad que representaría formar un gabinete parlamentario por los choques entre Senado y cámara de Diputados lo que haría imposible la formación de un gobierno representativo. En la misma sesión Francisco Zarco dijo que bastaba formar un gabinete y sacarlo de la mayoría y minoría de las fuerzas políticas de las cámaras y cuando hubiese trabas entonces tendría que haber acuerdos entre los partidos como pasa en Inglaterra.

Durante el transcurso de las discusiones en el Congreso Constituyente podemos encontrar ejemplos de prácticas parlamentarias donde aquellos constituyentes las veían como posibles; uno

---

<sup>84</sup> Este documento se integro solo por 30 artículos, sancionándose el 18 de Mayo de 1847, entre los participaron destacan por el Estado de Oaxaca, Benito Juárez; por el Estado de Puebla, Ignacio Comonfort y por el Estado de Jalisco, Mariano Otero.

de estos planteamientos fue el de permitir la presencia de los Secretarios de Despacho en las sesiones del Congreso, como había estado ocurriendo en las legislaturas de pasadas constituciones; en dejarles tomar parte de los debates; en someterlos a interpelaciones de los diputados; la figura del juicio político que en realidad era la moción de censura del sistema parlamentario y en suma comprometerlos junto con el Presidente a responsabilidad en la discusión de las leyes y de sus actos gubernamentales.

La Constitución, finalmente aprobada, de 1857 constó de 128 artículos, albergados en ocho títulos, y un transitorio:

- Título I: Los derechos del hombre, los mexicanos, los extranjeros y los ciudadanos mexicanos.
- Título II: Soberanía nacional y forma de gobierno, los integrantes de la Federación y del territorio nacional.
- Título III: División de poderes en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.
- Título IV: Responsabilidad de los funcionarios públicos.
- Título V: Estados de la Federación.
- Título VI: Prevenciones generales.
- Título VII: Reformas de la Constitución.
- Título VIII: Inviolabilidad de la Constitución.

Rabasa concluye que el mayor defecto de la constitución de 1857 era el desequilibrio de poderes concretamente las facultades que se le dieron al Ejecutivo que lo sometieron al Legislativo, además, que lo depositó en una sola cámara y condicionó sus trabajos a una sola voluntad, es decir, la del Congreso, creó un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez al actuar.<sup>85</sup>

El esquema de la Constitución comprendía todos los elementos del constitucionalismo liberal del siglo XIX.<sup>86</sup> Las adiciones y reformas que, sobre el pasado constitucional federal de México estableció, la identifican como progresista. Las más importantes reformas que contenía el proyecto de Constitución:<sup>87</sup>

1. Los derechos del hombre. El artículo 1o., calificado de teórico y abstracto y, por ende, no obstante contenía, los derechos del hombre (incluían los de la mujer). En el artículo 15 (libertad religiosa). Se inscribieron garantías en el procedimiento criminal. Finalmente, también se instituía que podía el Presidente de la República, con el consentimiento del Congreso, decretar la suspensión de las garantías.

---

<sup>85</sup> PANTOJA Moran, David. La Constitución de 1857 y su Interludio Parlamentario. Pág. 1064.

<sup>86</sup> El constitucionalismo a mediados del siglo XIX. *Inglaterra*, comenzó a surgir la concepción política de la soberanía del pueblo, de la monarquía constitucional, de la independencia de la judicatura y de sus decisiones, que fueron el medio usado para declarar y garantizar los derechos individuales. *Francia*, a partir de la Revolución de 1789, los derechos individuales, de libertad, igualdad y propiedad, oponibles al poder constituyen lo esencial de la herencia revolucionaria. *España*, trascendió lo relativo a la soberanía nacional y surge una nueva estructura individualista e igualitaria. Los derechos naturales, invocados por los conservadores en el Constituyente de 1857, son absolutos. *Estados Unidos de Norteamérica*, a partir del caso Marbury vs. Madison, se establece la interpretación por el Poder Judicial, para asegurar el funcionamiento del sistema federal de gobierno y garantizar los derechos individuales. *México*, estableció esa supremacía judicial mediante la creación del juicio de amparo, creado a nivel federal, en el Acta de Reformas de 1847 (artículo 25), reiterado y modificado en la Constitución de 1857 (artículo 101).

<sup>87</sup> Artículos 1-34, 45, 53, 102 y 105-109 de la Constitución de 1857.

2. Soberanía nacional, residente esencial y originariamente en el pueblo. En el Acta Constitutiva (artículo 3o.) se había radicado esencialmente en la nación.
3. Sistema unicameral, al quedar el Poder Legislativo depositado en una sola asamblea, la de diputados.
4. El amparo, formulado para resolver las controversias que se suscitasen por leyes o actos de autoridad que violaren las garantías individuales o de la Federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal.
5. Juicio político, atendido el jurado de acusación y el de sentencia. La sentencia se limitaría a absolver o destituir al acusado o también inhabilitarlo de obtener un futuro empleo.

Víctor Knapp opina que la Constitución de 1857 se trato de erigir un gobierno de gabinete con ciertas modificaciones, que se suponía sería un elemento que serviría a una legislatura dominante y que para pertenecer a él se dependía de la aprobación de la mayoría de los diputados.<sup>88</sup> El texto realmente no es muy claro, ya que sin disponer un gobierno de gabinete, prevé una serie de mecanismos de tinte parlamentario como el refrendo ministerial, informe anual al Congreso, etc., no por eso se significo que la constitución pudiera llamarse parlamentaria y en cambio se doto al ejecutivo de de algunas facultades de nombramiento y remoción de ministros que dan indicio al un esquema presidencial.

La Constitución fue jurada y firmada por los diputados constituyentes el 5 de febrero de 1857, así, la Constitución de 1857, concisa y progresista, generadora de múltiples aportaciones, sería de las mejores entre las nuestras, sin embargo, a partir de su nacimiento, tendría una existencia dividida, formalmente, y con reformas, prevaleció hasta el 5 de febrero de 1917, pero por la Guerra de Tres Años, la Intervención Francesa, la aplicación especial que de ella tuvo que realizar Juárez y personalizada observancia efectuada por Díaz, la tornaron intermitente en su vigencia y singular en su cumplimiento.

## 7.- EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO DE 1917.

La Soberana Convención Revolucionaria entre octubre y noviembre de 1914 resalto la conveniencia de adoptar el régimen parlamentario acompañado por un programa de reformas sociales, durante las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria, en el artículo 33 de su programa de reformas políticas y sociales, se decidió adoptar el parlamentarismo como una forma de gobierno de la República.<sup>89</sup>

Lamentablemente la Convención Revolucionaria no prospero, el motivo fue que esta le exigió a Carranza, quien se había proclamado como encargado del Poder Ejecutivo, se subordinara a ella por lo que este la desconoció, esto origino una guerra entre el ejército constitucionalista y los bandos villistas y zapatistas y su posterior persecución.

Carranza dijo sobre lo anterior, que si bien sabemos cuáles son los inconvenientes de que la jefatura de un ejército y el Poder Ejecutivo de una nación quedaran en manos de una Asamblea que por capaz, ilustrada e idónea que se suponga, la junta de Aguascalientes sería tal vez

<sup>88</sup> PANTOJA Moran, David. Óp. Cit. Pág. 1068 y 1069.

<sup>89</sup> LOMAS Maldonado, Arturo. Parlamentarismo y Presidencialismo en la Revolución. Pág. 239.

deficiente y de ello a dado pruebas; pero como cuerpo administrativo y ejecutivo, sería un instrumento de tiranía desastroso para el país. Como Jefe del Ejecutivo... tengo muy serias responsabilidades ante la nación, y la historia jamás me perdonaría la debilidad de haber entregado el Poder Ejecutivo en manos de una Asamblea.<sup>90</sup>

No obstante de la notable y progresista Constitución de 1857, su existencia y la vigencia de hasta la de 1917, fue turbulenta y contradictoria: La Guerra de los Tres Años, la Invasión Francesa, la República restaurada de Juárez, la Dictadura de Porfirio Díaz y la Revolución, la tornaron intermitente en su vigencia y en su aplicación. En términos generales, la Constitución de 1857, que como toda ley máxima, aspira a lograr la unidad del pueblo que va a regir, tuvo una agitada vida, conformada por revoluciones y dictaduras, rompimiento social y desunión nacional.

La mayoría de las reformas constitucionales se dieron durante la larga dictadura porfiriana, que en resumen, los siete Presidentes que desfilaron durante la vigencia de la Carta del 1857, en total reformaron 83 artículos, cifra inferior al número de reformas que se presentaría a partir de la entrada en vigor de la actual Constitución de 1917.

La verdad es que el proyecto de Carranza sufrió importantísimas modificaciones, de tal modo que la Constitución que promulgó el 5 de febrero de 1917 fue, no una reforma a la de 1857 aunque de ella herede principios básicos, como son: forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales, sino una nueva ley que recogió en sus proyectos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó instituciones sociales y económicas en su beneficio. Esto se hizo patente, sobre todo, en la elaboración y aprobación de los artículos 3, 27, 123, 130 y 131 de la carta de Querétaro.

Porfirio Díaz que había luchado bajo la bandera de la *no reelección* duró sumando sus dos etapas, más de 30 años en la presidencia, quizá el único que lo sobrepasó, si se suman todos sus periodos, fue Antonio López de Santa Anna. Conocidas son las causas del malestar nacional al final de la era porfiriana y las causas que generaron la Revolución.

- El caciquismo, la presión despótica ejercida por las autoridades locales en perjuicio de las clases proletarias.
- El peonismo, la esclavitud de hecho o servidumbre en que estaba el jornalero.
- El hacendismo, la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña la que produce la constante absorción de la pequeña propiedad agraria.
- El extranjerismo, el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales.

Al convocar el Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, hizo entrega, el 10. de diciembre de 1916, del proyecto de Constitución reformada, Carranza pronunció un discurso que de manera general decía lo siguiente:

1. Reconoce la importancia de la Constitución Política de 1857 que contiene los más altos principios de la Revolución francesa y de su consagración en Inglaterra y los Estados Unidos. Desafortunadamente, nuestro código político tiene en general el aspecto de

---

<sup>90</sup> SANTILLÁN Fernández, José. México: del Presidencialismo al Parlamentarismo. Pág. 160.

fórmulas abstractas cuyos los derechos individuales han sido conculcados casi permanentemente y el medio mexicano ideado para garantizarlos, el juicio de amparo, sólo ha embrollado la marcha de la justicia, más aún, se ha convertido en un arma política, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados.

2. La Soberanía Nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado en México una realidad, el poder público se ha ejercido no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública.
3. Otro principio fundamental, el de la División de Poderes, tampoco ha tenido cumplimiento pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos.
4. El Pacto Federal también ha sido violado, ya que no se ha respetado la libertad y soberanía interior de los estados, siendo el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, ignorándose, por consiguiente, la forma republicana, representativa y popular adscrita constitucionalmente a las entidades federativas.

En cuanto a los poderes federales, no quiso que el Legislativo fuera un mero instrumento del Ejecutivo, pero tampoco, por las funciones de que el primero estaba dotado en la Constitución de 1857, estorbara o hiciera embarazosa la marcha del segundo. Carranza se topó con un dilema: por un lado, el legado histórico de la Constitución de 1857, que pretendía reformar, donde el Poder Legislativo depositado en un sistema unicameral en detrimento del Ejecutivo; y, por el otro, el Ejecutivo dominante durante el Porfiriato y respecto de los otros dos poderes.

La gran preocupación de Carranza evitar los conflictos en cuanto a la confusión de los poderes, principalmente del ejecutivo sobre los otros dos, o de llegar al error de establecer el sistema *congresional* que adoptó el Constituyente de 1857. Por lo que llegó a expresar Carranza que el Poder Legislativo por naturaleza propia de sus funciones tiende intervenir en las funciones de los otros dos, no debe evitar la marcha del Poder Ejecutivo, ni sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría, por lo que ha de suprimirse el juzgar al Presidente de la República y a sus altos funcionarios de la federación, aunque si cabe el hecho de inspeccionar la marcha de los actos del gobierno a fin de normalizar las acciones de aquel.<sup>91</sup>

Por lo que hacía al Poder Ejecutivo, debería existir la elección directa del Presidente y la no reelección, se suprimía la vicepresidencia por la inutilidad del cargo y la ambición que había despertado. Asimismo, ante la falta temporal o absoluta del Presidente electo, ya no se seguiría el sistema de suplirlo por medio de los Secretarios de Estado, que fue lo ocurrido en el caso de Huerta, sino que siempre sería el Congreso de la Unión, por estar constituido por los representantes legítimos del pueblo, o en su defecto, la Comisión Permanente.

A pesar de que los diputados se opusieron a esto el C. Manjarrez estimo que el Poder Ejecutivo se había llenado de facultades por lo que era necesario que se limitaran por lo que él decía que el Presidente eligiera libremente a sus Secretarios de Despacho con previa autorización de la Cámara de Diputados, por lo que estos funcionarios deben tener todas las responsabilidades y atribuciones que competen a sus cargos. En su momento el C. Pastrana Jaimes agregó que era

---

<sup>91</sup> HIDALGA, Luis de la. Óp. Cit. Pág. 365.

necesario imponer de una vez por todas un límite al Ejecutivo, y este era que las resoluciones del Presidente fueran resoluciones justas y con responsabilidad de su parte y de cada secretario que tiene ya que la responsabilidad de estos últimos da más seguridad y acierto en cualquiera de los ramos.<sup>92</sup>

Sin importar las palabras anteriores, sólo 25 diputados estuvieron de acuerdo con la anterior propuesta el resto voto por que el Poder Ejecutivo tuviera libre margen de maniobra y estabilidad en la función apegándose ciegamente al funcionamiento del sistema presidencial de los Estados Unidos. Ante todo esto, siempre prevaleció la justificación de que en tanto los secretarios concurrieran al Congreso para atender interpelaciones e informar de la situación de sus dependencias, podía hablarse ya de que existía un sistema “semi-presidencial o semi-parlamentario”.

El Constituyente inició sus labores el 1o. de diciembre de 1916 y las concluyó el 31 de enero de 1917. El 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución que actualmente rige a los mexicanos. La Constitución aprobada en Querétaro, fundamentalmente contuvo:

1. Gran parte de la Constitución de 1857, especialmente lo concerniente a derechos humanos, ahora calificados como “garantías individuales”.
2. Las reformas propuestas por Carranza, para reforzar al Poder Ejecutivo, al establecer la no reelección y suprimir la vicepresidencia, dando mayor autonomía al Poder Judicial y soberanía a los estados y creando el municipio libre.
3. Las adiciones sociales de los artículos 3o, 27, 123 y 130, propuestas y aprobadas por los constituyentes.

Pocos meses después de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, un grupo de diputados de la primera legislatura, presentó una iniciativa para establecer el sistema parlamentario en México. La propuesta preveía transformar el Congreso en Parlamento, integrar un Consejo de Ministros cuyo Presidente sería designado por el Presidente de la República pero que dependería, al igual que los ministros, de la confianza de la Cámara de Diputados del Parlamento. El modelo presentado, que conservaba el derecho de iniciativa de leyes para el Presidente de la República y, por separado, para el Presidente del Consejo de Ministros, y que mantenía el veto del Ejecutivo con relación a las leyes del Congreso.<sup>93</sup>

Esa iniciativa se discutió durante varios periodos, los argumentos que habían hecho valer sus autores consistían en primer lugar, dar una mayor proyección al sistema representativo, y en segundo lugar, preservar al Presidente de los peligros que resultaban del desgaste político. A quienes se oponían al sistema parlamentario aduciendo que el momento no era oportuno.

En 1921 noventa diputados, presentaron otra iniciativa proponiendo cambios en el sistema constitucional con características semi-presidenciales. El Congreso nombraría al Presidente, quien por su parte lo podría disolver si contaba con la aprobación de dos tercios del total de miembros del Senado. El periodo presidencial sería de seis años, y el Presidente nombraría, libremente, al jefe del gabinete.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> MARVAN Laborde, Ignacio. Nuevo Diario de debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. Pág. 1965-1967.

<sup>93</sup> VALADES, Diego. El Gobierno de Gabinete. Pág. 86.

<sup>94</sup> Ídem. Pág. 87.

Los intentos del parlamentarismo duraron algún tiempo después de aprobada la Constitución. En diferentes momentos se propuso la adopción de instituciones parlamentarias a pesar de los esfuerzos no se pudo cambiar la configuración del sistema presidencial.

## CAPÍTULO III

### EXPOSICIÓN COMPARATIVA INTERNACIONAL.

---

#### 1.- EL SISTEMA DE GOBIERNO FRANCÉS.

---

La actual Constitución de Francia, es decir, la Constitución de la Quinta República, fue aprobada por un referéndum el 28 de septiembre de 1958. El Parlamento está formado por la Asamblea Nacional cuyo peso es mayor que el del Senado, existe un consejo Económico Social y el Consejo Superior de la Magistratura precedido por el Presidente, la Alta Corte de Justicia y el Consejo Constitucional, quien ejerce el control de la constitucionalidad de las leyes y los reglamentos.

Desde su implantación ha fortalecido favorablemente la autoridad del Poder Ejecutivo en relación con el parlamento. El arbitraje del Presidente asegura el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del estado. El Presidente comanda a las fuerzas armadas, concluye tratados y designa al Primer Ministro, quien preside sobre el Gabinete, por su parte el Gabinete o Consejo de Ministros es nombrado por el Presidente a propuesta de propio Primer Ministro.

En la versión clásica del parlamentarismo francés no existe una marca preeminencia del Gabinete, como ocurre en Gran Bretaña, que asegura la preeminencia de este último, pero tampoco hay una subordinación del gobierno a las asambleas establecidas y aceptadas, como en Suiza la cual evita también la inestabilidad gubernamental mediante la sumisión del gobierno a las decisiones del órgano legislativo.

En el sistema practicado en Francia entre 1875 y 1958, el Parlamento goza de una preeminencia jurídica, ya sea convencional o escrita, en relación a las reglas generales dictadas por el parlamento que constituían el orden jurídico superior y establecido por el Estado; El derecho de disolución era casi impracticable; las Asambleas controlaban la orden día y; las comisiones grandes estaban constituidas de tal forma que podían controlar con agresividad la actividad de cada ministerio.

En 1958, la Cuarta República débil e inestable llevó a la Quinta República Francesa, que se apoya un fuerte Poder Ejecutivo bajo un sistema de gobierno semi-presidencialista, se decía que el gobierno gozaba de una preeminencia de hecho, esto es que, el gobierno gozaba de una prerrogativa natural por la misma fuerza de las cosas, porque gobernar no es sólo ejecutar las leyes, sino que gobernar implica el aseguramiento mediante una intervención espontanea y continua, la vida misma del Estado. Se ha podido establecer que el gobierno tenía más autoridad que el Parlamento difícilmente controlaba: sobre la política exterior, política militar y la política financiera y económica, concretamente hablando, los planes de desarrollo económico del país fueron establecidos y puestos en práctica sin control del parlamento.

Esta posiciones jurídicas y de hecho entre el Parlamento y el Gobierno hubiesen podido generar una estabilidad gubernamental, pero en Francia el cambio de soberanía nacional a soberanía parlamentaria y la presencia de partidos extremistas, ocasionaron todo lo contrario.



Tras doce años de existencia de la IV República Francesa, el fracaso fue evidente, ya que la inestabilidad ministerial provocó el paso de veinte gabinetes, sus principales causas fueron; los gabinetes dimitían cuando eran puestos en minoría, sin esperar que se les negara la confianza por la mayoría absoluta y porque la Constitución de 1946, fue diseñada para operar con mayorías de coalición sólida.

Para la Constitución de 1958 de la Quinta República Francesa, se organiza una diarquía desigual, con una distribución incierta de poderes y responsabilidades.

