



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO

***“La Sesión de Control Parlamentario como herramienta de equilibrio de poder y consolidación de la gobernabilidad”***

TRABAJO TERMINAL

que para obtener el grado de

DOCTOR EN DERECHO PARLAMENTARIO

Presenta:

**M. en D. Pedro Daniel García Muciño**

Tutor Académico:

**Dr. en D. Hiram Raúl Piña Libien**

Tutores adjuntos:

**Dr. en D. Enrique Uribe Arzate**

**Dr. en D. Joaquín Ordóñez Sedeño**



Toluca, Estado de México

Noviembre, 2019

***La Sesión de Control Parlamentario como herramienta de equilibrio  
de poder y consolidación de la gobernabilidad***

Dedicatorias .....	IX
<b>Índice</b> .....	XII
<b>Resumen</b> .....	XV
<b>Protocolo de investigación</b> .....	XVI
<b>Introducción</b> .....	<b>2</b>
<b>Capítulo Primero</b>	<b>10</b>
<b>La factibilidad de los sistemas de gobierno</b>	
<b>1.1. Los sistemas de gobierno como factor de gobernabilidad</b> .....	<b>12</b>
1.1.1. Los factores de gobernabilidad .....	13
1.1.1.1. ¿Qué es la gobernabilidad? .....	13
1.1.2. Los sistemas de gobiernos como garante de la democracia .....	14
1.1.3. El sistema parlamentario europeo: un gobierno colegiado .....	16
1.1.3.1. Marco histórico .....	17
1.1.3.2. Características .....	18
1.1.4. El sistema presidencial: el ejercicio supremo de un solo individuo .....	20
1.1.4.1. Marco histórico .....	21
1.1.4.2. Características .....	21
1.1.5. Pluralidad de sistemas: el semi presidencialismo .....	24
1.1.5.1. Marco histórico .....	25
1.1.5.2. Características .....	25
<b>1.2. La gobernabilidad democrática</b> .....	<b>27</b>
1.2.1. Factores reales de la gobernabilidad democrática .....	29
1.2.2. Los sistemas de gobierno .....	30
1.2.3. La trascendencia del sistema electoral en la vida democrática .....	33
1.2.4. El sistema político de un país .....	34

<b>Capítulo Segundo</b>	<b>38</b>
<b>La racionalización de los sistemas presidenciales</b>	
<b>2.1. El nuevo sistema presidencial . . . . .</b>	<b>40</b>
2.1.1. Tendencias actuales de renovación institucional . . . . .	41
2.1.2. El sistema presidencial renovado, alcances y perspectivas . . . . .	42
2.1.3. Prospectiva de la reforma del Estado . . . . .	46
<b>2.2. Nuevos elementos del sistema presidencial . . . . .</b>	<b>49</b>
2.2.1. La división de poderes desde la perspectiva del presidencialismo . . . . .	49
2.2.2. El presidencialismo del siglo XXI: nuevos actores sociales y políticos . . . . .	51
2.2.3. La parlamentarización del sistema presidencial . . . . .	53
<b>2.3. Del control parlamentario al sistema presidencial, experiencias diversas . . . . .</b>	<b>55</b>
2.3.1. El control político . . . . .	59
2.3.2. El control financiero . . . . .	60
2.3.3. El control funcional . . . . .	62
2.3.4. La comunicación entre poderes . . . . .	66
2.3.5. Presencia del Ejecutivo en el Legislativo . . . . .	67
2.3.6. Preguntas, interpelación y moción de censura . . . . .	68
2.3.7. Sesiones de control . . . . .	70
<b>Capítulo Tercero</b>	
<b>El sistema presidencial actual en México: Retos y desafíos</b>	<b>74</b>
<b>3.1. Orígenes y evolución del presidencialismo como régimen político en México . . . . .</b>	<b>76</b>
3.1.1. Origen y evolución del presidencialismo en México . . . . .	78
3.1.2. Contexto actual del régimen político en México . . . . .	84
3.1.3. Elementos de democracia parlamentaria en México . . . . .	86
<b>3.2. La transición y la alternancia política . . . . .</b>	<b>88</b>
3.2.1. La transición democrática mexicana . . . . .	89
3.2.2. Los retos y escenarios de la transición política . . . . .	92
3.2.3. La alternancia, fenómeno y consecuencias . . . . .	93

<b>3.3. La crisis del presidencialismo mexicano</b> .....	<b>95</b>
3.3.1. El presidencialismo mexicano del siglo XXI. ....	96
3.3.2. Factores de crisis del sistema presidencial mexicano. ....	99
3.3.3. De la hegemonía al pluralismo disfuncional .....	101
<b>3.4. Pluralismo, división y actualidad</b> .....	<b>103</b>
3.4.1. Gobernabilidad en el pluralismo .....	104
3.4.2. Nuevos actores para la gobernabilidad democrática .....	105
3.4.3. Los acuerdos y los resultados: tarea pendiente. ....	109
<b>Capítulo Cuarto</b>	
<b>La sesión de control parlamentario, una alternativa de control,     racionalidad y reequilibrio para el sistema presidencial mexicano</b>	<b>115</b>
<b>4.1. La sesión de control parlamentario: diseño institucional</b> .....	<b>116</b>
4.1.1. Propuestas específicas .....	123
4.1.2. Acciones y reacciones al modelo .....	127
<b>4.2. Escenarios y contradicciones</b> .....	<b>130</b>
4.2.1. La ruta de los cambios .....	132
4.2.2. La centralidad del sistema presidencial, escenario limitado .....	135
4.2.3. El parlamento poderoso, crisis de la pluralidad .....	137
4.2.4. Un modelo mixto, el equilibrio entre poderes .....	142
<b>Propuesta</b> .....	<b>149</b>
<b>Conclusión</b> .....	<b>157</b>
<b>Fuentes de consulta</b> .....	<b>161</b>

## ***La Sesión de Control Parlamentario como herramienta de equilibrio de poder y consolidación de la gobernabilidad***

Palabras clave: control del poder, sesión de control, parlamentarismo, gobernabilidad.

El fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho y de las instituciones jurídicas, es uno de los principales objetivos de todo sistema de gobierno para lograr la gobernabilidad; lo cual implica la consolidación de un marco normativo sólido, aunado a la participación ciudadana en el ejercicio del poder. Es así que, diversos países han adecuado su forma de gobernar, transitando de sistemas presidencialistas o parlamentarios “puros”, a híbridos que incorporan figuras y elementos de ambos sistemas, dando origen al semi presidencialismo.

En ese sentido, el presente trabajo de investigación es un estudio que aborda aspectos teóricos, conceptuales y normativos, en torno al sistema democrático y la efectividad del presidencialismo en México, además de plantear la necesidad de incorporar la denominada sesión de control parlamentario, como un medio promotor y regulador del diálogo entre el Poder Ejecutivo y Legislativo.

Así el control parlamentario dentro de un sistema presidencialista como el mexicano, representaría un elemento innovador, toda vez que no sólo reforzará una de las atribuciones reconocidas por mandato constitucional a las Cámaras del Congreso de la Unión, sino que se instituirá como un mecanismo de peso y contrapeso específico entre dos entes públicos, mediante un canal de comunicación y retroalimentación que favorezca el intercambio de ideas, el debate y la crítica, en el escenario ideal que constituyen las mismas Cámaras.

Para ello, esta temática se desarrolla a lo largo de cuatro capítulos, que abarcan aspectos teóricos conceptuales, cuestiones de la realidad actual, así como análisis del marco constitucional.

Por otra parte, es de subrayar que se ubica dentro de la Línea de Generación y Aplicación de Conocimiento de Estudios Constitucionales en el Cuerpo Académico de Estudios Constitucionales, toda vez que, la inclusión de elementos y/o instituciones de tipo parlamentario en nuestro sistema jurídico-político, exige la adecuación del contenido previsto en el artículo 80 de nuestra Carta Magna, y demás disposiciones legales que señalan las atribuciones del “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”; ello con el único objetivo de salvaguardar el principio de legalidad.

### **1.1. Título del trabajo de investigación.**

La sesión de control parlamentario como herramienta de equilibrio de poder y consolidación de la gobernabilidad

## **2. Antecedentes, estado del arte o estado del conocimiento de la investigación.**

Como parte de los estudios en torno al Derecho y las instituciones jurídicas contemporáneas, en los últimos años ha surgido “un interés renovado por las teorías justificadoras y las concepciones de la democracia; que a su vez exigen la creación de las condiciones y la necesidad de reformas tanto institucionales como constitucionales”<sup>1</sup>.

En ese sentido, doctrinarios como Giovanni Sartori, Karl Popper, Norberto Bobbio, Robert A. Dahl, Luigi Ferrajoli, Allain Touraine, Amartya Sen, John Rawls, Hans Welzel, Agustín Squella Narducci, Stuart Alan Kaufmann, Tzvetan Todorov, Ronald Dworkin, Francisco Lizcano, Ruperto Retana, Juan José Monroy, Marcelo Alegre, y Boaventura de Sousa Santos, han debatido en torno al concepto de democracia, su contextualización en las sociedades actuales, así como los retos y perspectivas a los cuales se enfrenta<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Así lo expresa Virgilio Ruiz Rodríguez al citar a Stotzky Irwin P., “Crear las condiciones para la democracia”, en K. H. Hongú y R. C. Slye (comps.), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, trads. Paola Bergallo y M. Alegre, Gedisa, Barcelona, 2004, p.p. 189-190 (sic). Cfr. *Democracia y derechos humanos en México. Situación actual*, pp. 13-14

<sup>2</sup> Al respecto, Virgilio Ruiz Rodríguez, compila los principales postulados de los autores referidos, comparando los conceptos de democracia que plantean cada uno de ellos, así como la relación que guarda el binomio sociedad-democracia en la actualidad.

Por otra parte, desde finales del siglo XX ha surgido un debate en torno a la eficiencia de los sistemas de gobierno, como factor determinante para la prevalencia de la democracia; ejemplo de ello es el inicio de la llamada “tercera ola democrática”, que vino a plantear una dualidad con una visión excluyente: ¿presidencialismo o parlamentarismo?

Ésta disyuntiva marcó dos vías; por un lado analistas como Juan Linz, señalan que el fracaso de las democracias latinoamericanas obedeció a causas inherentes a la deficiencia del presidencialismo, por lo que, si deseaban sobrevivir era necesaria una segunda transición, pasando de un régimen presidencial a uno parlamentario, dado que éste último brinda “mayor flexibilidad al proceso político pues proporciona un contexto institucional más adaptable, particularmente en la fase de consolidación democrática”<sup>3</sup>. En contraparte Dieter Nohlen, reconoce la funcionalidad del presidencialismo dentro de un gobierno democrático, a través de una “adecuación funcional”<sup>4</sup>. En este debate, continúa la polémica respecto de la idoneidad de un presidencialismo o un parlamentarismo, como forma de gobierno que garantice la prevalencia de un Estado Democrático; en ese debate, como ya se vio, el presidencialismo es cuestionado por la rigidez de su sistema, en donde la representación recae en un individuo; pero además, el parlamentarismo tampoco ha logrado tener un apoyo suficiente, para impulsar su adopción como sistema de gobierno en América Latina.

En lo que respecta al fenómeno democrático en México, exponentes como Diego Valadés, han cuestionado la efectividad del sistema presidencial mexicano, y su relación con los conceptos de división de poderes o funciones, como modernamente se identifican, sin perder de vista la gobernabilidad y la consolidación de la democracia, pues como bien lo refiere, “El examen de las experiencias presidenciales contemporáneas permite advertir errores y aciertos en los diseños institucionales”<sup>5</sup>, por lo que plantea una *parlamentarización* de los *sistemas presidenciales*<sup>6</sup>, en donde los controles parlamentarios pueden dotar de estabilidad gubernamental.

---

<sup>3</sup> Escamilla Cadena, Alberto y Cuna Pérez, Enrique, *El presidencialismo mexicano ¿Qué ha cambiado?*, p. 24.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 30-31.

<sup>5</sup> Valadés, Diego, *Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos. Discurso de ingreso*, p. 39.

<sup>6</sup> *Cf.* Escamilla Cadena, Alberto y Cuna Pérez, Enrique, *op. cit.*, p. 32.

Por otra parte, organismos internacionales también se han interesado en la democracia y gobernabilidad de Latinoamérica y México, ejemplo de ello es la Agenda ampliada para el desarrollo de la democracia, generada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dentro del informe La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos<sup>7</sup>; y el Análisis Institucional y de Gobernabilidad, titulado Instituciones y Gobernabilidad en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social<sup>8</sup>, publicado originalmente inglés por el Banco Mundial en marzo de 2007. Sumando la renovada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que renovando los llamados Objetivos del Milenio, marca la ruta de nuevos retos sociales, que necesariamente requieren de mecanismos institucionales, especialmente en la esfera pública, para alcanzar sus metas en beneficio de los habitantes a nivel global, pero con gran trascendencia en lo nacional y comunitario. Retos que pondrán de nuevo a prueba a la democracia, como sistema funcional, que viviendo una crisis global, véase el caso británico del Brexit o la elección atípica de los Estados Unidos, debe aprovechar sus fortalezas para afianzarse, especialmente en México.

Desde el punto de vista histórico, el año 2000 marcó un avance en el sistema democrático mexicano, toda vez que permitió la alternancia de poder de un partido político de origen revolucionario, que había gobernado de manera ininterrumpida durante más de siete décadas, a uno de tipo conservador; hecho que además representó una modificación de las estructuras políticas y sociales del país. Sin embargo, esta alternancia, resultó funcional únicamente a nivel electoral, sin repercusiones sustantivas en la forma de actuar de las élites políticas gobernantes, propiciando que doce años después, en el proceso electoral de 2012, el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República.

Indudablemente, este proceso democrático no ha terminado de consolidarse, a pesar de implementación de reformas –específicamente de carácter electoral–, así como la actuación de diferentes actores políticos y sociales. Ello evidencia que nuestro país atraviesa por un inevitable camino hacia la construcción de un nuevo régimen político, que inició con la alternancia electoral y

---

<sup>7</sup> Versión electrónica disponible en la página web <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/155> (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2017).

<sup>8</sup> Versión electrónica disponible en la página web <http://docplayer.es/13506290-Gobernabilidad-democratica-en-mexico-mas-alla-de-la-captura-del-estado-y-la-polarizacion-social.html> (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2017)



debiera desembocar en la muy discutida “transición democrática”, concepto aún no reconocido por la generalidad nacional y que se presenta de forma atípica en el contexto del cambio mexicano.

Desde un enfoque histórico, político y social, la adopción del sistema presidencial en México respondió a las necesidades de liderazgo que los movimientos emancipadores exigían en determinado momento histórico, y que indudablemente consolidaron nuestro actual sistema de gobierno. Sin embargo, México ha transitado –de forma por demás accidentada– del presidencialismo mexicano característico del siglo XX a la aplicación puntal de un sistema presidencial que se acota a los preceptos consagrados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sin dejar completamente de lado las tradiciones y figuras del modelo anterior, las llamadas por Carpizo, facultades metaconstitucionales<sup>9</sup>.

Sin embargo en la actualidad, el sistema presidencial mexicano, afronta la necesidad de transformarse para construir una nueva realidad institucional, que abarque los conceptos de alternancia, transición, democracia y Estado de Derecho; por lo que resulta apremiante analizar la figura del control parlamentario, entendido como un “control de carácter político cuyo agente es el órgano legislativo, que consiste en la acción general del gobierno y la acción de toda entidad pública, con la única excepción de las incluidas en la esfera del Poder Judicial”<sup>10</sup>, lo cual se traduce en una oportunidad de fortalecimiento del sistema presidencial mexicano al transformar los equilibrios de tipo político y garantizar que todos los actores políticos –incluso las minorías– tengan voz y voto, respecto de las decisiones que se toman. De ésta manera, el *control parlamentario*, viene a cerrar la brecha de incertidumbre y carencia de resultados mediante la reestructuración del equilibrio existente entre los entes públicos fundamentales –el titular del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión–, a través de mecanismos que faciliten la comunicación, interacción y el debate, que involucre a la sociedad en

---

<sup>9</sup> Al respecto, puede consultarse a Fernando Serrano Migallón, quien parafraseando a Jorge Carpizo y Jeffrey Weldon, señala que dentro de esas *facultades metaconstitucionales* “destacan aquellas que otorgaban de facto al presidente de la República la jefatura principal del partido en el gobierno (el PNR-PRM-PRI); la atribución para designar a su sucesor en la presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los Estados; y el control político de los poderes públicos, a través, principalmente, de la ‘aprobación’ de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal. Tales facultades metaconstitucionales le permitieron al presidente en turno controlar no sólo al gobierno y a la administración pública, sino también a los poderes legislativo y judicial y a los gobiernos estatales”. Cfr. *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, p. 5. Versión electrónica disponible en [http://www.derecho.unam.mx/direccioneditorial/assets/ej\\_33\\_serrano\\_migallon.pdf](http://www.derecho.unam.mx/direccioneditorial/assets/ej_33_serrano_migallon.pdf) (Fecha de consulta: 17 de marzo de 2017).

<sup>10</sup> Muro Ruiz, Eliseo, “El informe presidencial y la pregunta parlamentaria, un instrumento de control”, en *Retos y desafíos para el Estado Constitucional en la Globalización*, pp. 360-361.

su seguimiento por ser público y visible, al utilizar instrumentos de naturaleza parlamentaria, integrados a nuestro andamiaje constitucional de forma oportuna, eficaz y que sea fácilmente utilizable.

### **3. Objeto de Estudio.**

La inclusión del *control parlamentario* como figura de tipo político, para eficientar la comunicación interinstitucional, planeación estratégica y permanencia de los principios de gobernabilidad, división de funciones, transparencia, control y rendición de cuentas entre el poder Ejecutivo y Legislativo en México.

### **4. Planteamiento del problema.**

Nuestro marco jurídico constitucional prevé la obligatoriedad de que el Presidente de la República rinda un informe anual, del estado en que guarda la Nación, además de regular la comparecencia de los Secretarios de Estado y demás titulares de organismos públicos.

Si bien, en años anteriores, el informe del Presidente de la República acaparaba los medios de comunicación, éste no cumplía su cometido, al quedarse en el plano discursivo y retórico. Más aún, hoy en día, tras los cambios políticos que se han dado en México, favoreciendo la transición del poder, el reconocimiento, participación e inclusión de nuevos partidos políticos, pero sobre todo la pluralidad en el Congreso, podemos afirmar que el hecho de limitar la entrega del informe a un documento impreso, seguido de un mensaje a la nación ofrecido por el titular del Ejecutivo, le ha restado seriedad, además de tergiversar el objetivo de esta acción que era la de generar un debate, en donde los legisladores emitan argumentos y opiniones a favor y/o en contra de las políticas públicas aplicadas y, por ende, abrir un foro en donde tengan cabida todas las voces de nuestros representantes.

En ese sentido, la figura de informe presidencial ha sido relegada, restando importancia a su verdadera trascendencia, que es el propiciar un diálogo que retroalimente el actuar público.

Por otra parte, desde una perspectiva política, las competencias ante los legisladores de los funcionarios del Ejecutivo Estatal, distan mucho de ser un auténtico ejercicio de interacción y debate, aun cuando sucedan en el pleno de alguna de las Cámaras, ya que se apuesta regularmente a preguntas dirigidas o a la estridencia exagerada, sin generar un diálogo constructivo que se consolide como un instrumento funcional de trascendencia pública.

## **5. Justificación del Problema.**

Desde el punto de vista doctrinal, la llamada “tercera ola democrática” planteó el cuestionamiento sobre la idoneidad del presidencialismo o el parlamentarismo como régimen de gobierno y elemento medular en la consolidación de la democracia, particularmente en América Latina. Más aún, la efectividad del sistema presidencial mexicano, ha sido objeto de análisis, cuestionamientos y críticas por parte de doctrinarios reconocidos como Diego Valadés<sup>11</sup>.

Por otra parte, el año 2000 significó un parteaguas en la vida democrática de México, con la alternancia electoral del PRI al PAN, y la sucesión de 2012, en donde el PRI recuperó la Presidencia de la República, situaciones que son claro ejemplo del descontento ciudadano por la implementación de políticas públicas que no responden a sus necesidades reales; pero al mismo tiempo han servido de justificación para plantear reformas al marco normativo, en esa búsqueda de garantizar la democracia en nuestro país, tal y como ocurre con las candidaturas independientes o ciudadanas, las cuotas de género impuestas a los partidos políticos, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

Sin embargo, poco o nada se ha avanzado en el fortalecimiento del diálogo entre legisladores y el Ejecutivo Federal, e incluso en algunos aspectos se ha tenido un retroceso, ejemplo de ello es la Informe del Presidente de la República, que no ha cumplido el cometido de propiciar un debate en donde nuestros legisladores respalde, cuestionen o rechacen las decisiones tomadas por el titular del Ejecutivo, al tiempo de evidenciar las necesidades y exigencias más apremiantes de la población, lo

---

<sup>11</sup> Al respecto se puede consultar el discurso expuesto por Diego Valadés en el Colegio Nacional. Cfr. Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos: discurso de ingreso, 2a. ed., México, El Colegio Nacional, 2016.

cual pudiera coadyuvar en el diseño de políticas públicas realistas, convirtiéndose en un mero trámite administrativo.

