

Relación entre los poderes legislativo y ejecutivo en los distintos sistemas políticos

Carlos Gutiérrez Casas

INTRODUCCIÓN

El régimen político mexicano necesita urgentemente apoyarse en principios y procedimientos totalmente distintos a los actuales. Para nadie es desconocido que hoy en día las reglas del juego político, jurídicas y metajurídicas, están concentradas en un solo individuo y benefician solo al partido en el poder y al pequeño grupo que lo dirige. Por ello, urge pensar seriamente en una transición que comience por modificar las normas constitucionales destinadas a la organización del Estado, con el fin de democratizar la vida institucional del país y evitar que las políticas públicas se construyan con base en reglas no escritas.

Dentro de esta transición, un tema que debe tocarse indiscutiblemente es el de la forma de Gobierno del Estado mexicano; particularmente cuestionarnos si debemos conservar el régimen presidencial sin cambio alguno o debemos acotar las facultades del presidente de la República e implementar un sistema parlamentario, semiparlamentario o un presidencialismo con jefe de gabinete. El presente ensayo tiene como finalidad comparar las reglas que existen en un sistema parlamentario con las del sistema presidencial en México; asimismo, establecer las conveniencias o inconveniencias de un sistema parlamentario en México. Para esto se ha diseñado un trabajo dividido en cinco capítulos.

El primer capítulo describe brevemente la evolución del sistema parlamentario, los orígenes del Parlamento, el gabinete y el jefe de Gobierno dentro de una monarquía absoluta que prevalecía en Inglaterra en los siglos **XI** al **XIV**; después de ello, se establece el concepto de sistema parlamentario.

El segundo capítulo analiza cada una de las características del sistema parlamentario: las instituciones de jefe de Gobierno y jefe de Estado, sus facultades, la representación hacia el Parlamento, las responsabilidades ante este y la sociedad; asimismo, se estudian las características del Parlamento y sus integrantes, así como la relación de estos con el Gobierno.

Posteriormente, en el tercer capítulo se matizan las características de los distintos sistemas políticos parlamentarios: la monarquía parlamentaria de Inglaterra y España, el semipresidencialismo francés y el parlamentarismo puro alemán; y, por último, se describen algunos de los rasgos del sistema presidencial con jefe de gabinete en Argentina.

Durante el cuarto capítulo se encaminan los principios fundamentales, escritos y no escritos, del presidencialismo mexicano y la casi nula responsabilidad del presidente de la República hacia el Congreso de la Unión y la sociedad. Al mismo tiempo se hace una comparación de las características de este sistema con el parlamentario.

En el último capítulo, el de las conclusiones, se debate sobre la conveniencia de reformar el sistema político en México, en especial, la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo, para poder establecer características de un sistema parlamentario o semiparlamentario, o bien, un presidencialismo acotado, con jefe de gabinete y control del Congreso hacia el presidente de la República.

1. EVOLUCIÓN Y CONCEPTO DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

1.1. Evolución histórica del Parlamento

En el siglo XI, Guillermo Duque de Normandía fundó en Inglaterra la Curia Regis, Gran Consejo convocado por el monarca, que funcionaba como asamblea representativa de los grandes terratenientes, barones y altos jerarcas de la Iglesia, principales fuerzas sociales de aquella época: "[...] esta asamblea representativa constituye el antecedente histórico más remoto del Parlamento inglés, pues su organización, integración y funcionamiento pudo adaptarse y transformarse radicalmente hasta convertirse en uno de los órganos más importantes del régimen político británico" (Escamilla, 1988:29).

La Curia Regis, cuya función original consistía en aprobar y conceder los medios para sufragar los gastos reales, fue ampliamente su base representativa, incluyendo, en el año de 1254, a dos representantes de los caballeros —terratenientes libres— de cada uno de los condados con la finalidad de que se pudieran negociar los gastos del rey. Posteriormente, en 1258, el Gran Consejo se negó a sufragar los gastos de la Corte y militares del rey Enrique III, con lo cual se desató la lucha entre monarcas y barones. El líder de estos últimos era Simón de Montfort. Como

consecuencia de dicha confrontación y del triunfo del Gran Consejo, la asamblea se volvió a ampliar en 1265, convocándose en esta ocasión a los representantes de las ciudades y los burgos como nuevas fuerzas sociales que venían desarrollándose con el auge de las ciudades medievales. Este año el Parlamento (Curia Regis) se consolida y abarca a todas las clases sociales reconocidas en la época: barones, prelados, caballeros y burgueses. Fue así como la fuerza de las clases sociales fue imponiendo el nacimiento del Parlamento.

A mediados del siglo XVI, el Parlamento se dividió en dos Cámaras debido a los intereses que se habían formado entre los terratenientes y las nuevas clases mercantiles urbanas; cada Cámara representaba a una clase social. Al lado de la Cámara de los Lores, integrada por los grandes barones y los delegados del alto clero, se agrupaba la Cámara de los Comunes, compuesta por los burgueses y los representantes de la pequeña y la mediana noblezas rurales.

En la época de los Tudor (1485-1603), el Parlamento obtuvo el reconocimiento formal de sus facultades como órgano soberano, pero en realidad se encontraba subordinado al poder real, puesto que solo legalizaba las decisiones de la monarquía.

Durante el siglo XVII, Jacobo I intentó fortalecer aún más la figura del rey, basado en las ideas del derecho divino de los reyes, por ello el Parlamento, con la idea de la supremacía de la ley emanada de él mismo, inició una lucha que terminó en la época de Carlos I con la *Petition of Rights* de 1628. Posteriormente, en la guerra civil de 1649, con el triunfo de los ejércitos republicanos de Oliverio Cromwell, partidarios del Parlamento, por única vez en Inglaterra se estableció la abolición de la monarquía y de la Cámara de los Lores, creándose un Estado libre, gobernando por el Parlamento.

En 1660, ante la amenaza de una revolución social producto de la fricción entre la gran burguesía y la nobleza —por un lado— y la fuerza popular —por el otro—, el Parlamento destituyó a Richard Cromwell y llamó a Carlos II. Sin embargo, la restauración no significó el regreso al antiguo régimen: tan pronto como Jacobo II —sucesor de Carlos II—, intentó restaurar el viejo absolutismo monárquico, fue expulsado por la revolución gloriosa de 1688.

A partir de ese momento, la supremacía del Parlamento sobre la Corona quedó irrevocablemente establecida. El Parlamento reunido en Westminster resuelve que Guillermo y María, príncipes de Orange, son y sean declarados, respectivamente, rey y reina de Inglaterra. Con esto la monarquía deja definitivamente de ser absoluta y se convierte en una monarquía constitucional limitada por el *common law*, por los estatutos y por las convenciones (Escamilla, 1988:32).

A mediados del siglo XVI,
el Parlamento se dividió
en dos Cámaras debido
a los intereses que se
habían formado entre
los terratenientes y las
nuevas clases mercantiles
urbanas; cada
Cámara representaba
a una clase social.

La Declaración de 1689. Evolución histórica del gabinete

Derechos de 1689 concedió la facultad al monarca de seguir conservando el nombramiento de su gabinete, sin embargo, la intervención del Parlamento era necesaria para cualquier medida administrativa de descendencia.

Otro de los órganos que integraban la Curia Regis era el Pequeño Consejo, constituido por un número reducido de miembros provenientes de las nuevas clases y leales a la Corona. Este funcionaba durante los períodos en que no se reunían en Gran Consejo; pronto acrecentó sus funciones y con ello se convirtió en el principal instrumento gubernativo del monarca. Posteriormente, al Pequeño Consejo se le llamó Consejo Privado: las labores de Gobierno del rey se fueron llevando a cabo de manera privada. Carlos I gobernó todo su período sin convocar al Parlamento, solo se valió del Consejo Privado; lo mismo hizo Carlos II, quien prefirió tomar Consejo en la interioridad de su Cámara, es decir, en lo que posteriormente se denominaría Gabinete.