La concentración del poder político en las manos de un sólo hombre o monarca temporal en los países desarrollados, ese monarca temporal (Presidente de los EUA, Primer Ministro de Gran Bretaña, Canciller de Alemania) goza en exclusiva de las dos fuentes de autoridad, una en manos de Ejecutivo cuando proviene de una delegación directa de la soberanía nacional y la que surge del ejercicio cotidiano de la función gubernamental, como lo es la previsión de los problemas y decisión para resolverlos, así como la supervisión de las medidas prácticas adoptadas.

### 1.1. - El Poder Ejecutivo.

---

En el marco de la Constitución de 1958, la diarquía se estipuló para beneficio del Presidente y del Primer Ministro, el Jefe de Estado es el depositario de la directa de la soberanía nacional. El Primer Ministro es quien ejerce la función de gobierno, como lo mencionan los siguientes artículos de su constitución:

**Artículo 20.** *El Gobierno determinará y dirigirá la política de la Nación. Dispondrá de la Administración y de la fuerza armada. Será responsable ante el Parlamento en las condiciones y conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 49 y 50.*

**Artículo 21.** *El Primer Ministro dirigirá la acción del Gobierno. Será responsable de la defensa nacional. Garantizará la ejecución de las leyes. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13, ejercerá la potestad reglamentaria y nombrará los cargos civiles y militares. Podrá delegar algunos de sus poderes en los ministros.*

*Suplirá, en caso necesario, al Presidente de la República en la presidencia de los consejos y de los comités a que se refiere el artículo 15. Podrá, a título excepcional, suplir al Presidente de la República en la presidencia de un Consejo de Ministros en virtud de una delegación expresa y con un orden del día determinado.*

El Presidente de la República puede intervenir en la resolución de asuntos, al punto de considerar que el Ejecutivo sólo tenía una cabeza, sin embargo, hubo prácticas que contradicen lo anterior, por ejemplo, George Pompidou una vez que consolidó su poder como Primer Ministro, el ejercicio de la función gubernamental residía más en el Palacio Matignon que en el Eliseo.<sup>95</sup> Sin importar las prácticas, no cabe duda de que el Presidente se haya por encima del Primer Ministro:

---

<sup>95</sup> HAURIU, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Pág. 519.

1. Es elegido por un periodo de 5 años, anteriormente de 7 años, (porque una responsabilidad efectiva ante el cuerpo electoral sólo puede ser efectiva en un periodo medio) por sufragio universal, lo que lo convierte en un delegado personal y directo de la soberanía nacional.<sup>96</sup>
2. Es quien nombra al Primer Ministro sin necesidad de refrendo y puede disolver a la Asamblea Nacional, ejercer una dictadura en caso de emergencia.<sup>97</sup>

En cuanto al Primer Ministro sus funciones están enumeradas por el artículo 21 de la Constitución, la más importante es la de dirigir la acción de gobierno, es una atribución amplia e importante, pero en la realidad la comparte la tiene que compartir con el Jefe de Estado, lo que coloca al Primer Ministro en una posición de inferioridad, sin embargo, la función de gobierno no está bien delimitada por la Constitución salvo algunos puntos expresamente marcados, por lo que las funciones pueden ser vagas y variadas acorde a sus titulares.

Esta incertidumbre derivada de los artículos 20 y 21 sobre la distribución de poderes ha ocasionado que se empiece a determinar quién es el funcionario de primera línea y quien es el de segunda. Contrario a lo que se pudiera pensar, el Primer Ministro aunque tiene menos poderes es el funcionario de primera línea en las relaciones con el Parlamento, la Administración, las fuerzas sindicales, opinión pública, el Presidente que ostenta la escancia del poder, se halla en una posición de reserva, a menos que el mismo decida trasladarse a la primera línea.

Este vaivén de la primera a la segunda línea, puede producir un conflicto entre el Presidente y el Primer Ministro, que difícilmente se resolvería, puesto que el Jefe de Estado nombra al de Gobierno, y este último no puede removerlo, además, la incertidumbre en la distribución de funciones puede ocasionar que uno intervenga más de lo debido en los asuntos del otro.

En las instituciones de la V Republica Francesa, las responsabilidades existen pero están dispuestas de un modo incierto, sólo es responsable el que se encuentra en la primera línea o se traslada a ella, así lo dispone el siguiente artículo.

***Artículo 49.*** *El Primer Ministro, previa discusión del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general.*

A pesar de lo anterior, el Parlamento duda muchas veces en exigir esa responsabilidad al comprobar que el Gobierno no es otra cosa que el portavoz del Jefe de Estado, sin embargo, el Presidente es irresponsable políticamente, a menos que se traslade a la primera línea y eche su suerte a un referéndum o al resultado de las elecciones de la Asamblea Nacional.

La idea central de la Constitución de 1958 y su reforma de 1962, era la restauración del Ejecutivo, pero dicha restauración sólo fue a favor del Presidente y no del Primer Ministro, un Presidente derivado del sufragio universal haya en el seno del Ejecutivo una superioridad respecto del Primer Ministro clara y evidente.<sup>98</sup> Aunque el sistema fue pensado en un principio como parlamentario,

---

<sup>96</sup> Artículos 3, 6 y 8 de la Constitución de Francia.

<sup>97</sup> Artículos 12 y 16 de la Constitución de Francia.

<sup>98</sup> HAURIU, André. Óp. Cit. Pág. 535.

pero de Gaulle prefirió que no fuese así y poner en una esfera más alta, entre las facultades del Presidente Francés encontramos las siguientes:

- Nombramiento del Primer Ministro (artículo 8) El nombramiento es discrecional y sólo opera para el Primer Ministro,
- El Referéndum Legislativo (artículo 11) Para que lo anterior opere se necesita que las Asambleas estén en sesión, no se puede actuar de manera espontánea, es necesario que la propuesta venga del Gobierno o del Parlamento y que la misma sea publicada en el *Journal Officiel*.
- El derecho a disolver la Asamblea Nacional (artículo 12) Se trata de un poder discrecional, donde el único límite es que no puede procederse a una consulta en el año siguiente a las elecciones y que su ejercicio no está ligado a la retirada de confianza del gobierno.
- El ejercicio de una Dictadura Temporal en casos de urgencia (artículo 16)
- El derecho de mensaje al Parlamento (artículo 18) Es un medio propio del Jefe de Estado que no compromete al Gabinete, se puede entender como una opinión personal del Presidente, actualmente es leído por un ministro en el Senado y en la Asamblea Nacional.

Los poderes que el Jefe de Estado comparte con el Gobierno son los siguientes:

- El derecho de pedir al Parlamento una nueva deliberación. El objetivo de este reenvío es impedir que se voten leyes demagógicas.
- El Ejercicio del derecho de Gracia.
- Convocatoria del Parlamento en Sesión Extraordinaria (artículo 29)
- La reunión de las Asambleas en Congreso (artículo 89)
- El nombramiento y cese de los Ministros. El Presidente sólo puede nombrar a los ministros y removerlos a propuesta del Primer Ministro.
- El nombramiento de Altos cargos, civiles y militares.
- El derecho a firmar Actos Reglamentarios.
- Los Poderes Diplomáticos.
- Las Diversas Presidenciales.

En cuanto la estructura de Gobierno, en Francia el Primer Ministro es el encargado de dirigir la acción de gobierno y para ello cuenta con tres estructuras ministeriales:

- Consejo de Ministros. Es la reunión de todos los miembros del gobierno bajo la presidencia del Jefe de Estado.
- Consejo de Gabinete. Es la reunión de los miembros del gobierno bajo la presidencia del Primer Ministro.
- Consejo Interministerial. La reunión de ministros interesados en un determinado problema.

El Primer Ministro en Francia tiene la facultad de dictar reglamentos a través de decretos, que de acuerdo a su ley fundamental pueden ser: *decretos simples, decretos dictados en Consejo de Ministros, reglamentos de la Administración Pública y decretos dictados una vez oído el Consejo de Estado.*<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Artículo 34 y 37 de la Constitución de Francia.

Otros poderes que posee son, ejercer la autoridad jerárquica sobre los ministros y proponer al Presidente el cese de los mismos, participar en el nombramiento de cargos civiles y militares, asegurar la suplencia del Presidente, otorga su parecer al este último en el caso de la Dictadura Temporal, ejerce el derecho de iniciativa de ley en nombre del Gobierno y sirve de mediador en conflictos entre el Senado y la Asamblea Nacional, a través de una comisión mixta, puede comprometer la responsabilidad del Gobierno y acudir al Parlamento, en nombre del Consejo Constitucional cuando se estime que una ley no está acorde a la Constitución

## 1.2. - El Parlamento.

---

El Parlamento en Francia se conforma por el Senado y por la Asamblea Nacional, pero debemos tener en cuenta que en este país, actualmente, se ha dejado a un lado la idea de que la soberanía parlamentaria, que venía desde la época de la revolución, ha pasado a ser únicamente un poder constituido que se encuentra en inferioridad respecto del Gobierno, porque su funcionamiento está limitado al control de este último, lo que le permite únicamente participar en el Proceso Legislativo y el control político del Gobierno.

Al Parlamento se le ha racionalizado su poder y se le han impuesto métodos de trabajo por la Constitución, leyes orgánicas, reglamentos y controles del Consejo Constitucional, con el objeto de asegurar la eficacia y prontitud del trabajo parlamentario, evitar que el Parlamento sustituya al Gobierno en la vida política y orientar a las instituciones al Gobierno de Legislatura.

La Asamblea Nacional es el principal cuerpo legislativo, con 577 diputados que son electos directamente por un término de 5 años y todos los asientos son votados en cada elección. Los 321 senadores son elegidos por un colegio electoral (es un sufragio indirecto) y permanecen 9 años en sus cargos. Un tercio del Senado es renovado cada 3 años. Los poderes legislativos del senado son limitados, la Asamblea Nacional es quien posee la palabra final de ocurrir una disputa entre ambas cámaras.

## 1.3. - La Relación entre el Gobierno y el Parlamento.

---

La actual constitución francesa establece un régimen parlamentario, que ha sido racionalizado y que han buscado una legislatura equilibrada con el ejecutivo, por lo que a continuación mencionaremos los medios de control y de información entre el gobierno y el parlamento que contribuyen al mejoramiento del dialogo entre ellos.

### ***Medios de Información.***

Para que pueda llevarse a cabo una colaboración entre el gobierno y el parlamento, es necesario que fluya información entre ellos, pero de hecho es el gobierno el que debe informar al Parlamento.

- Las declaraciones del gobierno ante el Senado. Aunque el senado no posee más que facultades en el orden legislativo y presupuestario, sigue siendo informado por medio de

declaraciones sobre la política general por parte del Primer Ministro,<sup>100</sup> aunque la opinión del Senado no comprometa la existencia del Gobierno, si significa un duro golpe.

- Las declaraciones del gobierno ante la Asamblea Nacional. En general las declaraciones se realizan cuando existen problemas que afecten la política exterior, aunque el Presidente tiene facultades sobre ese tema, no es extraño que el Parlamento haya sido informado de las decisiones sobre dicha materia.
- Las Preguntas Parlamentarias de manera escrita. Estas son peticiones de un parlamentario a un miembro del gobierno para que sean respondidas brevemente de un mes para ser publicadas en el *Journal Officiel*.
- Las Preguntas Parlamentarias de manera oral. Se entienden como un dialogo entre los gobernantes y los controladores o censores de los gobernantes ya que el intercambio de preguntas constituye el medio más natural para el dialogo. En relación con esto, hay preguntas orales simples o con debate, en la primera forma, se hace una pregunta y responde simple y llanamente, en el segundo caso, se abre un debate en el que pueden participar terceras personas pero sin que se llegue a una votación.

### **Medios de Control.**

Los medios de control constituyen un examen a posteriori de los actos llevados a cabo por el Gobierno y de la política que han mantenido, teniendo el parlamento la facultad de emitir valoraciones acerca de esos actos o política con la posibilidad de que lleven aparejada una sanción, como retirar la confianza en el Gobierno, provocando su dimisión.

A continuación mencionaremos los medios de control que existen en Francia.

Cuestión de Confianza. Por iniciativa del Gobierno se pide la confianza del Parlamento en él, su justificación esta en el siguiente artículo:

**Artículo 49.** *El Primer Ministro, previa discusión del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general.*

Moción de Censura. La Asamblea Nacional evalúa la actuación del Gobierno y determina si sigue o no su confianza en el

**Artículo 49 párrafo 2.** *La Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura, la cual sólo se admitirá a trámite si va firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional.*

Para finalizar, podemos constatar, en Francia existe la posibilidad de tener un Ejecutivo dual, sin que exista problemas en su funcionamiento, si bien pudiese haber lagunas en cuanto a sus funciones o poderes en la realidad esto no ha ocurrido y ciertamente puede ser superado con relativa facilidad, ya que el Presidente a pesar de que expresamente dispuesto que no es quien dirige el gobierno, si es quien tiene un postura más alta que su colega el Primer Ministro pero todo esto dentro de un marco de legalidad y control, sin que llegue a convertirse en una figura con poder exagerado.

---

<sup>100</sup> Artículo 49 de la Constitución de Francia.

Lo anterior hace énfasis al análisis de la titularidad del poder, en este caso por el presidente francés, y el ejercicio del poder, realizado por el Primer Ministro.

## 2.- EL GOBIERNO URUGUAYO.

---

El constitucionalismo uruguayo ha sido rico en experiencias sobre el ejecutivo, durante el siglo pasado, pero el análisis parte de su ejecutivo colegiado, que estuvo en vigor en dos ocasiones, de 1919 a 1933 con un ejecutivo dual y después de 1952 a 1967, años en los que gobernó un Consejo Nacional compuesto de nueve miembros.

La implantación de esta forma particular de organizar al Poder Ejecutivo fue por sus ventajas teóricas: impedir que el poder excesivo se depositara en un sólo hombre, introducir la deliberación y la reflexión en los actos ejecutivos, hacer participar a las diferentes fuerzas políticas e incluso a la oposición en la acción gubernamental. Esta serie de ventajas sirvieron de base para la instauración del Ejecutivo Colegiado en este país sudamericano.<sup>101</sup>

A principios del siglo XX, Uruguay vivía una expansión en todos sus aspectos, fue durante el mandato del Presidente José Pablo Torcuato Batlle y Ordóñez, donde esta idea cobró más empuje, misma idea que trajo de Suiza, como un medio para evitar el caudillismo, porque era tan fugaz la función que no daba tiempo de perpetuarse en el poder.

En 1918, los partidarios de esta idea y sus opositores llegan a un acuerdo y se establece la forma presidencial de gobierno de tipo dual, que se dividía en el Presidencia de la República y Consejo Nacional de Administración.

El Presidente duraba 4 años y representaba al Estado en lo exterior e interior y designaba a los ministros de Relaciones Exteriores, Guerra, Marina e Interior, mismos que dependían del Ejecutivo. El Consejo estaba integrado por 9 miembros electos popularmente y renovados cada por tercios cada dos años. El sistema funcionó hasta la depresión de 1930, cuando la situación del país obligó al Presidente Terra a dar un golpe de Estado.

En 1952 a través de una reforma constitucional se depositó el órgano ejecutivo en un Consejo Nacional de Gobierno, una fórmula integral y no mezcla como la de 1918. El Consejo se componía de 9 miembros, elegidos directamente por el pueblo con un mandato de 4 años, divididos entre el partido mayoritario y minoritario y con una reelección pasados 4 años. La Presidencia del Consejo era rotativa durante 1 año y no se tenía un status especial.

Los consejeros nacionales no estaban a cargo de las tareas, estas les correspondían a los ministros, los cuales eran nombrados por la votación del propio Consejo, pero al igual que el anterior sistema colegiado, se desplomó por la crisis económica de 1964 siendo sustituido por un presidencialismo.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay del año 1967 está todavía vigente en su mayor parte, aunque parte del contenido ha cambiado gracias a diversas reformas en los años de 1989, 1994, 1996 y 2004. En términos generales, el cambio más relevante respecto de la anterior

---

<sup>101</sup> VALENCIA Carmona, Salvador. El Poder Ejecutivo Latinoamericano Pág. 151.

Constitución de 1952 es que restauró el Ejecutivo unipersonal, derogando el Consejo Nacional de Gobierno y se restauró la figura del Vicepresidente de la República.

El sistema de gobierno del Uruguay actualmente, consiste en una democracia semi-representativa, en la cual, predomina el carácter representativo del gobierno pero se mantienen ciertas formas de gobierno directo por parte del pueblo (referéndums, plebiscitos). Según la revista *The Economist*, Uruguay es el país más democrático de América del Sur, ubicado entre los primeros 28 países a nivel mundial, esto es una muestra de que existe en Uruguay una democracia consolidada.

La república tiene un sistema presidencialista y su gobierno se divide en tres poderes independientes:

- El Poder Ejecutivo: donde se encuentra el Presidente, que es a la vez el jefe del estado y el jefe del gobierno, y el consejo de ministros.
- El Poder Legislativo: organizado bicameralmente, con senadores y diputados.
- El Poder Judicial: encabezado por la Suprema Corte de Justicia.

## 2.1. - El Poder Ejecutivo.

---

En la República Oriental del Uruguay, el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente, que es simultáneamente Jefe de Estado y Gobierno, que es electo junto con el Vicepresidente mediante elección popular directa, mientras que éstos designan a su vez al Consejo de Ministros. El Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, que actúa conjuntamente con el Consejo de Ministros.

Según la constitución actual, el Presidente y Vicepresidente son electos por elección popular directa. El Presidente tiene un mandato de 5 años sin reelección inmediata hasta después de igual período desde el cese de su cargo. Se eligen en una misma candidatura presentada por el respectivo partido, en caso que ninguna candidatura obtenga la mayoría absoluta de los votos, se procede a una segunda vuelta, denominada *balotaje*, entre las dos primeras mayorías. En dicha votación resulta ganadora la candidatura que obtenga la mayoría de los votos.

Por su parte el Consejo de Ministros consta de 13 ministerios, son nombrados de acuerdo a lo que marca el siguiente artículo:

**Artículo 174.** *La ley, por mayoría absoluta de componentes de cada Cámara y a iniciativa del Poder Ejecutivo, determinará el número de Ministerios, su denominación propia y sus atribuciones y competencias en razón de materia, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 181.*

*El Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, podrá redistribuir dichas atribuciones y competencias.*

*El Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo.*

*El Presidente de la República podrá requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. A tal efecto éste comparecerá ante la Asamblea General, la que se pronunciará sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes... si ésta no se reuniese dentro del plazo estipulado o, reuniéndose, no adoptase decisión, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado.*

*Los Ministros cesarán en sus cargos por resolución del Presidente de la República, sin perjuicio de lo establecido en la Sección VIII.*

También depende de la Presidencia de la República, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que tiene rango ministerial y cuyo Director y Subdirector son elegidos por el Presidente de la República, el Secretario y el Prosecretario de la Presidencia, y por último es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

De esta manera podemos suponer que en teoría, los Ministros que no tengan el apoyo de una mayoría absoluta de la Asamblea General, pueden ser removidos a través de un complejo sistema. El Presidente tiene un mandato de 5 años sin reelección inmediata hasta después de igual período desde el cese de su cargo. Se eligen en una misma candidatura presentada por el respectivo partido. En caso que ninguna candidatura obtenga la mayoría absoluta de los votos, se procede a una segunda vuelta entre las dos primeras mayorías. En dicha votación resulta ganadora la candidatura que obtenga la mayoría simple de los votos.