Es por ello que, a través de este trabajo de investigación busca, analizar la problemática que impera en la relación de poderes en el sistema presidencialistas, así como su impacto en la consolidación democrática en México, y en consecuencia, justificar la implementación de figuras del parlamentarismo como medio de control del ejercicio del poder público, caso particular, la figura de la *sesión de control parlamentario*.

## **6. Delimitación del problema.**

### **6.1. Temporal.**

Contexto actual (2000 – 2016)

### **6.2. Espacial.**

Nacional, ello con independencia de que en el trabajo de investigación sea un análisis comparativo de los sistemas de gobierno de otros países.

### **6.3. Personal.**

Dado que este trabajo analizará figuras del parlamentarismo y la factibilidad de su aplicabilidad en el sistema parlamentario mexicano, la presente investigación se constriñe a la trascendencia que tiene la relación existente entre el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y los legisladores que conforman la Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, en la toma de decisiones y definición de políticas públicas del país; en ese sentido, tanto autoridades del Ejecutivo como del Legislativo son el objeto de estudio personal de la presente investigación.

### **6.4. Material.**

Derecho constitucional, derecho público, derecho administrativo, derecho parlamentario.

## 7. Objetivos de estudio.

### 7.1. Generales

- Analizar la efectividad del sistema presidencial como garante de la democracia en México.
- Explorar las figuras del parlamentarismo como medio de control del ejercicio del poder público, caso particular, la sesión de *control parlamentario*.

### 7.2. Específicos

- Estudiar el marco teórico del régimen de gobierno en México.
- Analizar en perspectiva general al sistema presidencial actual.
- Explorar las relaciones actuales en el Congreso de la Unión y las nuevas figuras parlamentarias de control y corresponsabilidad.
- Proponer mecanismos para adoptar las sesiones de control, como alternativa institucional para la comunicación entre Ejecutivo y Legislativo.

## 8. Hipótesis de la investigación.

La inclusión de las sesiones de control parlamentario dentro de un sistema presidencialista, mediante el debate coordinado de los diferentes actores políticos nacionales, coadyuvará a la rendición de cuentas, la evaluación y diseño de políticas públicas, así como la consolidación y salvaguarda de los principios de legalidad, control, gobernabilidad y Estado de Derecho dentro de un sistema democrático.

## 9. Esquema de trabajo.

### Capítulo Primero

#### La factibilidad de los sistemas de gobierno

##### 1.1. Los sistemas de gobierno como factor de gobernabilidad

###### 1.1.1. Los factores de gobernabilidad

###### 1.1.1.1. ¿Qué es la gobernabilidad?

###### 1.1.2. Los sistemas de gobiernos como garante de la democracia

###### 1.1.3. El sistema parlamentario europeo: un gobierno colegiado

###### 1.1.3.1. Marco histórico

- 1.1.3.2. Características
- 1.1.4. El sistema presidencial: el ejercicio supremo de un solo individuo
  - 1.1.4.1. Marco histórico
  - 1.1.4.2. Características
- 1.1.5. Pluralidad de sistemas: el semi presidencialismo
  - 1.1.5.1. Marco histórico
  - 1.1.5.2. Características

## **1.2. La gobernabilidad democrática**

- 1.2.1. Factores reales de la gobernabilidad democrática
- 1.2.2. Los sistemas de gobierno
- 1.2.3. La trascendencia del sistema electoral en la vida democrática
- 1.2.4. El sistema político de un país

## **Capítulo Segundo**

### **La racionalización de los sistemas presidenciales**

#### **2.1. El nuevo sistema presidencial**

- 2.1.1. Tendencias actuales de renovación institucional
- 2.1.2. El sistema presidencial renovado, alcances y perspectivas
- 2.1.3. Prospectiva de la reforma del Estado

#### **2.2. Nuevos elementos del sistema presidencial**

- 2.2.1. La división de poderes desde la perspectiva del presidencialismo
- 2.2.2. El presidencialismo del siglo XXI: nuevos actores sociales y políticos
- 2.2.3. La parlamentarización del sistema presidencial

#### **2.3. El control parlamentario al sistema presidencial, experiencias diversas**

- 2.3.1. El control político
- 2.3.2. El control financiero
- 2.3.3. El control funcional
- 2.3.4. La comunicación entre Poderes
- 2.3.5. Presencia del Ejecutivo en el Legislativo
- 2.3.6. Preguntas, interpelación y moción de censura
- 2.3.7. Sesiones de Control

## **Capítulo Tercero**

### **El sistema presidencial actual en México: Retos y desafíos**

#### **3.1. Un nuevo régimen político en México**

- 3.1.1. Origen y evolución del presidencialismo en México
- 3.1.2. Contexto actual del régimen político en México
- 3.1.3. Elementos de democracia parlamentaria en México

#### **3.2. La transición y la alternancia política**

- 3.2.1. La transición democrática mexicana

3.2.2. Los retos y escenarios de la transición política

3.2.3. La alternancia, fenómeno y consecuencias

### **3.3. La crisis del presidencialismo mexicano**

3.3.1. El presidencialismo mexicano del siglo XXI

3.3.2. Factores de crisis del sistema presidencial mexicano

3.3.3. De la hegemonía al pluralismo disfuncional

### **3.4. La gobernabilidad democrática**

3.4.1. Gobernabilidad en el pluralismo

3.4.2. Nuevos actores para la gobernabilidad democrática

3.4.3. Los acuerdos y los resultados: tarea pendiente

## **Capítulo Cuarto**

### **La sesión de control parlamentario, una alternativa de control, racionalidad y reequilibrio para el sistema presidencial mexicano.**

#### **4.1. La sesión de control parlamentario: diseño institucional**

4.1.1. Propuestas específicas

4.1.2. Acciones y reacciones al modelo

#### **4.2. Escenarios y contradicciones**

4.2.1. La ruta de los cambios

4.2.2. La centralidad del sistema presidencial, escenario limitado

4.2.3. El parlamento poderoso, crisis de la pluralidad

4.1.4. Un modelo mixto, el equilibrio entre poderes

## **Conclusiones**

## **Fuentes de Información**

## **10. Marco Teórico, conceptual e histórico de la investigación.**

El fenómeno jurídico y la sociedad componen un binomio indivisible; por lo que, en una auténtica democracia, es la evolución de esa misma sociedad la que condiciona y hace exigible la adecuación del marco normativo que preserve el Estado de Derecho y la gobernabilidad, pero además que sea acorde al contexto social, cultural, económico, político, e histórico.

Desde una perspectiva democrática, la operatividad y permanencia de los sistemas presidencialistas en Latinoamérica, es cuestionada; en ese sentido, hay quien apuesta por el

cambio hacia un sistema parlamentario, mientras otros doctrinarios confían en los beneficios que ofrece un sistema de tipo presidencial.

En el caso concreto de nuestro país, el sistema presidencial ha permanecido inerte en los casi dos siglos de vida constitucional mexicana, aplicándose de forma exacerbada en el siglo pasado, y ejerciéndose de forma titubeante en los gobiernos de alternancia, sobre todo por la falta de hegemonía y control.

Por otra parte, gracias a la alternancia y el pluralismo partidista, en los últimos años ha surgido un interés –o mejor dicho preocupación– en temas político-constitucionales, relacionados con el sistema de gobierno, cuya inquietud se centra en la conveniencia o no de continuar con el sistema presidencial o transitar a otro, el desequilibrio de poderes, el resurgimiento del poder legislativo como actor político relevante, pero disfuncional, la limitación de las facultades metaconstitucionales por parte del Ejecutivo, la pérdida de la posición central del presidente dentro del sistema político, los pesos y contrapesos constitucionales operando ambiguamente, la crisis interna y de representatividad de los partidos políticos, la falta de acuerdos y resultados entre las fuerzas políticas, el crecimiento de la pobreza y desigualdad social, y el surgimiento de una sociedad civil más participativa y crítica, por mencionar algunos.

En ese sentido, y a efecto de establecer las bases teóricas del presente trabajo de investigación, resulta fundamental consultar autores que son referente en esta rama del Derecho como José Luis Camacho Vargas, Pablo De Bufalá, Miguel Eraña, Diego Valadés, Bernardo Batiz Vázquez y Laura Valencia. Asimismo, esta información deberá ser confrontada con los estudios que se han realizado sobre el sistema presidencialista en México, siendo los más representativos en este rubro Alberto Escamilla, Pablo Javier Becerra, Enrique Cuna y Ricardo Espinoza.

Por otra parte, en cuanto al tema de democracia, se tomarán como referente autores reconocidos como Giovanni Sartori, Miguel Carbonell, Jesús Silva-Herzog, José F. Fernández Santillán y Ernesto Garzón, así como trabajos de investigación recientes, como los realizados por Lourdes Morales Canales, Alberto J. Olvera, Salvador Alejandro Pérez Contreras, Virgilio Ruiz Rodríguez



y Eliseo Muro Ruiz. Asimismo, resulta importante revisar documentos, estudios y recomendaciones emitidos por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial, etcétera; así como disposiciones jurídicas relacionadas con la operatividad y funcionamiento del Parlamento –específicamente en lo que respecta a las Sesiones de Control–, en países europeos como Inglaterra y España.

Asimismo, Leticia Bonifaz, José Esteve, Edgar Tejada, Rafael Estrada Michel, son referente al hacer una crítica de la división de poderes en nuestro país; al igual que Jorge Fernández que expone el fundamento histórico-jurídico del funcionamiento del Poder Ejecutivo y Legislativo en México; Cecilia Mora-Donatto, que realiza un análisis sobre los retos de los legisladores; y Fernando Serrano Migallón con su crítica a las facultades metaconstitucionales del titular del Ejecutivo.

Finalmente, para poder entender cómo es que políticamente se ha debilitado la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en México, resulta trascendente analizar estudios relacionados con el comportamiento electoral, principalmente del año 2000 a la fecha; ejemplo de ello es Víctor Alarcón Olgúin.

Con estos elementos teóricos, se justificará la necesidad de reformar el régimen político mexicano, dotándole de herramientas constitucionales –especialmente parlamentarias– que contribuyan a la gobernabilidad y los acuerdos entre las fuerzas es inminente; lo cual, en caso de materializarse, necesariamente repercutiría en los componentes de elementales del régimen como el sistema electoral, de partidos y las relaciones entre los factores reales de poder y el Estado.

Uno de los puntos medulares a analizar, será la inclusión de una figura de control, pero al mismo tiempo de comunicación, respeto e interacción, entre el Ejecutivo y el Legislativo, que coadyuve en el fortalecimiento del sistema presidencial mexicano, vislumbrando de igual manera los retos y exigencias que ello implica, desde el punto de vista jurídico-político, a fin de garantizar una

governabilidad democrática dentro de la pluralidad política y la racionalización del poder que, a su vez incida en la reestructuración de un equilibrio entre sus componentes.

En ese sentido, el *control parlamentario* dentro de un sistema presidencialista, representará un elemento innovador, toda vez que no sólo reforzará una de las atribuciones reconocidas por mandato constitucional, a las Cámaras del Congreso de la Unión, sino que se instituirá como un mecanismo de pesos y contra pesos específico entre dos entes públicos, mediante un canal de comunicación y retroalimentación que favorezca el intercambio de ideas, el debate y la crítica, en el escenario ideal que constituyen las mismas Cámaras. De esta manera, se busca que la adición de la sesión de control parlamentario, se consolide además como tendencia global de rediseño institucional marcado por la adopción de instituciones de origen parlamentario en un sistema de corte tradicional, pero que conservan la estructura básica del sistema donde se aplican, en nuestro caso del sistema presidencial. Es decir, subsiste la estructura existente pero se le agregan variantes o instituciones parlamentarias de control político –puras o modificadas– que contribuyan al reequilibrio entre poderes y la gobernabilidad democrática.

#### **11. Metodología a desarrollar, a partir de la teoría enunciada en el numeral anterior.**

- *MÉTODO DE OBSERVACIÓN*: La elección del presente tema de investigación se deriva de una observación sobre la transición política, el funcionamiento del sistema democrático y la relación existente entre el Ejecutivo y el Legislativo, en lo que concierne a la comunicación, interacción y rendición de cuentas.
- *MÉTODO ANALÍTICO*: El desarrollo del trabajo de investigación implica el análisis de diversos componentes, de acuerdo al diseño temático planteado.
- *MÉTODO SINTÉTICO*: Una vez analizados los diferentes componentes del trabajo de investigación, se deberán sintetizar las ideas principales a efecto de emitir las conclusiones que se generen.
- *MÉTODO DEDUCTIVO*: Este método se verá reflejado en el desarrollo del capitulado, ya que se plantean conceptos que van de lo general a lo particular.

- MÉTODO DOCUMENTAL: Se utilizarán como referencia diversas fuentes de información de tipo documental.
- MÉTODO EXEGÉTICO-JURÍDICO: En lo que concierne a la interpretación de disposiciones de carácter jurídico, relacionadas con el sistema presidencial y parlamentario.
- MÉTODO SISTEMÁTICO-JURÍDICO: Al analizar de manera interrelacionada la operatividad de los sistemas presidencial y parlamentario en México y otros países.

## 12. Fuentes de información.

- Ackerman, B., (2007) *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Alarcón Olguín, V. (2016), *Reformas político-electorales 2012-2014 y régimen de gobierno*, 1a. ed., México, TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).
- Anaya Huertas, A. (2014), *México, ni dictadura perfecta ni Estado fallido*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. (IAPEM), México.
- Berlín Valenzuela, F. (1993), *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bertalanffy, L. V. (2004), *Teoría general de los sistemas*, 16ª. reimp., Fondo de Cultura Económica, México. Versión electrónica [http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/eureka/pudgvirtual/Teoria%20general%20de%20los%20sistemas\\_v4.pdf](http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/eureka/pudgvirtual/Teoria%20general%20de%20los%20sistemas_v4.pdf)
- Bobbio, N. (2001), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, trad., José F. Fernández Santillán, 2ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México.
- Bonifaz Ortiz, L. (2017), *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Camacho Vargas, J. L. (2015), *Apuntes de Derecho Parlamentario Mexicano*, Edición Especial, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo.
- Camou, A. (2001), *Gobernabilidad y democracia*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México. Versión electrónica <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/501/4.pdf>
- Carbonell, M. (2015), *Derechos fundamentales y democracia*, México, INE (Instituto Nacional Electoral).
- Cárdenas Gracia, J. (1994), *Transición política y reforma constitucional en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, J. (2007), "Características esenciales<sup>[1]</sup> del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina", en *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva Época. Vol. 8, pp. 49-86. Versión electrónica <https://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/download/ANDH0707110049A/20745>
- Carpizo, J. (2004), "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año I, núm. 1, enero- junio, México, UNAM.
- Casar, M. A. (diciembre de 2009), "Reformas en el aire", en *Nexos*, núm. 834, México.

- Cervantes Gómez, J. C. (2012), *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, México, Cámara de Diputados Federal LXI Legislatura/Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Chaires Zaragoza, J. (2003), "Bases ideológicas de la independencia del Poder Judicial", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Consejo de la Judicatura Federal (CJF), México, No. 14, pp. 57-80. Versión electrónica [http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/14/14\\_4.pdf](http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/14/14_4.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Versión electrónica [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_240217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf)
- Córdoba, J. (diciembre de 2009), "Para gobernar México", en *Nexos*, núm. 834, México.
- Diccionario de la Real Academia Española (RAE). Página web <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=gobernabilidad>
- Eraña Sánchez, M. (2013), *Derecho Parlamentario Orgánico. Claves para ser un buen legislador en México*, Porrúa-Senado de la República, LXII Legislatura, México.
- Escamilla Cadena, A. y Becerra Chávez, P. J. (2013), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa.
- Escamilla Cadena, A. y Cuna Pérez, E. (2014), *El presidencialismo mexicano ¿Qué ha cambiado?*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa.
- Espinoza Toledo, R. (2015), *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Nacional Electoral (INE), México.
- Esteve Pardo, J. (2013), *Ciencia y Derecho: La nueva división de poderes*, Ed. Fontamara, Madrid-México.
- Esteve Pardo, J. y Tejada Palacios, E. (2016), *Ciencia y Derecho: La nueva división de poderes*, 1a. ed., Madrid-México, Fontamara.
- Estrada Michel, Rafael (comp. y rev.) (2007), *La división del poder público. Temas constitucionales*, 1a. ed., México, Porrúa-Universidad Latina de América.
- Fernández Ruiz, J. (2008), *Poder Ejecutivo*, 1a. ed., México, Porrúa-UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México).
- Fernández Ruiz, J. (2003), *Poder Legislativo*, 1a. ed., México, Porrúa-UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México).
- Fernández Santillán, J. F. (2015), *La democracia como forma de gobierno*, México, INE (Instituto Nacional Electoral).
- Garzón Valdés, E. (2013), *Consenso, legitimidad y democracia*, 1a. ed., México, Fontamara.
- Gómez Díaz de León, C. (s/a), "Sistema Político y Formas de Gobierno", en *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria*, Tirant lo Blanch, México, D.F., pp. 29-48. Versión electrónica publicada en Repositorio Académico Digital de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), <http://eprints.uanl.mx/8760/1/Documento1.pdf>
- Hurtado, J. (2001), *El sistema presidencial mexicano, evolución y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara.

- Islas Montes, R. (2009), "Sobre el principio de legalidad", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XV, Montevideo, pp. 97-108. Versión electrónica <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/download/3864/3397>
- Linz, J. y Valenzuela. A. (1997), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparada*, Madrid, Alianza.
- Mainwaring, S. y Shugat, M. (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós.
- Merino, M. (2003), *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mora-Donatto, C. (2015), *Constitución, Congreso, legislación y control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección*, México, IJ-UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM)-Cámara de Diputados. LXII Legislatura. Versión electrónica disponible en la página web <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/pp.s/8/3976/9.pdf>
- Morales Canales, L. (2015), *Multiculturalismo y democracia*, México, INE (Instituto Nacional Electoral).
- Mosca, C. M. A. (1992), "Presidencialismo o parlamentarismo en Argentina", en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México (IJ-UNAM), México, pp. 431-439. Versión electrónica <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/899/24.pdf>
- Muro Ruiz, E. (2014) "El informe presidencial y la pregunta parlamentaria, un instrumento de control", en Uribe Arzate. Enrique y Flores Martínez, Alejandra (coords.), *Retos y desafíos para el Estado Constitucional en la Globalización*, Toluca, Estado de México, UAEMéx (Universidad Autónoma del Estado de México)-CODHEM (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México).
- Nohlen, D. (1999), *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- Instituto Federal Electoral (TEPJF-IFE), México. Versión electrónica <http://te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/sistgob.pdf>
- Olvera, A. J. (2015), *Ciudadanía y democracia*, México, INE (Instituto Nacional Electoral).
- Pérez Contreras, S. (2015), *La democracia participativa y deliberativa, su tutela como derecho*, IEEM (Instituto Electoral del Estado de México), Centro de Formación y Documentación Electoral, Toluca, Estado de México.
- Proyectotjc (blogdiario.com) (2017), "La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial (Arbós y Giner)" en *Teoría Jurídica Contemporánea*. Versión electrónica <http://proyectotjc.blogspot.es/1257106020/>
- Ruiz Rodríguez, V. (2014), *Democracia y derechos humanos en México, situación actual*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM).
- Santaolalla, F. (1990), *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Ed. Espasa Calpe.