La Declaración de Derechos de 1689 concedió la facultad al monarca de seguir conservando el nombramiento de su gabinete, sin embargo, la intervención del Parlamento era necesaria para cualquier medida administrativa de descendencia.

A partir del período de Jorge I (1714-1727) se inició la emancipación del gabinete. Dicho rey solo se ocupaba de los asuntos alemanes y no de los de Inglaterra, por lo que decidió confirmar el Gobierno a su ministro (encabezado por Roberto Walpole) siempre y cuando Gran Bretaña lo apoyara. Con Jorge II sucedió el mismo fenómeno, lo que trajo como consecuencia la creación de la figura de primer ministro al no presidir el monarca las reuniones de su gabinete y conferir esa función a un ministro sobresaliente.

A partir de entonces se inició el principio del control de la Cámara Baja —de los comunes— sobre el primer ministro y su gabinete. Walpole sostuvo que era voto de la Cámara Baja, no de la Alta, el que sostenía o derribaba gabinetes. Sin embargo, no fue sino hasta 1782 que se delineó el principio de control político de la Cámara de los Comunes, cuando al momento de su renuncia, North expresó que su retiro se debía a la pérdida de confianza en la Cámara Baja.

Con la renuncia de Walpole, primer ministro en los períodos de Jorge I y Jorge II, se debilitó la facultad del rey de nombrar a su gabinete, al requerir este la confianza de la Cámara Baja. Por ello, Jorge II intentó rehacer los poderes monárquicos, logrando imponer a North como primer ministro, pero la renuncia de este obligó al rey a aceptar el establecimiento de un gabinete que gozara de la confianza de la Cámara de los Comunes.

Después, fue Guillermo Pitt el primer jefe de partido que se presentó como un primer ministro moderno y durante su período estableció varias reformas para excluir la influencia monárquica del Parlamento. A partir de ese momento se estableció el principio de responsabilidad colectiva del gabinete frente al rey, con el objeto de fortalecer la solidaridad del gabinete. Como consecuencia de esto:

Todo el ministerio dimitiría sí el monarca dijera el cese a un ministro sin anuencia del Primer Ministro. Como *ex hypothesi* el Gobierno tenía mayoría en la Cámara Baja, tal dimisión habría producido el efecto de obligar al Rey a disolver el Parlamento (en cuyo caso el Gobierno dimitido se opondría activamente en la lucha electoral contra el candidato ministerial de Rey) o a volver a llamar al mismo Gobierno accediendo a las condiciones de este. Después de la ley de reforma la responsabilidad colectiva significó responsabilidad colectiva ante la Cámara Baja (Jennings, 1962:166-167)

El gobierno de gabinete parlamentario fue desarrollado en la época de Guillermo IV con la reforma electoral de 1832. Los gabinetes dependieron finalmente de la Cámara Baja ante la cual erran responsables; el principio de responsabilidad colectiva del gabinete se transfirió frente a la Cámara de los Comunes. Con esta reforma, el parlamentarismo británico tendió hacia la superioridad de la Cámara Baja sobre el gabinete, sin embargo, dicha supremacía solo fue temporal.

Tiempo después, con las reformas electorales de 1884 y posteriormente con las de 1918 y 1928, el gabinete inicia su supremacía sobre la Cámara Baja por la integración partidista, fundada sobre todo en la fuerza electoral de una amplia base popular. Además, la fuerza del gabinete aumentó conforme aumentaron las dificultades técnicas de la administración, sus miembros se apoyaron más en la opinión pública, el primer ministro concentró facultades que anteriormente era concedidas al rey; y, también, conforme el sistema de partidos fue adquiriendo consolidación al tiempo que favorecía la autoridad del líder del partido mayoritario al convertirse en jefe del Gobierno. Con ello, la responsabilidad colectiva se transfirió a la opinión pública a través de la confianza o desconfianza que el pueblo manifestaba al partido en el poder por medio de las elecciones parlamentarias.

1.3. Concepto de sistema parlamentario

Henri Manzanares (1970:51), de acuerdo a la evolución histórica del sistema parlamentario, conceptuó a este como "aquel en el cual un Gabinete Ministerial, responsable ante la representación nacional, dirige la política del país con el grado de independencia que implica tal misión".

El sistema parlamentario es una modalidad de la división de poderes y se caracteriza por la colaboración estrecha entre el Gobierno y el Parlamento. Esta colaboración se da a través de una serie de mecanismos parlamentarios distintos en cada uno de los Estados que implementan este sistema; nace con la investidura inicial que el órgano legislativo le otorga al Gobierno, se desarrolla por medio del control parlamentario y

*El sistema
parlamentario
una modalidad de la
división de poderes y
se caracteriza por la
colaboración estrecha
entre el Gobierno
y el Parlamento.*

...el Gobierno proviene desaparece por la finalización del mandato parlamentario, la disolución anticipada de las Cámaras, el rechazo de una cuestión de confianza o la *del mismo Parlamento* aprobación de una moción de censura (Montero y García 1984:17).

ysu legalidad reside en
la confianza que este
último le otorgue. Es
el Parlamento quien
confiere existencia
al Gobierno...

El sistema parlamentario tiene como finalidad limitar las facultades del ejecutivo mediante el control parlamentario y hacerlo responsable de sus actuaciones políticas, ya sea ante el mismo Parlamento o ante la opinión pública. El Parlamento es el mediador entre pueblo y Gobierno; actúa con la obligación de garantizar, política y constitucionalmente, la obediencia del Gobierno a la voluntad popular. Esto se combina con las elecciones legislativas periódicas que permiten al cuerpo electoral expresar directamente su voluntad de sanción o respaldo al Gobierno.

2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

El sistema parlamentario contiene una variedad de características. Solo citaremos las más importantes, que sirvan de comparación con el presidencialismo mexicano (Cárdenas, 1994:172-173).

- El único órgano con representación legítima, proveniente de elecciones periódicas y libres, lo constituye el Parlamento.
- El poder ejecutivo deriva del mismo Parlamento, por lo que entre este y el Gobierno solo existe una división de funciones, pero no de poderes.
- El Parlamento ejerce un control político sobre el Gobierno, y como consecuencia de ello, el Gobierno es responsable ante el Parlamento y la opinión pública.
- El Parlamento puede destituir en cualquier momento al Gobierno, y este puede disolver al Parlamento y convocar a elecciones.
- En el sistema parlamentario, la jefatura de Estado se encuentra depositada en un individuo, y la jefatura de Gobierno en otro.
- El Gobierno es electo por el partido mayoritario o una coalición de partidos.
- Por último, en el sistema parlamentario el régimen de partidos se encuentra fortalecido, y por lo regular existe una alternancia y verdaderas representativas en el poder.

2.1 El jefe de Estado y el Gobierno

Dentro del sistema parlamentario, el Gobierno proviene del mismo Parlamento y su legalidad reside en la confianza que este último le otorgue. Es el Parlamento quien confiere existencia al Gobierno y cesa su mandato cuando esa confianza se le retira; su actuación es supervisada en todo momento.

De esta manera, se podría decir que no existe división de poderes dentro del sistema parlamentario, ya que la actuación del Gobierno se

encuentra controlada por el máximo órgano del mismo (el Parlamento); solo podemos hallar división de funciones: legislativas y ejecutivas.