La Constitución, al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde, entre otros asuntos:

- La conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior.
- El mando superior de todas las Fuerzas Armadas.
- Publicar y circular todas las leyes y hacerlas ejecutar, expidiendo los reglamentos especiales que sean necesarios para su ejecución.
- Informar al Poder Legislativo, al inaugurarse las sesiones ordinarias, sobre el estado de la República y las mejoras y reformas que considere dignas de su atención.
- Poner objeciones o hacer observaciones a los proyectos de ley que le remita el Poder Legislativo, y suspender u oponerse a su promulgación.
- Proponer proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente dictadas.
- Destituir los empleados por ineptitud, omisión o delito.
- Decretar la ruptura de relaciones y, previa resolución del Poder Legislativo, declarar la guerra.
- Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior.
- Preparar y presentar al Poder Legislativo los presupuestos.
- Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Artículo 168 de la Constitución de Uruguay



## 2.2. - La Asamblea General.

---

La Asamblea General es el órgano que ejerce el Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay. Está compuesta de dos cámaras, la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores, que actuarán separada o conjuntamente, según las distintas disposiciones de la Constitución.<sup>103</sup>

El Senado está integrado por 30 senadores, más el Vicepresidente. La Cámara de Representantes, por su parte, consta de 99 diputados. Todos ellos gozan de inmunidad parlamentaria; por lo que es difícil pedir el desafuero de un legislador.<sup>104</sup>

Es presidida por el Vicepresidente de la República y comienza sus sesiones sin necesidad de convocatoria especial del Poder Ejecutivo. La responsabilidad de sus miembros están regulas del artículo 112 al 115 de la carta magna.

## 2.3. - La Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

---

La Constitución de 1966, efectuó algunos cambios en el régimen de responsabilidad política de los ministros, y en los elementos parlamentarios del sistema, respecto a la responsabilidad del gobierno tenemos el siguiente artículo.

**Artículo 147.** *Cualquiera de las Cámaras podrá juzgar la gestión de los Ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas Cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno.*

Respecto a la regulación de la responsabilidad política de los ministros ante la Asamblea General, se volvió a la posibilidad de que el Presidente observara el voto de censura cuando fuera pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea General, y se estableció un complejo procedimiento.<sup>105</sup>

Si la censura, luego de la observación, era mantenida por menos de tres quintos votos, el Presidente podía mantener al o a los ministros censurados y disolver las cámaras. En tal caso se celebrarían elecciones, si la nueva asamblea mantenía el voto de censura, no caía el Presidente de la república, pero si se producía por mayoría absoluta del total de los componentes, caía el Consejo de Ministros.

En los años transcurridos desde 1967 si bien han habido censuras ministeriales que han sido observadas por el Presidente y que, mantenidas, han determinado la renuncia del ministro censurado, no se ha llegado nunca a la disolución de las cámaras y a la celebración de nuevas elecciones.

Es por esto que la previsión constitucional actual de la posibilidad de disolución del Parlamento, luego de un procedimiento difícil, dosificado constitucionalmente, sólo ha servido para impedir o

---

<sup>103</sup> Artículo 85 de la Constitución de Uruguay.

<sup>104</sup> GROSS Espiel, Héctor. Constituciones Iberoamericanas. Uruguay. Pág. 170.

<sup>105</sup> Artículo 148 de la Constitución de Uruguay.

dificultar el ejercicio de la competencia de la Asamblea General de censurar a los ministros y provocar su caída.<sup>106</sup>

De esta forma nos podemos dar cuenta que a pesar de que en este país existe un sistema de gobierno presidencial, no se apoya totalmente en un sólo individuo sino que delega funciones en un cuerpo colegiado elevado al rango constitucional, que permite desconcentrar funciones en el Presidente y llevar una mejor administración del Estado, debe observarse que no por compartir la funciones ejecutivos significa que haya conflictos entre sus depositarios.

El claro observar que es un sistema que realmente funciona y que va en contra de todo pronóstico de fracaso por tratarse de un sistema híbrido.

### 3.- EL RÉGIMEN EN ESPAÑA.

---

España ha sido un país monárquico durante muchos siglos, sin embargo, en el siglo XX ha sufrido varios trastornos políticos y sociales que tuvieron como resultado el cambio de régimen varias veces.

En los años veintes se da un golpe de estado por parte del general Primo de Rivera sobre el Rey Alfonso XIII, estableciéndose una dictadura militar llamada también *dictablanda*, pero en 1931, el Rey Alfonso XIII propicia nuevas elecciones generándose una victoria por parte de los candidatos republicanos obligando a su vez al Rey a salir del país y creándose así la Segunda Republica.

El régimen republicano no duro mucho, ya que con la Guerra Civil Española en 1936, las pugnas entre republicanos y sublevados permitieron la victoria de estos últimos con apoyo de los Nazis y de los italianos en 1939, lo que permitió al general Franco la instauración de un régimen autoritario hasta 1975, año de su muerte.

Así comienza un periodo de restauración que culmina con el establecimiento del actual régimen político. La Nación Ibérica es una Monarquía Parlamentaria, establecida desde 1978, con el nombramiento de Juan Carlos I como Rey de España y Jefe de Estado de la Nación. Y a Adolfo Suarez como el primer Jefe de Gobierno.

#### 3.1. - Poder Ejecutivo

---

El Presidente del Gobierno es el Jefe del Gobierno de España, su elección se realiza en el Congreso de los Diputados, la Cámara Baja de las Cortes Generales, mediante un proceso llamado investidura (es el acto parlamentario en virtud del cual el Parlamento reconoce y acepta un nuevo Presidente del Gobierno de España.) y luego es nombrado por el Rey, ante el cual presta juramento o promesa, el Rey lo mantiene en el cargo mientras conserve la confianza del Congreso de los Diputados.

---

<sup>106</sup> GROSS Espiell, Héctor. Uruguay: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo? Pág. 101.

Sus funciones se establecen en los artículos 97 al 116 de la Constitución Española de 1978. Fundamentalmente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los miembros del Gobierno.

**Artículo 97.** *El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.*

El Consejo de Ministros compuesto actualmente por 17 ministerios, es un órgano colegiado político constitucional formado por el Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes, los Ministros y los demás miembros que establezca la ley, como en algunos casos los Secretarios de Estado y excepcionalmente puede ser presidido por el Rey de España, a petición del Presidente del Gobierno, en cuyo caso no es consultivo.<sup>107</sup>

**Artículo 98.**

- 1. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.*
- 2. El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.*

La convocatoria y la Presidencia del Consejo de Ministros, corresponde al Presidente del Gobierno, actuando como Secretario el Ministro de la Presidencia. Sus reuniones podrán tener carácter decisorio o deliberante.

Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria:

- Iniciativa legislativa, por si o un proyecto de ley aprueba los proyectos de Ley y somete a la aprobación del Congreso de los Diputados
- Dicta normas con rango de Ley que el Congreso de los Diputados le delega
- Dicta Decretos Leyes por urgente necesidad
- Garantiza el cumplimiento de los Tratados internacionales y resoluciones de organismos internacionales y supranacionales
- Potestad reglamentaria
- Elaboración de los proyectos de planificación, presupuestos generales del Estado.

Al ser un órgano colegiado, su voluntad se forma a través de la mayoría absoluta de sus miembros, a su vez las deliberaciones del Consejo serán secretas. El Gobierno, según establece el art. 108 de la Constitución, responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.

Por otro lado, el Rey de España es el Jefe de Estado de España, símbolo de su unidad y permanencia, a quien corresponde arbitrar y moderar el funcionamiento del Estado, regular de las instituciones y representar a España, además de detentar las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

---

<sup>107</sup> Artículo 98 de la Constitución de España.

El título II de la Constitución Española, regula su corona, comprende del artículo 56 al 65, los cuales mencionan entre otras cosas las funciones que le corresponden al Rey<sup>108</sup>

- Sancionar y promulgar las Leyes.
- Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución. (artículo 101)
- Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.
- Proponer el candidato a Presidente del Gobierno, y en su caso, nombrarlo.
- Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente. (artículo 100)
- Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las Leyes.
- Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente de Gobierno.
- El mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la Ley, que no podrá autorizar indultos generales.
- El Alto Patronazgo de las Reales Academias.

Como se puede observar las funciones atribuidas están expresamente descritas, por lo que no puede salirse de su ámbito.

### 3.2. - Las Cortes Generales.

---

El Poder Legislativo se establece en las Cortes Generales, que son el órgano supremo de representación del pueblo español. Las Cortes Generales se componen del Congreso de los Diputados, que cuenta con 350 miembros elegidos por votación popular y mediante representación proporcional para servir en legislaturas de cuatro años.

El Senado cuenta actualmente con 259 escaños, de los cuales 208 son elegidos directamente mediante voto popular y los otros 51 son designados por los órganos regionales para servir, también, por períodos de cuatro años.

Las Cortes Generales ejercen todos sus poderes y potestades a través de la elaboración y aprobación de las Leyes, mediante la proposición de los nombramientos de los titulares de determinados órganos del Estado a Su Majestad el Rey y de otras formas.

En cuanto a las competencias relacionadas con la Corona, como la autorización para declarar la guerra y hacer la paz o la proclamación del Rey ante las Cortes Generales, las Cámaras se reúnen en sesión conjunta bajo la jefatura del Presidente del Congreso de los Diputados.

Determinadas decisiones de especial trascendencia pero de carácter no legislativo, como la apreciación de la necesidad de que el Estado armonice disposiciones diversas de las Comunidades Autónomas sobre una materia determinada, son tomadas por mayoría de cada una de las

---

<sup>108</sup> MERINO Merchán, José Fernando. La Constitución Española. Sinopsis del artículo 62.

Cámaras; la Constitución distribuye la iniciativa en estos casos de forma desigual, en favor del Senado en la mayoría de los casos, pero ordena que las discrepancias sean resueltas por una Comisión Mixta compuesta por igual número de Senadores y Diputados, pero si la propuesta elaborada por ella no conduce al acuerdo de ambas Cámaras la decisión final corresponde al Congreso por mayoría absoluta.

Por causa de sus relaciones con el Gobierno. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros podrá proponer la disolución de las Cortes que será decretada por el Rey.<sup>109</sup>

- Por exigencias constitucionales.
  - Expiración del plazo de legislatura, plazo de cuatro años, expirado el cual las Cortes quedarán disueltas y deberá procederse inmediatamente a la convocatoria de elecciones generales.
  - Cuando se propusiera la revisión total de la Constitución o una reforma parcial de las previstas en el art. 168 de la Constitución, se procederá a la aprobación por mayoría de dos tercios de cada Cámara y a la disolución inmediata de las Cortes.
- Por otras causas especiales.

### 3.3. - La Relación entre el Gobierno y las Cortes Generales.

---

Hemos establecido que en un régimen parlamentario existen una serie de mecanismos que aseguren la comunicación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Este objeto se cumple mediante la habilitación del legislativo para controlar la acción política del Gobierno, obligándolo a contar con la confianza de las Cortes para seguir desarrollando su actividad.

Ambas Cámaras de las Cortes Generales impulsan y controlan la acción del Gobierno mediante preguntas e interpelaciones y dirigen su acción en un determinado sentido mediante resoluciones y proposiciones no de Ley, a las cuales el Gobierno debe sujetarse en virtud del principio de responsabilidad del Ejecutivo ante el Legislativo.

A continuación mencionaremos los controles que existen en el país ibérico sobre su gobierno.

#### *Preguntas e interpelaciones.*

##### **Artículo 111.**

*1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.*

*2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.*

---

<sup>109</sup> Artículo 115 de la Constitución de España.

## **Comisiones de investigación**

### **Artículo 76.**

- 1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.*
- 2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.*

## **Cuestión de confianza y censura**

**Artículo 112.** *El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados.*

### **Artículo 113.**

- 1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.*
- 2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.*
- 3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.*
- 4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.*

A pesar de que en España opera el parlamentarismo, el Ejecutivo es el eje del gobierno, es el que dirige las políticas públicas con un cuerpo de ministros que le apoya y se encarga de una tarea en específico, diluyéndose más la carga de trabajo del Presidente de Gobierno Español sin que ello signifique dejarlo a un lado de las decisiones y sin su consulta ante las diversas acciones. Lo más importante es que el gobierno camina sin disputas entre sus propios miembros y con control de las Cortes Generales.

He aquí una forma de gobierno colegiada que sirve con eficacia, eficiencia, con el profesionalismo que requieren estos puestos de la más alta envergadura y con controles en caso de desacato, no se necesita depositar el poder en un sólo individuo sino en varios que ayuden a racionalizar la función gubernativa.

## CAPÍTULO IV

# ESQUEMA GENERAL SOBRE UN PRESIDENCIALISMO ATENUADO.

---

### 1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

---

#### 1.1.- El Jefe de Estado.

---

De manera tradicional se considera que el Jefe de Estado es la persona que representa la unidad del Estado, porque todo grupo requieren una voluntad que los unifique. En la actualidad los Jefes de Estado desempeñan una función simbólica y ejercen actividades de orden ceremonial pero no de carácter político, el Jefe de Estado no es una figura susceptible de encuadrarse en el modelo clásico de separación de funciones, entre otras razones porque la distinción entre Jefe de Estado y de Gobierno se fue configurando a lo largo del siglo XIX y se consolidó en el XX.

Antes del modelo actual, las funciones de representación y dirección del gobierno correspondían a una misma persona, a un monarca, la diferenciación entre el Jefe de Estado y el de Gobierno surgió con los sistemas parlamentarios en el constitucionalismo moderno. El Jefe de Estado se diferencia del Jefe de Gobierno en que es políticamente irresponsable, inviolable e inamovible, esto se debe a que no realiza actos de gobierno, por ende, no depende de la confianza del Congreso o del Parlamento.

Existen sistemas constitucionales que continúan sin diferenciar al Jefe de Estado del de Gobierno, aquellos sistemas son los presidenciales que siguen el modelo original de la Constitución de Estados Unidos, sin embargo, la práctica constitucional de este país indica que se han adoptado numerosas formas de control político que han transformado al sistema presidencial. En la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos se impusieron las tesis de Hamilton, Madison y Jay, ellos abogaban por un Presidente fuerte en contra de los posibles abusos del Congreso, la Constitución de 1786 comenzó a experimentar importantes cambios en 1803, con motivo del caso *Marbury vs. Madison*<sup>110</sup>, después de un largo proceso de ajuste, se ha alcanzado un equilibrio entre el Presidente y el Congreso.

En el caso del Estado, que tiene el carácter de asociación organizada, esa voluntad se expresa por un conjunto de órganos que se distinguen entre los inmediatos y los mediatos, son órganos inmediatos del Estado aquellos cuya existencia resulta de las previsiones constitucionales y cuya desaparición desorganiza al Estado o lo transforma fundamentalmente; los mediatos dependen

---

<sup>110</sup> Introdujo la revisión judicial de los actos legislativos. Sin que existiera previsión constitucional expresa, la Suprema Corte adoptó un criterio que contravenía la posición *jeffersoniana* de una rígida separación de poderes. Esta corriente cuestionó que las decisiones de los representantes del pueblo pudieran ser modificadas por jueces que carecían de mandato representativo.

de los anteriores y cuya organización y atribuciones aparecen en normas derivadas de la Constitución.

Sobre lo anterior, Jellinek expone que el Jefe de Estado puede ser un órgano inmediato, es decir, a lo largo de la historia los monarcas otorgaban cartas constitucionales, desempeñaban el papel de órganos inmediatos originarios; pero esas facultades se fueron disipando hasta el punto de llegar al completo alejamiento del poder no por ello se plantea la eliminación del Jefe de Estado, sino de su poder político, así el Jefe de Estado puede seguir siendo un órgano del Estado, necesario por consiguiente para su funcionamiento, pero investido tan sólo de atribuciones representativas y no de decisión.

Por su parte Santi Romano subrayaba que el monarca, en tanto Jefe de Estado, no era un órgano del Estado, sino *un sujeto de autarquía* que fungía, entre otras cosas, *como fuente de todos los honores*, entre los que se encontraban los títulos nobiliarios. En ese tenor Romano agregaba que la diferencia principal entre el Jefe de Estado en una República y en una Monarquía residía en que en la primera desempeñaba una función representativa de una colectividad popular, en tanto que en la segunda, él se representa a sí mismo.<sup>111</sup>

Otra diferencia entre el Jefe de Estado en una Monarquía y una República reside en el carácter vitalicio que tiene en la primera y el temporal que le corresponde en la segunda, según este criterio, en la Monarquía el Jefe de Estado es hereditario y en la República es temporal además de ser designado por un órgano colegiado, (Congreso o Parlamento) o elegido (mediante sufragio popular directo o indirecto). El sistema más semejante a la monarquía tradicional se asocia hoy en día a los sistemas presidenciales donde la Jefatura del Estado y del Gobierno se reúne en una sola persona (como en las monarquías pre-constitucionales).

En relación con lo anterior, el caso de las monarquías parlamentarias, la sucesión hereditaria del Jefe de Estado no afecta su relación con los otros órganos del poder porque a diferencia de siglos atrás, las facultades se han reducido en las Constituciones actuales, lo que lleva a los monarcas actuales a no rebasar esos límites, con el fin de conservar su legitimidad y no perderla, no excederse en sus atribuciones, porque de lo contrario significaría poner en riesgo su continuidad.

Actualmente la figura del Jefe de Estado no tiene nada en común con la del monarca absoluto sin apego a la ley, precisamente porque la supresión de ese fenómeno de concentración del poder es uno de los resultados del constitucionalismo moderno, en las monarquías constitucionales ese fenómeno ya no se produce pero en el sistema presidencial se sustituyó al “monarca hereditario por un “monarca elegido”, sobre esto el C. Pastrana Jaimés en el Congreso Constituyente *dijo que el Rey de España quisiera ser Presidente de México porque aquí gozaría de más poder del que goza un Rey o un emperador.*<sup>112</sup>

Al Jefe de Estado le es aplicable la máxima británica que dice: “*The King can do no wrong*” (*el Rey no puede obrar mal*), frase que no debe entenderse en el sentido de que el monarca no se equivoca, sino que no tiene porque o en que equivocarse, ya que generalmente carece de facultades que vayan más allá de las meramente representativas, es decir, en términos prácticos el Jefe de Estado es irresponsable políticamente porque no ejerce facultades de esa naturaleza.

---

<sup>111</sup> VALADEZ, Diego. Óp. Cit. Pág. 9

<sup>112</sup> MARVAN Laborde, Ignacio. Óp. Cit. Pág. 1968.



Es claro que por facultades de naturaleza política son las concernientes a la toma de decisiones de gobierno; el Jefe de Estado no participa en la iniciativa, elaboración, aprobación ni aplicación de las normas que rigen la vida del Estado. Esta circunstancia hace que el Jefe de Estado sea políticamente irresponsable y, por lo mismo, desempeñe un papel que asegura la continuidad y la estabilidad en la vida del Estado es así como queda sustraído a las tensiones del poder, manteniéndose al margen de los conflictos de la política y su función consiste en mantener el equilibrio y guardar una relación de neutralidad con todas las fuerzas políticas.

Una importante característica del Jefe de Estado, es la facultad de disolución de los Congresos o parlamentos, se lleva a cabo de conformidad con los requisitos y formalidades que establece la Constitución, pero no está sujeta al control político del propio órgano disuelto, por excepción se aplica el principio de la no responsabilidad del Jefe de Estado, en virtud de que la disolución parlamentaria es materialmente una decisión del gobierno que ejercita formalmente el Jefe de Estado.

En los casos en que procede la disolución dictada por los Presidentes que son jefes de Estado y de Gobierno a la vez, el argumento central consiste en que es una medida de defensa constitucional que sólo se aplica cuando se han comprobado una serie de requisitos o circunstancias relacionadas con la moción de censura a los integrantes del gabinete. La creación de esa institución requiere mucho cuidado, porque su aplicación errónea puede significar una medida regresiva que al perfil de la monarquía pre-constitucional.

Un problema que con frecuencia se presenta, por un mal diseño constitucional, es cuando el Jefe de Estado, desempeña las funciones de Jefe de Gobierno, cuando el sistema adoptado para elegirlo es el mismo que se sigue para integrar los Congresos, resulta difícil contener al Jefe de Estado y de Gobierno en los límites que le impone el marco constitucional. Este problema fue sorteado por la Constitución de Estados Unidos, pero está presente en casi todas las Constituciones Latinoamericanas, es decir, la tensión entre los órganos del poder se acrecienta cuando, además de que los Presidentes y los Congresos tienen la misma fuente popular de legitimidad, se exige para ambos una mayoría, tiene muchas consecuencias adversas para los sistemas democráticos porque reduce o elimina los incentivos para la negociación política.