- Sartori, G. (2016), *Ingeniería Constitucional Comparada*, trad. Roberto Reyes Mazzone, 4a. ed., Fondo de Cultura Económica, México.
- Sartori, G. (2001), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados con el posfacio La Transición de México, ¿Hacia dónde? (Una agenda para la reforma)*, 2a. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Schröder, P. (2004) Estrategias políticas, Fundación Friedrich Naumann / Organización de Estados Americanos (OEA), México. Versión electrónica <http://www.hacer.org/pdf/PS1.pdf>
- Serrano Migallón, F. (2006), *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, 1ª. ed., México, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México). Versión electrónica disponible en [http://www.derecho.unam.mx/direccioneditorial/assets/ej\\_33\\_serrano\\_migallon.pdf](http://www.derecho.unam.mx/direccioneditorial/assets/ej_33_serrano_migallon.pdf)
- Silva Rivera, M. P. (2016), *La democratización y el poder político del gobernador en la configuración de partidos del Estado de México (1999-2011)*, IEEM (Instituto Electoral del Estado de México), Centro de Formación y Documentación Electoral, Toluca, Estado de México.
- Silva-Herzog Márquez, J. J. (2015), *Esferas de la democracia*, México, INE (Instituto Nacional Electoral).
- Tomassini, L. (1992), “Estado, gobernabilidad y desarrollo”, en *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, Vol. 14, N° 1 y 2, pp. 23-61. Versión electrónica [http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/09/02\\_vol\\_14\\_1\\_2.pdf](http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/09/02_vol_14_1_2.pdf)
- Valadés, D. (2016), *Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos*, 2a. ed., El Colegio Nacional, México.
- Valadés, D (2005), *El gobierno de gabinete*, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Valadés, D. (2007), *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, El Colegio Nacional, México.
- Valdés, L. (2015), *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Nacional Electoral (INE), México.
- Valencia Escamilla, L. (2016), *La representación parlamentaria: un recorrido histórico por la teoría política*, Siglo XXI Editores, México.
- Valenzuela, A (1997), *El debate actual sobre el presidencialismo y el presidencialismo en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral.
- Yamamoto, H. (2007) *Instrumentos de control parlamentario Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*, Inter-Parliamentary Union, Suiza. Versión electrónica disponible en la página web <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf>
- Ziccardi, A. (coord.) (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México. Versión electrónica <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>

# **INTRODUCCIÓN**

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación constituye un estudio jurídico, a partir del cual se justifica la idoneidad de adoptar figuras propias del sistema parlamentario, con la finalidad de lograr el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho y de las instituciones jurídicas.

Si bien los tópicos a abordar hacen que se vislumbre como un estudio de tipo político respecto del sistema democrático nacional y de la efectividad del presidencialismo en México, la realidad es que también incluye conceptos de Derecho Público, particularmente cuando hablamos de una democracia deliberativa que pugna no sólo por un “gobierno del pueblo y para el pueblo”, sino por un gobierno que realmente represente los intereses de los ciudadanos pero que, también, estos ciudadanos se interesen en los problemas nacionales y sean parte de las soluciones; es decir, un espacio en donde el principio de División de Poderes sea una realidad y no, por el contrario, donde la relación entre los Poderes de la Unión, y particularmente entre el Ejecutivo y Legislativo, cada día sea más endeble, sobre todo porque el trabajo presidencial y legislativo ha pasado a un segundo término, y en cambio, se vislumbra como una lucha de poderes entre diferentes fracciones políticas.

Por ello este trabajo busca contribuir desde la base legal y doctrinaria a los procesos de reflexión y análisis de estos fenómenos jurídicos y políticos, donde se enfatice la importancia del análisis institucional por encima de coyunturas políticas, atendiendo a la necesaria consolidación de nuestra democracia y la conservación y fortaleza de las instituciones nacionales. Así, esta investigación parte de reconocer que resulta innegable que, después de décadas con un partido único –que empoderaba al presidente en turno al compartir la misma filiación política con diputados y senadores–, uno de los principales triunfos de la democracia mexicana fue la apertura hacia una pluralidad de partidos políticos, dando lugar a una efectiva libertad de elección de nuestros representantes; sin embargo, nuestros legisladores y el titular del Ejecutivo federal entraron a un juego de lucha por el poder, en el que, más allá de cumplir con su carácter de representante



ciudadano, su toma de decisiones obedeció a apoyar únicamente las propuestas de “mi partido” y rechazar aquellas que sean contrarias.

En este contexto, la comunicación entre Ejecutivo y Legislativo sufrió una transformación asimétrica, pasando de un ritual ceremonial que exaltaba la figura presidencial, a un acto prácticamente protocolario, cuya repercusión con fines de control pasa casi inadvertido a los ojos de la sociedad. Hecho que parte de la obligatoriedad que nuestro marco jurídico constitucional prevé, de que el Presidente de la República rinda un informe anual del estado en que guarda la Nación, además de regular la comparecencia de los secretarios de Estado y demás titulares de organismos públicos.

Aunque, en años anteriores, el informe del Presidente de la República acaparaba los medios de comunicación, éste no cumplía su cometido, al quedarse en el plano discursivo y retórico. Más aún, hoy en día, tras los cambios políticos que se han dado en México, favoreciendo la transición del poder, el reconocimiento, participación e inclusión de nuevos partidos políticos, pero sobre todo la pluralidad en el Congreso, podemos afirmar que el hecho de limitar la entrega del informe a un documento impreso, seguido de un mensaje a la nación ofrecido por el titular del Ejecutivo, le ha restado seriedad, además de tergiversar el objetivo de esta acción, que era la de generar un debate en el que los legisladores emitan argumentos y opiniones a favor y/o en contra de las políticas públicas aplicadas y, por ende, abrir un foro donde tengan cabida todas las voces de nuestros representantes.

En ese sentido, la figura de informe presidencial ha sido relegada, restando importancia a su verdadera trascendencia, que es el propiciar un diálogo que retroalimente el actuar público. Por otra parte, desde una perspectiva política, las comparecencias ante los legisladores de los funcionarios del Ejecutivo distan mucho de ser un auténtico ejercicio de interacción y debate, aun cuando sucedan en el pleno de alguna de las Cámaras, ya que se apuesta regularmente a preguntas dirigidas o a la estridencia exagerada, sin generar un diálogo constructivo que se consolide como un instrumento funcional de trascendencia pública.

Desde el punto de vista doctrinal, la llamada “tercera ola democrática” planteó el cuestionamiento sobre la idoneidad del presidencialismo o el parlamentarismo como régimen de gobierno y elemento medular en la consolidación de la democracia, particularmente en América Latina. Más aún, la efectividad del sistema presidencial mexicano ha sido objeto de análisis, cuestionamientos y críticas por parte de doctrinarios reconocidos por décadas.

Por otra parte, el año 2000 significó un parteaguas en la vida democrática de México, con la alternancia electoral del PRI al PAN, y la sucesión de 2012, cuando el PRI recuperó la Presidencia de la República, situaciones que son claro ejemplo del descontento ciudadano por la implementación de políticas públicas que no responden a sus necesidades reales; pero al mismo tiempo han servido de justificación para plantear reformas al marco normativo, en esa búsqueda de garantizar la democracia en nuestro país, tal y como ocurre con las candidaturas independientes o ciudadanas, las cuotas de género impuestas a los partidos políticos, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

Sin embargo, poco o nada se ha avanzado en el fortalecimiento del diálogo entre legisladores y el Ejecutivo federal, e incluso en algunos aspectos se ha tenido un retroceso, ejemplo de ello, como ya se señaló, es el Informe del Presidente de la República, que no ha cumplido el cometido de propiciar un debate en donde nuestros legisladores respalden, cuestionen o rechacen las decisiones tomadas por el titular del Ejecutivo, al tiempo de evidenciar las necesidades y exigencias más apremiantes de la población, lo cual pudiera coadyuvar en el diseño de políticas públicas realistas, convirtiéndose en un mero trámite administrativo.

Es por ello que, a través de este trabajo de investigación, se busca analizar la problemática que impera en la relación de poderes en el sistema presidencialista, así como su impacto en la consolidación democrática en México y, en consecuencia, justificar la implementación de figuras del parlamentarismo como mecanismo que fortalezca el ejercicio del poder público, como es el caso de la figura de sesión de control parlamentario.

Esta figura parlamentaria, cuya inclusión en nuestro sistema presidencialista se plantea como un medio para coordinar el debate de los diferentes actores políticos nacionales ante la representación popular reunida en el Congreso, coadyuvará a la rendición de cuentas, la evaluación y diseño de políticas públicas, así como la consolidación y salvaguarda de los principios de legalidad, control, gobernabilidad y Estado de Derecho de nuestro sistema democrático.

Así, esta investigación plantea la necesidad de fortalecer la idea de división de poderes, a partir del fortalecimiento de la relación existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, mediante las *sesiones de control parlamentario*. Para ello, la temática se desarrolla a lo largo de cuatro capítulos, que abarcan aspectos teóricos conceptuales, cuestiones de la realidad actual, así como análisis del marco constitucional.

El Capítulo Primero, denominado “La factibilidad de los sistemas de gobierno”, incluye conceptos básicos que serán retomados a lo largo del trabajo de investigación; inicia con el concepto de gobernabilidad, entendido como la factibilidad de establecer alianzas entre el Ejecutivo y los distintos órdenes de gobierno, a fin de beneficiar la actividad gubernamental y garantizar el bienestar social.

Asimismo, se expone la importancia del sistema de gobierno en la definición del ejercicio del poder, rubro en el que cobra relevancia el Principio de División de Poderes, como factor determinante para establecer una serie de pesos y contrapesos, elementos que nos sirven de apoyo para hacer una distinción entre parlamentarismo, presidencialismo y semi presidencialismo, no sólo como concepto, sino también en su contexto histórico.

De igual manera, se incluye un apartado sobre gobernabilidad democrática que viene a resumir la importancia de garantizar mediante la democracia la gobernabilidad de una nación.

Posteriormente, el Capítulo Segundo, que lleva por título “La racionalización de los sistemas presidenciales”, plantea la importancia del fortalecimiento de las instituciones políticas para garantizar el Estado de Derecho, sin olvidar que en Latinoamérica se tiene una gran influencia norteamericana y europea.

Si bien en México y Latinoamérica las bases de su gobierno se establecieron en torno a la figura de un presidente fuerte, con los años ésta se ha debilitado; tal y como se observó en la transición democrática del año 2000, que fue una denuncia ciudadana para una renovación política.

Sin embargo, resulta de suma importancia analizar que, si bien el sistema presidencial mexicano es copia del norteamericano, no se han tenido los mismos resultados. En el caso de México, el Presidente y el Congreso han estado en lucha constante para lograr el protagonismo, mientras que en el rubro democrático se han tenido avances en materia electoral, pero también de transparencia.

Es por ello que se plantea como alternativa para equilibrar el ejercicio del poder, un sistema intermedio que retome elementos parlamentarios que incentiven el diálogo y trabajo coordinado entre Ejecutivo y Legislativo.

Por otra parte, en el Capítulo Tercero, “El sistema presidencial actual: Retos y desafíos”, se abordan los orígenes del presidencialismo en México y cómo es que esta forma de gobierno ha evolucionado hasta nuestros días —incluyendo sus fortalezas y debilidades—; datos que nos servirán para entender al presidencialismo mexicano actual, así como su permanencia en Estados Unidos de Norteamérica, y su influencia en los países latinoamericanos.

Asimismo, resulta de suma importancia comprender el engrandecimiento de la figura presidencial que se dio con posterioridad a la Revolución Mexicana y el desarrollo de la democracia en nuestro país; lo anterior a efecto de comprender la forma en que se ha dado la transición política y, por ende, la alternancia del poder, a partir de un empoderamiento y posterior debilitamiento de la

figura presidencial. En ese contexto de pluralidad política e ideológica en el ejercicio del poder, se analiza de manera breve la dinámica sociopolítica que impera actualmente en la relación del Ejecutivo y el Legislativo, pero sobre todo en el sentir ciudadano. Es así como el Capítulo Tercero culmina reflexionando sobre la gobernabilidad, a fin de destacar el rol que deben jugar los nuevos actores políticos a fin de consolidar una auténtica democracia.

Por cuanto hace al Cuarto Capítulo, que se intitula “La sesión de control parlamentaria, una alternativa de control, racionalidad y reequilibrio para el sistema presidencial mexicano”, se destaca la *sesión de control parlamentario*, la cual debe entenderse como una figura de control político en los ámbitos legislativo, financiero, organizacional, administrativo y de investigación; de ahí que la inclusión de mecanismos de control parlamentario en el marco constitucional federal, vendría a fortalecer la relación existente entre el titular del Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión.

De igual manera, se exponen de manera breve las características mínimas para la operatividad de las *sesiones de control parlamentario* a fin de que la “oposición política” se posicione como un factor real de poder que cuestione, apoye, defienda o refute las decisiones presidenciales, con argumentos fundados y buscando ante todo el beneficio social; y no simplemente responda a intereses partidistas; dado que una figura presidencial empoderada sin un contrapeso político, representaría un retroceso al desarrollo democrático nacional. En ese contexto, se destaca la idoneidad y viabilidad de incluir en un sistema presidencialista, figuras de control como las que se aplican en el sistema parlamentario, como es la *sesión de control parlamentario*.

Donde la inclusión de una figura de control, pero al mismo tiempo de comunicación, respeto e interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo, coadyuve en el fortalecimiento del sistema presidencial mexicano, vislumbrando de igual manera los retos y exigencias que ello implica, desde el punto de vista jurídico-político, a fin de garantizar una gobernabilidad democrática dentro de la pluralidad política y la racionalización del poder que, a su vez, incida en la reestructuración de un equilibrio entre sus componentes.

En ese sentido, el control parlamentario dentro de un sistema presidencialista representaría un elemento innovador, toda vez que no sólo reforzará una de las atribuciones reconocidas por mandato constitucional a las Cámaras del Congreso de la Unión, sino que se instituirá como un mecanismo de peso y contrapeso específico entre dos entes públicos, mediante un canal de comunicación y retroalimentación que favorezca el intercambio de ideas, el debate y la crítica, en el escenario ideal que constituyen las mismas Cámaras.

De esta manera, se busca que la adición de la *sesión de control parlamentario* se consolide además como tendencia global de rediseño institucional marcado por la adopción de instituciones de origen parlamentario en un sistema de corte tradicional, pero que conservan la estructura básica del sistema donde se aplican, en nuestro caso, del sistema presidencial. Es decir, subsiste la estructura anterior, pero se le agregan variantes o instituciones parlamentarias de control político –puras o modificadas– que contribuyan al reequilibrio entre poderes y a la gobernabilidad democrática.

Como se observa, con esta investigación se busca no sólo reconocer el desarrollo democrático que nuestro país ha tenido en los últimos años, impulsando la participación ciudadana, pugnando por el respeto de los derechos políticos y respetando la decisión del pueblo ante la alternancia del poder; sino coadyuvar al proceso actual en que nos encontramos como país, cuya redefinición, a la luz de los recientes procesos electorales y políticos, necesita de mayores sustentos que den elementos para la toma de decisiones políticas y legislativas, las cuales deben continuar los esfuerzos por consolidar nuestro modelo democrático, que impulse la idea de gobernabilidad traducida en una resignificación de la esfera pública, en donde encuentren cabida las opiniones y puntos de vista de todos los actores políticos, académicos y ciudadanos, porque en pleno siglo XXI, los conceptos política, democracia y derecho no deben ser vistos como temas aislados; por el contrario, son factores que coadyuvan entre sí a mejorar la convivencia del hombre en su interacción como sociedad.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

**La factibilidad de los sistemas de gobierno**

## Capítulo Primero

### La factibilidad de los sistemas de gobierno

**SUMARIO:** 1.1. Los sistemas de gobierno como factor de gobernabilidad; 1.1.1. Los factores de gobernabilidad; 1.1.1.1. ¿Qué es la gobernabilidad?; 1.1.2. Los sistemas de gobierno como garantes de la democracia; 1.1.3. El sistema parlamentario europeo: un gobierno colegiado; 1.1.3.1. Marco histórico; 1.1.3.2. Características; 1.1.4. El sistema presidencial: el ejercicio supremo de un solo individuo; 1.1.4.1. Marco histórico; 1.1.4.2. Características; 1.1.5. Pluralidad de sistemas: el semi presidencialismo; 1.1.5.1. Marco histórico; 1.1.5.2. Características. 1.2. La gobernabilidad democrática; 1.2.1. Factores reales de la gobernabilidad democrática; 1.2.2. Los sistemas de gobierno; 1.2.3. La trascendencia del sistema electoral en la vida democrática; 1.2.4. El sistema político de un país.

Con el fin de realizar un primer acercamiento a los conceptos de gobernabilidad y democracia, así como a la conceptualización de los sistemas de gobierno más reconocidos, como presidencialismo, parlamentarismo y semi presidencialismo, este capítulo aborda ambas temáticas para aportar bases teóricas y conceptuales para comprender el fenómeno del control del poder y los mecanismos para materializarlo.

Es por ello que inicia a partir de la Teoría de Sistemas planteada por Ludwig von Bertalanffy (2004), en el sentido de que, si la funcionalidad de un “órgano” condiciona la subsistencia o colapso de todo un “organismo”, lo mismo ocurre con las sociedades modernas; dado que la falla en alguno de sus componentes –como pudiera ser la concentración del poder en un grupo político– puede restringir el desarrollo de los demás elementos y colapsar a la sociedad misma. Por lo que hablar de sistemas de gobierno significa analizar, ponderar y replantear los diferentes mecanismos de coordinación y determinación política de un Estado, en un espacio y tiempo determinados; de tal suerte que el papel que juega el equilibrio de poderes –teóricamente conocido como principio de división de poderes–, es un referente importante para equilibrar a las diferentes fuerzas políticas, tal y como lo refieren Carlos M. A. Mosca, Chaires Zaragoza, Diego Valadés, Espinoza Toledo y Ruiz Rodríguez.



En ese sentido, la gobernabilidad constituye un factor determinante para la consolidación de alianzas entre los distintos órdenes de gobierno –por conducto de sus actores políticos–, con el objetivo fundamental de fortalecer la actividad gubernamental y garantizar el bienestar social; pero sobre todo hacer de la democracia una constante en el ejercicio del poder, a fin de que gobernantes y gobernados puedan tener una participación mucho más activa en la toma de decisiones en pro de los derechos humanos, políticos y sociales. Para lo cual resulta importante analizar los planteamientos de autores como Anaya Huertas, Bobbio, Bonifaz, Camou, Gómez Díaz de León, Islas Montes, Nohlen, Pérez Contreras, Schröder, Silva Rivera, Tomassini, Ziccardi, entre otros.

Asimismo, se consideró relevante comenzar el presente trabajo de investigación explicando el concepto, las características, similitudes y diferencias existentes entre los sistemas de gobierno parlamentario, presidencial y semi presidencial; para lo cual se consultó a autores como Giovanni Sartori, Jorge Carpizo, Espinoza Toledo, Valencia Escamilla y Eraña Sánchez. Lo cual nos lleva a la conclusión de que estos tres sistemas cuentan con características positivas y negativas, mismas que deben ser ponderadas por cada uno de los países, en contraste con su realidad política, social, económica, cultural y, sobre todo, jurídica.

Como consecuencia el presente capítulo conjuga estas generalidades con la idea de gobernabilidad democrática, la cual se traduce en una defensa de los valores democráticos, la participación ciudadana y la responsabilidad política, con el objetivo de garantizar la gobernabilidad de una nación, sobre todo, la escucha de todas las voces para afrontar las necesidades más apremiantes de una sociedad.

Es así como, tratándose de la sesión de control como un medio de control en el ejercicio del poder, resulta de suma importancia entender que si bien nuestro país se ubica dentro de un sistema

presidencialista, ello no impide que se puedan adoptar figuras del parlamentarismo, en un proceso de fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho.

### 1.1. Los sistemas de gobierno como factor de gobernabilidad

En los últimos siglos, la evolución jurídica, política, económica, social y democrática de los países ha sido estudiada desde un enfoque sistémico, tal y como lo refiere Leticia Bonifaz Alfonzo, quien señala que “el sistema político [...] recibe condicionamientos de los sistemas económico y social” (2017, p. 27). En ese sentido, la *Teoría General de Sistemas* planteada por Ludwig von Bertalanffy (2004) a mediados del siglo XX, viene a ser de gran apoyo, cuando se tiene clara la idea de que, en el engranaje democrático de un país, la función o el papel de un “órgano” afecta o beneficia al sistema en su conjunto.

Bajo esa perspectiva, un *sistema de gobierno* es aquél que define la forma en que se establecerán los mecanismos de coordinación y determinación política de un Estado, en un espacio geográfico y tiempo determinado; motivo por el cual, a lo largo de la historia, hemos visto cómo han surgido diversos sistemas que han condicionado la división de poderes y el ejercicio del poder.

Sin embargo, la permanencia o no de determinado sistema de gobierno está supeditada a la efectividad y eficiencia con que se ejerce el poder, que es lo que se denomina *gobernabilidad*, concepto que en las sociedades democráticas está cobrando relevancia y que vale la pena analizar.

En el caso particular de América Latina, un análisis en torno a la factibilidad de sus sistemas de gobierno debe ser “abordado desde diversas perspectivas que representan, a su vez, una forma específica de argumentación condicionando, además, como es lógico, el tipo de conclusiones al que se llega” (Nohlen, 1999, p. 39).