En el poder ejecutivo encontramos un jefe de Estado y un Gobierno compuesto por un jefe de Gobierno (primer ministro) y su gabinete. La jefatura de Estado es ejercida por un monarca o por un presidente. Cuando es presidida por un monarca, la jefatura de Estado se considera hereditaria; en cambio, cuando se deposita en un presidente, se dice que el jefe de Estado es electo de forma indirecta y periódica, generalmente con la intervención del Parlamento.

En el parlamentarismo, los jefes de Estado tienen facultades muy limitadas y simbólicas: entre otras cosas, se encargan de la representación exterior y la promulgación de las leyes.

El primer ministro es electo por la mayoría del Parlamento, es decir, por el partido mayoritario o una coalición de partidos. Con esto, el líder del partido mayoritario siempre es el primer ministro del Gobierno. Posteriormente, el gabinete es electo por el mismo jefe de Gobierno o por el mismo Parlamento, de entre los demás líderes del partido que ganó las elecciones o una coalición de partidos afines.

En virtud de lo anterior, al primer ministro y a los miembros del gabinete se les considera parlamentarios por sus orígenes y gubernamentales por sus funciones. Asimismo, el jefe de Gobierno y su gabinete no pueden gobernar sin la confianza del Parlamento.

2.2 El control parlamentario

De la confianza que el Parlamento otorga al Gobierno, aquel tiene el derecho de supervisar la actividad desarrollada por el primer ministro y su gabinete. La finalidad principal de control del Parlamento sobre las actividades del Gobierno, según los estudios de este sistema, es el evitar que las decisiones del ejecutivo atenten contra la voluntad del pueblo, cuya vigilancia está encomendada a sus representantes en el Parlamento, titular jurídico de la soberanía que políticamente corresponde al pueblo.

El control parlamentario, por virtud de sus características, contiene varios supuestos:

- La soberanía depositada en el pueblo.
- El ejercicio de la soberanía del pueblo a través de sus representantes, designados en elecciones periódicas y libres.
- La existencia de un órgano representativo de la voluntad nacional (Parlamento), dada la imposibilidad de la democracia directa.
- La creación de un órgano (Gobierno) surgido del mismo Parlamento, en virtud de que el principio de la división de funciones le impide a este realizar la tarea ejecutiva.

Al control parlamentario se le ve como una subespecie de control jurídico, o como un tipo específico del control constitucional. Como

*El control
parlamentario es
visto como una
especie de los controles
constitucionales,
entendidos estos
como los producidos
entre órganos que la
norma constitucional
establece en un mismo
nivel de separación
funcional...*

se sabe, el control jurídico es la comparación hecha por un órgano contralor de las actuaciones del órgano controlado frente a las facultades permitidas a este.

El control parlamentario es visto como una especie de los controles constitucionales, entendidos estos como los producidos entre órganos que la norma constitucional establece en un mismo nivel de separación funcional; es:

[...] la actividad parlamentaria encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder Ejecutivo y a la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, susceptibles de producir consecuencias diversas, y entre ellas la de la exigencia de responsabilidad política del Gobierno (Montero y García, 1984:35-36).

Para determinar la eficacia del control parlamentario, debe tomarse en cuenta la función que el control tiene hoy en día; para ello, debemos poner énfasis en la escisión real del Parlamento -debido a la aparición de los partidos de masas— en dos fracciones: mayoría y minoría parlamentaria, cuyas respectivas funciones y actuaciones tendremos que analizar separadamente.

- a) Respecto a la mayoría parlamentaria, el Gobierno tiene una gran capacidad de dirección sobre esta, quien a la vez lo sustenta; se abstiene de perjudicar al Gobierno y trata de evitar que las iniciativas de la oposición creen dificultades al ejecutivo; no impide el control, solo evita que llegue a sus últimas consecuencias; cumple también la función de control; el control parlamentario de la mayoría busca que el Gobierno cumpla con las ofertas hechas al cuerpo electoral; no le gusta que las críticas hechas al Gobierno trasciendan públicamente, por lo que trata de darle cauces extraparlamentarios.
- b) La eficacia del control ejercido por la minoría descansa sobre su independencia respecto al Gobierno y sobre la repercusión pública que el control pueda alcanzar por la politización de la sociedad gracias a los medios de comunicación, los cuales deben ser libres en el ejercicio de su función para que el control pueda trascender a la esfera pública. La minoría tratará de demostrar, a través de los medios de control, que la actividad del Gobierno no cumple con las expectativas del electorado. Todos estos factores combinados llegan a configurar la responsabilidad política difusa, de la cual hablaremos más adelante.

El control parlamentario es ejercido a través de los medios de control; la función de esto se agota al proporcionar al sujeto controlante los fundamentos y elementos de juicio para formarse una opinión sobre la actuación del ejecutivo.

Regularmente, en los sistemas parlamentarios encontramos tres clases de medios de control: las preguntas, las interpelaciones y las comisiones de investigación.

Enseguida, pasamos a reseñar estas tres formas de los medios de control:

- a) Las preguntas pueden ser de tres tipos: con respuesta oral ante el pleno, con respuesta oral ante comisión y con respuesta por escrito. Pueden ser presentadas por cualquier parlamentarista y están sometidas a un juicio de admisibilidad en cuanto a si cumple con las condiciones formales; en cuanto a su contenido, las preguntas pueden ser rechazadas cuando versan sobre materias ajenas a la actuación del ejecutivo. Estas deben ser contestadas dentro de los plazos establecidos en las normas, sin embargo, no existen sanción jurídica alguna por no contestar, únicamente existen la sanción política al producir un efecto perjudicial para el prestigio del interrogado.
- b) El objeto de las interpelaciones es la política del ejecutivo en cuestiones de interés general. Tienen mayor amplitud y generalidad, y existe la posibilidad de dar lugar a una moción —de la cual hablaremos después ampliamente— en la que la Cámara exprese su posición. Las interpelaciones son presentadas individual o colectivamente por los parlamentaristas y deben dirigirse al gabinete en su conjunto o a uno o varios de sus miembros.
- c) Las comisiones de investigación son de carácter colectivo y colegiado del órgano controlante supeditado a la voluntad de la mayoría de la Cámara. Se necesita un determinado número de parlamentaristas para proponerla, o puede provenir del Gobierno mismo. En muchas ocasiones son secretas, por lo cual pierden parte de su eficacia (en tanto publicidad).

Además del control que se ejerce sobre la actuación política del Gobierno, el Parlamento tiene la obligación de controlar los decretos-ley emitidos por el ejecutivo y la legislación delegada. Para ello, existen dos formas, a saber:

Las constituciones modernas otorgan al ejecutivo la facultad de editar normas con fuerza de ley en determinadas circunstancias (facultades extraordinarias). Dichas normas con fuerza de ley deberán ser provisionales y deben ser convalidadas en el plazo de trámite, a partir de la promulgación del decreto-ley que haga el Parlamento.

Regularmente, en los sistemas parlamentarios encontramos tres clases de medios de control: las preguntas, las interpelaciones y las comisiones de investigación.

La garantía que se le encomienda al Congreso consta de dos fases: una de control, donde se comprueba si se ha dado el supuesto (la extraordinaria y la urgente necesidad) y una fase de decisión, en la que el Parlamento convalida o deroga el decreto-ley en cuestión. El control sobre los decretos-ley es un control sobre los actos, pero lo controlado no es el Gobierno, sino el producto de la actuación gubernamental: el decreto-ley. Este es un control con efectos sustitutivos, es decir, se trata de que la voluntad del Parlamento sustituya a la del Gobierno a través de la convalidación o la derogación. Cuando el decreto-ley es convalidado, su naturaleza jurídica no cambia, sigue siendo un decreto con fuerza de la ley en virtud de que el procedimiento de convalidación es diverso al proceso de creación de leyes; sin embargo, finaliza la provisionalidad del decreto-ley y lo hace permanente. Además, la intervención del Parlamento puede tener efecto en otra vertiente, puesto que el Congreso puede acordar que el decreto-ley convalidado sea tramitado como proyecto de ley, con la finalidad de que en un momento posterior pueda ser modificado en su contenido. Por el contrario, si el Parlamento decide derogar el decreto-ley, dicha derogación tiene efectos retroactivos, dado que en esa potestad normativa excepcional la voluntad gubernamental está subordinada a la parlamentaria, invalidadas las consecuencias generadas por el decreto-ley.