Una construcción constitucional adecuada del Jefe de Estado debe corresponder al propósito del constitucional que mencionamos anteriormente, su fin es racionalizar el ejercicio de poder, es preferible un Presidente controlado y responsable, que en su caso tendrá la posibilidad de superar su desventaja de tipo electoral incorporando al gabinete a quienes aporten capacidad y profesionalismo al gobierno, sin mencionar el entendimiento con el Congreso.

Este objetivo se consigue, en el caso del Jefe de Estado, mediante tres mecanismos: una forma adecuada de elección; un esquema de facultades de ejercicio esencialmente protocolarias, representativas y mediadoras; una previsión de atribuciones suficientes para la preservación o restauración del equilibrio en las relaciones entre los órganos de gobierno y de representación política.

En los sistemas constitucionales contemporáneos el Jefe de Estado adopta el título de Rey, cuando se trata de monarquías constitucionales, o de Presidente, cuando se trata de repúblicas

parlamentarias<sup>113</sup>. En algunos sistemas tradicionales, donde no se diferencia entre el Jefe de Estado y el de Gobierno, se conservan las denominaciones originales.

En la actualidad la fusión del papel del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno en los sistemas presidenciales está en un proceso de ajuste, progresivamente la separación de funciones permiten disminuir la hegemonía de los Presidentes, sobresaliendo la figura del Jefe del Gabinete, que no es un Jefe de Gobierno, porque actúa bajo la dirección, y en muchos casos por delegación del Presidente, pero que en todo caso desempeña tareas de naturaleza administrativa que atañen al Presidente. Todos los sistemas políticos que tienen como denominador común una Constitución democrática, participan en mayor o menor medida de elementos que la teoría ha considerado propios del sistema presidencial o del sistema parlamentario.

Hoy en día existe una amplia gama de sistemas constitucionales que han tomado por modelo la Quinta República Francesa, donde en ocasiones el poder se conduce como en un sistema presidencial y en otras como parlamentario, ese comportamiento alternativo o mixto depende de que el Presidente disponga o no de mayoría en el Congreso o Parlamento, cuando hay coincidencia, el sistema opera a manera de uno de corte presidencial; cuando no la hay, se aplican las reglas del sistema parlamentario.

La combinación de esos elementos puede inclinarse por un factor presidencial dominante o un factor parlamentario dominante. Por lo anterior, la Constitución Francesa de 1958, obedece a razones políticas de gobernabilidad: hacer más estables a los primeros y más flexibles a los segundos, de aquí que, para diferenciar con exactitud las atribuciones de uno y de otro, haya que estudiar cada sistema constitucional.

En cuanto a los riesgos de distorsión, hay que tener en consideración cuáles son las materias que en un sistema determinado competen al dignatario de Estado, para establecer hasta qué punto se ajusta a los límites que le corresponden. El exceso puede tener tres causas, susceptibles de presentarse aislada o conjuntamente: un mal diseño institucional; una decisión constitucional deliberada para generar un factor más de equilibrio en el ejercicio del poder, o una conducta política equivocada, puede el Jefe de Estado, extralimitarse y el de Gobierno, que se inhibirse, o viceversa.<sup>114</sup>

Para determinar qué tan lejos o tan cerca se encuentra un Jefe de Estado del desempeño de su función, es conveniente determinar, según los criterios constitucionales dominantes, cuáles son las funciones que le conciernen, de manera directa, y en razón de su investidura, al Jefe de Estado le corresponde:

- Representar al país en el exterior, concluir tratados internacionales y conceder honores a nacionales y extranjeros;
- Presidir actos protocolarios (simbólicos, como inauguraciones o desfiles, y académicos);
- Recibir agentes diplomáticos, así como designar agentes diplomáticos y consulares;
- Otorgar indultos;

---

<sup>113</sup> La Real Academia de la Lengua Española define la palabra Presidente y Rey de la siguiente forma: Presidente. (De *presidir*; lat. *praesidens*, -entis). El que preside o encabeza; cabeza de un gobierno, consejo, tribunal, junta, sociedad, etc. **Rey**. (Del lat. *rex*, *regis*). Monarca o príncipe soberano de un reino o país.

<sup>114</sup> HAURIUO, André. Óp. Cit. Pág. 521-522.

- Promulgar leyes y expedir decretos y ejercer el veto;
- Convocar elecciones extraordinarias;
- Otorgar la nacionalidad;
- Dirigir mensajes al Congreso o Parlamento;
- Declarar la guerra (con la participación que le corresponda al Congreso o Parlamento).
- Realizar consultas con las fuerzas políticas para la integración del gobierno, en casos de crisis;
- Proponer al Parlamento o Congreso a quien, con motivo de disponer de la mayoría, deba hacerse cargo del gobierno. Esta facultad tiende a desaparecer en los sistemas parlamentarios donde el Jefe de Gobierno es elegido directamente por los ciudadanos;

Finalmente, otro aspecto a tomar en cuenta es la relación del Jefe de Estado con algún partido político en particular, mientras que es natural que el Jefe de Gobierno tenga una relación directa, incluso de liderazgo, con un partido, en el caso del Jefe de Estado es mejor, que no la tenga, eso sucede que en las monarquías constitucionales y en la mayor parte de los sistemas parlamentarios republicanos.

La naturaleza arbitral de los Jefes de Estado ha hecho que entre ellos y los partidos se establezcan relaciones de equilibrio y no de discrepancia, su neutralidad política corresponde al poder de reserva, y convierte al Jefe de Estado en un factor de estabilidad dentro del sistema constitucional. A propuesta del gobierno, al Jefe de Estado por lo general le incumbe.

## 1.2.- El Jefe de Gobierno.

---

Al gobierno le incumben tres tipos de funciones: normativas, administrativas y jurisdiccionales, las funciones de carácter normativo o reglamentario son aquellas que comprenden la formulación de reglamentos, circulares y normas técnicas u oficiales, estas últimas contienen enunciados de orden técnico, pero su cumplimiento es sólo para productores y prestadores de servicios. En el ejercicio de las funciones normativas el gobierno debe apegarse a lo dispuesto por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes orgánicas y reglamentarias de la propia norma suprema.

En el ejercicio de las funciones administrativas, el gobierno tiene que sujetarse reiteradamente a los principios del Estado de Derecho, esto es que sólo puede actuar conforme a sus normas de competencia. Son funciones administrativas la captación tributaria; la realización y prestación de obras y servicios públicos (sanitarios, educativos, asistenciales, urbanos, registrales, etc.); otorgar licencias, permisos, autorizaciones y concesiones; celebrar contratos públicos; organizar el funcionamiento de los servicios de seguridad; realizar actos de dominio público mediante procedimientos administrativos.

Las funciones jurisdiccionales se ejercen a través de los tribunales de naturaleza administrativa que, por lo que no forman parte de la estructura del Poder Judicial, pero en su funcionamiento en ningún caso excluye el control jurisdiccional de la administración y en el ejercicio de estas funciones el gobierno tiene que actuar conforme al principio de legalidad.

Por último tenemos una cuarta función, la de carácter político que son las que conciernen a la designación de los titulares de los cargos públicos; a las relaciones con los demás órganos del poder y organizaciones políticas; a las prestaciones en favor de los gobernados; a la creación de planes, programas que garanticen y desarrollen los derechos individuales, colectivos y a las relaciones con otros Estados. En el ejercicio de sus funciones políticas el gobierno se debe ajustar a las previsiones constitucionales, pero con fundamento en éstas también puede proponer reformas a la Constitución.

La figura del Jefe de Gobierno surgió como proceso paulatino del ejercicio del poder, que permitió complementar la idea de representación política con la de responsabilidad política, si bien los procedimientos electorales que garantizaron la representación democrática se fueron transformando lentamente hasta llegar al siglo XIX, en cambio, la responsabilidad política adquirió su proyección moderna en el siglo XVIII, en Gran Bretaña.

El Jefe de Gobierno es aquella persona que encabeza el órgano del poder encargado de definir la dirección y políticas del Estado; de aplicar y reglamentar las leyes que determine el órgano legislativo; de ejercer las funciones ejecutivas de poder; de organizar y dirigir la administración pública y prevenir y solucionar conflictos de relación entre las fuerzas políticas.

En tanto que el Jefe de Estado desempeña las funciones formales del poder, el Jefe de Gobierno realiza las tareas materiales del poder, es un ente cuyos actos tienen efectos directos en la esfera de derechos y en la conducta de los individuos y de la sociedad.

El gobierno es un órgano del poder y gobierna mediante un conjunto de actos administrativos, normativos, jurisdiccionales y políticos. Tradicionalmente se entendía que todos los órganos del poder formaban parte del gobierno, pero por la influencia de la doctrina de la separación de poderes, se ha ido diferenciando entre los órganos que crean (Legislativo), aplican las leyes (Judicial) y las ejecutan (Ejecutivo). En realidad, los tres órganos del poder ejercen funciones normativas, administrativas y jurisdiccionales; por ende, la verdadera diferencia es de naturaleza material y no formal, porque reside en las funciones y no en quienes las llevan a cabo.

A partir del establecimiento del sistema parlamentario moderno, el Jefe de Gobierno es la persona encargada por el Parlamento para ejercer funciones de conducción política. Como se dijo más arriba, en los sistemas presidenciales el Jefe de Gobierno es también Jefe de Estado, aunque en algunos otros sistemas las funciones de naturaleza administrativa tienden a asumirlas, los Jefes del Gabinete.

En los sistemas parlamentarios el Jefe de Gobierno suele denominarse *Primer Ministro*, *Presidente del Consejo de Ministros*, *Presidente del Gobierno*, incluso sólo *Jefe de Gobierno* o *Canciller*. El orden protocolario corresponde la precedencia al Jefe de Estado, precisamente por su función de representación simbólica, aun cuando el ejercicio del poder jurídico y político recae en el Jefe de Gobierno.

Con la aparición de los Ministros, los Monarcas más laboriosos e involucrados en las tareas de gobierno, tuvieron que descargar parte de su trabajo en subalternos de su entera confianza, poco a poco se fue gestando la función de un virtual Jefe de Gobierno que si bien dependía del monarca, llegó a invertir la dependencia, prevaleciendo en algunas ocasiones su voluntad del sobre la del propio monarca.

Los ministros cercanos sólo eran responsables ante el Monarca, pero a diferencia de estos funcionarios, el Primer Ministro pasó a ser responsable ante los representantes parlamentarios. Su antecedente se desprende de la declaración de 1711 en que, por primera vez, se reconoce que el Soberano no debe ser tenido como responsable personalmente de los actos de Gobierno; reputándose como tales según la constitución fundamental del reino, a los Ministros. La responsabilidad ministerial y la intervención de los miembros del Gabinete en el parlamento, son dos principios tan esenciales del gobierno parlamentario.<sup>115</sup>

Por otra parte, en las Constituciones contemporáneas tiende a organizar al poder como sistemas parlamentarios o presidenciales, estos sistemas son susceptibles de ser examinados de acuerdo con la tipología de Karl Loewenstein, para determinar si corresponden o no a su concepto de gobierno constitucional, según la prevalencia de los rasgos de una organización política, podremos decir si estamos ante un proceso constitucionalista o autocrático.

De acuerdo con su doctrina, basada en la distribución del poder, sólo hay dos modelos para identificar el proceso gubernamental: el constitucionalismo y la autocracia., para él alemán hay constitucionalismo cuando una pluralidad de agentes y órganos políticos participan en las decisiones del poder; hay autocracia cuando esas decisiones están concentradas en una persona o en un sólo órgano colegiado (junta, asamblea, partido, etcétera).<sup>116</sup>

En todos los sistemas parlamentarios está diferenciada la función del Jefe de Estado y de Gobierno; en cambio, en los sistemas presidenciales se produce la integración de ambas funciones, no obstante las tendencias son en el sentido de avanzar en la distribución del poder, por lo que numerosos sistemas presidenciales están adoptando, cada vez en mayor medida, estructuras y procedimientos que delegan atribuciones en el gobierno. La institución de Ejecutivo unipersonal y sin responsabilidad política es una huella del constitucionalismo del siglo XIX que tiende a desaparecer actualmente.

El problema más delicado que se trata de resolver en un sistema presidencial es su inflexibilidad, en tanto que en un sistema parlamentario es su supuesta inestabilidad, por eso, en los sistemas parlamentarios se tiende a la *presidencialización*.

El efecto negativo de este mecanismo de censura consiste en que, a diferencia de los sistemas presidenciales donde el periodo del titular es fijo, en los sistemas parlamentarios la permanencia en el cargo de los Jefes de Gobierno tiende a hacerse indeterminada, porque el factor de estabilidad parlamentaria garantiza una larga permanencia que en situaciones de tensión se acumulan en perjuicio del gobierno.

---

<sup>115</sup> CRUZ, Manuel. El Gobierno de Gabinete y la evolución del Parlamentarismo en Inglaterra. Pág. 93-94.

<sup>116</sup> LOEWENSTEIN, Karl. Óp. Cit. Pág. 73-74.

## 2.- PRESIDENCIALISMO RACIONALIZADO.

---

El elemento que caracteriza al Estado Constitucional es la democracia, que ha servido como directriz en la construcción del sistema constitucional moderno. En el continente americano los cambios democráticos se han registrado en tres direcciones básicamente: reforma institucional, que incluye nuevas formas de organización y funcionamiento de los órganos administrativos, judiciales y representativos del Estado; derechos humanos, comprenden cuestiones como protección de minorías y acceso a la justicia; y finalmente los sistemas electorales, donde las mayores exigencias sociales, derivan de largos periodos del ejercicio arbitrario del poder, a la garantía de los derechos fundamentales y a disponer de instituciones electorales eficientes e imparciales.

Un aspecto común en América fue el militarismo y el autoritarismo de partido, ahora su democracia institucional procura renovar al sistema presidencial, esta renovación consiste, esencialmente, en atenuar la concentración extrema de facultades que ha caracterizado tradicionalmente al sistema presidencial.

A lo largo de la historia y a partir de la independencia que casi todos los Estados, el problema político más común fue la concentración del poder presidencial, poder que se asoció a la investidura política y militar, las consecuencias de esa concentración del poder fueron muy nocivas para las libertades individuales y públicas, lo que implicó un retroceso democrático.

Desde una perspectiva jurídica las formas de concentración del poder permiten identificar en la actualidad tres modelos de sistema presidencial en América Latina:

- *Tradicional*, corresponde al ejercicio autoritario del poder, altamente concentrado en la persona que ocupa la titularidad de la presidencia, con relación al cual los controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos fundamentales;
- *Transicional*, corresponde a una etapa de desarrollo en la que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo;
- *Democrático*, están presentes los controles políticos y jurisdiccionales.<sup>117</sup>

Para identificar jurídicamente el tipo de sistema presidencial se atiende a la vigencia y a la eficacia de los instrumentos de control, el control jurisdiccional, ejercido por los tribunales, y el control político ejercido por el Congreso. Para determinar qué tan concentrado está el poder presidencial, se puede analizar primeramente la organización: que exista la figura constitucional del gabinete, con facultades específicas y en algunos casos incluso con un coordinador, y que haya controles políticos eficaces y que hayan dos elementos en cuanto al funcionamiento la funciones que corresponden al gabinete en su conjunto; y las que, constitucionalmente, debe realizar cada ministerio en particular.

El gabinete es un órgano colegiado, integrado por ministros o secretarios, con atribuciones establecidas en la Constitución y en la ley. Los gabinetes no son órganos autónomos, en tanto que

---

<sup>117</sup> VALADES, Diego. Óp. Cit. Pág. 30.

sus integrantes dependen esencialmente del Presidente; pero su presencia y funcionamiento atenúan la concentración del poder en manos del Presidente, de acuerdo con las modalidades de control político susceptible de ser ejercido sobre los ministros, por lo que se cuenta con una vía de control indirecto sobre los Presidentes mismos.

En tiempos de Carlos I (1625) se encuentra por primera vez el término Consejo de Gabinete, opuesto al de Consejo Privado, este consejo se reunía cuantas veces los secretarios recibieran una noticia excepcional o tenían que redactar un despacho extraordinario, y además siempre que lo juzgaban necesario: durante ese tiempo, la Asamblea del Consejo se reunía en días y horas fijas fuera de las cuales no se juntaba, sino por convocatoria especial<sup>118</sup>. La voz *Cabinet Counsel* tiene un sentido coloquial, ya se hizo referencia al origen británico y a las circunstancias que dieron lugar a su aparición a partir del siglo XVII (el grupo de trabajo tomó este nombre por el pequeño recinto donde comenzaron a sesionar). En el caso de este trabajo, con la expresión gabinete en lo sucesivo se alude al órgano del poder en el que normalmente recaen las funciones de gobierno, y que en los diferentes sistemas constitucionales adopta también distintos nombres: consejo de ministros, consejo de gobierno, consejo de gabinete, gabinete de ministros.

Uno de los más importantes principios del constitucionalismo, la separación de poderes, ha sido objeto de distorsiones en la historia constitucional, gracias a ese principio, combinado con un sistema presidencial, se ha entendido que los órganos representativos no pueden inmiscuirse en las actividades de gobierno, puesto que las Constituciones han otorgado protección al poder autoritario de los Presidentes, protegidos por los mecanismos que habían sido creados para impedir los excesos de los gobernantes en perjuicio de los gobernados, al limitar el control político por parte de los órganos representativos, se dejó a un lado una valiosa aportación del constitucionalismo y se consolidó el poder de los Presidentes, en esas circunstancias los colaboradores presidenciales se convirtieron en meros ejecutantes de sus decisiones.

La estructura unipersonal del Poder Ejecutivo, tal como fue concebido por la Constitución de Filadelfia (artículo 2), tuvo una amplia repercusión en América Latina, sin embargo, hay un factor muy importante que suele ser subestimado, a diferencia del estadounidense, el sistema presidencial latinoamericano es de naturaleza plebiscitaria, esta característica no deriva de la Constitución de Estados Unidos, que mantiene inalterado desde 1789 un procedimiento de elección indirecta, sino de la Constitución francesa de 1848 (artículo 46), cuyo sistema de elección popular del Presidente fue resultado de la fuerte presión ejercida en ese sentido por Luis Napoleón Bonaparte. El presidencialismo plebiscitario es una creación bonapartista que se acomodó muy bien a las aspiraciones autoritarias en América Latina, y que encontró una justificación constitucional en el principio de separación de poderes, que permitía la intangibilidad de los titulares del gobierno.<sup>119</sup>

Algunas constituciones han abandonado la posición del poder centralizado de los Presidentes tiende a disminuir a partir de una desconcentración de las tareas de gobierno, dando lugar a formas más efectivas de control de los actos de gobierno, de la misma forma que el poder absoluto de los monarcas comenzó a declinar al separarse las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, con lo que surgieron el sistema parlamentario y las monarquías constitucionales.

---

<sup>118</sup> CRUZ, Manuel. Óp. Cit. Pág. 84.

<sup>119</sup> VALADES, Diego. Óp. Cit. Pág. 33.

Con la organización y el funcionamiento de los gabinetes se atenúa el poder presidencial a pesar que se pudiera pensar que hay una pérdida de poder político, esa idea sólo se produciría en la concepción personal del gobernante, porque desde una perspectiva democrática el poder no decrece, sino que su ejercicio se hace más funcional, evitando las concentraciones, el autoritarismo y la corrupción, para encontrar el equilibrio que produzca la estabilidad del poder.

La racionalización de los sistemas presidenciales se está consiguiendo, repito, por la vía de la desconcentración del poder, el cual no pueden seguir manteniéndose en una posición rígida o concentrada, porque puede entrar en conflicto con la postura de un sistema representativo, ante tal disyuntiva, se necesita una nueva forma de organizarlo, que aumente las expectativas del electorado.

## 2.1.- Designación de Ministros.

---

Los rasgos comunes del constitucionalismo en América en el siglo XIX relacionados con el sistema de gobierno consisten en la adopción del sistema presidencial, justificado por razones diferentes, como las amenazas procedentes del extranjero, que ciertas o falsas se tomaron como un motivo para la elección de un gobierno fuerte.