### 1.1.1. Los factores de gobernabilidad

Plantear una definición de lo que es la *gobernabilidad* no es tarea sencilla; así lo han demostrado importantes doctrinarios contemporáneos, que han llegado a la conclusión de que, por tratarse de un atributo o cualidad de la forma de gobierno de un Estado, su significado puede abarcarse desde diferentes perspectivas, y por tanto se carece de una definición exacta. Al respecto, uno de los enfoques que nos darán un panorama sobre la *gobernabilidad* de un sistema específico, consiste en valorar la interacción que tiene el Estado con la sociedad civil, el sector privado, así como los distintos agentes sociales y económicos; en ese sentido, Luciano Tomassini señala que, a fin de garantizar la gobernabilidad, el Estado debe atender tres áreas prioritarias (1992, pp. 24 y 30):

- a) El buen funcionamiento de la maquinaria gubernamental (eficiencia, predictibilidad, honestidad, transparencia y responsabilidad).
- b) Las condiciones externas que coadyuvan a que el Estado pueda manejar a la sociedad en su conjunto.
- c) Los procesos de participación política y consensos necesarios para que el gobierno pueda cumplir con sus funciones básicas, tanto por parte de los partidos políticos, como de las diferentes formas de organización de la sociedad civil.

#### 1.1.1.1. ¿Qué es la gobernabilidad?

El concepto de *gobernabilidad* comúnmente se relaciona con la idea de *gobernanza*—forma o manera de gobernar—, como si fueran sinónimos, situación que dificulta la posibilidad de establecer un significado único, aunado a las diferentes acepciones que se le puedan dar de un idioma a otro. Al respecto, y con la finalidad de dilucidar el significado de dicho término, Luciano Tomassini (1992, p. 24) y Antonio Camou (2001, pp. 15-16), coinciden en comparar la acepción inglesa de *governance* con el término *gobernabilidad* latinoamericano, lo que lo lleva a concluir que el significado de este concepto está condicionado a la sociedad en particular a la que se aplique, dado que la acepción *gobernabilidad* “se refiere a la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad

civil, a la interacción que se da entre ambos segmentos, y por lo tanto a la legitimidad del primero de ellos: el gobierno" (1992, p. 25).

Sin embargo, para efectos de la administración pública, *governabilidad* es un indicador referente a "la presencia de coaliciones sólidas y duraderas, la efectividad de la actividad gubernamental y su capacidad de procesar los conflictos sociales sin recurrir a la violencia" (Anaya Huertas, 2014, p. 25).

Bajo esa perspectiva, las condiciones de gobernabilidad del Estado (Tomassini, 1992, pp. 52-58) se agrupan en 3 rubros:

- a) La relación del Ejecutivo con los demás poderes, así como la relación existente con la cultura política, la sociedad y la economía.
- b) La relación del Estado con otras estructuras de poder, por ejemplo, los gobiernos locales, el ejército, etcétera.
- c) Las relaciones del Estado con el sector privado, la sociedad civil y los sectores sociales.

En ese sentido, Xavier Arbós y Salvador Giner señalan que la *governabilidad* es entendida como "la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo" (Protectotjc, 2017: web).

### *1.1.2. Los sistemas de gobierno como garantes de la democracia*

El concepto de democracia es reciente; fue gracias a las revoluciones francesas de 1789 y 1848 que el ideal democrático comenzó a ser parte del ideario político de las naciones (Ruiz Rodríguez, 2014, p. 14).

Bajo esa perspectiva democrática, un *sistema de gobierno* define la directriz que deberá seguir el ejercicio del poder en una sociedad determinada, mismo que está condicionado por el desarrollo de la vida política que caracteriza a una nación; es por ello que para poder entender la relación existente entre un *sistema de gobierno* y la *governabilidad*, es importante conocer e identificar los elementos que le caracterizan o condicionan la organización de las sociedades democráticas contemporáneas del siglo XXI, y que se reflejan en las “relaciones e interacciones por medio de las cuales se tiene la capacidad de procesar y tomar las decisiones que afectan a una sociedad e imponerlas legítimamente [...] a los miembros del sistema” (Espinoza Toledo, 2015, p. 9).

En lo que respecta a la división de poderes (Valadés, 2016, p. 71), fueron Carlos Luis de Secondant, Montesquieu y John Locke quienes plantearon dicha idea durante los siglos XVII y XVIII, favoreciendo y justificando la transición de monarquía a parlamento.

Históricamente se ha visto que, en una democracia, la división de poderes juega un papel fundamental, ya que tiene como principal objetivo garantizar el equilibrio del ejercicio del poder y legitimar la relación existente entre ellos; sin embargo “no es total y absoluta, pues cada cual realiza también, en su esfera, algunos actos de naturaleza de otros órganos [...]. Hay no obstante especialización funcional de cada órgano, que sólo realiza los actos de su función y además tiene independencia orgánica” (Mosca, 1992, p. 434); y es que vale la pena recordar el origen de la *división de poderes* surgida en la Francia liberal del Siglo XVIII, a partir de la siguiente justificación (Chaires Zaragoza, 2003, p. 67):

...el *poder legislativo*, “que es aquel que tiene el derecho de dirigir la fuerza de la república”; el *poder ejecutivo*, “necesario [para que] exista un poder permanente que mire por la ejecución de las leyes vigentes” y, por último, [...] otro poder [...] neutral [...] “que contenga el poder de declarar la guerra y firmar la paz, de constituir ligas y alianzas y el de llevar a cabo negociaciones con las personas y comunidades ajenas a la república”.

Y es que, como bien lo señala Diego Valadés, “la formulación clásica de la división de poderes ha perdido su carácter dogmático original y se ha transformado de manera considerable en la actualidad, debido a que los regímenes contemporáneos se apoyan, más que en una división, en una repartición de funciones que debe ser equilibrada...” (2016, p. 73).

Por otra parte, es importante considerar que la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial debe ser considerada factor de origen para los sistemas de gobierno, dado que sirve para delimitar las funciones y atribuciones de cada uno de estos poderes. El Poder Judicial ejerce un poder políticamente neutro, por lo que la verdadera división de poderes se da entre el Legislativo y el Ejecutivo; por lo que a partir de ese criterio encontramos tres formas de organización del poder político: *parlamentarismo*, *presidencialismo* y *semi presidencialismo*, los dos primeros justificando la concentración del poder en un órgano o individuo, y el tercero –de reciente aparición–, que retoma elementos de los anteriores; pero todos con el mismo propósito de garantizar un Estado democrático. Sin embargo, autores como Maurice Duverger y Karl Loewenstein catalogan al *presidencialismo* como un sistema de división de poderes, mientras que el *parlamentarismo* se configura como un sistema de tipo colaborativo (Mosca, 1992, p. 433).

Es por ello que, para efectos del presente trabajo de investigación, se analizarán tres sistemas de gobierno: *parlamentario*, *presidencial* y *semi presidencial*.

### *1.1.3. El sistema parlamentario europeo: un gobierno colegiado*

Históricamente, el sistema parlamentario tiene su origen en los siglos XIII y XIV, en Inglaterra, “en donde aparecen por primera vez las libertades públicas, la separación de poderes y la elección de los gobernantes” (Espinoza Toledo, 2015, p. 17), y hoy en día se ha consolidado como un sistema de gobierno que ha fortalecido la relación existente entre la función parlamentaria y ejecutiva, configurándose como un régimen colaborativo en el ejercicio del poder.

Por su parte, Espinoza Toledo (2015, pp. 12-13) refiere que actualmente dicho sistema se caracteriza por la “división del Ejecutivo entre un jefe de Estado no electo y un jefe de gobierno nombrado por la mayoría parlamentaria, y un Parlamento organizado en dos cámaras, de las cuales una de ellas, la Cámara baja, dispone de atribuciones y facultades más amplias que la Cámara alta”, y los países representativos de este sistema, además de Inglaterra, son Italia, Alemania y España, los cuales comparten características comunes en torno a la organización del poder, independientemente de la denominación que le asigne cada uno. Sin embargo, para Valencia Escamilla (2016, p. 14) “la representación parlamentaria ya no constituye el único mecanismo de representación que los ciudadanos tienen para la canalización de sus demandas y así proteger sus intereses”.

### 1.1.3.1. Marco histórico

Para poder entender el origen y desarrollo del *sistema parlamentario*, es preciso retomar la evolución histórica del Parlamento Inglés, el cual surge en el seno del sistema aristocrático y monárquico del siglo XIII, en donde, a través de una serie de graduales transformaciones, se ha transitado de la monarquía absoluta a la monarquía limitada, y de ésta a la monarquía parlamentaria.

El primer impulso sucedió hace casi nueve siglos, con el surgimiento de la burguesía, que dio lugar al nacimiento del modelo democrático. Hay que recordar que, durante el siglo XV, en Europa aparecieron las denominadas *Asambleas de Estados*<sup>12</sup>, favoreciendo que la representación burguesa pasara del plano municipal al nacional, y consolidándose como el foro idóneo para debatir aspectos financieros, justificar las demandas reales y controlar la percepción de impuestos; sentando las bases del poder presupuestario y fiscal de los parlamentos modernos, así como el control político.

Dos siglos más tarde, apareció la figura del *Gabinete*, y con ella las facultades monárquicas se fueron limitando, dando lugar a la *monarquía parlamentaria*<sup>13</sup> donde, con independencia de la

<sup>12</sup> Las *Asambleas de Estados* adoptaron diferentes nombres en cada país, como, por ejemplo: Estados generales, Corte, Dieta, Parlamento, etcétera.

<sup>13</sup> En la *monarquía parlamentaria*, el rey funge como jefe de Estado y de gobierno, manteniendo todos los poderes no atribuidos a otras autoridades por la *Common Law*, las tradiciones o las leyes escritas; sin embargo, debe respetar la autonomía de los jueces y las prerrogativas de las cámaras en torno a cuestiones financieras, asuntos públicos, y las propuestas que el rey les somete.

permanencia de la realeza, el gobierno es dirigido, básicamente, por un *Gabinete* encabezado por un Primer Ministro que funge como contrapeso del poder real; modelo que logró su consolidación a principios del siglo XVIII y que permitió la transición de una *monarquía autocrática* a una *monarquía parlamentaria*, como actualmente se conoce.

### 1.1.3.2. Características

El sistema parlamentario se define como una “forma de gobierno representativa en la que el Parlamento participa en forma exclusiva en la dirección de los asuntos del Estado... [cuya] forma de gobierno y su permanencia dependen del consentimiento de la mayoría parlamentaria” (Espinoza Toledo, 2015, p. 15).

Bajo esa perspectiva, comprenden un Poder Ejecutivo –Jefe de Estado<sup>14</sup> y Jefe de Gobierno<sup>15</sup>–, un Poder Legislativo –el Parlamento integrado por la Cámara Alta o de los Lores y la Cámara Baja o de los Comunes–; sin embargo, el ejercicio del poder dentro del sistema parlamentario, a nivel global, tiene diversas variantes, de acuerdo al nivel de empoderamiento de alguno de los poderes, es así que tenemos al “modelo inglés, en el cual el Ejecutivo prevalece sobre el parlamento; [otro es] el modelo francés de la tercera y cuarta república, en el cual se gobierna por asamblea y finalmente tenemos el tercer modelo en el cual son los partidos los que controlan al gobierno” (Gómez Díaz de León, s/a, p. 44).

Sin embargo, como características comunes del sistema parlamentario, tenemos:

a) *División del Ejecutivo en jefe de estado y jefe de gobierno.*

Cuando se habla de parlamentarismo, el ejercicio del Poder Ejecutivo se divide en dos figuras: el jefe de Estado y el jefe de gobierno; el primero recibe el título de rey o presidente, en tanto

<sup>14</sup> El Jefe de Estado también recibe la denominación de monarca, rey o presidente.

<sup>15</sup> El Jefe de Gobierno es el primer ministro, canciller, presidente del gobierno, etcétera.



que el segundo se identifica con la denominación de primer ministro, canciller, presidente del Consejo de Ministros, etcétera.

*b) Responsabilidad del gobierno frente al Parlamento.*

En lo que respecta a la relación que guarda el Poder Ejecutivo con el Legislativo, éste también presenta una dualidad. Por una parte, el jefe de Estado carece de responsabilidad política, a diferencia del jefe de gobierno, que sí es políticamente responsable, toda vez que “El gabinete es presidido por uno de los ministros, de donde surge el primer ministro, jefe del gabinete, jefe de gobierno o presidente del gobierno” (Espinoza Toledo, 2015, p. 14).

*c) Derecho de disolución del Parlamento*

Si bien el ejercicio gubernamental corresponde al Poder Ejecutivo, y el alcance de sus facultades depende de la aprobación del Parlamento, es una de sus atribuciones el poder censurar al Legislativo y disolverlo. Históricamente esta figura tuvo dos finalidades, “solicitar al pueblo arbitrar un conflicto entre las dos Cámaras del Parlamento si una oposición permanente y fundada aparecía entre los Comunes y los Lores. La Cámara de los Comunes podría ser disuelta, pero los Lores acatarían la voluntad popular expresada por los nuevos Comunes..., [y por otra parte] permitió también al primer ministro y al gabinete presionar a su mayoría” (Espinoza Toledo, 2015, pp. 21-22).

*d) Confianza recíproca*

Se dice que el gabinete debe contar con la confianza del parlamento; y bajo ese argumento es que se justifica que éste pueda obligar al gabinete a renunciar dando un voto de desconfianza, al que se le denomina *moción de censura*.

De igual manera, el Ejecutivo puede disolver al parlamento y determinar la necesidad de convocar a elecciones generales para integrarlo nuevamente, facultad que se constituye como un contrapeso y factor de equilibrio entre ambos poderes.

*e) Control del gobierno y la administración*

En el sistema parlamentario se da una *supervisión mutua*, es decir, “el gobierno debe contar con la confianza del Parlamento, tanto en su gestión política como en su actividad concreta”

(Espinoza Toledo, 2015, pp. 24-25), y a falta de ésta, se puede ejercer la *moción de censura constructiva*.

En el siglo XXI, el Legislativo ejerce un control sobre la gestión gubernamental no sólo convocando a quienes representan al Ejecutivo a comparecer ante los miembros del Parlamento, sino también pueden ejercer esa facultad de control y vigilancia a través de los medios de comunicación.

f) *Voluntad del pueblo*

El sistema parlamentario busca que en los actos del Ejecutivo se vea reflejada la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento. Es por ello que, a fin de garantizar la representatividad del pueblo, los miembros del gabinete –ministros–, son designados de entre los mismos integrantes del Parlamento.

#### 1.1.4. *El sistema presidencial: el ejercicio supremo de un solo individuo*

El presidencialismo surge en el auge del liberalismo, en Estados Unidos de Norteamérica, durante el siglo XVIII, sustentado en “un presidente electo con base en el sufragio universal, un Congreso fuerte y un Poder Judicial autónomo” (Espinoza Toledo, 2015, p. 12), pues como ya se dijo, se ubica como el claro ejemplo de un sistema de separación de poderes.

Tras los movimientos de Independencia suscitados en América Latina, las naciones independientes, al promulgar sus respectivas Constituciones, replicaron dicho sistema como nueva forma de gobierno, pero adecuándolo a sus necesidades. De la misma manera, ha sido retomado por algunos países africanos<sup>16</sup> y asiáticos<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Entre los países africanos con un régimen presidencialista se encuentran: Angola, Benín, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Comores, Congo, Costa de Marfil, Djibouti, Eritrea, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenia, Liberia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Niger, Nigeria, República Centroafricana, Santo Tomé y Pr., Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Tanzania, Togo, Túnez, Uganda, Zambia, Zimbawe, etcétera (Cfr. Schröder, 2004, pp. 258-260).

<sup>17</sup> Entre los países asiáticos con sistema de gobierno de tipo parlamentario, están: Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Maldivas, Sri Lanka, Taiwán, etcétera. Cfr. Schröder, Peter, *op. cit.*, p. 260.

Actualmente el sistema presidencialista parte de la clásica división de poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial–, tanto orgánica como funcional; pero requiere de un trabajo colaborativo para poder cumplir con la eficacia del Estado que se traduce en *governabilidad*.

#### *1.1.4.1. Marco histórico*

Con la colonización europea de América, durante los siglos XVII y XVIII, así como el surgimiento de las trece colonias inglesas, y la posterior aparición de los Estados Unidos de América, nace el presidencialismo. Como parte de la tradición sajona, y siguiendo el esquema de la monarquía inglesa, la Constitución Norteamericana de 1787, consagró el sistema presidencial como forma de gobierno, el cual se caracterizaría por tener un Jefe de Estado que gobernaría por un tiempo determinado, y cuya designación se realizaría de forma democrática mediante elección popular; es decir, “La democracia estadounidense preservó las libertades individuales, la separación de poderes y la elección de gobernantes, pero hizo algunos cambios importantes: [...] sustituyó al rey por un presidente de la República electo con base en el sufragio universal, e introdujo el principio federalista” (Espinoza Toledo, 2015, p. 28).

La Constitución Norteamericana, al ser fruto de los acuerdos pactados por diferentes Estados, consagra el fundamento legal que dio origen al sistema presidencialista, basado en una estructura federalizada. Desde esa perspectiva, la figura del Senado representaría a los gobiernos estatales; la Cámara de Representantes, a la voluntad del pueblo; y la designación de autoridades se realizaría mediante el sufragio universal, directo o indirecto. (Espinoza Toledo, 2015, p. 29)

#### *1.1.4.2. Características*

De acuerdo a Giovanni Sartori, “...un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente): a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma

el gobierno que designa" (2016, p. 15); en ese sentido, podemos enumerar como características propias de este sistema de gobierno, las siguientes:

*a) Doble sistema de división de poderes.*

El sistema presidencial se caracteriza por tener, dentro de su estructura federalista "un Poder Ejecutivo monocéfalo –el presidente de la República– acompañado de un Congreso depositado en dos cámaras" (Espinoza Toledo, 2015, p. 13).

*b) Poder Ejecutivo unitario.*

El Poder Ejecutivo se encuentra depositado en una persona, a la que se le denomina presidente, el cual es al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.

*c) Elección popular.*

Tanto el titular del Ejecutivo –Presidente–, como los integrantes del Legislativo son electos de manera popular, lo que garantiza la representación del pueblo, ya que como bien lo señala Carlos M. A. Mosca, "...la elección [...] emana directa o indirectamente del pueblo, lo que le otorga un acentuado liderazgo político. Funcionalmente resume en su titular [...] las máximas jefaturas de Estado y de gobierno..." (1992, pp. 433-434).

*d) Autonomía en su integración.*

La integración de la estructura administrativa del gobierno –es decir, del Poder Ejecutivo– no depende del Legislativo; dado que es una prerrogativa del Presidente. Si bien, de acuerdo al contenido constitucional, en algunos casos se prevé la ratificación del cargo por parte del Congreso, su designación corresponde al presidente. Para Maurice Duverger, "el sistema presidencial se caracteriza por el principio de la separación de poderes, la elección del presidente a través del sufragio universal, el nombramiento y la remoción de los ministros por parte de aquél, y porque ellos no son responsables políticamente ante el parlamento" (Carpizo, 2007, p. 50).

De igual manera, el sistema presidencialista se caracteriza por que ni el presidente ni los secretarios de estado pueden pertenecer al Legislativo; situación que le permite al Presidente afiliarse a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

*e) Control y limitación de facultades.*

El hecho de que las decisiones del Ejecutivo se puedan tomar de manera independiente, no significa que se le dote de facultades amplias; a fin de evitar el abuso de poder, “El presidente tiene [...] diversos dispositivos de control que están en manos del Congreso, de la Suprema Corte de Justicia, de los estados y, entre otros, de los partidos y grupos privados” (Espinoza Toledo, 2015, p. 27).

En el caso particular de la relación que guarda el binomio Ejecutivo-Legislativo, el más claro ejemplo de control que ejerce el Poder Legislativo se observa en la fiscalización y las comparecencias por parte de los titulares de las diferentes Secretarías que forman parte del Ejecutivo.

*f) Independencia de funciones.*

En lo que respecta a la relación que guardan el Ejecutivo y el Legislativo, ambos poderes son independientes; es decir, tratándose de sus funciones y atribuciones, al Presidente le corresponde gobernar, en tanto que a las Cámaras les corresponde la tarea de legislar, aspectos que hacen imposible la destitución del presidente o la disolución del Congreso – como ocurre en el sistema parlamentario (Espinoza Toledo, 2015, pp. 27-28).