- b) La legislación que el Parlamento delega al ejecutivo se hace en virtud de la complejidad para normar una materia bastante técnica. Ya que es necesario unificar una pluralidad de fuentes normativas dispersas -e incluso contradictorias- en un mismo cuerpo legal, se considera que la administración está en la mejor posición de resolver los problemas técnicos; sin embargo, se le imponen directrices a seguir y límites materiales y temporales para su actuación.

El Parlamento puede someter la norma resultante de la delegación a los controles que desee, pero para que tenga consecuencia relevante, el control debe realizarse antes de la entrada en vigor de la norma producto de la delegación. Una vez elaborada la norma delegada, se debe dirigir al Parlamento, y posteriormente se abrirá un plazo pertinente para que los parlamentarios formulen objeciones a la utilización gubernamental de la delegación, en cuyo caso se dirigirá en escrito a la comisión competente para que emita un dictamen y sea debatido en el Parlamento. Cuando el control tiene un resultado positivo, posibilita la integración de la norma en el ordenamiento; en cambio, los efectos del control con resultados negativo, evitan la entrega en vigor de la norma.

Cabe aclarar que el Parlamento por sí solo no puede introducir modificaciones al texto, pues supondría la introducción de un procedimiento legislativo atípico. Sin embargo, sí podrá devolverlo al ejecutivo con las modificaciones precisas para que su futura redacción concuerde con la voluntad del Parlamento, siempre y cuando el proceso se realice dentro del plazo concedido para hacer uso de la delegación.

2.3. Responsabilidad política del Gobierno

En virtud del control que el Parlamento ejerce sobre el Gobierno, se pueden derivar facultades sancionadoras hacia uno o varios de los miembros del gabinete; es decir, en caso de que algún titular del ejecutivo actúe en contra de la voluntad popular, se le puede hacer responsable políticamente: entiéndase como la obligación de responder por, y de soportar las consecuencias de sus actos ante los ciudadanos o sus representantes, de quienes en última instancia depende.

En cuanto a responsabilidad política, podemos encontrar dos clases: la responsabilidad política difusa y la responsabilidad política institucional:

- a) La responsabilidad política difusa adopta mecanismos de funcionamiento tan amplios como indeterminados; entre ellos destacan la dirección política de los medios de comunicación, la influencia de los grupos sociales en los procesos de selección de sus gobernantes y la expresión de los ciudadanos en las elecciones. Esta clase de responsabilidad es propia de todo sistema pluralista y democrático que incluya entre sus rasgos definitorios los de la protección de la libertad de expresión y la designación de sus go-

bernantes mediante elecciones libres, periódicas y competitivas. En la responsabilidad política difusa podemos encontrar una doble conciencia: la de los ciudadanos, que puede responsabilizar a los titulares de los cargos públicos a través del ejercicio de la crítica política y de la posible modificación de sus posiciones políticas; y la de los gobernantes, que se sienten responsables en relación con los ciudadanos, en cuanto que estos pueden imputarles legítimamente acciones y pueden determinar indirectamente el cese en sus cargos.

En este tipo de responsabilidad, los sujetos activos son todos aquellos que puedan incidir en la determinación del equilibrio político, que puede ser desfavorable para quienes tratan de conseguir el poder político, los cuales constituyen a su vez los sujetos pasivos.

No existe un procedimiento establecido para llegar a incidir en la determinación de ese equilibrio político, ni tampoco encontramos un catálogo de requisitos necesarios; estos dependerán de la oportunidad política y, eventualmente, de las limitaciones jurídicas implícitas en los instrumentos o mecanismos que se utilicen.

En virtud del control que el Parlamento ejerce sobre el Gobierno, se pueden derivar facultades sancionadoras hacia uno o varios de los miembros del gabinete...

La responsabilidad política puede ser solidaria o individual; es decir, puede afectar al conjunto del Gobierno o a uno de sus miembros. Esta responsabilidad se presenta regularmente ante la Cámara Baja.

Por la misma razón, tampoco resulta posible predecir los efectos o conocer de antemano las consecuencias que se deriven de la acción de los sujetos.

- a) La responsabilidad política institucional implica estabilidad y periodicidad en las relaciones entre Parlamento y Gobierno, una regulación formalizada de sus requisitos y procedimientos que gana precisión y certeza. Esto permite al Parlamento juzgar los actos políticos del Gobierno y provocar, si estima conveniente, su remoción. Esta responsabilidad es también una cualidad esencial del Gobierno, ya que en virtud de ella debe asumir las consecuencias negativas que se deriven del enjuiciamiento político realizado por el Parlamento.

La palabra político determina la naturaleza y el fundamento del instituto de la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento, diferenciándolo claramente de los propios de la responsabilidad jurídica

Es institucional porque se manifiesta en una relación de forma permanente, continua entre sujetos predeterminados y en gran medida objetivados y reconocibles. Los debates sobre la responsabilidad política del Gobierno son ante todo valoraciones sobre la pertinencia de los objetivos que se ha fijado, y sobre la procedencia de los medios puestos en práctica para lograr valoraciones que suelen efectuarse por procedimientos convencional o jurídicamente regulados.

Legitimadas por su poder político, autónomo y formalmente ajustadas a derecho, las decisiones y actuaciones gubernamentales no pueden considerarse con criterios de legalidad, puesto que no se ha vulnerado norma jurídica alguna, sino que han de juzgarse por el órgano representante de la soberanía popular, sobre la base de su oportunidad y acierto.

Existe la tendencia a caracterizar un régimen como parlamentario cuando introduce en su ordenamiento jurídico el principio de responsabilidad política institucional. La doctrina constitucional ha establecido una unidad esencial entre responsabilidad política y régimen parlamentario, acompañada casi siempre por el derecho de disolución de las Cámaras, con el que pretende lograrse un equilibrio en las relaciones entre Gobierno y Parlamento.

La responsabilidad política puede ser solidaria o individual; es decir, puede afectar al conjunto del Gobierno o a uno de sus miembros. Esta responsabilidad se presenta regularmente ante la Cámara Baja.

Pese a los cambios sufridos en los regímenes parlamentarios, esa unidad se ha mantenido constante. Se exige la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de una moción de censura; mediante esta se formaliza la ruptura de la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno, obligando a este último -o a uno de sus miembros- a cesar en el ejercicio de sus cargos. Su origen se localiza en el parlamentarismo británico, que ya a mediados del siglo XVIII comenzó a sustituir la responsabilidad penal de los ministros por la responsabilidad política.

Para evitar la presentación abusiva de la moción de censura, su tramitación por sorpresa en un orden del día indiscriminado y su posible aprobación sin mayores garantías para un Gobierno que no hace sino asistir como espectador, las constituciones de los principales países europeos establecieron un procedimiento propio para la adopción de dicha moción.

La pauta surgida consiste en la constitucionalización de un conjunto de requisitos: la presentación colectiva de la moción de censura por un cierto número de parlamentaristas, que serán penalizados en cierta medida si no resultara adoptada; su aprobación por el voto favorable de mayoría calificada; un debate reglamentario previsto; en algunos casos se prevé un candidato que sustituya al jefe de Gobierno que ha sido censurado y destituido.