Un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno, una ejecución débil equivale a una mala ejecución y un gobierno que ejecuta mal, en teoría y en la práctica tiene que resultar un mal gobierno<sup>120</sup>.

En el siglo XX aparecieron nuevos factores como las luchas sociales, que pugnar por la adopción de políticas sociales, pobreza extrema, concentración de la riqueza; la represión de la inconformidad social y discrepancia política, que dieron lugar al caudillismo y a gobiernos populistas y autoritarios, de un perfil militar; estos gobiernos resultaron de golpes militares y fraudes electorales como instrumento de legitimación; pero todos tuvieron como rasgo común la concentración del poder.

El procedimiento de designación de los integrantes del gabinete presidencial no suele ser objeto de desarrollo en las constituciones. En términos generales establecen la facultad presidencial de nombrar y remover con libertad a los integrantes de su gabinete. La Constitución de Mexicana señala lo siguiente:

**Artículo 89.** *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

*II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.*

La discrecionalidad de los Presidentes para la designación de sus colaboradores inmediatos se ha preferido mantener incólume en Latinoamérica, basados en una idea paternal del poder.

---

<sup>120</sup> Hamilton, Madison y Jay. El Federalista, LXX. Pág. 297.



Por otra parte, las normas y las políticas sociales en muchos casos dieron cauce a la corrupción, al ejercicio autoritario del poder político, es decir, que entre mayor era la capacidad de dispensar favores, atender demandas sociales, prestar asistencia a grupos necesitados y formular y ejecutar programas de reivindicación social, mayor era también la concentración de facultades en manos de los Presidentes, por lo que uno de los efectos más negativos de ese fenómeno consistió en que la afectación de los derechos fundamentales se hizo común, restringir el derecho a la información, la corrupción en los medios, represiones a universitarios e intelectuales, etc., en suma, un dominio implacable.

Esa situación se reflejó en la composición de los gabinetes presidenciales que, con el transcurso del tiempo, dieron cabida esencialmente a tres grandes grupos:

- **Los técnicos**, que resultaban políticamente neutros y que permitían ofrecer respuestas satisfactorias en cuestiones como servicios públicos, finanzas sanas y razonable interlocución con gobiernos y agencias extranjeros, por ejemplo.
- **Los clientes**, con lo que se abría el gabinete a quienes mostraban mayor capacidad para la obediencia y se premiaba a quienes mayores servicios (en ocasiones incluso los fraudulentos) hubieran prestado al Presidente para acceder al poder.
- **El de prestigio**, mediante el cual era posible incorporar al gabinete a algunas personas cuya presencia atenuara la imagen de la tecnocracia y los rigores del clientelismo, además de que permitiera estructurar un discurso políticamente aceptable.<sup>121</sup>

Dependiendo de las condiciones culturales de cada país, esos tres grupos se fueron ensamblando de una manera diferente, gracias a la discrecionalidad de los Presidentes para hacer las designaciones, en todo caso no existen reglas jurídicas y repito se rige por aquellas de naturaleza cultural y aun cuando subsista la discrecionalidad de los Presidentes en cuanto a la designación y remoción de los integrantes de sus gabinetes.

Actualmente el Presidente tiene la facultad nombrar a sus colaboradores o Secretarios de Estado según lo marca el artículo 89-II de la Constitución. En el nombramiento y remoción de estos importantes funcionarios no tiene participación el Poder Legislativo, esta circunstancia permite que el Presidente designe a personas inexpertas en los asuntos de Estado, en la problemática nacional y de la vida pública mexicana. Con el objeto de que se elimine esta situación negativa, el nombramiento de los Secretarios de Estado debe derivar del Senado de la República dentro de una terna que el Presidente le presente, de esta forma habría una estrecha colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la federación y un régimen parlamentario contrario al presidencialismo.<sup>122</sup>

La cultura ciudadana de participación, se va formando una nueva forma de ejercer la función presidencial, reduciendo de alguna manera la brecha entre gobernantes y gobernados. En la extensión y medida en que los sistemas electorales propician la distribución del poder entre los electores y se configuran mejores formas de representación política, los sistemas constitucionales tienden a adoptar los instrumentos que atenúan el contraste entre las decisiones ciudadanas y las prácticas gubernamentales.

---

<sup>121</sup> VALADES, Diego Óp. Cit. Pág. 38.

<sup>122</sup> BURGOA, Ignacio. Óp. Cit. Pág. 1049.

El sistema espera que se adopten medidas razonables que denoten el propósito de equilibrar y armonizar, en lo posible, la presencia en el gabinete de las fuerzas políticas dispuestas a compartir un programa de gobierno.

En este sentido debe tenerse presente que, cuando se construyó el sistema presidencial en Estados Unidos, se tuvo en cuenta la figura del monarca británico; la idea de vincular la figura del Presidente con el ejercicio personal del poder correspondía a la necesidad de dotar al Estado constitucional de un eje funcional, la misma razón fue aducida en los procesos de formación de los países latinoamericanos, la tesis de un poder eficiente precedió, en estos casos, a la doctrina de un poder democrático.

El gobierno de gabinete en los sistemas parlamentarios, como bien advirtió Walter Bagehot desde el siglo XIX, es el punto de convergencia entre las funciones gubernamentales y las legislativas del Estado<sup>123</sup>. Hoy los gabinetes ofrecen el espacio para la conciliación y la cooperación entre los partidos políticos, la integración plural de los gabinetes está dejando de ser una característica exclusiva de los sistemas parlamentarios, es también la dirección en que avanzan los sistemas presidenciales.

## 2.2.- Funciones del Gabinete.

---

Los Secretarios de Despacho son funcionarios ejecutivos, que en teoría dirigen verdaderamente los asuntos administrativos de país, pero que en la práctica lo hacen una vez que se le han puesto a consideración al Presidente y este manifiesta su voluntad, por tal motivo, es indispensable que se deje de considerar a los miembros del gabinete como simples dependientes o empleados de inferior categoría del Presidente, encasillados a despachar asuntos con obediencia y en contra de su criterio, de los actos que de ordene el Ejecutivo, simplemente por el hecho de que él los designó y de que puede destituirlos en cualquier tiempo.

Para que la administración pública en México sea eficiente y pueda dar respuesta a los reclamos del país, y señalarla como una institución de respeto, confiabilidad, prestigio y técnicamente preparada para el cumplimiento de las aspiraciones populares, se necesita escoger hombres conocedores de los asuntos relativos al ramo de la administración que se les confié y con experiencia en la administración pública, además de la imprescindible honorabilidad que el cargo requiere y que se les conceda toda la libertad de acción posible con la responsabilidad correspondiente para el ejercicio de sus funciones.<sup>124</sup>

Pocas constituciones atribuyen funciones de gobierno conjuntamente al Presidente y al gabinete, el Presidente ejerce el gobierno con los ministros o secretarios; pero no precisa las funciones del gabinete, dejándolo a las disposiciones legales, en otros países el gobierno recae en una sola persona (Argentina) pero la constitución le asigna facultades al gobierno al gabinete, en el caso de México la concentración del poder sigue regulado constitucionalmente conforme al modelo presidencial original.

---

<sup>123</sup> BAGEHOT, Walter. La Constitución Inglesa. Pág. 8.

<sup>124</sup> LANZ Duret, Miguel. Óp. Cit. Pág. 255-256.

De las experiencias sudamericanas de los gabinetes tienen de manera general las siguientes funciones:

- Participar en los proyectos de ley que se envían al Congreso, en la celebración de tratados, refrendar decretos presidenciales, ejercer la facultad reglamentaria y el veto
- Participar en la elaboración de los presupuestos y programas de desarrollo
- Intervenir en la concertación de empréstitos
- Intervenir en nombramientos remoción de funcionarios
- Ejercer el derecho de gracia
- Convocar al Congreso
- Celebrar contratos administrativos
- Fijar aranceles
- Definir y coordinar las tareas de gobierno
- Solicitar informes a funcionarios
- Deliberar sobre asuntos de interés público
- Actuar como órgano de consulta presidencial
- Ejercer el mando de las fuerzas armadas
- Conceder privilegios industriales
- Autorizar la creación de bancos.<sup>125</sup>

Esa amplia gama de funciones asignadas constitucionalmente a los gabinetes denota que, paulatinamente, se van superando las incidencias del presidencialismo tradicional y que el gabinete va dejando de ser sólo una instancia de administración, para convertirse en el foro donde se discuten y deciden las políticas de gobierno, por lo anterior, los gabinetes podrán establecer sus propios reglamentos de trabajo; que la legislación ordinaria amplíe sus atribuciones, y los Presidentes les sometan otros asuntos además de los que han sido mencionados.

Estipulaciones como las anteriores permiten que el ámbito de competencia del gabinete se amplíe y que difícilmente pueden suscitarse controversias constitucionales, ya que en ningún momento se reducen las atribuciones presidenciales, sólo se racionaliza su ejercicio, los Congresos tampoco aumentan sus atribuciones, únicamente se procura atenuar la concentración y el ejercicio discrecional de facultades presidenciales, lo anterior significa que donde se ha dado la instauración de los gabinetes presidenciales, se ha iniciado un proceso que, teóricamente, genere su propio crecimiento a partir de que alcance los resultados esperados o de que al menos pueda alentar nuevas expectativas en cuanto a la política presidencial del gobierno.

Las discusiones de gabinete tienen diversos efectos, independientemente de las decisiones adoptadas. En primer lugar sirven para generar niveles igualitarios de información entre los miembros del gabinete, de esta forma se disuelven algunas trabas de poder que resultan en el desempeño aislado de funciones que cada secretario desempeña, ya que las reservas de información por parte de ellos y de los Presidentes forman un hermetismo que alimenta el ejercicio autoritario del poder; en segundo lugar, las deliberaciones públicas ponen a prueba la capacidad personal y profesional de los ministros, debe mostrarse un mínimo de atributos para formar parte de un gobierno, porque si se opera cuando no existe un gabinete, permite que la

---

<sup>125</sup> VALADES, Diego. Óp. Cit. Pág. 44.

presencia de ministros incompetentes o corruptos pase inadvertida incluso dentro del propio gobierno y finalmente, el gabinete se obliga a exponer las políticas públicas y a coordinar sus decisiones entre los propios integrantes, esto es que los ajustes hechos en las políticas gubernamentales se discutan y que en última instancia, el Presidente sea arbitro entre sus colaboradores.

Lo anterior se complementa por los instrumentos de control congresional, con comparecencias, interpelación y mecanismos de confianza y censura, cuando los ministros asisten al Congreso no pueden alegar que participaron en una determinada decisión sólo por obediencia jerárquica; en ese foro tienen que ofrecer razones convincentes, a riesgo que de no hacerlo los representantes y la opinión pública los convierta en objeto de críticas fundadas.

La operatividad de las normas constitucionales en cuanto a las facultades de los gabinetes no depende únicamente de los Presidentes ni de la autonomía del gabinete; depende también del entorno político y cultural en el que se actúe, creo que en la medida en que una sociedad está políticamente educada, al gabinete le corresponde a una mejor selección, la calidad de un sistema autoritario depende del comportamiento de sus dirigentes y en caso contrario, la calidad de un sistema democrático depende de la conducta e interés de los gobernados.

Finalmente, Bagehot señaló que los gobiernos de gabinete educan a la nación y los presidenciales no lo son y además pueden corromperlos.<sup>126</sup> Entre mayores sean los niveles de información y los incentivos de participación en las decisiones políticas, más propicias serán las circunstancias para que los sistemas constitucionales alcancen la plenitud de sus resultados potenciales. Las tesis conservadoras que descalifican prematuramente los cambios normativos porque no se traducen en la transformación subitánea de la realidad, desconocen la relación entre la norma y la cultura.

### 2.3.- Coordinación del Gabinete.

---

La debida coordinación del gabinete es una dificultad que aqueja a los sistemas presidenciales, quiero decir que es posible que los Ejecutivos, como Jefes de Estado y de Gobierno cuenten con auxiliares para el desempeño de múltiples tareas administrativas, porque la función constitucional de gobernar implica una amplia gama de actividades: definir acciones de naturaleza política, tales como las relaciones con otros órganos del poder y niveles de gobierno, con los partidos políticos, encabezar un sistema de seguridad que incluya a la policía y a las fuerzas armadas, adoptar políticas públicas, establecer prioridades para la asignación de recursos financieros a diferentes programas sociales, participar en los procesos legislativos y conducir las relaciones internacionales, entre otras.

A su vez, la administración del gobierno presenta numerosas demandas: organizar la función pública; supervisar la ejecución de mandatos atendiendo trámites y procedimientos, supervisar los servicios públicos; controlar y sancionar a los servidores públicos, entre otras muchas labores de administrativo.

El ímpetu de facultades más allá de lo que se puede resolver, sólo admite dos tipos de soluciones: las de facto y las de jure. En cuanto a las primeras, sin que el poder se desconcentre

---

<sup>126</sup> BAGEHOT, Walter. Óp. Cit. Pág. 15.

institucionalmente, los Presidentes actuales, transfieren un número indeterminado de atribuciones a colaboradores cercanos.

En este caso el poder no se desconcentra, el Presidente lo ejerce por interpósita persona, se suman así dos graves problemas: que los Presidentes tienden a acumular aún más el ejercicio del poder por parte de los Presidentes, porque cuentan con mecanismos *meta-constitucionales* de auxilio que les ofrecen un cierto remedio a las cargas de trabajo, y que los encargados de realizar esas funciones lo hacen al margen del sistema electoral y de controles políticos ese poder, está viciando a los sistemas presidenciales que no se han transformado y amenazan el precario equilibrio constitucional del sistema de relaciones entre Gobierno y Congreso.<sup>127</sup> Mientras subsista el problema de no controlar el ejercicio del poder al delegar, como vimos anteriormente, algunas de sus tareas los Presidentes pueden perder el control de sus decisiones y de aquellas que se toman en su nombre, lo que resultaría peligroso.

El modelo contemporáneo de la transferencia de atribuciones a personas al margen del gabinete procede de Estados Unidos, donde en muchos casos el peso político de los auxiliares de la Casa Blanca (*White House Chief of Staff*) es superior al de los secretarios. Corresponde a una lógica centrípeta del poder, que tiende a monopolizar al máximo las decisiones de gobierno, con la menor intervención posible de los ministros y, por ende, reduce los espacios para la relación constructiva entre gobiernos y Congresos. Estas decisiones perjudican la estructura del Estado constitucional porque lejos de racionalizar el ejercicio de las facultades presidenciales, deforman y exacerbaban su tendencia centralizadora.<sup>128</sup>

En diversos sistemas constitucionales de América Latina se ha adoptado por la figura del gabinete; algunos, incluyen la figura de un coordinador (Argentina), y otros dejan al Presidente en libertad de designar a un coordinador.

La presencia de un coordinador de gabinete no supone la de un Jefe de Gobierno, sino la de un delegado presidencial que permite alcanzar varios objetivos: adecuar la carga de trabajo presidencial, atenuar la concentración extrema de facultades, fungir como enlace funcional ante el Congreso y dar al Presidente una nueva tarea: la de mediador político, que en un sistema rígido, como el presidencial, se convierte en un recurso pacificador, cuyos protagonistas, los partidos, tienden a generar posiciones de colisión, sin embargo, en un sistema parlamentario, como ejemplo, se admite como natural que el Jefe de Gobierno también lo sea de un partido; en cambio, en un sistema presidencial esa dualidad ocasiona un desequilibrio cuya magnitud no encuentra compensación en los frágiles instrumentos de control político que se aplican al Presidente.

A diferencia del sistema parlamentario, en el presidencial una de las dificultades que presenta es la rigidez de la duración del periodo, esa tensión se denota cuando un Presidente no satisface las expectativas descritas en la campaña electoral, cuando sus facultades no son suficientes para hacer frente a sus responsabilidades o simplemente cuando se involucra de manera directa en coyunturas con las fuerzas políticas, con los medios o con los grupos de presión que deterioran su capacidad de gobierno o afectan la objetividad de sus decisiones. En todos esos casos se hace

---

<sup>127</sup> VALADES, Diego. Óp. Cit. Pág. 49.

<sup>128</sup> Ídem.

necesario canalizar las presiones políticas hacia el gabinete y su coordinador, para dejar al Presidente un espacio de estudio y análisis.

Por lo anterior habría que mencionar lo que menciona Jorge Carpizo diciendo que el jefe real del PRI, es el Presidente de la República, nadie lo discute o duda. Manuel Bartlett, escribió en una revista oficial, y no fue desmentido, que el Presidente mexicano es un *líder partidista*, y que es la fuerza del partido la que otorga al Ejecutivo el apoyo indispensable para efectuar su labor progresista de modernización y transformación estructural.<sup>129</sup>

Este sistema sugiere revisar la forma de gobierno e intentar, dentro del propio marco del sistema, los ajustes que para una nueva conducta en los agentes políticos. El establecimiento del gabinete y de un coordinador, pueden ser factores que ayuden en el proceso de racionalización del ejercicio del poder presidencial, y que, al mismo tiempo que permitan reordenar las funciones presidenciales, le confieran al Presidente una función mediadora de la que tradicionalmente han carecido los sistemas presidenciales.

### 3.- EL CONTROL PARLAMENTARIO.

---

#### 3.1.- Antecedentes del Control Parlamentario.

---

Durante la monarquía constitucional, el control parlamentario fue definido como un procedimiento que se emplea para verificar si la acción del gobierno va bien encaminada y exigir, en caso contrario, la responsabilidad del gobierno o lo que es lo mismo, imponer su cese. Así, el control parlamentario era entendido entonces como expresión de dominio de una institución sobre otra. Con la monarquía parlamentaria se intentó mejorar el control parlamentario, para que este pudiese realizar sus objetivos y no preocuparse de su propia existencia, por lo que el control parlamentario fue racionalizado.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, el término control parlamentario no estaba contemplado en la mayor parte de las Constituciones, en la práctica era frecuente su ejercicio; en concreto, los primeros instrumentos de control parlamentario sobre el gobierno aparecen con cierta nitidez en el Parlamento Británico a comienzos del siglo XVIII, y en Francia, a la caída de Napoleón, consolidándose en la práctica parlamentaria de la Monarquía de Julio, encabezada por Luis Felipe I (1830-1848).<sup>130</sup>

Después de la segunda Guerra Mundial, con la participación efectiva de los ciudadanos, el nacimiento de los partidos políticos, los medios de comunicación y la necesidad de las mayorías de alcanzar el poder, el control parlamentario que se ejerce sobre el gobierno se transforma, se institucionaliza, así, el control de las cámaras sobre el gobierno es una práctica que se viene desarrollando y recogiendo en los reglamentos desde aproximadamente 1875. Durante este tiempo, el concepto ha experimentado una transformación muy considerable.

---

<sup>129</sup> BARTLETT, Manuel citado por CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Pág. 191.

<sup>130</sup> MORA-Donatto, Cecilia. Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario. Pág. 87.

En las monarquías constitucionales, se organizó el control a partir de la inmunidad del Jefe de Estado, de tal manera que la responsabilidad de éste quedaba salvada a través de la figura del refrendo y sólo el Consejo de Ministros podía ser objeto de control.

Una segunda etapa vinculó dos conceptos: la responsabilidad política y la responsabilidad penal, (*impeachment*), más tarde se fusionarían en uno sólo: la responsabilidad político-penal, que exigía la dimisión de los miembros del gobierno bajo la amenaza de ser juzgados.

Algunos opinan que es una distorsión de la responsabilidad política, que se aleja de los términos confianza y control, ya que aquélla se perfila como un concepto inequívoco, es decir, consistía en la obligación moral de dimitir cuando se había perdido la confianza parlamentaria y había posibilidades de ser sujeto del *impeachment*.<sup>131</sup> La separación de estas posturas se produce a partir de 1918 y durante los dos periodos de posguerra mundial, donde las nacientes constituciones establecen la responsabilidad expresa del gobierno ante el Parlamento.