Sin embargo, existe cierto grado de interdependencia, ya que sus funciones se complementan, por lo que la negociación y el diálogo juegan un papel fundamental; como ejemplo, Ricardo Espinoza Toledo refiere que “el Legislativo puede frenar, modificar, e inclusive rechazar los proyectos del Ejecutivo. [...] El Congreso puede bloquear impunemente el programa de un presidente por más poderoso que éste sea” (2015, p. 37).

*g) Permanencia.*

Desde el punto de vista constitucional, la permanencia del Ejecutivo en el poder corresponde a los plazos señalados en el marco jurídico, sin embargo, se prevé la posibilidad de darlo por terminado de manera anticipada, siempre y cuando el propio Legislativo lleve a cabo el correspondiente juicio político.

A pesar de ello, Carlos M. A. Mosca considera que, con independencia de las disposiciones legales, la permanencia en el poder por parte del Presidente y quienes conforman su equipo no se puede interrumpir, ya que "Cuando el presidente logra ejercer un auténtico liderazgo político, su rol es hegemónico y [...] la ciudadanía lo identifica con el gobierno todo. [Por el contrario, si] su liderazgo se pierde [...], su reemplazo es prácticamente imposible, [ya que la figura del] juicio político... [constituye] un mecanismo de muy difícil operatividad." (1992, p. 434).

#### *1.1.5. Pluralidad de sistemas: el semi presidencialismo*

El semi presidencialismo surge a mediados del siglo XX, retomando elementos tanto del sistema parlamentario como del sistema presidencialista, bajo el nombre de la Quinta República Francesa, fundada en 1958 (Espinoza Toledo, 2015, p. 14).

En este sistema, la división de poderes tiene un grado mayor de complejidad, dado que Ejecutivo y Legislativo están al mismo tiempo separados y unidos; por lo que combinar los principios del sistema presidencial y parlamentario representa todo un desafío, ya que son dos sistemas aparentemente opuestos. Este sistema ha sido aplicado por países en los que existían amenazas para el funcionamiento estable de las instituciones parlamentarias. (Eraña Sánchez, 2013, pp. 10-11)

Este sistema nace como una reacción contra un *régimen de asamblea* que no es otra cosa que una "derivación desvirtuada del sistema parlamentario cuya característica central es el asambleísmo y la partidocracia, con partidos mal estructurados y un sistema de partidos polarizado e incapaz de construir mayorías coherentes, sólidas y durables" (Espinoza Toledo, 2015, pp. 51-52).

### *1.1.5.1. Marco histórico*

Tras una crisis institucional suscitada como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, surge el semi presidencialismo, en el año de 1958, con el objetivo de establecer un sistema de gobierno que permitiera instaurar la paz y evitar la polarización social (Espinoza Toledo, 2015, p. 43).

El contexto sociopolítico de la posguerra afectó la vida democrática y política, ya que los ciudadanos sentían que los partidos políticos no los representaban adecuadamente, además de que carecían de confianza y credibilidad; en ese escenario, establecer el modelo de la Cuarta República era sumamente peligroso, puesto que se trataba de un sistema extremadamente parlamentario y, por supuesto, de un gobierno dependiente de los partidos políticos. Así es como nace la Quinta República, con un sistema que “equilibra el peso de la Asamblea con un jefe de Estado independiente del parlamento, autónomo completamente” (Espinoza Toledo, 2015, p. 44).

Este nuevo sistema de gobierno vino a legitimar la figura del jefe de Estado, cargo que no es hereditario, sino únicamente simbólico, pero que además se apoya de una Cámara alta –equivalente a la de senadores, los cuales resultan electos en un proceso electoral– y una Cámara baja –que vendría a ser la de diputados–. Bajo esta premisa, la “Quinta República logra dotar a la estructura institucional de un Poder Ejecutivo fuerte, aunque bicéfalo, pero con un deliberado predominio del Presidente de la República”. (Sartori, 2016, p. 153)

### *1.1.5.2. Características*

El semi presidencialismo se configura como un sistema alterno al presidencial y al parlamentario; en donde el principio de división de poderes es mucho más complejo, dado que Ejecutivo y Legislativo están separados y unidos al mismo tiempo.

En cuanto a las características de este sistema de gobierno, Giovanni Sartori identifica algunas inherentes al Poder Ejecutivo: elección mediante sufragio universal, estructura dual, independencia respecto del Parlamento, etcétera (2016, pp. 153-157). En ese sentido, las características propias del sistema semi presidencial son las siguientes:

*a) Ejecutivo bicéfalo.*

Una de las principales características del semi presidencialismo consiste en que el Poder Ejecutivo se encuentra dividido en presidente de la República o jefe de estado, y primer ministro o jefe de gobierno, similar a lo que ocurre con el sistema parlamentario.<sup>18</sup>

*b) Elección directa.*

La designación del presidente de la República se da mediante la figura del sufragio universal directo; lo que le dota de legitimidad ante el pueblo para ejercer el cargo durante un período determinado. De la misma manera, los integrantes del Congreso son elegidos mediante voto directo.

*c) Balance en la toma de decisiones.*

La estructura dual del sistema presidencial permite tener un equilibrio de poder; ejemplo de ello es la conformación del Gabinete, en donde el presidente propone una terna, y el parlamento aprueba o rechaza las propuestas; de la misma manera, tratándose de iniciativas relevantes presentadas por el presidente, el Congreso deberá darles trámite a la mayor brevedad por lo que, en caso de demorarse y exceder los plazos que se tienen establecidos, se permite la disolución del Parlamento y la convocatoria a elecciones.

*d) Disolución del parlamento.*

El Parlamento no puede obstruir la función presidencial ni puede destituirlo; sin embargo, el presidente sí puede disolverlo; en ese sentido, el presidente goza de cierta supremacía, lo cual le facilita contar con la mayoría parlamentaria; por lo que para dicho fin, “el Presidente

---

<sup>18</sup> En cuanto al ejercicio del poder, el Poder Ejecutivo se encuentra compartido entre el Presidente y el Primer Ministro, estableciéndose una estructura dual de autoridad con los siguientes criterios: a) el presidente es independiente del parlamento, pero no se le permite gobernar solo pues su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno y b) el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente pero dependen directamente del parlamento, por este motivo están sujetos al voto de censura y al voto de confianza, por lo que requieren para su permanencia el apoyo de la mayoría parlamentaria.



disuelve el Parlamento con base en cálculos políticos, [...] no se puede instrumentar en cualquier momento ni bajo cualquier circunstancia; [...] sólo se hace cuando hay circunstancias políticas para conducir a una mayoría propia al parlamento o cuando [...] se trata de disminuir costos políticos a mediano plazo (Espinoza Toledo, 2015, p. 42).

*e) Atribuciones propias.*

En lo que respecta a las atribuciones que corresponden al Ejecutivo y al Legislativo, se tienen claramente diferenciados sus objetivos. Al respecto, se pueden señalar las siguientes funciones:

- i. El jefe de Estado garantiza el funcionamiento de las instituciones y se encarga de la política exterior y aspectos diplomáticos, así como de dirigir las fuerzas armadas.
- ii. El Primer Ministro atiende asuntos y temas políticos cotidianos, que no sean competencia del jefe de Estado.
- iii. El Congreso funge como contrapeso de la figura presidencial, dado que no depende del jefe de Estado en términos de su elección, ni el jefe de Estado depende del parlamento.

*f) Estabilidad en la figura del Presidente.*

La figura del Presidente de la República o jefe de Estado, de acuerdo a las características enunciadas anteriormente, le permiten ejercer un control político entre las instancias y autoridades que coadyuvan en el ejercicio de las funciones y atribuciones del Poder Ejecutivo y la mayoría parlamentaria; asimismo, posee mecanismos para exigir responsabilidad política fuera del período electoral, para fortalecer el ejercicio de la vida democrática en la designación de autoridades y representantes que forman parte del Ejecutivo y Legislativo.

## **1.2. La gobernabilidad democrática**

La democracia, entendida como el “gobierno del pueblo”, es definida por Salazar y Woldenberg, como “una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no sólo es objeto de gobierno, sino también el sujeto que gobierna [...], el pueblo es quien gobierna

y es soberano, dado que no existe ningún otro poder que éste por encima de su voluntad" (Silva Rivera, 2016, p. 18).

Por otra parte, en lo que respecta al término *governabilidad*, el Diccionario de la Real Academia Española lo define como "el arte o manera de gobernar" (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española [DRAE], 2017: web), motivo por el cual, las directrices que se apliquen con estricto apego a Derecho juegan un papel fundamental en la legitimación del cargo, ya que como bien lo señala Salvador Pérez Contreras, "la gobernabilidad se rige por principios y se regula por normas" (2015, p. 20), es decir, de acuerdo a lo referido por el autor citado, los valores determinarán la adecuada protección, respeto y defensa de los derechos humanos, en tanto que el marco jurídico será garante del Estado de Derecho y, por ende, favorecerá el desarrollo de la vida democrática de un país, que garantice (Pérez Contreras, 2015, p. 24):

...una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes respondan a los gobernados; una sociedad abierta entre gobernantes y gobernados, en donde el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa.

Lo que significa que cuando nos encontramos frente a una genuina democracia, el Estado en todo momento debe estar al servicio del ciudadano y con independencia de que exista una relación intrínseca entre el gobernante y el gobernado que garantice la gobernabilidad, el Estado tiene el deber superior de procurar la salvaguarda de los intereses del pueblo; es decir, el pueblo ejerce su soberanía al elegir a sus representantes (Pérez Contreras, 2015, p. 57).

En dicho proceso de democratización, Cansino considera importante prestar atención a cuatro indicadores: el grado de impredecibilidad que genera su implementación a nivel decisonal; las modificaciones institucionales que se implementen; la evidencia o no de acuerdos o negociaciones

entre los actores políticos del régimen dictatorial y del anti-régimen; y el nivel de pluralismo político permitido. (Silva Rivera, 2016, pp. 21-22)

### *1.2.1. Factores reales de la gobernabilidad democrática*

Retomando las ideas expuestas sobre *democracia* y *gobernabilidad*, desde un enfoque de la administración pública se deben “evaluar las estructuras y el funcionamiento de las instituciones con el propósito de que una sociedad se gobierne de manera más eficiente” (Pérez Contreras, 2015, p. 20), lo cual implica la participación conjunta de los sectores público, privado y social, en el sentido de que la ciudadanía tenga una participación más activa y propositiva. En ese sentido, los factores reales de gobernabilidad democrática son:

#### *a) Eficacia y eficiencia gubernamental.*

Se entiende como la “capacidad [de los sistemas políticos] para alcanzar objetivos prefijos al menor costo posible” (Camou, 2001, p. 18). En ese sentido, y desde un enfoque político, los gobiernos deben ejercer de manera eficaz y eficiente el poder, si es que pretenden conservarlo.

#### *b) Legitimidad.*

El binomio gobernabilidad-legitimidad se relaciona con el pensamiento político filosófico de Platón y Aristóteles, en el sentido de que las formas de gobierno son “producto del uso simultáneo de los dos criterios fundamentales de *quién gobierna* y *cómo gobierna*” (Bobbio, 2001, p. 34). Desde esa perspectiva, la gobernabilidad es sinónimo de “buen gobierno”.

#### *c) Legalidad en la dirección política.*

La legalidad condiciona la eficacia, validez y legitimidad del marco jurídico; sin embargo, no deben confundirse los términos legalidad y constitucionalidad, dado que el concepto de legalidad es mucho más amplio, ya que implica que tanto “las leyes como actos del Estado deben adecuarse al ordenamiento supremo” (Islas Montes, 2009, p. 103).

Cuando la legalidad se aplica al ejercicio del poder, marca la pauta para poner límites al actuar de los gobernantes –en mayor o menor grado–, en el sentido de que “[...] la vinculación del principio de legalidad a todos los poderes del Estado se da en diferentes niveles. Así, tiene una presencia mucho más fuerte en el Ejecutivo que en el Jurisdiccional y finalmente, una apenas deducible influencia en el Legislativo” (Islas Montes, 2009, p. 98).

*d) Representatividad ciudadana e inclusión política y social*

La participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales es considerada una forma de inclusión “incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas... [la cual] parece particularmente necesaria para otorgar eficacia a una acción social del Estado que suele estar confinada al ámbito de lo estatal y no de lo público” (Ziccardi, 2004, p. 10).

Así, en las sociedades democráticas, el voto es considerado sinónimo de representatividad; sin embargo “Las formas de representación que se sustentan en el voto no garantizan una intermediación efectiva y eficaz entre representante y representado, [...] por el contrario, suelen acrecentarse las distancias que existen entre ambos una vez pasado el periodo electoral” (Ziccardi, 2004, p. 10); de ahí que cobra especial relevancia contar con otros tipos de representación, por medio de actores sociales, políticos y civiles toda vez que, como parte esencial de la gobernabilidad, la inclusión de los diferentes actores sociales y políticos en la toma de decisiones, además de favorecer el pluralismo, coadyuva al fortalecimiento de la identidad.

### *1.2.2. Los sistemas de gobierno*

La idea del Estado visto como un sistema está relacionada con la *Teoría General de Sistemas* planteada por Ludwig von Bertalanffy a mediados del siglo XX, por lo que desde una perspectiva sociológica el Estado se vislumbra como un componente del sistema social. Hay que recordar que la perspectiva sistemática tiene su origen y justificación en la biología; sin embargo:

Hay facetas de las sociedades humanas que se prestan a consideraciones similares; no sólo cuestiones tan evidentes como la multiplicación de las poblaciones humanas, sino también las carreras armamentistas y los conflictos bélicos que, de acuerdo con Richardson y otros, son susceptibles de ser englobados en ecuaciones diferenciales parecidas a las usadas en ecología y que [...] proporcionan cierto grado de explicación y hasta de predicción. [...]

La sociología con sus campos anejos es en esencia el estudio de grupos o sistemas humanos, desde grupos reducidos como la familia [...], pasando por innumerables grados [...] hasta las mayores unidades como las naciones, los bloques de poder y las relaciones internacionales. (Von Bertalanffy, 2004, pp. 204-205).

De la misma manera, José Esteve Pardo, partiendo de la premisa de que Ciencia y Derecho guardan relación, y de que el Derecho es consecuencia del desarrollo del individuo como ente social, señala que la evolución social del hombre guarda cierta correlación y semejanza con la biología, por lo que de manera textual señala que “el mundo biológico no solo se caracteriza por su cumplimiento estricto de las leyes físicas, sino también por su capacidad de que sus estructuras lleven a cabo fenómenos físicos entre ellas y con el medio que las rodea” (2013, p. 213), evidenciando una influencia de la teoría de sistemas, en el sentido de que para entender el origen, mantenimiento y evolución de la sociedad y el gobierno, se debe evaluar la forma en que se interrelacionen sus factores reales de poder con la sociedad misma.

De acuerdo a las ideas expuestas por el sociólogo norteamericano Talcott Parsons, existe un “sistema global dividido en subsistemas caracterizados por las funciones esenciales que cada uno de ellos desempeña dentro del sistema social para el mantenimiento del orden, equilibrio y adecuado funcionamiento” (Gómez Díaz de León, s/a, p. 30); de esta forma, para poder ser catalogado como sistema social, se debe cumplir con cuatro funciones<sup>19</sup>: adaptación (*adaptation*), persecución de objetivos (*goal attainment*), integración (*integration*) y latencia (*patern-maintenance*).

<sup>19</sup> Al respecto, Carlos Gómez Díaz de León (s/a, pp. 30-31) señala que la *adaptation* implica la relación del sistema con el medio exterior; la *goal attainment* consiste en mover el sistema para alcanzar las metas planteadas; la *integration* se traduce en mantener la coherencia del sistema; y la *patern-maintenance*, es la motivación existente para alcanzar los objetivos.

Para poder entender al Estado desde un enfoque sistémico, es importante conceptualizar el sistema político, en ese sentido, David Easton y Gabriel Almond lo definen como un conjunto de interacciones que se suscitan entre agentes políticos, que de forma autoritaria imponen sus valores y principios; en tanto que Jean William Lapierre considera que los sistemas políticos implican proceso de decisión en torno a temas que competen a la sociedad en general; mientras que Maurice Duverger y Samuel Phillips Huntington lo conciben como un espacio de interacción entre los diferentes actores políticos (Gómez Díaz de León, s/a, p. 31).

En ese mismo sentido, Ricardo Espinoza Toledo define al sistema político como “la interacción del conjunto de instituciones y procesos políticos que dan paso a las decisiones [...]. Se compone de valores que orientan la acción política, de normas que guían el comportamiento, de colectividades que le dan sentido y de papeles específicos que los actores y grupos políticos cumplen (2015, p. 9).

En lo que respecta al análisis del Estado desde la perspectiva de la Teoría de Sistemas, David Easton expone un modelo teórico acorde a la teoría organicista, en la que señala que el Estado-Nación “se configura como un sistema complejo, dentro del cual los elementos que lo integran, considerados como grupos o como individuos, interactúan de manera muy intensa en función de ciertas pautas de comportamiento... [en] función de distribuir valores que la sociedad considera útiles como el dinero, la educación, el poder, etc.” (Gómez Díaz de León, s/a, p. 32). De esta manera, los elementos fundamentales del Estado –territorio, población y gobierno– se relacionan con el ejercicio del poder a través de la división de poderes, y condicionan las formas de Estado<sup>20</sup> y de gobierno<sup>21</sup> que se implementen para una sociedad y país determinado (Gómez Díaz de León, s/a, p. 40).

Al respecto vale la pena establecer una distinción entre formas de Estado, formas de gobierno y formas de organización político-administrativa. En lo que respecta a las formas de Estado, éstas

---

<sup>20</sup> Por formas de Estado se entiende la estructura de la organización política. Las formas más comunes son: unitario y federal.

<sup>21</sup> En lo que respecta a las formas de gobierno se refieren a cómo se distribuye el ejercicio del poder, por lo que en este rubro se encuentran el parlamentarismo, el presidencialismo y, recientemente, el semi presidencialismo.

dependen de las relaciones intrínsecas que se generen entre sus elementos, con fundamento en su marco constitucional; por otra parte, el sistema de gobierno depende de las características de los órganos del Estado, los poderes y la forma en que se desarrollan sus relaciones; y finalmente, las formas de organización política y administrativas se refieren a la estrategia que se aplica para distribuir y asignar diferentes funciones a las diferentes áreas que conforman el aparato gubernamental<sup>22</sup>, a fin de satisfacer las necesidades sociales (Gómez Díaz de León, s/a, p. 41).

### *1.2.3. La trascendencia del sistema electoral en la vida democrática*

En la actualidad, los gobiernos democráticos se constituyen como el “paradigma universal del sistema político moderno, que promueve los valores de igualdad, libertad, justicia y participación” (Gómez Díaz de León, s/a, p. 43); es por ello que los sistemas político-electorales juegan un papel fundamental en la consolidación de las democracias del siglo XXI, en donde el voto libre y directo permite a los ciudadanos elegir de manera personal quién los representará.

En ese sentido, la modificación de los sistemas políticos nace de la necesidad de pasar de un régimen a otro, a fin de consolidar una auténtica democracia (Nohlen, 1999, p. 35). El más claro ejemplo de la evolución política y democrática es la transición de una monarquía a un parlamentarismo, de un parlamentarismo a un presidencialismo, así como la propuesta de un sistema híbrido como es el semi presidencialismo.

Sin embargo, la influencia de los sistemas político-electorales en la vida democrática de un país va más allá del voto ciudadano, toda vez que quien resulte ganador en un proceso electoral, asumirá la representación de la voluntad ciudadana, sin que ello signifique que renuncie a la ideología del partido político que lo llevó al poder. Esta situación se evidencia aún más en la labor legislativa, en donde se forman grupos políticos al interior del Congreso, y bajo esa dinámica pueden frenar o aprobar reformas legales importantes, e incluso tirar iniciativas presentadas por el Ejecutivo, si es que éste es de un

---

<sup>22</sup> Dentro de las formas de organización político-administrativa, se encuentran la centralización, la descentralización y la desconcentración.

partido distinto al de la mayoría del Congreso; situaciones que indudablemente impactan en el desarrollo de un país, ya sea de manera positiva o negativa (Valdés, 2015, pp. 43-45).

Por otra parte, el desarrollo de los sistemas electorales a nivel internacional se da de manera acelerada, lo que ha dificultado la homologación de estudios respecto de las causas, efectos y consecuencias de esta serie de reformas en materia electoral; sin embargo, “Esta situación no sólo es consecuencia de la ‘tercera ola’ de democratización, en cuyo transcurso ha surgido un gran número de nuevos sistemas electorales. También en los países occidentales industrializados la cuestión del sistema electoral [...] se ha vuelto tan virulenta que en tres países (Nueva Zelanda, Italia y Japón) se realizaron reformas electorales fundamentales” (Nohlen, 1999, p. 59).