Con la implementación de estos requisitos se busca evitar los abusos en la presentación de la moción de censura, aunque tampoco deben ser muy estrictos, para evitar la inoperancia de la responsabilidad política institucional del Gobierno.

La aprobación de una moción de censura puede producir dos efectos principales: por un lado, el Gobierno debe presentar su dimisión al jefe de Estado, y hacerlo además en forma inmediata; por otro lado, se procederá al nombramiento de un nuevo Gobierno. En cambio, cuando la moción de censura es rechazada, puede traer como consecuencias que el primer ministro recupere la facultad de disolución de las Cámaras, interrumpida por el proceso de moción de censura. Por otro lado, puede sancionarse con no presentar otra moción, durante un determinado tiempo, a los firmantes de la presentación de la misma.

Sin embargo, para lograr un equilibrio en las relaciones entre Gobierno y Parlamento, se ha creado la figura de la disolución del Parlamento. Esta disolución se da cuando el primer ministro solicita la confianza del Parlamento y este no la otorga; entonces, el jefe de Gobierno puede solicitar al jefe de Estado que disuelva el Parlamento y convoque a nuevas elecciones.

En Alemania, el pueblo ejercita la soberanía directamente en elecciones y votaciones, Para evitar el abuso de la petición de disolución, en algunos países se ha diseñado una serie de requisitos para que pueda proceder: 1) después de solicitada una disolución, no podrá requerirse nuevamente hasta después de haber transcurrido un tiempo determinado; 2) cuando esté en discusión una moción de censura, el derecho de disolución quedará suspendido; 3) cuando se haya dado una situación de emergencia y se otorguen facultades extraordinarias al Gobierno, este no podrá solicitar la disolución de las Cámaras y; 4) el jefe de Gobierno, bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Parlamento.

e indirectamente a través de órganos **3. SISTEMA PARLAMENTARIO, SEMIPARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO**
CONJEFE DE GABINETE

legislativos, ejecutivos y judiciales especiales. Como se mencionó anteriormente, el sistema parlamentario puede variar dependiendo de las características que cada país haya adoptado. Es por ello que en este capítulo analizaremos brevemente el parlamentarismo racional *implementado* en Alemania, considerado por los estudiosos del tema como el más avanzado, como el sistema parlamentario más puro. También hablaremos del caso de España, que ostenta un parlamentarismo monárquico; asimismo, se hará reseña de un sistema intermedio entre el presidencialismo y el parlamentarismo: el *semipresidencialismo* francés; y por último, el sistema presidencial con jefe de gabinete en Argentina.

3.1 Alemania

En Alemania, el pueblo ejercita la soberanía directamente en elecciones y votaciones, e indirectamente a través de órganos legislativos, ejecutivos y judiciales especiales. Los órganos constitucionales con tareas fundamentalmente legislativas son el Bundestag (Cámara Baja) y el Bundesrat (Cámara Alta). Las funciones ejecutivas son ejercidas por el Gobierno federal, al frente del cual se encuentran el canciller federal y el presidente federal.

Al parlamentarismo alemán se le considera puro porque el presidente federal (jefe de Estado) es elegido por la asamblea federal, órgano constitucional que se reúne exclusivamente a este efecto; se compone de diputados del Bundestag y un número igual de delegados elegidos por los parlamentos de los Estados federales (*Länder*); es elegido por la mayoría absoluta de la asamblea federal para un período de cinco años, con derecho a una reelección.

El presidente federal representa a la República en el plano del derecho internacional y le compete toda la política exterior; en el ámbito legislativo, sanciona y promulga las leyes, propone ante el Bundestag al candidato a canciller federal y nombra y separa a los ministros federales a propuesta del canciller.

El Bundestag representa al pueblo alemán; es elegido por el pueblo por un período de cuatro años. Sólo se admite excepcionalmente la disolución anticipada de la Cámara (lo que corresponde al presidente federal), y esta es una de las características por las que se le considera parlamentarismo racional.

Las principales funciones del Bundestag son la elaboración de las leyes, la elección del canciller federal y el control del Gobierno. El Bundesrat (Consejo federal) es la Cámara de representación de los 16 estados federados, a través de la cual se institucionaliza la participación de los mismos en la legislación y administración de la federación. A diferencia del sistema senatorial de México, el Bundesrat no está constituido por representantes elegidos por el pueblo, sino se compone de miembros de los gobiernos de los *länder* o comisionados de los mismos.

Más de la mitad de las leyes requieren la aprobación del Bundesrat, es decir, no pueden entrar en vigor sino con el consentimiento del Bundesrat. Las leyes requieren su aprobación de este órgano, que siempre es obligatoria, en los casos de reforma de la Constitución, con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.

El Gobierno federal se compone de canciller federal y los ministros federales. El canciller federal dirige las reuniones del gabinete; solo él está facultado para formar el Gobierno: elige a los ministros y los propone de modo vinculante al presidente federal; es a quien compete nombrarlos y separarlos de sus cargos. El canciller federal fija las directrices de la política de Gobierno, dentro de las cuales cada ministro federal dirige independientemente y bajo su responsabilidad personal los asuntos de su cartera.

El canciller federal es el único miembro del Gobierno elegido por el Parlamento, y solo responde y da cuenta de su gestión ante este. El Parlamento puede exigir la responsabilidad política mediante la moción de censura constructiva (otra de las características del parlamentarismo racional), que debe dirigirse contra el canciller.

Para evitar que el Parlamento pueda derribar a un Gobierno por no formar o respaldar al que le siga en caso de que los partidos de oposición no puedan ponerse de acuerdo acerca de un programa alternativo, el mecanismo de la moción de censura constructiva implica que el Bundestag pueda expresar su desconfianza al canciller federal solo mediante la elección de un sucesor realizada por la mayoría de sus miembros.

3.2. España

La soberanía española reside en el pueblo, del que emanan los poderes del Estado. La forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria. El cargo de rey, jefe de Estado, es hereditario y asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales; sanciona y promulga las leyes; propone al candidato a presidente de Gobierno; nombra y separa a los miembros del Gobierno a propuesta

La soberanía española reside en el pueblo, del que emanan los poderes del Estado. La forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria.

de su presidente y, entre otras facultades, puede disolver las Cortes Generales (Parlamento) y convocar a elecciones.

Los actos del rey serán refrendados por el presidente del Gobierno, y en su caso, por los ministros competentes. De los actos del rey serán responsables las personas que los refrenden. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los diputados y el Senado; ejercen la potestad legislativa del Estado y controlan la acción del Gobierno.

El Congreso de los diputados lo integran entre 300 y 400 miembros electos libremente para un período de cuatro años. Sin embargo, su mandato puede terminar el día en que se disuelva la Cámara. El senado es la Cámara de representación territorial: cada provincia tendrá cuatro representantes electos popularmente para un período de cuatro años; este período puede ser interrumpido por disolución de las Cámaras.

El Gobierno se compone del presidente, los vicepresidentes y los ministros de Gobierno. El presidente es elegido por el Congreso de los diputados a propuesta de ley. Si transcurridos dos meses ninguno de los candidatos propuestos por el rey obtiene la confianza del Congreso, el rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del presidente del Congreso.

Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el rey, a propuesta de su presidente. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de la pérdida de confianza parlamentaria, o por dimisión o fallecimiento de su presidente. El Gobierno es responsable solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los diputados.

El presidente del Gobierno puede plantear ante el Congreso de los diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. Si el Congreso niega la confianza al Gobierno, este presentará su dimisión al rey.