Como consecuencia de lo anterior, el esquema teórico con que algunos autores lo explican, la denominan teoría clásica del control parlamentario y otros explican de acuerdo a las nuevas realidades, requiriéndose para ello una nueva explicación doctrinaria, por lo que existen dos teorías de control parlamentario.

### 3.2.- Doctrinas sobre el Control Parlamentario.

---

El Control Parlamentario es el control político que realiza el Poder Legislativo, los controles que son institucionalizados y con fundamentos jurídicos, pero que poseen un carácter subjetivo, voluntario y parcial, al intervenir en ellos razones de discrecionalidad y oportunidad política, de tal manera que el órgano controlador determina a quién controla, en qué aspecto y cuándo lo hará; pudiendo ser por iniciativa propia o externa.

Por control parlamentario entiendo al control político que se ejerce a través de mecanismos concretos, en cuya operación observan especial interés la oposición gubernamental y las minorías parlamentarias, teniendo por objeto la fiscalización de la actividad del gobierno y sus órganos administrativos; fiscalización que comprende el debate sobre ciertos hechos e información obtenida respecto a la actividad controlada, otorgándole a las mismas la publicidad de que dicha actividad carecía, dándola a conocer al electorado y produciendo, de esta manera, efectos de diversa índole y, por tanto, difusos.

#### 3.2.1. - Teoría Clásica.

---

La doctrina clásica del control parlamentario, como la han llamado algunos autores, plantea que en Europa existe una dependencia del parlamento por parte del gobierno y este requiere la confianza de aquel para su mantenimiento.

En América, en cambio, el titular del Ejecutivo es elegido mediante elección popular y no requiere de la confianza del Congreso para su continuidad. Por lo tanto, el control parlamentario en Europa

---

<sup>131</sup> *Ibidem*. Pág. 88.

y América son distintos, ya que en el primer caso el Parlamento tiene el dominio a tal grado que se puede llegar hasta la dimisión del gobierno, cosa que no sucede en América puesto que la gran mayoría de los países tiene un sistema de gobierno presidencial.

Quienes sostienen esta doctrina clásica o tradicional identifican al control parlamentario con la exigencia de responsabilidad política, además, esta sólo comprende como actos de control parlamentario a la moción de censura, la cuestión de confianza, el control sobre los decretos ley, la aprobación de tratados internacionales y la ampliación de créditos, argumentándose que en estos el resultado negativo lleva aparejada necesariamente una sanción.

Para esta doctrina, quedan excluidos aquellos actos que carecen de la posibilidad de ser sancionados por el sujeto controlador, por ejemplo, los informes de la administración pública ante la institución representativa o la presentación de documentos oficiales.

Se señala que el control constituye una actividad que un sujeto (controlante) ejerce sobre otro (controlado) para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionadoras o correctivas en caso contrario.

El control parlamentario sólo se produce cuando se presenta un acto de confrontación o juicio de una determinada conducta, unido a una facultad de sancionarlo, esto es, de corregirlo por medios claramente establecidos por el derecho. La doctrina clásica también sostiene que todo control es inútil si no es capaz de ocasionar la caída del gobierno.

La consecuencia de aplicar la doctrina clásica sería dejar fuera a los sistemas de gobierno donde no existe la exigencia de la responsabilidad política por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo, es decir, esto conduce a negar la existencia de un control del ejecutivo por parte del legislativo en los sistemas presidencialistas o de separación rígida de poderes, donde el control no está vinculado a ningún efecto jurídico necesario, como es la remoción del gobierno.<sup>132</sup>

El control parlamentario, concebido esencialmente como una moción de censura, no es adecuado a la realidad jurídica, se considera que la moción de desconfianza casi no tiene aplicación. En resumen, lo anterior no es una cuestión adecuada a la realidad o a la práctica, por lo que debe haber un ajuste en ella.

### *3.2.2. - Teoría Actual.*

---

Para entender esta teoría es necesario tomar en cuenta al control jurídico y al control político del poder. En el primer caso se asegura la sumisión del legislador al derecho y otorga al ciudadano un medio de defensa e contra de los actos antijurídicos llevados a cabo por el poder cuando los medio ordinarios se han intentado.

El control jurídico tiene como característica encontrarse encomendado a tribunales ordinarios o a los constitucionales; la inexistencia de dominio o superioridad; la aplicación de la norma al caso concreto; por lo que el poder queda sujeto al derecho y queda asegurado eficazmente al control

---

<sup>132</sup> PEDROZA de la Llave, Susana. Óp. Cit. Pág. 29.



jurídico, sin embargo, la acción política está exenta de limitación y control por lo que es necesario el control político

El control político se fundamenta sobre la base de que la soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano superior o soberano y es posible sólo con la estructura dividida del poder estatal, pues únicamente si este está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan queda cerrada la posibilidad de el que poder sea ilimitado.

El control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno tanto en el sistema presidencial como en el parlamentario, no es sólo uno de los medio más eficaces y eficientes se le considera un instrumento del pueblo, indirectamente, le sirve para criticar y vigilar el mantenimiento de la democracia.

Esta nueva doctrina propone abandonar la clasificación tradicional de los procedimientos de control parlamentario ya que el control es simplemente una perspectiva desde la que puede analizarse toda actuación parlamentaria o una función que todo parlamento desempeña mediante el ejercicio de su actividad.

Así el control parlamentario ha de tomar como objeto la totalidad de la actividad parlamentaria y no sólo procedimientos determinados, teniendo en cuenta que el órgano o Poder Legislativo además de ser una que realiza diferentes actividades es la institución donde diversas fuerzas políticas debaten en público continuamente las actividades del gobierno. Realiza actos de control que tienden a llevar a la escena pública actos y actuaciones del gobierno que de otra forma permanecerían ajenos al control popular y al consentimiento del país.<sup>133</sup>

En un régimen parlamentario, el resultado final de cualquier instrumento de control traería la destitución del gobierno. En los sistemas presidenciales, lo anterior difícilmente podría presentarse, porque no existe una sanción directa como la remoción, pero ello no quiere decir que no exista posibilidad alguna de sanción, puesto que ésta existe aunque sea indirecta y se encuentre diferida al momento en el que los ciudadanos ejercen el supremo control político, o sea, su derecho de voto en las elecciones.

Este tipo de responsabilidad se conoce en la doctrina italiana como *responsabilidad política difusa* y se entiende como el debilitamiento político del gobierno, de la mayoría que lo sustenta y de la viabilidad del proyecto que defiende. Así, la fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa en la indirecta, más que la destitución del gobierno en el desgaste del mismo, y su remoción se dará sólo si el electorado, es decir, la ciudadanía, así lo decide por la vía de su voto cuando sea emplazado a elecciones. Esta idea parte de la concepción de entender al Parlamento más que como un poder sancionador decisivo, como un órgano eminentemente controlador.<sup>134</sup>

Con base en las anteriores afirmaciones podemos atribuir al control parlamentario muy diversas características, entre otras, las siguientes:

- a) Es un control de tipo político, por los titulares del control, sujetos caracterizados por su condición eminentemente política, por tratarse de miembros que forman parte del

---

<sup>133</sup> *Ibidem*. Pág. 32.

<sup>134</sup> MORA-Donatto, Óp. Cit. Pág. 89.

Legislativo y cuyo interés en fiscalizar la actuación del gobierno radica en la idea de contar con un programa alternativo.

- b) Puede ser sucesivo y previo, de tal forma que éste puede recaer sobre actividades ya desarrolladas o sobre actividades futuras.
- c) Los efectos que puede ofrecer el control parlamentario implican evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado; que las actividades públicas de los titulares del poder son examinadas y criticarlas por el sistema democrático que ejerce el Legislativo. Los efectos de este control no siempre son sanciones, su eficacia descansa, más que en sanciones inmediatas, en sanciones futuras. De esta manera, lo que persigue no es solamente la destitución o remoción del gobierno, sino vigilar y controlar las áreas en las que interviene, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión.

Dentro de la noción de control parlamentario en la que queremos fundar, anclar para decirlo más gráficamente, el análisis sobre los instrumentos de control parlamentario en nuestra norma fundamental.

### 3.3.- Instrumentos de Control Parlamentario.

El control parlamentario constituye uno de los medios más eficaces del control político. La fuerza del control parlamentario descansa más que en su sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, más que en derrocar al gobierno, es desgastarlo o contribuir a su remoción por el cuerpo electoral.

Algunos autores opinan que la palabra control es muy amplia, sin embargo, otros opinan que en eso radica su cualidad, porque sus efectos pueden recorrer una amplia escala que va desde la prevención hasta situaciones de fiscalización. Aunque no siempre haya sanción siempre habrá esperanza de una, de ahí su eficacia, porque además de sus resultados intrínsecos, se tiene la posibilidad de poner en marcha otro tipo de controles (jurídicos y sociales)<sup>135</sup>

Al analizar los instrumentos de control es pertinente hacer dos puntualizaciones, si bien el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades del Parlamento, Asamblea o Congreso, como ya lo hemos señalado, ello no es obstáculo para entender que hay mecanismos y órganos en donde dicho control se percibe con una mayor nitidez.

Es también oportuno señalar que la eficacia que han tenido estos instrumentos en la vida parlamentaria se puede ver ensombrecida por la coincidencia de un mismo partido hegemónico tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Ejecutivo.

Ahora señalaremos de forma breve y general, actos de control parlamentario, los cuales pueden aparecer en sistemas parlamentarios o presidenciales, hay algunos de estos que se dan en ambos sistemas.

---

<sup>135</sup> ARAGÓN Reyes, Manuel. Óp. Cit. Pág. 124.

### 3.3.1 - Instrumentos Financieros.

---

Los instrumentos de esta naturaleza son los llamados controles financieros o económicos, denominados así porque inciden en lo que comúnmente conocemos como el *poder de la bolsa*, es decir, qué se gasta y cómo se gasta. Dicha facultad financiera de los parlamentos, como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos, es una de sus más tradicionales funciones; vale la pena recordar que fue justamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias.

#### Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es aquel que incluye la totalidad de los gastos del sector público estatal, por esta razón es un instrumento indispensable para llevar a cabo cualquier gasto público para el funcionamiento del Estado. El control por parte de los representantes del pueblo se manifiesta en el examen del presupuesto, que de no autorizarse se afectaría el funcionamiento del gobierno.

La revisión de Presupuesto de Egresos del Estado, aparece en los países con un sistema de gobierno presidencial y en aquellos con el sistema parlamentario. La cámara de diputados o bien la Cámara Baja es la que tiene facultades en esa materia, sin embargo, existen países en los que no se ha podido establecer un buen sistema de control sobre todo en las partidas secretas o fondos reservados.

Se puede decir que esta forma de control es un control preventivo a diferencia del control posterior que sería la revisión de la Cuenta Pública, lo anterior ha sido denominado por el maestro Fix-Zamudio como el *poder de bolsa* del órgano legislativo.

#### Revisión de la Cuenta Pública.

Se realiza por un órgano fiscalizador en países con sistema parlamentario, o con el sistema presidencial.

En el caso de México encontramos a la Auditoría Superior de la Federación, el cual es un órgano Constitucional, según indica el artículo 79 constitucional, tal entidad tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, esto la convierte en un órgano esencial del Estado Mexicano para la mejora la gestión pública. La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tiene competencia para fiscalizar

- En forma posterior, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- Que dichos órganos hayan cumplido con los objetivos contenidos en los programas federales, y
- Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

El *Tribunal de Cuentas* en España, es una institución representativa que se encarga de la fiscalización de las cuentas y la gestión económica del Estado. Este, a pesar de ser un órgano autónomo, depende directamente del parlamento o está vinculado a él, tiene la obligación de presentarle un informe anual donde se señalen las posibles infracciones o irregularidades en que se hubiese incurrido; asimismo, puede determinarse responsabilidades.<sup>136</sup>

### Autorización para emitir Deuda Pública o Contratar Créditos.

Este acto se refiere a la facultad de autorizar al Ejecutivo para la emisión de deuda pública o contraer créditos, siendo la autorización misma el control parlamentario que afecta importante e inmediata el funcionamiento de la Administración Pública, ya que sin esos excedentes de capital quedarían totalmente paralizadas en virtud de no haberse autorizado la emisión de deuda. Este acto de control ocurre en los sistemas presidencial y parlamentario.

### 3.3.2. - Instrumentos Informativos.

---

#### El Ejecutivo en el Congreso.

La información procedente del gobierno constituye la base sobre la que podrá realizarse el control parlamentario. En muchos países, el gobierno presenta al parlamento su política para el año en curso o para todo el período de gobierno. Estas presentaciones suelen ser seguidas de intercambios en la cámara. Con las sesiones de preguntas y los debates que tiene lugar en esas ocasiones, se procura obtener aclaración sobre la trayectoria política del gobierno; para que el parlamento evalúe el desempeño del Poder Ejecutivo, resulta fundamental comparar las políticas anunciadas con los informes sobre su ejecución.

Después de los discursos realizados por el gobierno se realiza un debate. En varios parlamentos, los representantes de los grupos políticos del parlamento formulan preguntas en lugar de emprender discusiones. Constituyen una gran ocasión para que los grupos políticos examinen la política gubernamental, pues ambos pueden exigir aclaraciones respecto de la posición del gobierno en amplias áreas de política y comparan las políticas del gobierno con las de la oposición.<sup>137</sup>

Ciertamente el informe presidencial no es un mecanismo de control parlamentario, tal y como está concebido en nuestra Constitución y las leyes orgánicas del Congreso de la Unión, y desde hace algún tiempo, no sólo la doctrina sino también algunos miembros del Congreso han reconocido que el formato del informe está agotado.

En consecuencia podríamos decir que tenemos dos caminos, seguir con la ideas de que es una simple comparecencia del Presidente de la República y el encuentro formal entre dos órganos del Estado con el que se inicia el periodo ordinario de sesiones y la ceremonia en la que el Ejecutivo presenta un resumen de lo que se conoce como informe presidencial, o que dicha comparecencia del Ejecutivo se convierta en el escenario más importante para el intercambio de opiniones entre

---

<sup>136</sup> YAMAMOTO, Hironori. Instrumentos de Control Parlamentario. Pág. 80.

<sup>137</sup> *Ibidem*. Pág. 50.

el Ejecutivo y el Legislativo a través de interpelaciones directas de los legisladores al Presidente de la República

A mi juicio, desde una perspectiva más democrática, el informe de gobierno debe propiciar un diálogo serio entre el Congreso y el Jefe del Ejecutivo sobre la política nacional e internacional, y sea el instrumento propicio para que los ciudadanos podamos saber a quién le asiste la razón; esto no podrá lograrse sin las preguntas directas o interpelaciones de todos los diputados, sean éstos de la oposición o no; con respeto e inteligencia política puede cumplirse este fin.

### Comparecencia de los Miembros del Gobierno.

Los antecedentes de las comparecencias o sesiones informativas del gobierno provienen de los Estados Unidos, en el año de 1792 el Congreso llamo a sus funcionarios a declarar sobre la derrota de un general contra las tribus indias. En la Constitución de Cádiz, el artículo 125 señalaba que los Secretarios de Despacho que hiciesen propuestas en nombre del Rey asistirían a las discusiones en la forma que las cortes determinasen y hablarían en ellas.

El concepto de comparecencias o sesiones informativas no es muy claro, ya que este depende de la regulación de cada nación, así, algunos la han regulado como interpelación, otros como declaración, que es el caso de Francia, donde se le considera una especie de comparecencia, sin embargo, podemos decir que unas u otras son en términos generales un requerimiento de asistencia que hace la institución representativa, a los miembros del gobierno, con el objeto de facilitarles información a través de una exposición, sin dejar a un lado el control, es decir, la revisión, verificación, análisis, de sus actuaciones por parte de los diputados y senadores.<sup>138</sup>

Si se realiza una comparecencia pública, la misma obliga a los representantes, a formular preguntas y a tener una profunda preparación de la materia, y lo mismo sucede con los miembros del gobierno que comparecen.

La justificación de la comparecencia como control parlamentario la encontramos en el hecho de que sirve como un escenario que da publicidad a la actuación de los poderes públicos, de forma que el pueblo pueda conocer la actividad de su gabinete y las opiniones que han dado sobre este y sus titulares.

Derivado del resultado de estas sesiones se puede llegar a dar un debilitamiento de este o de la oposición parlamentaria o bien su fortalecimiento y una incidencia en el control social o en el cuerpo electoral.

### Las Preguntas.

Otras figuras muy vinculadas a la facultad de control y de una larga trayectoria en los sistemas parlamentarios, pero que en nada obstaculizaría el ejercicio del gobierno en un sistema presidencial, son las preguntas e interpelaciones.

---

<sup>138</sup> PEDROZA de la Llave, Susana. Óp. Cit. Pág. 97.

Las preguntas parlamentarias son instrumentos de que disponen los legisladores para obtener información del gobierno sobre cuestiones puntuales y concretas como parte de su característica de ser el medio más rápido para obtener determinada información, de esta manera, se favorece una contestación puntual y sin dilaciones. Se trata de medios de fiscalización de carácter individual, en el sentido de que cualquier diputado o senador puede formularlas por sí mismo, sin más requisito. Con ello se distinguen de otros instrumentos de control que sólo pueden desarrollarse por órganos colegiados, como es el caso de las comisiones de investigación.<sup>139</sup>

Las preguntas tienen como sujeto pasivo, al gobierno y a sus componentes, y deben cuestionar sobre las materias de las que directa o indirectamente sean responsables, y no sobre aspectos o competencias que pertenecen a agentes políticos ajenos.

Las *preguntas orales* tienen su antecedente en Inglaterra durante el siglo XVII y se consolidan hasta el siglo XIX. Las preguntas constituyen uno de los medios más efectivos del control jamás inventados, por lo que no pueden simplemente calificarse como un instrumento de información, sobre todo si atendemos a que su finalidad no es sólo la de fiscalizar, sino que su efectividad descansa también en la trascendencia que ello puede tener para la opinión pública, poniendo en marcha posteriores controles sociales o acentuando el control político electoral como una esperanza de sanción.<sup>140</sup>

Cuando se formulan preguntas orales, de antemano se conoce la respuesta, pero lo importante es lograr la publicidad para el hecho, con el propósito de que el cuerpo electoral y la opinión pública elaboren juicios.

Las *preguntas escritas* surgen a finales del siglo XIX, en Francia es el primer país que las introduce formalmente en 1909, con el propósito de establecer un instrumento menos peligroso que las preguntas orales.

Su inconveniente es que estas no pueden acaparar la atención de los medios de comunicación por lo que es casi imposible que el electorado tenga noticia del ejercicio de dicho acto de control. Por otro lado, el prestigio de la institución representativa no se fortalece cuando estas cuestiones concretas despiertan poco interés para los medios de comunicación. La eficacia no se basta en la cantidad sino en la calidad, las preguntas escritas no son actos de control de la institución representativa, sino sólo en los casos excepcionales, es decir, cuando la respuesta es oral.

Estas dos formas de preguntas gozan de mayor popularidad en los sistemas de gobierno parlamentario que en los presidenciales.

### Las Interpelaciones.

Las interpelaciones tienen su origen en Francia ya que su constitución de 1830 las reguló por primera vez. Se refiere a cuestiones generales y políticas relativas a los motivos o propósitos de la conducta del gobierno o de un determinado ministro. Este acto de control en Derecho Constitucional Comparado es considerado como un instrumento muy poderoso y eficaz y sobre

---

<sup>139</sup> MORA-Donatto, Cecilia. Óp. Cit. Pág. 110.

<sup>140</sup> ARAGÓN Reyes, Manuel. Óp. Cit. Pág. 130.

todo, cuando va seguido de una moción, es considerado como un acto de control parlamentario de mayor envergadura.