Y es que, para poder entender los contextos de transformación de los sistemas político-electorales, se debe tomar en cuenta las relaciones de poder y la forma en que interactúan los diferentes actores políticos, pues como bien lo señala Dieter Nohlen, “debe estudiarse el proceso de la constitución del sistema electoral en el contexto específico de cada transición” (Nohlen, 1999, p. 94).

#### *1.2.4. El sistema político de un país*

El marco constitucional de una nación constituye el referente fundamental para poder entender la organización política de un país, sin embargo, las situaciones históricas tienen un papel mucho más preponderante, dado que:

La realidad constitucional importa más que la misma constitución. [Ejemplo de ello es que] En numerosos países la realidad constitucional se encuentra muy alejada de la constitución: en parte el equilibrio dentro del sistema constitucional se ha desplazado, en parte fuerzas no contempladas en la constitución influyen en la política y la configuran desde afuera. (Schröder, 2004, p. 261)



En lo que respecta a los sistemas políticos vigentes en América Latina, es innegable la prevalencia que tiene el sistema presidencialista. Sin embargo, el presidencialismo latinoamericano es diferente al norteamericano; y de la misma manera, es que ese contexto histórico, social, económico y político ha condicionado que el parlamentarismo no haya fructificado en Latinoamérica, sobre todo si recordamos que todas esas naciones se caracterizan por haber nacido como naciones tras un movimiento libertario en contra de monarquías europeas, abanderando un ideario propio de la Ilustración europea.

Como se observa, las características propias de cada nación, pero sobre todo sus factores reales de poder, son los que determinan la viabilidad y/o prevalencia de cada sistema. En el caso particular de México, el artículo 40 constitucional (CPEUM, 2017; web), señala de manera textual:

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.

Estableciendo con ello un régimen presidencial, republicano, democrático y con una organización federal.

Sin embargo, atendiendo a sus factores reales, autores como Duverger y Linz consideran que no cumple con la esencia de la democracia y que, más bien, en México se observa un régimen autoritario; en tanto que autores como González Casanova creen que nuestro país cuenta con condiciones idóneas para su desarrollo democrático, entre éstas, un adecuado equilibrio de poderes (Gómez Díaz de León, s/a, p. 47).

En cuanto al régimen político mexicano, nuestra Constitución Política prevé de manera concreta la denominación, integración, duración en el cargo, requisitos, así como funciones y atribuciones del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial, de acuerdo con las siguientes disposiciones (CPEUM, 2017, web).

Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Juan Linz clasifica "al régimen político mexicano, [...] en el grupo de democracias en transición" (Gómez Díaz de León, s/a, p. 48), toda vez que, si bien se observan elementos inherentes a los actuales sistemas democráticos, también es cierto que existen ciertas deficiencias en temas como transparencia y rendición de cuentas, corrupción y protección de los derechos humanos.

Es por ello que México tiene el reto de reflexionar en torno a la verdadera operatividad de su sistema de gobierno –es decir, el presidencialismo–, y en su caso establecer una reestructuración y diseño integral que fortalezca la relación colaborativa que debiera existir entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, siendo importante reflexionar sobre la viabilidad de retomar elementos del semi presidencialismo que sirvan para fortalecer la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **La racionalización de los sistemas presidenciales**

## Capítulo Segundo

### La racionalización de los sistemas presidenciales

**SUMARIO:** 2.1. El nuevo sistema presidencial; 2.1.1. Tendencias actuales de renovación institucional; 2.1.2. El sistema presidencial renovado, alcances y perspectivas; 2.1.3. Prospectiva de la reforma del Estado. 2.2. Nuevos elementos del sistema presidencial; 2.2.1. La división de poderes desde la perspectiva del presidencialismo; 2.2.2. El presidencialismo del siglo XXI: nuevos actores sociales y políticos; 2.2.3. La parlamentarización del sistema presidencial; 2.3. Del control parlamentario al sistema presidencial, experiencias diversas; 2.3.1. El control político; 2.3.2. El control financiero; 2.3.3. El control funcional; 2.3.4. La comunicación entre poderes; 2.3.5. Presencia del Ejecutivo en el Legislativo; 2.3.6. Preguntas, interpelación y moción de censura; 2.3.7. Sesiones de control.

El presente Capítulo plantea una descripción y crítica del constitucionalismo en América Latina, y en particular del sistema presidencialista, a partir de sus orígenes y marcada influencia norteamericana y europea.

En ese sentido, autores como Juan Linz y Jorge Carpizo, resultan pieza clave para entender que los regímenes políticos han sido resultado de las luchas democráticas que se han suscitado a lo largo de la historia a través de guerras, permeando al marco jurídico de las naciones y que, en el caso de los países latinoamericanos –incluyendo a México–, han adoptado figuras que, si bien no correspondían a su realidad sociopolítica, se incorporaron a su contexto normativo.

Por lo que, si bien el anhelo de los países del Nuevo Mundo radicaba en la consolidación de ese equilibrio de poderes, como en algún momento lo plantearon los clásicos como Locke y Montesquieu, en la mayoría de los casos no se contextualizaron dichas aspiraciones a la realidad de cada país; ejemplo de ello es nuestro sistema presidencial, que a pesar de que normativamente retomó –e incluso replicó– las ideas norteamericanas, en la práctica se han tenido resultados diversos.

En el caso de México, el Presidente y el Congreso han estado en lucha constante para lograr el protagonismo, aportando ciertos avances en materia electoral, pero también de transparencia. Basta mencionar que durante los siglos XX y XXI, la figura presidencial ha pasado de un total empoderamiento a un debilitamiento que en el año 2000 hizo exigible una transición democrática y un llamado a la renovación política; misma que no se consolidó de la manera deseada, pasando por una aparente “recuperación” del poder en el año 2012, y el llamado a la “transformación democrática” en el 2018, que en realidad ha venido a empoderar nuevamente la figura presidencial al contar con un partido mayoritario en el Congreso que, sin dudarlo, apoya las propuestas del Presidente de la República.

De ahí la importancia de plantear como una alternativa factible, equilibrar el ejercicio del poder, mediante un sistema intermedio que retome elementos parlamentarios para incentivar el diálogo y trabajo coordinado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo –e incluso la política, tal y como lo propone Alonso Lujambio (1995)–.

Desde el punto de vista doctrinario y sociopolítico, es evidente que no se puede asumir una postura radical –a favor o en contra– del presidencialismo y parlamentarismo, dado que ambos sistemas cuentan con características y herramientas interesantes para la consolidación de un sistema democrático.

Es por ello que el semi presidencialismo aporta elementos que pueden coadyuvar al diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo; pero sobre todo, las sesiones de control parlamentario se vislumbran como el medio idóneo para generar un debate a nivel parlamentario donde tengan cabida todas las fuerzas políticas, sin importar si cuentan o no con una mayoría significativa, dado que el objetivo de este diálogo es una comunicación constante, permanente y objetiva sobre el actuar del Presidente y Secretarios de Estado, y las determinaciones de diputados y senadores.

## 2.1. El nuevo sistema presidencial

Para el neoconstitucionalismo, las instituciones políticas son factor fundamental para la consolidación del Estado de Derecho y la democracia de un país; es en ese sentido que su efectividad y estabilidad permitirán a nuestros gobernantes cumplir con sus funciones y atribuciones. Tal y como lo señala Juan Linz, en el sentido de que:

...la historia y las configuraciones específicas que adopta un tipo de régimen moldean las trayectorias políticas, condicionando el comportamiento de los actores [...] las instituciones políticas podían ser la causa del éxito o fracaso de las democracias [...] por ello señala la necesidad de retomar el enfoque institucional, que había quedado opacado por la importancia que los enfoques teóricos que lo precedieron otorgaban al individuo como tomador de decisiones... (Cortez Salinas & Salazar, jul./dic. 2013, pp. 95 y 96)

Por otra parte, vale la pena recordar que el constitucionalismo latinoamericano es resultado de la influencia estadounidense –en lo que respecta a la parte orgánica–, española –en la integración de la parte dogmática– y francesa –respecto de los conceptos de soberanía nacional, garantías, reformas constitucionales, régimen electoral, etcétera– (Carpizo, J., ene./abr. 2006, p. 70); por lo que las ideas de parlamentarismo y presidencialismo también son resultado de la influencia europea, tal y como ocurrió con la mayoría de los países de América que estructuraron su forma de gobierno en torno a la figura de “...un presidente muy fuerte o fuerte a secas, pero controlado por el congreso; [en tanto que] otros fortalecieron al Poder Legislativo como el centro del poder, aunque posteriormente la primera corriente haya prevalecido.” (Carpizo, J., ene./abr. 2006, p. 70)

Indudablemente la vida democrática de América Latina ha venido sufriendo una serie de transformaciones; ejemplo de ello es la transición democrática que se ha suscitado en los últimos años, abriendo las puertas a partidos de oposición a aquel que por años había ostentado el ejercicio del poder; lo cual evidencia la necesidad de analizar la relación derecho-realidad a fin de comprender la correlación existente entre poderes constitucionales y poderes de hecho, para determinar en qué

medida, el sistema político y constitucional hacen exigibles transformaciones de fondo, sobre todo en materia política institucional.

Es así que en este nuevo siglo XXI, es necesario evaluar la realidad política y social, para generar una prospectiva de los regímenes, sistemas y figuras jurídicas que se encuentran vigentes dentro del conglomerado social; tal y como lo evidencian los postulados a favor y en contra de los sistemas de gobierno presidencialista, parlamentario y, recientemente, semi presidencialista. Un debate aún inacabado, pero que requiere realizarse en aras de mejorar las condiciones democráticas de países como el nuestro.

### *2.1.1. Tendencias actuales de renovación institucional*

Desde un enfoque político, es innegable que la transición democrática ocurrida en el año 2000 fue motivada por las grandes expectativas puestas en un partido diferente al PRI (Partido Revolucionario Institucional), en el sentido de que éste tuviera la “capacidad y determinación para resolver problemas como la corrupción y el crimen” (Gómez Vilchis, R. R., ene./abr. 2013, p. 146); sin embargo, la ciudadanía terminó por sentirse decepcionada, lo que doce años después permitió el regreso del PRI al poder, y el inicio de una pluralidad más contradictoria, pragmática e incluso personalista, carente de principios ideológicos, altamente polarizada.

Este contexto sociopolítico evidencia que la inconformidad ciudadana ha impactado en la transición de los partidos políticos, siendo el principal indicador para poder entender la evolución de la democracia mexicana, pero al mismo tiempo su fragilidad; y es que en este aspecto “Muchos mexicanos no entienden completamente qué significa tener una democracia, y que un sistema político democrático no resuelve todos los problemas de políticas públicas... [lo cual] demuestra que toma tiempo para los ciudadanos tener confianza en un modelo nuevo de política y apoyar a este modelo de manera consistente no ocurre de la noche a la mañana...” (Gómez Vilchis, R. R., ene./abr. 2013, p. 148).

En ese sentido, actualmente se hace necesario evaluar los pros y contras del sistema presidencialista en México, a la luz de una tendencia que resalta los beneficios de algunas figuras parlamentarias, además de manifestar la necesidad de establecer límites y controles que resulten mucho más efectivos, dando lugar a un sistema híbrido: el semi presidencialismo.

Autores como Salvador Valencia Carmona refieren que las elecciones federales del año 2000 marcaron el ocaso de la figura del presidencialismo, surgida como consecuencia del movimiento revolucionario de 1910 (enero-junio 2003, p. 180).

Sin embargo, el presidencialismo no puede ser catalogado de bueno o malo a partir de los resultados electorales del año 2000, sino por su aporte y el impacto social y político que tuvo a lo largo del siglo XX; en ese sentido, podemos señalar que, entre los principales aciertos del presidencialismo están el haber fungido como garante de la continuidad institucional y la paz pública; sin embargo, de la misma manera, se evidencia que la permanencia de un mismo partido en el poder significó, para muchos, un régimen autoritario que favoreció una etapa de transición (Valencia C., S., enero-junio 2003, p. 160); aspectos que indudablemente han impactado en nuestra Carta Magna, pero también implican que social y políticamente se generen acuerdos y consensos entre gobernantes, legisladores, partidos y demás actores políticos, con la finalidad de garantizar el “equilibrio de los poderes públicos; mayor control sobre el Poder Ejecutivo; impulso al Poder Legislativo y a la carrera parlamentaria; control más estricto del gasto público; un Poder Judicial más vigoroso que descansa en una efectiva justicia constitucional; un sistema de derechos humanos más efectivo e integral; fortalecimiento del federalismo y renovación municipal” (Valencia C., S., enero-junio 2003, p. 166).

### *2.1.2. El sistema presidencial renovado, alcances y perspectivas*

El sistema presidencial mexicano es copia del sistema estadounidense (Valadés, D., ene/abr. 2011, pp. 285, 287), pero con ciertas diferencias que con el paso del tiempo se han acentuado. Fue en la



Constitución de 1824 donde se adoptó por primera vez el régimen presidencialista bajo un modelo de federalismo.

En ese sentido, a lo largo de la historia la figura del Presidente y del Congreso han estado en una constante lucha por el protagonismo político; sin embargo, el poder Legislativo casi siempre ha quedado relegado a un segundo plano, siendo el principal protagonista el Presidente. Al respecto, Diego Valadés (ene/abr. 2011, pp. 285, 287), realiza un trabajo de derecho comparado entre la figura del presidencialismo mexicano y estadounidense, concluyendo que:

...hubo una semejanza relevante: el artículo II, sección 1 de la Constitución de Estados Unidos establece que el Poder Ejecutivo queda depositado en el presidente; la norma suprema mexicana también incluyó esa disposición y la ha conservado hasta el presente. Sin embargo, a diferencia del caso estadounidense, el artículo 80 constitucional ha auspiciado una fuerte concentración del poder, [...] presente en los [...] casos de dictadura a lo largo del siglo XIX y en las modalidades autoritarias con las que se ejerció el poder presidencial durante el siglo XX. [...] En lo que atañe a la forma de elegir al presidente, la Constitución de Filadelfia establecía que en cada estado los ciudadanos designarían un número de electores equivalente a la suma de diputados y de senadores que ese estado tuviera ante el Congreso federal. En cambio, la de México, de 1824, depositaba en cada uno de los congresos locales la facultad de nominar a dos personas [...] y del total de los así postulados, la Cámara de Diputados haría el cómputo, y declarararía electo al que hubiera tenido el mayor número de votos de los congresos locales. [...]. Mediante ese sistema la Constitución depositó un enorme poder en las oligarquías locales [...]. Los constituyentes de Filadelfia optaron por un sistema electoral diferenciado en el caso del Congreso y del presidente. [...] el Constituyente mexicano de 1824 [...] aplicó [...] una mecánica electoral similar [...] Las semejanzas desaparecieron cuando el sistema constitucional mexicano adoptó el mecanismo plebiscitario puesto en práctica por Luis Napoleón Bonaparte en 1851, con fundamento en la Constitución francesa de 1848. El modelo bonapartista acentuó el carácter personalista del poder presidencial y significó un giro radical con relación al modelo de Filadelfia. A partir de entonces, los sistemas presidenciales latinoamericanos siguieron la orientación bonapartista [...]

Todos estos elementos influyeron en el diseño de la Constitución de 1917, en la cual se reestructuraron las funciones que le competen al Congreso y al Presidente de la República, incluyendo lo correspondiente a la designación de funcionarios de manera unilateral, facultad que fue reformada en 1994 respecto del:

...nombramiento del Procurador General de la República requiere la ratificación del Senado..., [respetando en todo momento el hecho de que] El presidente de México dispone de una triple estructura de mando administrativo y político: los secretarios de Estado, los titulares de los grandes organismos estatales, y un influyente grupo de funcionarios que operan cerca del presidente... [Asimismo] Para contrarrestar la discrecionalidad presidencial, se ha propendido a establecer órganos constitucionales dotados de autonomía administrativa, cuyos titulares son propuestos por el presidente y ratificados por alguna de las cámaras del Congreso; [...], por ejemplo, en el caso de los órganos electorales... (Valadés, D., ene/abr. 2011, p. 289-292)

A lo largo del tiempo también hemos sido testigos de que la concentración del poder en la figura del Presidente ha generado desconfianza entre la ciudadanía; pero también han politizado la figura presidencial, al grado de que las fallas de los Secretarios de Despacho y/o sus colaboradores, sean entendidas como responsabilidad total del titular del Ejecutivo, volviéndolo blanco de las críticas de los partidos políticos de oposición, así como de los medios de comunicación y de la sociedad misma.

Como se observa, el sistema presidencialista ha sido considerado, por siglos, el más viable para nuestro país; sin embargo, vale la pena cuestionarnos sobre si las características del mismo cumplen con los requerimientos de la sociedad mexicana contemporánea. Al respecto, Valencia Carmona (enero-junio 2003, p. 172) refiere que:

...en diferentes estratos de la sociedad, en los partidos políticos y en el propio gobierno [...], existe el convencimiento generalizado de renovar a fondo el Poder Ejecutivo para enfrentar los nuevos tiempos, esta renovación del Poder Ejecutivo implicaría superar por obsoletos algunos de los rasgos autoritarios que aún conserva, fortalecer simultáneamente los mecanismos genuinamente

democráticos que están en la Constitución [...]. Un país como el nuestro, con tantas carencias y con tan complejos problemas, demanda un Ejecutivo fuerte...

Y siguiendo en ese tenor, Salvador Carmona Valencia (enero-junio 2003, p. 173) numera como puntos a considerar en la nueva forma de conceptualización y funcionamiento del Ejecutivo, los siguientes:

...ejercicio más ponderado de las vastas y poderosas facultades presidenciales, tanto por la responsabilidad de su titular como por la intervención de los demás poderes públicos; robustecer los mecanismos de comunicación de los funcionarios del Ejecutivo hacia el Legislativo, así como conceder mayores atribuciones y facilidades a las comisiones de investigación de las cámaras; respeto pleno a los mecanismos de frenos y contrapesos que existen entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; iniciativas constitucionales y legislativas del Ejecutivo en que se consulte a los sectores involucrados, a los partidos y a la propia opinión pública; en fin, grandes decisiones nacionales compartidas, no unilaterales, incompatibles con un país que ya es otro.

El objetivo primordial es garantizar la gobernabilidad, que abarque no sólo las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino también que fortalezcan el sistema electoral, promuevan la transparencia y la rendición de cuentas, que incentiven la consolidación de la cultura democrática en México.

En lo que respecta a la operatividad del sistema presidencialista, de acuerdo a los razonamientos vertidos por Diego Valadés (ene/abr. 2011, p. 304):

En la etapa actual resulta crucial racionalizar el sistema presidencial, introduciendo instituciones de origen parlamentario que auspicien una familiaridad creciente de la sociedad y de sus dirigentes políticos con las diversas modalidades de responsabilidad política. Se dispondría así de instrumentos complementarios de las libertades públicas ya existentes para cambiar los patrones culturales jurídicos y políticos del país...

En ese sentido, el fortalecimiento de la relación existente entre el Congreso y el Gobierno implicaría:

1. Restablecer la figura del Consejo de Ministros, con facultades expresas en la Constitución.
2. Asignar a uno de los ministros la función de coordinador o jefe del gabinete.
3. Mantener la facultad presidencial de designar y remover a los ministros, pero en el primer caso con la expresión de confianza del Senado [...].
4. Facultar al Senado para formular una expresión de reprobación con relación a alguno de los ministros o a la totalidad del ministerio, aun cuando no tenga un efecto vinculante para el presidente.
5. Obligar a que los ministros comparezcan de manera periódica y alternativa ante cada una de las cámaras [...].
6. Someter el programa de gobierno a la aprobación del Congreso.
7. Reformar el poder político en los estados de la Federación en la misma dirección que se haga con los órganos federales.
8. Recuperar la respetabilidad de los partidos [...]. (Valadés, D., ene/abr. 2011, p. 306)

De lo expuesto en líneas anteriores, resulta evidente que la relación Ejecutivo-Legislativo busca fortalecer el desarrollo democrático de nación; es decir, es el escenario idóneo para propiciar un diálogo auténtico que permita una apertura hacia las propuestas de diferentes actores políticos, pero al mismo tiempo coadyuve en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas, acordes a la realidad actual.

### *2.1.3. Prospectiva de la reforma del Estado*

Para Alonso Lujambio (1995, p. 104), una adecuada reforma institucional puede significar la estabilidad de la democracia instaurada en el sistema presidencialista; pero ello sólo será posible equilibrando el poder del presidente, la legislatura y los partidos políticos.