El Congreso de los diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante una moción de censura propuesta por la décima parte de los diputados, y habrá de incluir un candidato a la presidencia del Gobierno. Asimismo, el jefe de Gobierno, bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso. Esta situación no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura y no podrá proceder otra resolución si no ha transcurrido un año de la anterior.

Al sistema parlamentario español se le considera racional porque pone límites a la moción de censura y a la disolución de la Cámara, con el objetivo de evitar abusos en ambas.

A propuesta del primer ministro, el presidente de la República nombra a los demás miembros del Gobierno y pone fin a sus funciones; preside el Consejo de Ministros; promulga y puede hacer consideraciones de las leyes. A propuesta del Gobierno o a propuesta de las dos Asambleas, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos; puede pronunciar la disolución de la Asamblea Nacional; es el máximo representante ante el exterior; es el jefe de los ejércitos; tiene facultades extraordinarias en caso de emergencia. Asimismo, los actos del presidente de la República serán refrendados por el primer ministro y, en su caso, por los ministros responsables.

3.3 *El semipresidencialismo francés*

La soberanía francesa pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum. Francia es una República indivisible, laica democrática y social.

El presidente de la República (jefe de Estado), es elegido por siete años, mediante sufragio universal y directo, y es el encargado de nombrar al primer ministro. A propuesta del primer ministro, el presidente de la República nombra a los demás miembros del Gobierno y pone fin a sus funciones; preside el Consejo de Ministros; promulga y puede hacer consideraciones de las leyes. A propuesta del Gobierno o a propuesta de las dos Asambleas, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos; puede pronunciar la disolución de la Asamblea Nacional; es el máximo representante ante el exterior; es el jefe de los ejércitos; tiene facultades extraordinarias en caso de emergencia. Asimismo, los actos del presidente de la República serán refrendados por el primer ministro y, en su caso, por los ministros responsables.

El Gobierno se compone del primer ministro y los ministros que sean nombrados por el presidente de la República a propuesta del jefe de Gobierno. El primer ministro dirige la acción de Gobierno; cuida la ejecución de las leyes; suple al presidente de la República -en casos excepcionales- ante el Consejo de Ministros; sus decisiones serán refrendadas en caso necesario por los ministros encargados de su ejecución.

El Gobierno es responsable ante el Parlamento. El primer ministro podrá solicitar una cuestión de confianza de la Asamblea Nacional sobre su programa, o sobre una declaración de política general; la asam-

En Argentina, con posterioridad a la dictadura militar se creó la nueva Constitución de la Nación Argentina, en el año de 1994; en ella se estableció una figura novedosa que contrasta con el presidencialismo tradicional, el jefe de gabinete. Como característica especial, esta nueva autoridad, quien depende del presidente de la República, tiene responsabilidad política ante el Congreso de la nación.

blea nacional planteará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura propuesta por la décima parte de sus miembros. Cuando la asamblea nacional adopte una moción de censura, o cuando desaprobe el programa o una declaración de política general del Gobierno, el primer ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al presidente de la República.

Con todos estos datos, podemos determinar que la forma política del Estado francés es una forma intermedia entre el parlamentarismo y el presidencialismo: semipresidencialismo. Es presidencialista en el sentido de que el jefe de Estado es electo directamente por el pueblo periódicamente y además se le otorga una variedad de facultades propias del sistema presidencial; se le considera parlamentario en el sentido de que los miembros del Gobierno son responsables políticamente ante la Asamblea Nacional.

El Parlamento lo componen la Asamblea Nacional y el senado. Los diputados a la Asamblea Nacional serán elegidos por sufragio directo, mientras que el senado será elegido por sufragio indirecto. La principal función del Parlamento es la legislativa y el control del Gobierno.

3.4 El sistema presidencial con jefe de gabinete en Argentina

En Argentina, con posterioridad a la dictadura militar se creó la nueva Constitución de la Nación Argentina, en el año de 1994; en ella se estableció una figura novedosa que contrasta con el presidencialismo tradicional, el jefe de gabinete. Como característica especial, esta nueva autoridad, quien depende del presidente de la República, tiene responsabilidad política ante el Congreso de la nación.

El jefe de gabinete es nombrado por el presidente de la República Argentina; sin embargo, al tener responsabilidad ante el Congreso, este le puede promover una moción de censura y removerlo de su cargo. El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno.

Entre las atribuciones más destacadas que tiene el jefe de gabinete de ministros se encuentran las siguientes: tiene a su cargo la administración general del país; efectúa los nombramientos de los empleados de la administración pública, excepto los que le corresponden en forma exclusiva al presidente de la nación; ejerce las funciones que le delegue el presidente.

Si bien, el control del Congreso no se ejerce directamente sobre el ejecutivo, este recae sobre el jefe de gabinete de ministros, quien es el funcionario con mayor importancia en el país argentino, después del presidente de la nación. En ello hay que destacar que en los estados latinoamericanos existe una tradición de régimen presidencial, por lo cual es difícil comprender los regímenes parlamentarios; sin embargo, la figura de jefe de gabinete de ministros representa un avance para que el Congreso pueda ejercer un control político sobre la administración

pública y, con esto, las políticas de Gobierno estarían supervisadas por el órgano con mayor representación del pueblo: el Congreso.

4. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Desde la primera Constitución del México independiente hasta nuestros días, las diversas leyes fundamentales que han regido en México han ratificado en el país la existencia del sistema presidencial. La fuentes de dicho sistema, configurado desde 1824, son dos: la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española de 1812.

Si se examinan las tres constituciones federales de México —1824, 1857 y 1917— se constatará que el sistema presidencial subsiste hasta nuestros días, dado que entre los sistemas de Gobierno asentados en las constituciones mexicanas existen múltiples coincidencias (Carpizo, 1994:335).

Son variadas las características de nuestro sistema presidencial; sin embargo, en virtud del tema que se está tratando las clasificaremos, al igual que en el sistema parlamentario, en tres grupos: 1) organización y facultades del poder ejecutivo; 2) las facultades de control del legislativo sobre el ejecutivo; y 3) la responsabilidad del presidente de la República.

4.1 Organización y facultades del poder ejecutivo

El ejercicio del poder ejecutivo, según el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un solo individuo, es decir, las tareas del ejecutivo no se encuentran divididas entre un jefe de Gobierno y un jefe de Estado. En nuestro sistema presidencial, las funciones del poder ejecutivo corresponden a un ejecutivo unipersonal.

El presidente de la República es electo directamente por el pueblo cada seis años, no permitiéndose la reelección directa ni la indirecta. Otro aspecto importante del sistema presidencial mexicano es que él presidente de la República designa y remueve libremente a los secretarios de Estado, los cuales no forman parte del poder ejecutivo, sino solo son sus colaboradores.

El ejecutivo tiene la facultad de nombrar a los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales y al procurador general de la República mediante la aprobación de la totalidad de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la nación; celebra tratados con las potencias extranjeras con la ratificación del senado; dirige las negociaciones diplomáticas; celebra los empréstitos sobre el crédito de la nación; presenta en forma exclusiva proyectos de ley de ingresos y es la suprema autoridad agraria, entre otras facultades.

En cuanto al proceso legislativo, el presidente de la República tiene diversas facultades, como la iniciativa de la ley, la facultad de voto (total, parcial y el de bolsillo), y la promulgación y publicación de la ley.

hi ejercicio del poder ejecutivo, según el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un solo individuo, es decir, las tareas del ejecutivo no se encuentran divididas entre un jefe de Gobierno y un jefe de Estado.

De acuerdo con el artículo 71 de nuestra Constitución, el presidente tiene el derecho de iniciar leyes y decretos. Baste decir que en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), más del 90% de las leyes que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión fueron iniciativas del presidente.