Las interpelaciones son interrogaciones dirigidas al gobierno sobre materias de carácter general, que suelen provocar la apertura de un debate que, eventualmente, termina con la votación de una moción en la que la cámara fija su posición respecto al asunto debatido.<sup>141</sup>

Se distinguen fundamentalmente de las preguntas parlamentarias en que éstas suelen ser, como ya lo hemos dicho, concretas y precisas, mientras que las interpelaciones se reservan para el debate de cuestiones de relevancia general o de marcado interés político, a las que se requiere dedicar más tiempo. Las interpelaciones se corresponden con cuestiones más amplias y genéricas, relacionadas directamente con la esencia de alguna política gubernamental, o bien, con hechos aislados, pero dotados de una gran relevancia política y social.<sup>142</sup>

### Comisiones de Investigación.

Las comisiones de investigación pertenecen a la tradición británica, consideradas como situaciones a través de las cuales un cuerpo imparcial va a pronunciar un veredicto sobre los hechos que le son puestos en conocimiento.

Someter a debate los informes de las comisiones en el pleno puede ser muy provechoso tanto para la comisión interesada como para el conjunto de la cámara. Desde el punto de vista de la comisión, una vez que un informe recibe la aprobación del pleno de la cámara, dicho informe representa la voluntad del parlamento en su conjunto, y, como tal, cobra mayor fuerza política. Además, en un debate en sesión plenaria se difunden las actividades de la comisión. Por lo que respecta al pleno, la discusión de los informes de las comisiones permite airear cuestiones en el contexto de una deliberación especial. El contenido de los informes permite realizar una discusión bien fundamentada, en la que tanto el gobierno como la oposición tienen la posibilidad de manifestar sus opiniones.<sup>143</sup>

Por lo general, las comisiones de investigación son temporales, pero puede darse su existencia como comisiones permanentes de investigación, así mismo pueden tener facultades en diversas materias.

Dos son los objetivos que puede perseguir:

1. Encontrar fórmulas adecuadas para vigilar mejor las actividades de los organismos descentralizados, en virtud de que los mismos habían aumentado considerablemente.
2. Que el Congreso coadyudara en forma efectiva en las tareas de fiscalización, supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto de esas corporaciones y esta facultad se encuadra también dentro del marco de equilibrio que se buscaba entre el Ejecutivo y el Legislativo.

---

<sup>141</sup> BERLÍN Valenzuela, Francisco. Óp. Cit. Pág. 270.

<sup>142</sup> MORA-Donatto, Cecilia. Óp. Cit. Pág. 111.

<sup>143</sup> YAMAMOTO, Hironori. Óp. Cit. Pág. 66.

La designación de los integrantes de las comisiones de investigación se efectúa de acuerdo a las características de especialización de los grupos parlamentario, es un instrumento de inspección de carácter político por medio del cual se obtiene datos e información y se controla la actividad del gobierno.

La eficacia de las Comisiones de Investigación, a pesar de su origen anglosajón, se da en los sistemas de gobierno presidencial y en menor grado en los parlamentarios; sus mayores resultados se han producido en los Estados Unidos.

### 3.3.3. - Instrumentos Legislativos.

---

#### Decreto-Ley.

En el procedimiento para la elaboración del Decreto-Ley aparece el control parlamentario, ya que se da una valoración de la actuación del gobierno y, posteriormente, se convalida o se deroga esa disposición, para los objetivos determinados y por tiempo limitado.

El establecimiento del decreto-ley se produjo con el nacimiento social del derecho, cuando se hizo necesario trasladar atribuciones normativas al ejecutivo y de esta forma, elaborar disposiciones de carácter técnico. Este acto de control aparece tanto en los sistemas presidenciales como parlamentarios en donde ha aumentado su importancia, con excepción de los estados unidos.<sup>144</sup>

#### Procedimiento Legislativo.

Es un instrumento donde las minorías tienen participación ya que son miembros importantes del cuerpo legislativo, las cuales participan activamente en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes. Ciertamente las leyes son aprobadas por el Congreso como órgano representante de la voluntad nacional, exige que en el procedimiento de elaboración de las mismas se incorporen todas las voluntades presentes en las cámaras, pues todos los grupos parlamentarios ostentan idéntica representación. Entre estas voluntades, la mayoría, por el hecho de serlo, tiene asegurada su presencia en el debate, deliberación y aprobación del proyecto legislativo.<sup>145</sup>

En efecto, el hecho de que el procedimiento legislativo esté integrado por una sucesión de actos, a través de los cuales se aprueba o no una norma jurídica, provoca una vinculación de las minorías lo que contribuye al cambiar su objeto en todas las partes del procedimiento la iniciación, deliberación y resolución.

La segunda característica, que convierte al procedimiento legislativo en instrumento de control, su publicidad, externar a la sociedad lo que está pasando al interior del órgano representativo. La información que el Parlamento envía a la sociedad, no se trata de una simple exposición, al contrario, es una información con una enorme carga política y valorativa que persigue la formación de una opinión pública en favor o en contra de determinadas posiciones.

---

<sup>144</sup> PEDROZA de la Llave, Susana. Óp. Cit. Pág. 99.

<sup>145</sup> MORA-Donatto, Cecilia. Óp. Cit. Pág. 99.



## Ratificación de Tratados Internacionales.

La institución representativa tiene como facultad ratificar o no un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo. Es una facultad que también ha ido en aumento debido a su importancia que está cobrando el derecho internacional en su actualidad.

El control parlamentario aparece en el procedimiento para la ratificación de tratados internacionales, algunas Constituciones señalan que todos los tratados internacionales deberán ser ratificados por el Parlamento, Asambleas o Congreso; otras dicen que la mayor parte de estos, otras, que ciertos tratados; algunas más que sólo cuando correspondan a la competencia de la institución representativa determinada en la propia constitución, asimismo, algunas disposiciones señalan que intervendrán las dos cámaras o sólo una de ellas, es decir, el Senado.

Este acto de control parlamentario existe tanto los sistemas de gobierno parlamentario como en el presidencial, con la excepción de países como Israel, Australia y nueva Zelandia, en los Estados Unidos el Presidente puede evadir este acto de control con la firma de *Acuerdos Ejecutivos* los cuales no necesitan intervención del Senado.<sup>146</sup>

### 3.3.4. - Instrumentos de Elección.

---

#### Nombramiento de Cargos Públicos.

Con el nombramiento, ratificación, aprobación o elección parlamentaria de cargos públicos se asegura que una mejor composición de los órganos estatales para el cumplimiento de los objetivos políticos. Este tipo de acto tuvo su origen en Inglaterra, posteriormente paso al sistema presidencial norteamericano.

Generalmente, quienes intervienen en la designación de cargos públicos son el Ejecutivo y la cámara alta o Senado, es decir, el primero propone y el segundo aprueba o no, pero también puede intervenir el cuerpo legislativo en su conjunto o totalidad. Al respecto, los cargos que se designan son los relativos al Poder Judicial, así como a los altos cargos de la administración pública.

Por otro lado, tales ratificaciones deben verse como un mecanismo que sirve para reforzar los nombramientos presidenciales, es decir, el funcionario designado a través de dicho procedimiento no sólo cuenta con la confianza del Presidente sino que recibe el aval de la Cámara, sin duda, repercute en el fortalecimiento de su posición política. Por tanto no es despreciable que el Senado colabore en este tipo de nombramientos, pues, en gran medida, está entregando su confianza y respaldo al funcionario así nombrado. En consecuencia, ello exige también de dicha Cámara un examen riguroso del funcionario que es sometido a su consideración.<sup>147</sup>

En la práctica este acto de control parlamentario ha aumentado considerablemente y se presenta en los sistemas de gobierno presidencial y parlamentario.

---

<sup>146</sup> PEDROZA de la Llave, Susana. Óp. Cit. Pág. 106

<sup>147</sup> MORA-Donatto, Cecilia. Óp. Cit. Pág. 104.

## Defensor del Pueblo.

El defensor del pueblo es una persona que dirige una institución pública constitucional o estatutaria encargada de aceptar a trámite las quejas del público relacionadas con decisiones, acciones u omisiones de la administración pública. El cargo puede recibir el nombre de defensor del pueblo, mediador, comisionado parlamentario, inspector general u otra denominación similar.<sup>148</sup>

La institución del *Ombudsman* es de origen escandinavo, Suecia la establece durante el siglo XIX. En Inglaterra surgió porque el gobierno estaba incapacitado para controlar la burocracia, es decir, no podía auto-controlarse. En varios países esta institución se encuentra consagrada a nivel constitucional como sistema de control, cuyo propósito es colaborar en la lucha contra el abuso de poder.

La elección del Defensor del Pueblo, Comisario o Comisionado Parlamentario u Ombudsman, la realiza el Parlamento. Dicha figura goza de inmunidad, pero no es una instancia independiente aunque tiene autonomía funcional y orgánica, ya que su cese depende del Parlamento; además supervisa la actividad de la administración pública en su nombre y le da cuenta de ello.

Los informes de este órgano constituyen un medio indirecto de control parlamentario sobre las acciones del gobierno en la medida en que los parlamentos, a través de la publicidad, conocen como el Ejecutivo acata o no las quejas y reclamaciones del Ombudsman, ejercitando así las acciones políticas e incluso reformas constitucionales o legislativas.

Por lo anterior se considera que esta figura es un poderoso instrumento de control parlamentario frente al abuso de poder de la administración pública. Esta figura actualmente aparece en el sistema parlamentario y presidencial.

### 3.3.5. - Instrumentos de Confianza.

---

Las mociones son resoluciones o acuerdos de la cámara o cámaras mediante los que se expresa, a través de la discusión y votación, una postura sobre un determinado asunto. La aprobación de una moción puede darse con la presentación y discusión con motivo de una introducción de enmiendas, así como a consecuencia de la realización de una interpelación. Este acto de control se da en los sistemas de gobierno parlamentario pero también puede darse en los presidenciales

## Moción de Censura.

En un régimen parlamentario, el parlamento a través de la votación de una moción de censura, puede exigir la responsabilidad política del gobierno, obligándola a dimitir, de esta forma se expresa la ruptura de la relación de confianza que los vinculaba.

---

<sup>148</sup> YAMAMOTO, Hironori. Óp. Cit. Pág. 77.

Cuando el parlamento estima que el gobierno o algunos de sus miembros parecen no estar cumpliendo con sus obligaciones, puede iniciar un procedimiento para sustituir a todo o parte del gobierno. Existen dos tipos de procedimientos: uno es la retirada de la confianza en el gobierno o en algunos ministros; el otro es una decisión basada cuando se reúnen las condiciones establecidas en la constitución para la destitución de la persona que ocupa el cargo.<sup>149</sup>

Este acto tuvo particular importancia en el siglo XIX, en cambio en el siglo XX se ha utilizado muy poco por lo que se dice que en el siglo XIX predominó el órgano legislativo en los sistemas parlamentario.

En Europa, la moción de censura es uno de los actos de control parlamentario y es al mismo tiempo, la característica más importante del sistema de gobierno parlamentario, pero en la actualidad no opera, entre otras, principalmente por la exigencia de un determinado número de votos para su aprobación.

Sin embargo, creemos que la eficacia de la moción de censura, no se mide por la obtención de la caída del gobierno, es decir, en su dimisión o exigencia de responsabilidad política, sino por el desgaste que la discusión le pueda producir, el impacto que tiene en los ciudadanos y en la opinión pública y en los electores.

#### Moción de Confianza.

La cuestión de confianza o moción de confianza es un acto de control voluntario que se da en los sistemas de gobierno parlamentario, es un instrumento político del que dispone el Presidente o el Primer Ministro para afrontar una situación de debilidad del Ejecutivo frente al Parlamento, y mediante la cual el Gobierno pide el respaldo a una política concreta o a un programa.

Las cuestiones o mociones de confianza resultan eficaces, debido a que la discusión o debate ejerce una presión indirecta sobre el gobierno a través de la opinión pública.

La pérdida de la moción lleva generalmente aparejada la dimisión constitucional del Presidente y la elección de uno nuevo, bien de forma inmediata, bien tras unas elecciones. La moción de confianza resulta también en algunos sistemas el contrapoder del ejecutivo frente a una posible moción de censura.

Diferencia entre moción de censura y confianza.

- La cuestión de confianza es esencialmente igual en su contenido a la moción de censura. Se solicita al Parlamento si el Presidente sigue teniendo o no su confianza y si puede gobernar.
- El matiz es político: la cuestión de confianza parte del Presidente, fin es conseguir el respaldo del Parlamento, normalmente ante alguna situación de crisis política. La moción de censura nace del Parlamento, (de algún grupo de la oposición) y su finalidad es conseguir la retirada del apoyo al Presidente.

---

<sup>149</sup> Ibídem. Pág. 70.

- En algunos sistemas parlamentarios, la pérdida de una cuestión de confianza no exige necesariamente la dimisión del Gobierno. En cambio, la pérdida de una moción de censura sí suele implicar la obligación de dimitir.
- La finalidad de la moción de censura es destituir al Presidente por otro propuesto por la oposición (moción de censura constructiva), en ocasiones se exige que se proponga la alternativa, cosa que no se exige nunca en la cuestión de confianza.<sup>150</sup>

De esta manera hemos enumerado los controles parlamentarios que existen en el mundo, puede que cambie su nombre o aplicación dependiendo del régimen o país en los que se apliquen, sin embargo, en general son los más usados y los que tienen las mayores características.

#### 4. - ¿ES CONVENIENTE UN GOBIERNO DE GABINETE?

---

Como hemos visto, el modelo presidencialista parece haberse agotado, o por lo menos en la forma en que se ha ejercido en América Latina, lo que ha dado como resultado que se formulen propuestas para su modificación o inclusive su sustitución. En términos generales, América Latina ya superó muchos de los problemas del presidencialismo, entendido como un ejercicio patrimonial poder.

El país requiere de un replanteamiento de su diseño vigente, que permita responder a las actuales condiciones políticas, económicas y sociales, para ello es necesario que se construya una institución que haga un funcionamiento eficaz del Estado de Derecho (derechos fundamentales y división de poderes) y la consolidación de una nueva democracia requiere de un diseño institucional efectivo, pues las instituciones y gobierno que son incapaces de fijar y alcanzar objetivos y programas que resuelvan los problemas de la sociedad, pueden ocasionar la inestabilidad no sólo del gobierno sino de todo el conjunto de un Estado.

En México hay un factor adicional de concentración del poder que ya ha sido superado en la mayor parte del hemisferio. Los argumentos que llevaron a reformar la Constitución en 1928 para ampliar el periodo de cuatro a seis años, consistieron en un arrebato de poder de los mandatarios. Las tensiones que suelen acumularse a lo largo de un sexenio podrían ser canalizadas institucionalmente en tanto que se abriera la posibilidad de hacer ajustes en la integración del gobierno.

La larga tradición presidencialista en nuestro país ha generado buscar fórmulas dentro del mismo esquema, esta situación se ha planteado en América Latina, se han desarrollado discusiones sobre cuál tipo de gobierno ofrece mayores ventajas para la gobernabilidad, algunos ven con reservas la fórmula parlamentaria de gobierno otros se han inclinado por el sistema presidencial, pero se critica su posición, porque muchos gobernantes se han valido del sistema presidencial para concentrar facultades que se transforman en autoritarismo.

El neo-presidencialismo latinoamericano se inclina de manera progresiva en un gobierno de gabinete, más que en el ejercicio unitario del poder. La responsabilidad compartida apunta, tendencialmente, hacia la consolidación del sistema presidencial democrático. Con ejemplos como estos, se han hecho estudios y modelos de gobierno alternativo a nuestro desprestigiado régimen,

<sup>150</sup> <http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/cortes%20grabacion.pdf>

varios actores políticos y sociales pugnan por sustituirlo por uno que esté próximo a lo auténticamente democrático. Algunas de los se han pronunciado a favor de un cambio gradual del esquema político, en concreto, lo que se conoce como gobierno de gabinete.<sup>151</sup>

En estos tiempos de reforma del Estado se ha planteado que se instituyera un gobierno de gabinete. ¿Pero que puede ser esto? Un régimen parlamentario se forma un equipo, un equipo de gobierno, el cual surge del Poder Legislativo, y por lo tanto, es responsable ante el mismo, para realizar labores que corresponden al Poder Ejecutivo, en cambio, un gobierno de Gabinete en un régimen presidencialista, significa que el Presidente designara a su equipo de gobierno y lo sometiera a la consideración y a la aprobación del Legislativo, y que se integrara, como acordaran ambos poderes y presidido por un Jefe de Gabinete, también nombrado por el Presidente y ratificado por el Congreso.

Se ha dicho que esto, es entrar en un régimen semipresidencialista o mixto, pero en realidad no significaría cambiar nuestro régimen presidencialista, sin embargo, habríamos encontrado el modo más eficaz de hacer realidad el control político que, según nuestra Carta Magna, corre a cargo del Congreso, esto es que acepte y ratifique a los Secretarios de Estado los cuales serían responsables ante el mismo de cada uno de sus actos, y el titular del Ejecutivo, responsable de los suyos, en cambio, si dejamos al Presidente como Jefe de Estado y le damos al Congreso la facultad de elegir a un Jefe de Gobierno, sería parlamentarismo.

Es una realidad que la idea del gabinete es de origen parlamentario o europea; pero lo que nosotros podemos hacer es convertir al equipo presidencial en uno controlado por el Congreso, profesional para la realización de las tareas y responsable ante él. Eso no ocurre ahora y nunca ha ocurrido, los Secretarios de Estado antes y actualmente sólo se encargan de dar la cara por el Presidente, sin ninguna responsabilidad para ellos y, en consecuencia, tampoco para él. En un régimen presidencial, como el nuestro, el nombramiento de los colaboradores es asunto exclusivo del Presidente; el Congreso por su parte, no tiene la facultad de ratificarlos, si durante su gestión cometen errores graves que deben ser calificados como legales puesto que no puede negarles su confianza.

En un sistema de gabinete la negociación y el acuerdo siempre estarán a la mano, ningún Presidente nombraría, como ahora lo hace, a colaboradores suyos a los cuales el Congreso no aceptaría y que podrían mermar el escenario político.

Se puede suponer que trabajar con tantos controles no es fácil y viable, sin embargo, si se cumple con la ley y no se abusa del poder, todo podría resultar muy sencillo, es decir, tener facultades y con ello sus respectivas responsabilidades, no quiere decir que las cosas para las que se nos ha nombrado no se puedan hacer, su único significado es que las encomiendas se hagan como manda la ley, por lo consiguiente los secretarios tendrían que atender a dos responsabilidades ante su jefe, el Congreso y el escrutinio público, a no ser claro, que sigamos con la misma directriz que hemos seguido siempre y al pie de la letra, que gobernar quiera decir abusar del poder o usarlo como para nuestros interés personales o de un grupo, entonces todo esto no sirve para nada.

---

<sup>151</sup> Destaca el trabajo de Diego Valadés en El Gobierno de Gabinete y el de Porfirio Muñoz Ledo como coordinador de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas.

Para lograrlo, vale la pena incorporar una figura cercana a la tradición parlamentaria, que sin violentar la esencia del régimen presidencial y la capacidad del Presidente para conducir a la Nación, permita subsanar los obstáculos antes mencionados, se ha pensado en incorporar el Gobierno de Gabinete y la figura de Jefe de Gabinete Presidencial a nuestro marco constitucional.

El Jefe de Gabinete sería el funcionario que serviría como coordinador de los Secretarios de Estado, sería el encargado de mantener en permanente contacto y negociación al Ejecutivo con el Congreso y además, el enlace entre las distintas Secretarías y el Congreso, que asegure la conexión y evite la separación, esa inserción del Jefe de Gabinete, como parte de una renovación del régimen presidencial, permitiría separar algunas de las funciones de Gobierno y de Estado, en beneficio de un mejor control de las tareas públicas, también ofrecería al Presidente la ventaja de contar con un responsable de la conducción cotidiana de la administración que, además, tendría el encargo de explicar e instrumentar las decisiones políticas de Gobierno ante el Congreso de la Unión.

En apariencia, entre un gobierno de gabinete de corte presidencial pareciere cuestión de un matiz parlamentario, pero para la situación de México, los daños que ha provocado el presidencialismo para la mayoría del pueblo, sea en su vieja o en su reciente edición, nos debe permitir reflexionar si se da un cambio dentro de ese sistema.