Ahora bien, en lo que respecta al futuro del régimen presidencialista mexicano, Diego Valadés (ene/abr. 2011, p. 409) considera que su éxito dependerá de la medida en que "...permita articular

los términos de una democracia consolidada y [...] ofrezca posibilidades de reequilibrar las relaciones de poder en México”.

En ese orden de ideas se pueden presentar dos escenarios: la crítica del régimen presidencialista, o bien, la aprobación total de dicho sistema.

En el primer escenario, atendiendo a la desaprobación que el sistema presidencialista ha tenido en los últimos años, se justifica como necesario migrar hacia un régimen de gobierno parlamentario, lo cual traería las siguientes ventajas:

a) [...] flexibilidad, ya que se trata de un modelo diseñado para la cooperación política; b) [...] soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo; c) [...] no se produce la parálisis del Legislativo, ni los impasse entre los poderes (deadlock); d) fortalece el sistema de partidos y los juegos de suma positiva; e) genera legitimidad y estabilidad política. (Cárdenas Gracia, J., 1994 y 1996, citado por Valencia Carmona, S., enero-junio 2003, p. 174)

Por otra parte, los que están a favor de un régimen presidencialista, argumentan que:

a) el presidencialismo es más democrático, en virtud de que existe un compromiso directo del Ejecutivo con el pueblo, antes que con una fracción parlamentaria de la clase política; b) produce gobiernos mucho más estables, ya que no se presenta la falta de continuidad del Ejecutivo por crisis ministeriales recurrentes, derivadas de un sistema de partidos fragmentado, c) la tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo que a veces provoca este régimen es en el fondo positiva en tanto que constituye una garantía de control del poder concentrado; d) consecuentemente, la existencia de poderes independientes, iguales y fuertes, induce a los agentes políticos a la negociación y a la corresponsabilidad; e) puede contribuir también a la formación de partidos políticos fuertes y disciplinados, como ocurre con varios países de régimen presidencial, así como su marcado carácter nacional posee un potencial oligárquico contra las influencias locales. (Carmona Valencia, S., enero-junio 2003, p. 175)

Es por ello que, para encontrar soluciones intermedias entre ambos regímenes, autores como Dieter Nollen, Mario Fernández, José María Serna de la Garza, Arturo Valenzuela, Pedro Aguilar, Javier Hurtado, entre otros, han propuesto:

a) introducir la figura del primer ministro, que asumiría una función de enlace y negociación con el Legislativo y los partidos, así como la coordinación del gabinete para proteger al presidente, de tal manera que éste pudiera cumplir sus funciones de jefe de Estado y estar en posibilidades de fomentar consensos para la consolidación democrática; b) rediseñar [...] la estructura del Ejecutivo, creando un "ministro coordinador", quien recibiría atribuciones especiales relativas a la administración general del país, y un "consejo de ministros", que sería consultado por aquél y por el propio presidente de la República, quien previamente se comprometería con el Legislativo en un programa de trabajo común, c) aprovechar e intensificar los matices parlamentarios que existen por lo regular en las Constituciones latinoamericanas (aprobación de los miembros del gabinete por el Legislativo; censura parlamentaria; cuestión de confianza del gobierno hacia el Legislativo; refrendo; informes de ministros), para establecer "puentes de colaboración" entre el Ejecutivo y el Legislativo; d) permitir la reelección del presidente por un periodo de cuatro años, y la reelección sin límite de los parlamentarios, para fortalecer al primero y facilitar la carrera parlamentaria; e) establecer la disolución del congreso, que sería unicameral, por una sola vez durante el periodo presidencial, siempre y cuando haya elecciones comunes y no intermedias; f) se concedería el servicio simultáneo en el Ejecutivo y en el Legislativo para ministros o diputados que cumplan funciones de gobierno, y el congreso podría relevar de sus funciones hasta a tres ministros." (Carmona Valencia, S., enero-junio 2003, pp. 175-176)

Asimismo, Sartori propuso instaurar un presidencialismo alternativo o intermitente, el cual básicamente:

Descansa el sistema en 'dos motores' cuyas máquinas no se encienden simultánea, sino sucesivamente; en una primera etapa (de cuatro a cinco años), los dos primeros gobiernos funcionarían según las reglas del régimen parlamentario normal, el presidente guardaría una 'legitimidad reservada', cercana al papel simbólico de jefe de Estado; si el gobierno parlamentario fracasa, se abre la segunda etapa, se enciende el segundo motor, un 'fuerte mecanismo presidencial'

por el resto del periodo de la legislatura, en el cual el presidente es también jefe de gobierno, nombra o destituye a discreción a sus miembros del gabinete, y no está sujeto a voto de confianza ni puede ser destituido por el Parlamento; para que las dos etapas operen, se elige al presidente directa o indirectamente por una mayoría absoluta del voto popular, su periodo coincide con la duración del Parlamento, y puede ser reelegido sin límite alguno. (citado por Carmona Valencia, S., enero-junio 2003, p. 176)

## **2.2. Nuevos elementos del sistema presidencial**

Tanto el presidencialismo como el parlamentarismo tienen características e instituciones políticas peculiares; sin embargo, como se mencionó en líneas anteriores, no existe un auténtico régimen puro, ya que en mayor o menor medida se han visto influenciados de manera recíproca. De igual manera, es innegable que, como lo refiere Juan Linz, "...no todos los presidencialismos son iguales, [...] son producto del contexto histórico, político y cultural de cada país, pero al mismo tiempo estas configuraciones generan efectos diferenciados en otros elementos como el sistema de partidos o la forma de hacer política" (Juan Linz citado por Cortez, J. & Salazar, G., jul./dic. 2013, p. 98).

En ese sentido, se considera necesario implementar reformas constitucionales que adopten figuras propias del sistema parlamentario dentro de un régimen presidencialista, ya que ello permitirá frenar el autoritarismo y, en consecuencia, garantizar un adecuado equilibrio en el ejercicio del poder, lo que viene a consolidar el respeto al principio de división de poderes, así como el principio de legalidad y constitucionalidad.

### *2.2.1. La división de poderes desde la perspectiva del presidencialismo*

El tema de la división de poderes es aplicable tanto para un sistema de tradición jurídica sajona como francesa o latina; en ese sentido, vale la pena retomar los conceptos planteados al respecto por sus dos principales exponentes: John Locke y Montesquieu.

Locke, en su obra *El ensayo sobre el gobierno civil* (1689), plantea que en estado natural el hombre ejerce dos tipos de poderes: defensa y castigo; pero cuando la sociedad se organiza desde una perspectiva política:

...el individuo renuncia a tales poderes para transferirlos al estado, ...[que] como producto social tiene dos poderes básicos: el Poder Legislativo, que regula cómo las fuerzas de un Estado deben ser empleadas para la conservación de la sociedad y de sus miembros, y el Poder Ejecutivo, que aplica las leyes, asume la prerrogativa discrecional de proteger intereses privados y públicos, así como también la función jurisdiccional... [aunque también] considera la existencia de un tercer poder: el Federativo que tiene por misión las relaciones exteriores, hacer la guerra y la paz, alianzas, tratados y las demás funciones diplomáticas... (citado por Villanueva Gómez, L. E., 2014, p. 153)

A partir de esta forma de entender la división de poderes, el Legislativo se concibe como el poder fundamental que da sustento al marco legal y, por ende, al funcionamiento del Estado mismo; en tanto que el Poder Ejecutivo queda supeditado a ese marco jurídico.

En lo que respecta a la tradición jurídica francesa, Montesquieu plantea una teoría sistemática de la separación de poderes, en su obra *El espíritu de las leyes* (1748), señala que el hombre por naturaleza tiende a abusar del poder, en tanto no tenga límites, para lo cual encuentra justificación la división de poderes, ya que “Todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás” (citado por Villanueva Gómez, L. E., 2014, p. 155); asimismo, para efecto de explicar la división en el ejercicio del poder, señala que hay tres clases de potestades: legislativa, ejecutiva y judicial, las cuales no deben estar depositadas en una misma persona o grupo, a fin de salvaguardar los derechos del hombre. A diferencia del sistema sajón, en éste se da una preeminencia del Ejecutivo, respecto de los otros poderes.

Ahora bien, de acuerdo a Hermann Finer, hablar de división de poderes en las democracias modernas, implica un análisis de la realidad social, de lo cual se desprende que “Las condiciones actuales requieren una concentración de poder... [atendiendo a las necesidades] estatales [...] para



lograr una mayor eficacia.” (citado por Villanueva Gómez, L. E., 2014, p. 160); ello con independencia de la influencia de los partidos políticos.

Por otra parte, vale la pena señalar que, para el nuevo modelo constitucional, el principio de división de poderes y el respeto irrestricto son elementos fundamentales para garantizar la gobernabilidad y el Estado de Derecho, sobre todo en los sistemas jurídicos de tradición latina; y justamente ello es lo que fundamenta la estructura dogmática y orgánica de las Constituciones modernas, como ocurre con nuestro país, en donde la parte dogmática consagra la defensa de los derechos humanos, mientras que la parte orgánica describe el funcionamiento del gobierno a partir de esa división en el ejercicio del poder, a fin de garantizar pesos y contra pesos.

En el caso de nuestro país, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa que “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”; esto expresa el principio de división de poderes, que busca garantizar un equilibrio en el ejercicio del poder público, el cual es competencia de órganos distintos –Ejecutivo, Legislativo y Judicial–.

### *2.2.2. El presidencialismo del siglo XXI: nuevos actores sociales y políticos*

Presidencialismo y parlamentarismo son dos sistemas de gobierno claramente delimitados y con características propias, dependiendo de la posición fundamental que tenga el Ejecutivo o el Legislativo en el ejercicio del poder, tal y como se explicó en el Capítulo Primero; sin embargo, también es cierto que estos regímenes adquieren diferentes matices de país a país, incluso pudiendo llegar a darse una combinación de ambos sistemas con la prevalencia de alguno.

Al respecto vale la pena recordar que el sistema parlamentario se caracteriza por que:

...el ejercicio del Poder Ejecutivo se encuentra encomendado a un cuerpo colegiado llamado Consejo de Ministros, mismo que emana del parlamento, de donde recibe su denominación, pues existe un inobjetable predominio de las cámaras sobre la actuación ejecutiva... [dicho] Consejo está presidido por un 'primer ministro', quien es el jefe del partido dominante en el parlamento, y se integra por un número variable de funcionarios denominados 'ministros', correspondiéndole a cada uno un determinado ramo de la administración estatal, siendo responsables de los actos del Ejecutivo frente al parlamento y la opinión Pública... [además de tener] entre otras funciones, la representación de la opinión popular, el control financiero, la expedición de leyes, la dirección de las decisiones políticas fundamentales, de donde se deduce su preeminencia en el orden político, legal y económico del país. (Villanueva Gómez, L. E., 2014, pp. 167-168)

Por otra parte, el presidencialismo se fundamenta en el principio de separación de poderes, en donde el presidente:

...[es] el jefe del Estado y el jefe del gobierno a la vez; al ser electo [...] por sufragio universal no hay subordinación del Ejecutivo al Legislativo, ...[asimismo], existe un marcado predominio del presidente sobre el parlamento, en virtud del cúmulo de facultades que se le confieren en fundamentales aspectos para la conducción del país; además, el jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos que lo auxilian con funciones consultivas, obrando en representación de este, quienes no son responsables ante del Poder Legislativo, pudiendo ser removidos solamente por el órgano que los nombró; más aún, el régimen de partidos, ya sea bipartidista o excepcionalmente el sistema de partido único, influye marcadamente en el gobierno presidencialista, y por último, el presidente no puede disolver el congreso, ni este puede obligar a renunciar al Ejecutivo a través de un voto de censura. (Villanueva Gómez, L. E., 2014, pp. 171)

En México, el presidencialismo ha sido el régimen de gobierno predominante, hecho que ha sido plasmado en los ordenamientos constitucionales del México independiente.

Por otra parte, la actual Constitución de 1917 plasmó el reconocimiento de la figura del Presidente de la República como la máxima autoridad del país, perspectiva que, aunada a los factores sociales, políticos y económicos, favorecieron el empoderamiento presidencial de un partido político

que, en palabras de Daniel Cossío Villegas, se denomina “monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal” (1975, pp. 30 y 31); en tanto que para Jorge Montañó el presidente se concibe como “el centro de la autoridad y [...] punto necesario de equilibrio” (1976, p. 34); o en el caso de Patricio E. Marcos, Jacqueline Peschard y Carmen Vázquez, “...el presidente es una especie de monarca absoluto, cuando no un dictador constitucional” (1975, p. 34); de acuerdo a Octavio Paz, el presidente funge como “dueño del PRI y de los medios de información, y tiene facultades casi ilimitadas para usar los fondos federales” (1970, p. 55), mientras que de manera literaria, Pablo Neruda refiere que “el presidente es un emperador azteca, mil veces más intocable que la familia real inglesa” (1974, pp. 230 y 231), en tanto que para James L. Busey, en México, “el presidente es el patrón político de toda la República y, en un sentido político, México es su hacienda” (1964, p. 29).

Sin duda, estas ideologías respecto del funcionamiento de las instituciones en nuestro país, marcaron el actuar político del siglo XX; sin embargo, pese a la transformación sociopolítica y económica en México, aún continúan vigentes en nuestro tiempo, con tan preocupante fuerza, que entorpecen el desarrollo democrático nacional.

### *2.2.3. La parlamentarización del sistema presidencial*

Ante el escenario de un presidencialismo viciado que genera desconfianza social, se hace necesario definir los pros y contras de dicho régimen en comparación con el régimen parlamentario.

De acuerdo a las ideas expuestas por Néstor Pedro Sagüés (julio-diciembre de 2003, pp. 44 y 45), los indicadores que deben evaluarse para determinar si un Estado tiene una forma de gobierno presidencial o parlamentario, se deben identificar con la existencia de:

...la bipartición del Poder Ejecutivo entre un jefe de Estado y un jefe de gobierno, sin importar el nombre que este último reciba. A cada uno de ellos, la Constitución debe atribuirle el 50% de las competencias del antiguo Poder Ejecutivo. Si el jefe de gobierno tiene menos de ese porcentaje, por ejemplo, únicamente un 20%, entonces ese régimen es sustantivamente presidencial con vestigios

de parlamentarismo. Al contrario, si el jefe de gobierno, por ejemplo, posee el 70% de las facultades y el presidente las restantes, ese régimen es sustancialmente parlamentario... [y] la atribución del congreso de remover al jefe de gobierno y su gabinete mediante censura o negación de confianza. Si dicha competencia la posee el congreso en forma restringida, como sería que sólo la puede ejercer una vez al año y con mayorías calificadas, como las dos terceras partes de los votos, entonces, el régimen es esencialmente presidencial.

Por su parte, Jorge Carpizo refiere que el método idóneo "...para captar la esencia de un sistema presidencial o parlamentario es enumerando y contrastando sus características..." (ene./abr. 2006, p. 65)

Ello nos permitirá establecer límites al ejercicio del poder por parte del Ejecutivo, mediante controles con elementos parlamentarios; lo cual no significa que un régimen presidencialista sea reemplazado por un parlamentarismo, dado que, como bien lo refiere Felipe Tena Ramírez (2004, pp. 249 y 257), se trata de elementos "...formales... [que] no alteran en nada el sistema presidencial asentado en la Ley Fundamental; [y] en ninguno de esos matices el Ejecutivo queda subordinado al Legislativo".

Es importante señalar que hoy en día hay una marcada tendencia en Latinoamérica de incorporar características parlamentarias en sistemas presidencialistas, lo que vendría a ser un semi presidencialismo. Ahora bien, algunos de estos controles de tipo parlamentario ya se encuentran reconocidos en el texto constitucional, pero la realidad política y social del país ha hecho de ellos "letra muerta".

Un claro ejemplo es el refrendo, reconocido en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo objeto es autenticar el marco legal y establecer una limitante a la actuación del Presidente o Jefe de Gobierno, pero al mismo tiempo abrir las posibilidades en el tema de responsabilidades.

Asimismo, el artículo 93 de nuestra Carta Magna prevé la figura del informe, al hacer obligatoria la comparecencia de los Secretarios del Despacho, ante el Congreso para informar sobre el estado que guardan los asuntos que les competen; en ese mismo tenor, el artículo referido prevé las interpelaciones o preguntas, o en su caso la facultad de investigación; lo cual les permitiría estar al tanto de todos y cada uno de los asuntos de la administración pública encabezada por el Presidente de la República, pero que en la realidad poca o nula efectividad encuentran, convirtiéndose en el mejor de los casos en un mero trámite administrativo.

Otra figura parlamentaria es la suspensión de garantías, prevista en el artículo 29 constitucional. De igual manera, en los temas de sucesión presidencial, el papel del Congreso de la Unión resulta fundamental, y se encuentra previsto en los artículos 84 y 85 de nuestra Constitución Política.

También en materia financiera existe un medio de control legislativo que se encuentra reconocido en el artículo 74, fracción IV constitucional. Como se observa, es evidente que la Constitución Política de México reconoce el sistema presidencialista como forma de gobierno, pero al mismo tiempo adopta algunos elementos parlamentarios, los cuales funcionan como medios de control presidencial.

### **2.3. Del control parlamentario al sistema presidencial, experiencias diversas**

Históricamente los sistemas presidencial y parlamentario han ido adoptando diversas modalidades de acuerdo con su evolución política y su realidad social.

Por otra parte, el número de partidos políticos que se disputan el ejercicio del poder – bipartidismo, tripartidismo, multipartidismo moderado o multipartidismo extremo– también han condicionado la exigencia de un mayor control para garantizar que efectivamente exista un principio

de división de poderes; y es que la existencia de una “oposición” en un sistema democrático puede coadyuvar a la estabilidad y gobernabilidad.

Asimismo, como ya fue abordado en líneas anteriores, el presidencialismo latinoamericano pasa por una crisis que ha favorecido la llegada al poder de partidos totalmente opuestos a aquel que detentó el poder por décadas; lo que en pleno siglo XXI exige identificar las fortalezas y debilidades de los regímenes presidencialista y parlamentario, para determinar la viabilidad de adoptar figuras propiamente parlamentarias como medio de control del ejercicio del poder del presidente.

En los modernos Estados constitucionales, el fortalecimiento democrático es una prioridad para limitar el ejercicio del poder; es por ello que a lo largo del tiempo se han establecido medios de control, y al mismo tiempo de responsabilidad. En ese sentido, resulta trascendental incorporar figuras de control parlamentario para fortalecer el régimen presidencial.

Respecto de las características propias del presidencialismo, Jorge Carpizo (ene./abr. 2006, p. 66) identifica tres características esenciales:

- a) La separación de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo es nítida sólo desde el punto de vista de que cada uno de ellos es electo por el voto popular [...]. Es decir, el congreso, como regla general, no designa, directa o indirectamente, al presidente. [...]
- b) Los periodos para los cuales son electos, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, son fijos y, en principio, uno de ellos no puede modificar el periodo del otro.
- c) Existen entre esos dos poderes controles mutuos, los que son diversos de aquellos que se dan en un sistema parlamentario.

Sin embargo, respecto del inciso c) referido por Carpizo, la realidad evidencia que se trata de figuras parlamentarias que han sido incorporadas de manera paulatina, y que han tratado de conservar la preeminencia del Ejecutivo respecto del Legislativo, por lo que podemos afirmar que se está frente a un incipiente semi presidencialismo.

Al respecto, autores como Juan Linz (citado por Cortez, J. & Salazar, G., jul./dic. 2013, p. 86), consideran que el sistema parlamentario ha aportado mayores beneficios y estabilidad en la consolidación del Estado de Derecho y la gobernabilidad, basta señalar que:

...las democracias de Europa occidental presentaban estabilidad y un desarrollo socioeconómico fuerte, mientras que en los países de América Latina se habían observado múltiples interrupciones: golpes de Estado, gobiernos autocráticos y dictaduras militares, aunadas a los graves rezagos sociales y económicos que sufría la región... [lo que le lleva] a pensar que el fracaso en las democracias latinoamericanas se debía a la forma de gobierno adoptada. [Es decir] Se vincula el presidencialismo con la inestabilidad democrática...

Asimismo, para Rubio Llorente el régimen parlamentario aporta elementos importantes para el ejercicio de un control, en el sentido de que "...los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales" (1985, p. 100); sin embargo, su éxito no es de manera individual, sino que se debe contextualizar desde una perspectiva social, económica, política y democrática.