Conforme al artículo 72 de la Constitución, en su inciso c, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que los recibió. El presidente debe ordenar que se publiquen la ley, sin lo cual no podrá entrar en vigor. Esto se convierte en algo peligroso, puesto que dentro del ordenamiento mexicano no encontramos una sanción en caso de que el ejecutivo se rehúse a mandar publicar la ley; tampoco se establece ningún mecanismo institucional para sustituir la facultad del presidente en caso de que se niegue a promulgar la ley.

Todavía más, conforme a la Constitución Política, el presidente de la República puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos: 1) en situaciones de emergencia; 2) en medidas de salubridad; 3) en caso de tratados internacionales (con aprobación del senado); 4) como facultad reglamentaria; y 5) para regulación en materia de aranceles.

Además de todos estos ordenamientos jurídicos que caracterizan al sistema presidencial mexicano, Jorge Carpizo (1994: 339-3340) establece que fuera del aspecto jurídico, el ejecutivo se fortalece por las siguientes causas:

- a) Es el jefe de partido predominante.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la mayoría de los miembros de una de las Cámaras pertenecen al partido en el Gobierno, lo cual obstaculiza la función legislativa puesto que ellos se encuentran subordinados al presidente de la República y jefe del partido oficial.
- c) La situación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante el presidente.
- d) La marcada influencia de la economía a través de los mecanismos del banco central, de las entidades públicas y de las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen del presidente de la República.
- f) La influencia en la opinión pública a través de los controles sobre los medios masivos de comunicación, con lo cual se obstruye la crítica política hacia el Gobierno.
- g) La concentración de los recursos económicos en el ejecutivo.
- h) La facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin freno alguno por parte del senado.
- j) La aceptación del papel del ejecutivo, sin que se le cuestione.

4.2 *Las facultades de control del legislativo sobre el ejecutivo*

Siguiendo a Jesús Orozco Henríquez (1994:285), distinguiremos los controles a cargo del poder legislativo en dos grupos: los preventivos y los de carácter posterior o correctivo.

- a) Los controles de carácter preventivo son tres: los que se dan en el proceso legislativo, los controles económicos y hacendarlos y los controles sobre nombramientos presidenciales.

El Congreso, de conformidad con el sistema presidencial, pudiera encontrar su instrumento más efectivo de control a través del propio proceso legislativo, en el cual se puede debatir, discutir y criticar la función del ejecutivo. Asimismo, el Congreso puede deliberar o decidir sobre la orientación política del Estado con su intervención a las reformas de la Constitución o la ratificación de los tratados internacionales. Sin embargo, debido a la sumisión que existe del poder legislativo ante el ejecutivo, ya sea por negociaciones extrañas o por pertenecer al mismo partido, en la práctica resulta muy poco eficaz este control.

Los principales controles económicos y hacendados los encontramos en la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; sin embargo, podemos hacer la misma crítica del párrafo anterior, pero también existen las concentraciones de uno de los partidos de oposición para aprobar paquetes financieros propuestos por el ejecutivo, con la excusa de que el país quedaría paralizado financieramente si no se aprobara el paquete económico, porque la Constitución no establece soluciones a un conflicto derivado de la no aprobación de dicho paquete.

- b) Los controles sobre los nombramientos presidenciales son pocos, puesto que el presidente de la República realiza de manera libre los nombramientos de los altos funcionarios, mientras que los de menor jerarquía solo pueden ser ratificados por el Congreso.

Los controles de carácter posterior son cinco: los informes, las preguntas, las investigaciones, la revisión de la cuenta pública anual y el juicio político, del cual mejor diremos que es una consecuencia sancionadora al control.

Sobre los informes presidenciales se cuestionaría bastante que puedan servir de control, puesto que una de sus finalidades es que a través de ellos se pueda verificar la actuación del ejecutivo de acuerdo a la voluntad popular y, en caso de que no se acate dicha voluntad, hacerlo responsable políticamente. Sin embargo, en México el informe no puede funcionar como control, pues-

*... la responsabilidad
política encarnada
en los sistemas
parlamentarios no se
parece en lo absoluto
a la responsabilidad
penal del presidente
de la República en
México.*

to que solo sirve para "informar" al Congreso sobre el estado que guarda la administración pública, sin que se puedan realizar preguntas o interpelaciones, mucho menos hacer responsable al presidente en caso de que haya falcado a la voluntad popular.

Por lo que toca a las preguntas, el artículo 93 constitucional, en su segundo párrafo, prevé la posibilidad de citar a los miembros de la administración pública para "informar" cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus ramos. Su mismo contenido evita el control, pues los miembros de la administración solo informan para facilitar la discusión de un proyecto de ley o un negocio concerniente a sus ramos, sin que se pueda ejercitar un verdadero control.

A nuestro criterio, el único control que pudiese acercarse al control parlamentario son las comisiones de investigación que prevé el párrafo tercero del artículo 93 constitucional. En él se faculta a la Cámara a integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal *mayoritaria*. Decimos que solo se acerca, ya que es muy limitativo y deja fuera a la administración centralizada de toda investigación; además, la responsabilidad en que pudiese caer un funcionario del ramo investigado solo es de carácter jurídico y no político, como en el sistema parlamentario.

Por lo que respecta a la revisión de la cuenta pública, podemos hacer las mismas observaciones que en el párrafo anterior, pues las responsabilidades que puedan derivarse de dicha revisión solo son de carácter penal y no político. En cuanto al juicio político, lo estudiamos en otro apartado, porque a nuestro entender el juicio político es una consecuencia del control y no parte de él.

4.3 Responsabilidad del presidente de la República

Sobre la responsabilidad en que puede incurrir el presidente de la República podemos decir poco. Ello se debe a que el primer mandatario de la nación solo puede incurrir en responsabilidad por traición a la patria o por delitos graves del orden común, como lo marca el artículo 108 constitucional, último párrafo. Por eso vemos que la responsabilidad política encarnada en los sistemas parlamentarios no se parece en lo absoluto a la responsabilidad penal del presidente de la República en México.

En cuanto al juicio político que puede entablarse a los secretarios del Estado, este también dista de ser semejante a la responsabilidad política establecida en los sistemas parlamentarios. Esto sucede en virtud de que solo se puede enjuiciar políticamente a dichos funcionarios por los delitos oficiales que establecen la misma Constitución y la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, sin tomar en cuenta aspectos de tipo político, como en los sistemas parlamentarios.

5. CONVENIENCIA DE UN SISTEMA PARLAMENTARIO EN MÉXICO

El descrédito del sistema presidencial en México nos hace pensar en la conveniencia de instaurar en él un régimen parlamentario; pero debemos determinar si en una democracia el sistema parlamentario ofrece mayores ventajas que el sistema presidencial.

Existen autores que apoyan la idea de una reforma al sistema presidencial para limitar el poder del ejecutivo; algunos plantean un semipresidencialismo, puesto que el parlamentarismo puro y el presidencialismo puro producen excesos; otros sostienen la hipótesis de que solo mediante el parlamentarismo puro tendremos una democracia estable.

En concordancia con Juan J. Linz (1991), el sistema parlamentario tiene frente al sistema presidencial las siguientes ventajas:

- a) Flexibilidad.
- b) Existencia de soluciones constitucionales para la confrontación entre el legislativo y ejecutivo.
- c) No se produce parálisis legislativa o *impasses* entre los poderes,
- d) Fortalece el sistema de partidos.
- e) Favorece los juegos de suma pasiva.
- f) Se da la cooperación política.
- g) Genera estabilidad política.

a) *La flexibilidad.* En virtud de que en los sistemas presidenciales el ejecutivo es electo para un determinado período, se imposibilitan los ajustes requeridos por la sociedad, a diferencia del sistema parlamentario, en donde la política gubernamental puede ser ajustada en cualquier momento y no se requiere esperar seis años para que se dé este ajuste.

b) Existencia de soluciones constitucionales para los conflictos ejecutivo- legislativo. En el sistema presidencial existen dos órganos con legitimidad democrática: el poder legislativo y el poder ejecutivo; en caso de que exista conflicto entre ellos, como el presidente pertenece a un partido y la mayoría del Congreso a otro, ¿quién tendría más derechos a hablar en nombre del pueblo? No hay principio democrático que pueda resolver tal situación.