La ampliación de las facultades de los órganos del poder equivale a una reducción de las esferas de derechos que conciernen a los gobernados, no es admisible la extensión de atribuciones del poder en detrimento de los gobernados. Por el contrario, lo que sí pueden hacer los órganos del poder es contraer una mayor carga de responsabilidades ante los gobernados, si con esto aumentan o mejoran las condiciones de control político, sin afectar el derecho de los ciudadanos al buen gobierno.

En este estudio se ha visto que en la mayoría de los casos las normas que prevén la desconcentración del poder presidencial han tenido resultados. Aun cuando algunas reglas de organización y funcionamiento político todavía no estén bien cimentadas, remover la arraigada tradición presidencialista no es una tarea sencilla ni rápida, lo importante de todo esto es que permanezcan en vigor representan un potencial de cambio, no importando que sea gradual, hacia un nuevo sistema presidencial más democrático y más responsable

En este estudio hemos podido constatar la presencia de diversas instituciones que aun cuando en varios casos no han alcanzado otros resultados que los nominales, requieren de un proceso de maduración que, en tanto no se interrumpa el orden constitucional, habrá de rendir muchos de los frutos para los que fueron previstas.

En ningún caso se debe olvidar que los cambios deben ser vistos con menosprecio, ni como sugerencias; no importa que la transformación completa de una institución se lleve a cabo de manera gradual. Por ahora hay que tener presente, y trabajar sobre esa premisa, que frente a la fuerza normativa de los hechos, también existe la fuerza transformadora de la norma. Por eso Goethe sostuvo que el derecho libra una lucha desigual con el poder, por lo que su principal objetivo es racionalizar su ejercicio y reducir sus efectos ya que esto es lo constituye el verdadero desafío para todos los sistemas constitucionales.

Queda claro que, para que un proyecto de nación tenga futuro, debe tener un sólido sustento jurídico que le permita contar con instituciones, y un sistema político que garanticen la gobernabilidad y de certidumbre a sus acciones. En consecuencia se hace necesario, además de avanzar en la construcción de una cultura política del acuerdo y del respeto como instrumento de consenso.

México necesita entonces un gobierno colegiado y compartido entre sus diversos poderes. La clave de la estabilidad y la gobernabilidad se encuentra ahora en el Poder Legislativo, en el Congreso de la Unión. No podríamos hablar de secretarios de Estado en las nuevas condiciones si éstos no son ratificados en el Congreso de la Unión.

Lo que planteamos con esta iniciativa es que los secretarios de Estado sean ratificados por el Congreso de la Unión, que sean responsables ante el Congreso de la Unión y formen parte del Gobierno mexicano, luego entonces, el gobierno no dependería de un solo individuo sino que sería un gobierno colegiado.

Es necesario entonces, avanzar en la Reforma del Estado, establecer congruencia entre el discurso y la acción, y en el particular caso que nos ocupa, que los poderes compartan responsabilidades, en un marco de estabilidad, gobernabilidad y colaboración, en la designación y remoción, en su caso, de los titulares de las dependencias del Ejecutivo, para que así, sean también responsables ante el Poder legislativo y de esta manera, auténticos Secretarios de Estado.

## PROPUESTA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

---

Se trata de reforzar el enfoque republicano en el nombramiento del gabinete, hoy facultad exclusiva e indiscriminada del Ejecutivo, haciendo participe al Poder Legislativo, de la idoneidad de las personas propuestas por el Ejecutivo. No se trata de interferir en las atribuciones del titular del Ejecutivo, pero de hacer concurrente al Congreso de la Unión en la facultad de nombrar a los Secretarios de Estado, Procurador General de la República y a los directores de las principales empresas paraestatales de la nación y de los organismos autónomos

Para regular la participación del Gabinete en la Administración Pública y como consecuencia de esto ejercitar acciones de buen gobierno al igual que el Presidente de la República, propongo una serie de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **PROPUESTA DE REFORMA.**

#### **DICE:**

**Artículo 73.** *El Congreso tiene facultad:*

*II.- Derogada.*

#### **PROPONGO QUE DIGA:**

*Artículo 73.* *El Congreso tiene facultad:*

*II.- Para ratificar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos a propuesta del Ejecutivo. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las cámaras, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si no resolviere dentro de dicho plazo, ocuparán los cargos las personas que, dentro de dicha propuesta designe el Presidente de la República.*

*En caso de que el Congreso rechace todos o parte de los nombramientos, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocuparán los cargos las personas que, dentro de dicha propuesta designe el Presidente de la República.*

*La remoción de dichos funcionarios será motivada por aquellas causas que evidencien la ineficacia de su actuación o la falta de resultados en las metas trazadas por el Gobierno Federal al fin del ejercicio trianual.*

*La solicitud de remoción podrá ser presentada por el Presidente o por la mitad de los miembros alguna de las cámaras y deberá ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los diputados y ratificada por el voto de las dos terceras partes de los senadores.*



**DICE:**

**Artículo 80.** *Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."*

**PROPONGO QUE DIGA:**

*Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en el "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos." Será ejercido por él y por los miembros de su Gabinete Presidencial y serán responsables de la Administración Pública Federal.*

**DICE:**

**Artículo 89.** *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

*II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, Procurador General de la República, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*

**PROPONGO QUE DIGA:**

*Artículo 89.*

*II.- Nombrar y remover libremente al Jefe de Gabinete Presidencial, a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos a propuesta del Ejecutivo, a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.*

**DICE:**

**Artículo 90.** *La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

**PROPONGO QUE DIGA:**

*Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación en virtud de las necesidades del país los cuales estarán a cargo del Gabinete Presidencial integrado por las Secretarías de Estado que*

*se estimen necesarias y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

**DICE:**

**Artículo 91.** *Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.*

**PROPONGO QUE DIGA:**

*Artículo 91. Para ser Jefe de Gabinete o Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.*

**DICE:**

**Artículo 92.** *Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.*

**PROPONGO QUE DIGA:**

*Artículo 92.*

*A. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos, además, serán responsables de los decretos y órdenes que firme o expida el Presidente de la República*

*B. Las facultades y obligaciones del Jefe de Gabinete Presidencial son las siguientes:*

*I. Convocar y presidir las sesiones del Gabinete Presidencial, en los casos de ausencia del Presidente de la República;*

*II. Supervisar las actividades de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y entidades paraestatales e informar al Presidente;*

*III. Conducir las relaciones del Gobierno Federal con los Poderes de la Unión, las entidades federativas, los partidos y agrupaciones políticas;*

*VI. Asistir a las sesiones del Congreso periódicamente de manera alterna a cada una de las Cámaras y en sus recesos a la Comisión Permanente, para informar de la marcha del gobierno junto con los Secretarios de Despacho respectivo, y en su caso, responder preguntas y atender interpelaciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 93.*

*V. Intervenir sin voto en las sesiones del Congreso cuando lo considere oportuno;*

*VI. Realizar todas aquellas tareas que le delegue el Presidente, sin contravenir lo dispuesto por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes;*

*El jefe de gabinete será responsable por cada uno de todos sus actos y su remoción se realizara de la misma manera que dispone el artículo 73.*

**DICE:**

**Artículo 93.-** Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

*Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas...*

**PROPONGO QUE DIGA:**

*Artículo 93.- El Jefe de Gabinete Presidencial, los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso cada seis meses del estado que guarden sus respectivos ramos.*

*Cualquiera de las Cámaras podrá convocar al Jefe de Gabinete Presidencial, los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas...*

*Los resultados obtenidos de la formación de comisiones de investigación, así como de interpelaciones y preguntas hechas por el Congreso a los miembros del gobierno podrán regenerar la petición remoción correspondiente.*

Queda claro que, para que un proyecto de nación tenga futuro, debe tener un sólido sustento jurídico que le permita contar con instituciones, dentro de un sistema político, que garanticen la gobernabilidad y den certidumbre jurídica a sus acciones. Por lo tanto, es conveniente que la Ley facilite genere una relación entre la mayoría del Congreso y el Gobierno, con el fin de poder gobernar y garantizar una cohesión mínima y combinar las estrategias de gobierno

Dada la trascendencia de la presente propuesta resulta necesario que el Congreso de la Unión, impulse las correspondientes reformas a la Constitución, a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás disposiciones aplicables en la materia.

## CONCLUSIONES.

---

Las principales conclusiones de este trabajo son:

Primero. El poder como una fuerza de dominación es y será siempre ejercida dentro de una sociedad, esta fuerza deberá ser para la consecución de los fines de la propia sociedad, la sociedad que se someta a ese poder está en todo derecho de cambiar la forma en que se usa porque esta fuerza emana de ellos mismos, no importa de qué manera se ejercite siempre deberá haber ser controlado por los medios que el mismo grupo social establezca.

Segundo. Concluyo que el éxito de los sistemas de gobierno dependen de gobernar con equidad y justicia, no importa si se trata de un gobierno presidencial o parlamentario, un buen gobierno se logra educando y haciendo responsables a aquellas personas que van a ser nuestros gobernantes, a pesar de lo anterior somos seres humanos por lo tanto estamos propensos a cometer errores, he ahí la importancia de tener mecanismos de control que den nuevamente cause a las acciones de gobierno mal ejecutadas.

Tercero. Ninguno de los aspectos a los que hacen referencia los tratadistas, como los matices parlamentarios en el sistema mexicano, que si analizamos la situación del presidente y los secretarios, en cuanto su designación, remoción y responsabilidades, dependen del primero y no son responsables por lo tanto ante el Congreso ya que no pude removerlos, a pesar de que en la constitución se prevean las visitas al congreso, las interpelaciones y preguntas, es por ello que el sistema en México debe seguir considerándose como parlamentario.

Cuarto. A pesar de las ideas sobre qué sistema debe regir, o una combinación de los mismos, opino que no estamos preparados en México para introducir *de golpe* o de manera inmediata una institución que siempre ha sido ajena, porque desde mi punto de vista, se puede fracasar en el intento, sin embargo, podemos paulatinamente darle un giro al sistema presidencial que tenemos o bien actualizarlo a las nuevas realidades, haciendo uso de figuras que son el sistema parlamentario y educándonos política y jurídicamente ya sea para el renacimiento del sistema actual o bien una vez agotado, cambiar completamente al Sistema Parlamentario.

Es por ello que no sólo se trata de acotar la función del Ejecutivo, sino también de hacer más participativo y al mismo tiempo responsable al Poder Legislativo y a los partidos políticos que lo conforman mediante una participación responsable a través del de la discusión y el acuerdo entre las diferentes facciones con el único fin de proporcionar las decisiones que ayuden al avance de la nación.

Quinto. En nuestra historia constitucional ha estado marcada por el predominio de un poder unitario, que ha entregado como resultado administraciones desastrosas, con movimientos armados internos o externos, con cambios en la forma de Estado o de Gobierno, buscando mas allá de un funcionamiento colectivo, se persiguió el enaltecer intereses personales.

Más allá de lo anterior siempre estuvo latente el establecer una fórmula diferente, una dirección de gobierno desconcentrada, con el fin de una mejor administración, más responsable y controlada, desafortunadamente sólo quedó en una simple idea al igual que instrumentar controles más eficaces del mandato del ejecutivo, por razones que a mi parecer son absurdas, como la idea de entorpecer una función por causa de otro poder, así mismo depositar tanta confianza en un sólo individuo.

Sexto. Es posible tener un gobierno presidencial atenuado, tal y como lo hacen en otros países, en los cuales se lleva una cooperación entre poderes para la designación de funcionarios y una delegación o actuación conjunta en el seno de la función ejecutiva, además se instauraron responsabilidades, controles y sanciones para ellos. Hemos visto que de ese análisis se desprende que son gobiernos exitosos dentro de sus posibilidades, sin ajeteos políticos, pero sí encaminados al buen gobierno.

Séptimo. El fortalecimiento del Poder Ejecutivo tiene diversas causas, como ya lo mencionamos puede ser por factores políticos, sociales o económicos, pero todos ellos trajeron como resultado un Ejecutivo Predominante, un Legislativo débil, amplias facultades en la Constitución, con la justificación de tener un Presidente fuerte que pudiera hacer frente a todos esos inconvenientes de manera rápida y eficaz.

Un ejecutivo fuerte no debe significar que sea antidemocrático, un ejecutivo fuerte debe significar un gobierno responsable, controlado y respaldado en sus políticas públicas por el Legislativo, que actúe con apego a la ley y siempre buscando el bien común de la sociedad en todos y cada uno de sus estratos sociales.

Octavo. Existe un inconveniente con los sistemas presidencial en México, si bien es cierto que requiere un cúmulo de facultades para dirigir el gobierno del país, hay que empezar a cambiar la vieja fórmula del autoritarismo disfrazado y señalar límites y controles a sus actuaciones para no caer en arbitrariedades. No sólo se trata de imponer límites a uno de los poderes, sino de establecer equilibrios entre ellos, específicamente hablando entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El objetivo del sistema presidencial atenuado o de un gobierno de gabinete es buscar ese equilibrio o armonía entre el uso del poder por parte de la autoridad, el control de ese poder, las responsabilidades que trae consigo, todo esto sin dañar las libertades. Es tener una forma más racional de ejercer las funciones ejecutivas y ser controladas por el legislativo.

Noveno. La presencia del gabinete en el ámbito de un sistema presidencial de carácter funcional, permitiría el desempeño satisfactorio de la institución, para ello el gabinete debe tener funciones definidas; que haya un Jefe de Gabinete cuya designación, atribuciones, quedarían establecidas por la Constitución, que se adopten instrumentos de control congresional efectivos que permitan la remoción de todo funcionario que no cumpla con su comisión o la haga de forma ineficiente, de tal manera que no se afecte la estabilidad del sistema presidencial, reduzcan la concentración del poder por el Presidente y fortalezcan al sistema representativo.

Décimo. Es necesario tener un gobierno responsable de su gestión y que acepte con toda serenidad el resultado de ellos, por eso una evaluación periódica del Ejecutivo genera una mayor confianza en la toma de sus decisiones, decisiones inteligentes y dirigidas a una mejor convivencia con los demás poderes y con los gobernados. Es preciso que esa vigilancia sea hecha por el órgano que representa a los gobernados y para ello que disponga de los medios necesarios para realizar tan importante encomienda.

Por todo lo anterior, se ha pensado en la necesidad de incorporar el Gobierno de Gabinete y la figura de Jefe de Gabinete Presidencial a nuestro marco constitucional, entendida ésta como la forma responsable de designar los encargados de despacho y así garantizar y estimular la ejecución de los programas anuales del Gobierno.

Finalmente no es para buscar la manera más rápida o semejante a otro modelo de gobierno, sino es simplemente el deseo de tener una mejor distribución de fuerzas y tareas, esto lleva a los sistemas políticos a transitar en esta materia, de la absoluta discrecionalidad del titular de la rama ejecutiva del gobierno, al requerimiento de la ratificación del Congreso.

## BIBLIOGRAFÍA.

---

1. ARAGÓN Reyes, Manuel. Constitución y Control del Poder: Introducción a una Teoría Constitucional del Control. Editado por la Universidad del Externado de Colombia. Colombia. 1994.
2. ARAGÓN Reyes, Manuel. Estudios de Derecho Constitucional. Editado por el Centro de Estudios Políticos Constitucionales. Madrid. 1998.
3. ARRIETA Silva, Enrique y ANDREA Sánchez, Francisco José de. Derecho Constitucional Estatal. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2001.
4. ARTEAGA, Nava Elisur. Derecho Constitucional. Editorial Oxford. México. 2000.
5. BAGEHOT, Walter. La Constitución Inglesa. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2005.
6. BERLÍN Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.
7. BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1996.
8. BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México. 1982.
9. CÁRDENAS García, Jaime. Reforma Constitucional en México. Transición Política. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1994.
10. CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. Derecho Constitucional. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1991.
11. CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI. México. 1994.
12. CARPIZO, Jorge. Nuevos Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa. México. 2000.
13. CRUZ, Manuel. El Gobierno de Gabinete y la Evolución del Parlamentarismo en Inglaterra. Imprenta Franco-Mexicana. México. 1918.
14. FIX-Zamudio, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Editorial Porrúa. México. 2005
15. GAMAS, Torruco José. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 2001.
16. GROSS Espiell, Héctor. Constituciones Iberoamericanas. Uruguay. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2005.
17. HAMILTON, Madison y Jay. El Federalista. Fondo de Cultura Económica. México. 1974.
18. HARO, Ricardo. Constitución, Poder y Control. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2002.
19. HAURIUO, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Ariel. Barcelona. 1971.
20. HIDALGA de la, Luis. Historia del Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 2002.
21. HUERTA, Ochoa Carla. Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2001.
22. LANZ, Duret Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Continental. México. 1959.
23. LIVIO Caldas, Tito. Breve Examen de las Principales ventajas del Sistema Parlamentario. Editado por el instituto Libertad y Progreso. Colombia. 2006.
24. LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel. Barcelona. 1975.
25. LUJAMBIO, Alonso. Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1196.
26. MARVAN, Laborde Ignacio. Nuevo Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2006.

27. MCGREGOR Burns, James. Gobierno Presidencial. El Crisol de la Soberanía. Editorial Limusa-Wiley. México. 1967.
28. MUÑOZ Ledo, Porfirio. Coord. Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas. Colección Diálogos por México, UNAM. Número 2. México. 2004.
29. PEDROZA de la Llave, Susana. El Control del Gobierno: "Función del Poder Legislativo". Instituto Nacional de la Administración Pública. México. 1996.
30. PINA, Rafael de. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México. 1996
31. RABASA, Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2000.
32. RUIZ-Tagle, Pablo. Ensayo sobre el Neopresidencialismo. Editado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Chile. 2003.
33. SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica. México. 2004.
34. SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Editora Nacional. México. 1981
35. TENA, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1985.
36. VALADES, Diego. El Control del Poder. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1998.
37. VALADES, Diego. El Gobierno de Gabinete. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2003.
38. VALENCIA Carmona, Salvador. El Poder Ejecutivo Latinoamericano. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1979.
39. YAMAMOTO, Hironori. Instrumentos de Control Parlamentario. Editado por la Unión Interparlamentaria. Suiza. 2007.

## HEMEROGRAFÍA.

---

1. GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. La Constitución de Apatzingan y el Poder Ejecutivo Colegiado en México. Revista Ars Iuris. Número. 3. México. 1990.
2. GROSS Espiell, Héctor. Uruguay: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo? Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 7. Julio-Diciembre. México 2002.
3. LOMAS Maldonado, Arturo. Parlamentarismo y Presidencialismo en la Revolución. Revista Quórum. Año IX. Número 72. Mayo-Junio. México 2000.
4. MORA-Donatto, Cecilia. Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 4. Julio-Diciembre. México 2001.
5. NOHLEN, Dieter. Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. Revista Quórum. Número 2. Mayo. México 1992.
6. PANTOJA Moran, David. La Constitución de 1857 y su Interludio Parlamentario. Colegio de México. Historia Mexicana. Vol. LVII. Número 4. Abril-Julio. México 2008
7. SANTILLÁN Fernández, José. México: del Presidencialismo al Parlamentarismo. (Crítica a la propuesta política de Sartori). Cuestiones Constitucionales. Revista del Senado de la Republica. Vol. 5. Número 16. Julio-Septiembre. México 1999.



## LEGISLACIÓN VIGENTE.

---

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución de la Quinta Republica Francesa.
3. Constitución de la Republica Oriental de Uruguay.
4. Constitución Española.

## INTERNET.

---

1. Universidad Nacional de Educación a Distancia-UNED. Departamento de Derecho Político.  
<http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/cortes%20grabacion.pdf>
2. MERINO Merchán, José Fernando. La Constitución Española. Sinopsis del artículo 62. Diciembre 2003. Congreso de Diputados Español.  
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=62&tipo=2>
3. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición.  
<http://www.rae.es/rae.html>
4. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.  
<http://www.juridicas.unam.mx>