Cosa distinta sucede en el sistema parlamentario: al no existir decisión de poderes, solo de funciones, el Parlamento puede destituir al Gobierno, o el primer ministro puede disolver al Parlamento de forma constitucional.

c) No hay parálisis entre ejecutivo y legislativo. No poder resolver los conflictos de poderes (como por ejemplo el presupuesto de egresos), en el sistema presidencial puede provocar la inactividad del ejecutivo y del legislativo; en cambio, en los sistemas

Existen autores que apoyan la idea de una reforma al sistema presidencial para limitar el poder del ejecutivo; algunos plantean un semipresidencialismo, puesto que el parlamentarismo puro y el presidencialismo puro producen excesos...

parlamentaristas pueden resolverse los conflictos constitucionalmente y no se genera la inactividad del Parlamento ni del Gobierno.

- d) Se favorece el sistema de partidos. Las excesivas facultades que se otorgan al presidente de la República traen, entre otras consecuencias, el debilitamiento de los partidos políticos, pues el presidente estará por encima de ellos (hasta de su propio partido), como sucede con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México. Así, la estabilidad política no radica en los partidos, sino en el mandatario.

En el sistema parlamentario, por el contrario, la fuerza del sistema radica en los partidos políticos: en caso de indisciplina, el electorado los castiga seriamente.

- e) Se propician los juegos de suma positiva. En los sistemas presidencialistas el que gana las elecciones gana todo, no permite formar coaliciones ni comparte el poder, base de la democracia. Además, esa cuota de poder se puede obtener sin la mayoría absoluta de votos; en los sistemas parlamentarios, en cambio, se opera bajo el principio de que los partidos ganarán una cuota de poder de acuerdo a la proporción de sus votos.
- f) El sistema parlamentario es cooperativo. Aunado al punto anterior, vemos que el Gobierno se forma con base en un consenso público: la gran mayoría de los ciudadanos se sienten representados en el Gobierno, por lo que hay mayor posibilidad de dialogar y celebrar negociaciones.
- g) El sistema parlamentario genera estabilidad política. Debido al consenso, a las negociaciones que se dan entre los partidos y al reparto del poder, hay mayor posibilidad de estabilizar políticamente al país en el sistema parlamentario que en el sistema presidencial. En este último, debido al acaparamiento del poder y a las enormes facultades que se le otorgan al poder ejecutivo, se corre el riesgo del autoritarismo y por ende, de la inestabilidad política; el presidente se puede colocar con suma facilidad por encima de los otros dos poderes y por encima de los propios partidos políticos.

Ahora que tanto se habla de reformar políticamente al país, sería conveniente discutir la posibilidad de implementar el sistema parlamentario en México o, por lo menos, pensar en controles más efectivos, con la existencia de un jefe de gabinete de ministros, quien fuese supervisado, en su administración general, por el Congreso de la Unión. De esa manera se fortalecería la democracia, pues el Congreso se equilibraría con el ejecutivo; se cuestionarían diariamente las actuaciones de los miembros del Gobierno; se sancionaría a quien le faltara al respeto a la voluntad popular; se limitarían las facultades del ejecutivo; los ciudada-

nos se sentirían representados de alguna u otra manera en el Gobierno; y se facilitaría la alternancia en el poder, como lo exigen las democracias modernas. Para que ello funcione, deben realizarse reformas adicionales que auxilien en el buen funcionamiento del sistema parlamentario: sistema electoral y medios de comunicación, principalmente.

CONCLUSIONES

1. El parlamentarismo nació en Inglaterra como una forma política de evitar los abusos de la monarquía; posteriormente fue evolucionando conforme cambiaban las circunstancias políticas y sociales de los países que lo fueron adoptando, hasta alcanzar las características con las que lo conocemos en este final de siglo.
2. Las bases del sistema parlamentario son la división de funciones y no de poderes; la legitimidad democrática en un solo órgano (el Parlamento); el control del Parlamento sobre el Gobierno; y la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento y el cuerpo electoral.
3. El presidencialismo en México se caracteriza por el exceso de facultades que se le otorgan al presidente de la República, por la sumisión del legislativo hacia el ejecutivo y por la ausencia de responsabilidad política del presidente.
4. Existe la conveniencia de adoptar el sistema parlamentario en México o, cuando menos, el control del Congreso hacia una figura como sería un jefe de gabinete de ministros, para lograr equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo, para evitar el autoritarismo del presidente de la República y para responsabilizar políticamente al primer mandatario, entre otras ventajas.

REFERENCIAS

- Aragón, Manuel. "La forma parlamentaria de Gobierno en España", en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, UNAM, México, 1994.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*, FCE, México, 1993.
- Cárdenas García, Jaime. *Transición política y reforma constitucional en México*, UNAM, México, 1994.
- Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*, 4ª ed., Porrúa, México, 1994.
- Constitución Española de 1978*, Pueblo, España, 1978.
- Constitución de la Nación Argentina de 1994*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Anaya Editores, México, 1995.

- Dieter, Nohlen y M. Fernández. *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.
- De la Rúa, Fernando. "El Parlamento, garantía de la democracia", en *El poder legislativo en la actualidad*, UNAM, México, 1994.
- Escamilla Hernández, Jaime. *El sistema parlamentario inglés*, UAM-Gernika, México, 1988.
- Figueruelo B., Ángela. *En torno a las garantías del sistema parlamentario español*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1990.
- García Fernández, Javier. "Funciones de control del Parlamento sobre el Gobierno", en *El poder legislativo en la actualidad*, UNAM, México, 1994.
- García de la Roca, Javier. "Parlamento y partidos políticos: de cómo limitar al soberano", en *El poder legislativo en la actualidad*, UNAM, México, 1994.
- Jennings, Ivor. *El régimen político de la Gran Bretaña*, Francisco F. Jardón Santa Eulalia (trad.), Tecnos, España, 1962.
- Kappler, Arno. *La actualidad de Alemania*, Rubén Meri (trad.), Societäts-Verlag, Alemania, 1993.
- La Constitución de Francia*, Embajada de Francia, 1995.
- Linz, Juan J. "Los dos rostros de la democracia", *Facetas*, núm. 92 (2), Estados Unidos, 1991.
- Manzanares, Henri. "El régimen parlamentario en Europa Occidental", *Revista de Estudios Políticos y Constitucionales*, núms. 171 y 172, mayo-agosto de 1970.
- Montero Gilbert, J. R. y J. García Morillo. *El control parlamentario*, Tecnos, España, 1992.
- Orozco Henríquez, J. Jesús. "Las facultades de control del legislativo sobre el ejecutivo en México", en *Problemas actuales del derecho constitucional, estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, UNAM, México, 1994.
- Sánchez Ágesta, Luis. "Estabilidad de un régimen democrático parlamentario", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 72, España, 1986.
- Santamaría, Julián. "El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 84, nueva época, España, abril-junio de 1994.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 27^a ed., Porrúa, México, 1993.
- Valadés, Diego. *Constitución y política*, 2^a ed., UNAM, México, 1994.
- Venegas Trejo, Francisco. "Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho en México*, tomo XXXIII, núms. 127-129, México, enero-junio 1983.