Por su parte, César Landa (s/a, p. 93) refiere que para entender el control parlamentario éste se puede explicar a partir de su naturaleza, misma que se explica a través de tres posturas ideológicas diferentes:

a) la *teoría estricta*, para la cual no existe control sin sanción o solo existe control si este lleva aparejada una sanción; b) la *teoría amplia*, que entiende el control parlamentario como una simple verificación o inspección, sin que ello implique necesariamente una sanción, esto es, separa el control parlamentario de la sanción para considerarlos elementos de una categoría más general como es la de garantía; y e) la *teoría de la polivalencia funcional*, para la cual no existen procedimientos de control parlamentario determinados, sino que el control puede ser realizado por medio de todos los procedimientos parlamentarios.

Ahora bien, en cuanto a los controles existentes, Jorge Carpizo (ene./abr. 2006, pp. 66 y 67), expresa que:

Los controles mutuos en el sistema parlamentario consisten [...] en que el parlamento puede censurar o negarle un voto de confianza al gabinete o a un ministro [...]. A su vez, el primer ministro puede solicitar al jefe de Estado, [...] la disolución del parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones... [por otra parte] El congreso no puede censurar al presidente, porque éste no es responsable políticamente ante él, y debido a que el presidente ha sido electo por el pueblo para un periodo fijo... [En cuanto al] juicio político... [éste] es de carácter excepcional... [Por otra parte entre los principales controles del sistema presidencialista está] el veto presidencial... [asimismo, el Legislativo] posee diversas facultades que asimismo realizan funciones de control; entre las más importantes se encuentran: la ratificación de nombramientos y actos realizados por el presidente; el poder de la bolsa, que incluye la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y el límite de la deuda pública, las comisiones de investigación y el control extremo y extraordinario que es el *impeachment*. En esta concepción de control está implícita la de responsabilidad, que es esencial al sistema democrático [...].

En lo que respecta al uso del término “control parlamentario”, los primeros instrumentos de control surgen a principios del siglo XVIII, pero comienza a ser empleado de manera formal a finales de la Segunda Guerra Mundial; tal y como lo expresa Cecilia Mora-Donatto:

En un primer momento, y teniendo como escenario a 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 [...]; más tarde se fusionarían en uno solo: la responsabilidad político-penal, que exigía la dimisión de los miembros del gobierno bajo la amenaza de ser juzgados [...]. (jul./dic. 2010, pp. 123 y 124)

Y toda vez que la Constitución es el ordenamiento que recoge estos medios de control, el control parlamentario deja de ser un mero control político para convertirse en uno de índole jurídica



que fortalece las atribuciones del Congreso como ente interventor de las actividades del Ejecutivo; en el sentido de que en una democracia parlamentaria "...el control parlamentario [...] se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno..." (Mora-Donatto, C., jul./dic. 2010, p. 126).

Es por ello que debe actualizarse nuestro marco legal para garantizar que efectivamente prevea mecanismos de control que resulten efectivos, no sólo desde el punto de vista positivo, sino que también desde la perspectiva del derecho vigente.

### *2.3.1. El control político*

Para César Landa (s/a, p. 96) "...el control parlamentario, en tanto control de naturaleza política, implica la consideración de tres elementos [...]: i) la oposición parlamentaria democrática discrepante, ii) la responsabilidad política difusa del Gobierno y iii) la opinión pública".

En ese sentido, Manuel Aragón Reyes (1988, p. 17) considera que "junto con el control que se realiza a través de los votos populares, el control parlamentario constituye uno de los medios más específicos, y más eficaces, del control político"; y es que tratándose de un control político, la Constitución Política establece algunas limitantes al ejercicio del poder, como puede ser el principio de no reelección, el cual es considerado uno de los principales avances del constitucionalismo mexicano, y del régimen presidencial, consolidándose como un medio de control del ejercicio del poder dentro del funcionamiento del sistema político.

Por otra parte, vale la pena subrayar que el control político no se relaciona de manera directa con una sanción, sino que su principal objetivo es establecer límites a los medios de acceso y ejercicio del poder; sin obviar que, en caso de contravenir alguna disposición legal, la consecuencia será la imposición de una sanción administrativa e incluso penal, tal y como lo explica Manuel Aragón Reyes (1988, p. 33), al señalar que:

En el control político, el derecho, sin serlo todo, tiene reservado un papel importante. No caracteriza el canon de valoración, ni los agentes de control, ni muchas veces el propio resultado; pero regula su procedimiento, es decir, formaliza, institucionaliza jurídicamente los instrumentos a través de los cuales el control se efectúa. [...] es un control que tiene normativizada su tramitación y [...] garantizado su derecho por el propio derecho. Las normas electorales o las que regulan los procedimientos parlamentarios no imponen a los agentes de control los criterios para valorar los objetos controlados, que en ello son aquéllos enteramente libres (porque se trata de un control político); pero imponen (y garantizan) el modo de utilización de los instrumentos de control...

De esta forma el control parlamentario de tipo político busca garantizar el pluralismo y la diversidad, garantizando en primer lugar que los ciudadanos elijan de manera democrática a sus representantes, y una vez que se instala el Congreso, esa fuerza política puede constituir un freno o apoyo al titular del Ejecutivo en la aprobación de sus propuestas; de esta forma, los resultados del control parlamentario político tienen un impacto externo, toda vez que las decisiones que se tomen beneficiarán a la población en general.

### *2.3.2. El control financiero*

Históricamente, el tema presupuestal se vincula a las funciones parlamentarias; basta recordar que el monarca por sí solo no podía autorizar las leyes presupuestales, sino que debía obtener la anuencia de las Asambleas Estamentales para poder recaudar los tributos o impuestos, pero además el Parlamento establecía una restricción en la aplicación de dichos recursos recaudados, al definir previamente su destino; es decir, en determinado momento, el monarca no podía abusar de su potestad para redireccionar lo recaudado, ni destinarlo a otros fines que no hubieran sido autorizados por el Parlamento (Llop Ribalta, M. D., diciembre 2011, pp. 21 y 22).

El debate que se genera en torno al presupuesto de ingresos y egresos es resultado del control parlamentario de tipo financiero, por ser “un instrumento formidable de control en manos de las cámaras” (Biglinio Campos, P., 1996, p. 20); además de que no sólo incluye el ejercicio de análisis

y aprobación presupuestal, sino que “El control continúa existiendo aunque el gobierno tenga la mayoría política del Parlamento porque, si bien la minoría no puede modificar las previsiones del Ejecutivo, sí puede evidenciar frente a la opinión pública sus contradicciones para contribuir a su desgaste.” (Llop Ribalta, M. D., diciembre 2011, p. 23).

En palabras de Mora-Donatto (jul./dic. 2010, p. 134), entre los controles financieros se encuentran:

a) la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación [...], b) la revisión de la cuenta pública anual; c) la aprobación de las bases para la celebración, por el Ejecutivo, de empréstitos sobre créditos de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos, y d) para reconocer y pagar la deuda nacional.

En México, el control legislativo en materia financiera se encuentra reconocido en el artículo 74, fracción IV constitucional, que a la letra dice:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. [...]

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal [...].

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

[...]

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de

la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven; [...].

El control parlamentario del presupuesto se desarrolla en dos fases: el control que se ejerce al momento de la discusión y aprobación anual de la Ley de Presupuestos, y en una segunda instancia cuando se vigila la ejecución del mismo.

En ese sentido, el control financiero o presupuestario no sólo impacta en la actividad económica o financiera gubernamental; sino que tiene un impacto de tipo social, e incluso político-electoral; de ahí su importancia en el desarrollo democrático de un país. Al respecto Llop Ribalta (diciembre 2011, p. 23) refiere que:

...la OCDE ha señalado la necesidad de ampliar el papel del Parlamento en el proceso presupuestario como uno de los elementos fundamentales para lograr gobiernos responsables. Para ello, el Parlamento debe introducir modificaciones sustanciales en la forma de ejercer el control, además debe disponer de los instrumentos adecuados que le permitan ejercerlo de una forma eficaz.

Pero más aún, tal y como lo señala Paul Laband, desde una perspectiva del Derecho Público el aspecto presupuestal "...constituye la piedra angular y el fundamento de todos los derechos de la representación popular y ocupa la parte central del Derecho Constitucional" (citado por Melado Lirola, A. I., 2007, p. 162).

### *2.3.3. El control funcional*

De acuerdo a César Landa, "El control parlamentario funcional incide sobre el desarrollo de las actividades y el correcto funcionamiento de las diversas instituciones del Estado, y se manifiesta por medio de los pedidos de informes, la invitación a ministros para informar, la estación de preguntas y la dación de cuenta" (s/a, p. 102).

Respecto de los pedidos de informes, el Congreso tiene la facultad de solicitar los informes que estime necesarios a los integrantes del Ejecutivo, a fin de realizar el seguimiento y control parlamentario de los asuntos públicos.

Por otra parte, también se prevé la invitación a los Secretarios de Estado para informar; misma que cumple con ciertas formalidades, entre las que se encuentra el hecho de que “...el Parlamento cursa la invitación respectiva a un Ministro en particular o al Gabinete, para que este informe ante los parlamentarios sobre un tema o asunto de interés público... [es decir, se trata de un] instrumento de control político por el cual el Parlamento realiza un seguimiento permanente de las actividades [del titular del Ejecutivo y los Secretarios de Despacho]...” (Landa, C., s/a, p. 106).

En lo que concierne a la estación de preguntas, esta figura “...tiene sus orígenes en el Parlamento británico del siglo XVIII, primero como preguntas orales, luego como preguntas escritas...” (Landa, C., s/a, p. 108); su importancia es que no sólo impacta en la actividad fiscalizadora, sino que trasciende a la opinión pública.

La dación de cuenta parte del supuesto de que la facultad de legislar compete al Congreso; sin embargo, esta figura también le reconoce dicha facultad al Ejecutivo, sin que ello implique una situación contraria al principio de división de poderes, en el entendido de que se traduce en un trabajo colaborativo en el ejercicio de las funciones.

Adicionalmente a las herramientas referidas, el control funcional se encuentra reconocido en otros artículos de nuestra Constitución Política, en el sentido de condicionar las decisiones del Presidente a la aprobación de los integrantes del Congreso, tal y como ocurre con la suspensión de garantías, prevista en el artículo 29 constitucional, al disponer en su primer párrafo que:

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, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los

derechos y 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 restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o 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 de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Es decir, se le reconoce al presidente la facultad de suspender derechos y garantías, pero ésta queda supeditada a la aprobación de los integrantes del Poder Legislativo.

De igual manera, en los temas de sucesión presidencial, el papel del Congreso de la Unión resulta fundamental, lo cual también es evidencia de la influencia parlamentaria en un sistema presidencialista; en ese sentido los artículos 84 y 85 de nuestra Constitución Política señalan lo siguiente:

Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, [...] el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo [...].

Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, 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 realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de

nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta absoluta del 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, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Artículo 85. Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.

Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.

Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.

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

Como se observa, si bien la Constitución Política de México reconoce de manera expresa el sistema presidencialista como forma de gobierno, a lo largo de su articulado también incluye disposiciones que funcionan como medios de control presidencial.

### *2.3.4. La comunicación entre poderes*

Como parte del fortalecimiento de la comunicación existente entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se prevé la comparecencia del gobierno frente al Congreso.

El primer tipo de comparecencias se encuentra previsto en el artículo 69 constitucional, el cual se relaciona con el informe que presenta el Presidente de la República:

Artículo 69. - En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

En este informe que presenta el titular del Ejecutivo por escrito, debe exponer el estado general que guarda la administración pública en el país; debiendo someterse a revisión de las Cámaras, que podrán solicitar se amplíe la información, o bien citar a los titulares de otras áreas, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.

Un segundo tipo de comparecencia se encuentra previsto en el artículo 93 de nuestra Carta Magna, el cual prevé la figura del informe por parte de los Secretarios del Despacho, al señalar:



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, 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.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

Esta dinámica sería funcional si el Congreso realmente fuera objetivo respecto de las comparecencias que realizan los Secretarios del Despacho y si se retomara la figura del informe presidencial, ya no entendido como el “día del presidente”, sino como el espacio de diálogo entre Ejecutivo y Legislativo para evaluar los resultados de las políticas y programas implementados, a fin de establecer estrategias que garanticen el logro de objetivos y la gobernabilidad del país.

### *2.3.5. Presencia del Ejecutivo en el Legislativo*

Como ya fue referido en el tema 2.2.3. Control funcional, al abordar el control funcional, la facultad legislativa llega a ser ejercida tanto por el Congreso como por el Ejecutivo, sin que ello implique un acto de inconstitucionalidad, invasión de esferas de competencia y/o violación al principio de división de poderes.

Por otra parte, César Landa (s/a, p. 112) refiere que la potestad legislativa del Parlamento puede entenderse como una facultad ordinaria del ejercicio de la función legislativa, y que en caso de que dicha facultad la ejerza el titular del Ejecutivo, se entenderá como un ejercicio extraordinario; ello en virtud de que los legisladores son los representantes del pueblo y por tal motivo tiene su representación en la conformación del marco legal.

De manera adicional, el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluye la figura del refrendo, que viene a fortalecer la facultad legislativa, al establecer que “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”; y cuyo objetivo radica en autentificar el marco legal, y establecer una limitante a la actuación del Presidente o Jefe de Gobierno, pero al mismo tiempo abrir las posibilidades en el tema de responsabilidades.

En ese sentido, el control parlamentario que se materializa mediante la institución de la dación de cuenta, es un mecanismo de control respecto de las normas que emite el Poder Ejecutivo; y su principal objetivo es que en caso de que se detecte alguna situación que vulnere el principio de legalidad y/o el de supremacía constitucional, los integrantes del Poder Legislativo tienen amplias facultades para modificar o derogar las normas dictadas por el Ejecutivo.

### *2.3.6. Preguntas, interpelación y moción de censura*

Entre las herramientas del control funcional se encuentran las preguntas, la interpelación y la moción de censura.

La pregunta parlamentaria es el acto mediante el cual los miembros del Parlamento pueden solicitar aclaraciones, informaciones o explicaciones sobre un punto o asunto concreto a algún miembro del gobierno (Landa, C., s/a, p. 109); es decir, son “instrumentos de que disponen los legisladores para obtener información del Gobierno sobre cuestiones puntuales y concretas. [...]

medios de fiscalización o inspección de carácter individual, en el sentido de que cualquier diputado o senador puede formularlas por sí mismo, sin más requisito” (Mora-Donatto, C., jul./dic. 2010, p. 146).

Entre las principales características de la pregunta parlamentaria, Mora-Donatto (jul./dic. 2010, p. 147) señala:

...es obligado que las preguntas se presenten por escrito pero su contestación puede ser [...] en forma oral, en alguna sesión del Pleno o de Comisiones, o bien en forma escrita, en cuyo caso ambas [...] suelen incluirse en la publicación oficial de la Cámara de que se trate [...]. Tratándose de las respuestas orales, suelen llevar la posibilidad de replicar con base en la respuesta proporcionada por el servidor cuestionado. Las preguntas con contestación escrita carecen obviamente de esta posibilidad... [Finalmente, hay que señalar que] en la mayor parte de los parlamentos que ejercen este medio de control suelen dedicar sesiones semanales, especiales, para el desahogo de las preguntas.”

Estas características fueron elevadas a rango constitucional en 2008, con la reforma de los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se faculta al Congreso para llamar al titular del Ejecutivo y/o los Secretarios de Estado, a responder sobre su gestión en torno a la implementación de programas y políticas públicas.

La importancia de las preguntas es que “...su capacidad potencial como medios de control... [lo que le permite funcionar como] instrumento de información... para contrastar, influir, fiscalizar” (Aragón Reyes, M., 1988, p. 24 y 25).

En lo que respecta a las interpelaciones, estas también son preguntas, pero sobre cuestiones concretas que propician un debate; en ese sentido, los integrantes del Congreso solicitan a los Secretarios del Despacho dar respuesta a un pliego interpelatorio, el cual contiene preguntas “...sobre materias de carácter general o de particular relieve político, 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 del asunto debatido” (Mora-Donatto, C., enero-junio, 2001, p. 109)

En ese tenor, la interpelación se consolida como un instrumento de control, que beneficia no sólo a los partidos políticos de oposición, sino también a la fracción parlamentaria del mismo partido del Presidente, ya que coadyuva al cumplimiento y perfeccionamiento de los programas y proyectos gubernamentales.

Finalmente, las mociones son definidas por Aragón Reyes (1988, p. 26) como aquellas: ...resoluciones (que pueden llamarse indistintamente mociones, proposiciones no de ley, resoluciones o acuerdos) de una Cámara mediante las cuales ésta fija su postura sobre determinado asunto. La Cámara expresa su voluntad como órgano y, al hacerlo, si es crítica, negativa o concomitoria respecto de una actuación gubernamental o de un proyecto o indicación de futuro para esa actuación, cabría afirmar que de esa manera ejerce el control...

De ahí que las mociones –en su acepción más amplia–, si bien externalan la voluntad del Parlamento, dicha opinión no vincula jurídicamente al gobierno; con excepción de la moción de censura, que de manera excepcional cuenta con fuerza legal coercitiva.

### *2.3.7. Sesiones de control*

Las sesiones de control forman parte de un debate a nivel parlamentario; en ese sentido podría considerarse consecuencia directa del control funcional y de la aplicación de otros medios de control como son la pregunta, la interpelación y la moción.

Respecto del modelo español, en palabras de Encarnación Pérez García (2014, pp. 5-6) “...el debate parlamentario [...] se caracteriza por la participación de todos los grupos políticos del Congreso de los Diputados en un sistema político democrático, donde se mantienen sesiones de control al Gobierno por medio de la discusión sobre sus propuestas [...]; por esta razón, las intervenciones son más amplias, con mayor recurrencia a la retórica y un uso particular del léxico”.

El caso de España es el más representativo para entender cómo se desarrollan las sesiones de control parlamentario, respecto del actuar diario del Ejecutivo.

En ese sentido, el Parlamento puede llamar en cualquier momento a los integrantes del gobierno –es decir, el Presidente o máximo representante del Ejecutivo, así como sus miembros– para efecto de desahogar preguntas e interpelaciones. Dicho intercambio de información se deberá desahogar dentro de una sesión plenaria; cabe señalar que, en el caso particular de España, éstas se realizan en el Senado –los martes por la tarde– y en el Congreso –los miércoles por la mañana– (Santos López, L. J., 2010).

Como se refirió en párrafos anteriores, en este tipo de control aparecen la pregunta, la interpelación y la moción, las cuales se van atendiendo en ese orden; es decir, una serie de preguntas da lugar a que se solicite información concreta sobre algún tema en específico, y las respuestas que genere quien acude por parte del gobierno, serán referente para que el Parlamento pueda emitir las mociones que considere necesarias.

En el caso del parlamento español, se tiene definido incluso el número de preguntas permitido por sesión, las cuales no podrán exceder de 24, teniendo preferencia los diputados que no han participado; por lo que respecta a las interpelaciones, sólo se podrá formular una por grupo parlamentario. En todo momento, preguntas e interpelaciones deberán enfocarse a temas que tengan injerencia con las funciones del Ejecutivo.

Ahora bien, el Parlamento emite sus preguntas de manera general, y es el gobierno quien decide qué persona dará respuesta.

Sobre los tiempos aplicables, para hacer y responder preguntas, se otorga un máximo de 5 minutos, y tratándose de interpelaciones el tiempo máximo es de 30 minutos; con excepción de los casos en que se dé respuesta por escrito, ya que se le concede al gobierno un plazo de 20 días.

En el caso de México, las comparecencias del Presidente y los Secretarios del Despacho – de acuerdo a lo previsto en los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–, podría ser la base para elevar a rango constitucional, en algún momento, este tipo de control parlamentario.

## **CAPÍTULO TERCERO**

**El sistema presidencial actual en México:  
retos y desafíos**

## Capítulo Tercero

### El sistema presidencial actual en México: Retos y desafíos

**SUMARIO:** 3.1. Orígenes y evolución del presidencialismo como régimen político en México; 3.1.1. Origen y evolución del presidencialismo en México; 3.1.2. Contexto actual del régimen político en México; 3.1.3. Elementos de democracia parlamentaria en México. 3.2. La transición y la alternancia política; 3.2.1. La transición democrática mexicana; 3.2.2. Los retos y escenarios de la transición política; 3.2.3. La alternancia, fenómeno y consecuencias. 3.3. La crisis del presidencialismo mexicano; 3.3.1. El presidencialismo mexicano del siglo XXI; 3.3.2. Factores de crisis del sistema presidencial mexicano; 3.3.3. De la hegemonía al pluralismo disfuncional. 3.4. Pluralismo, división y actualidad; 3.4.1. Gobernabilidad en el pluralismo; 3.4.2. Nuevos actores para la gobernabilidad democrática; 3.4.3. Los acuerdos y los resultados: tarea pendiente.

El anhelo democrático de los pueblos ha sido el detonante en la consolidación de figuras, teorías, principios y modelos que coadyuven al ejercicio del poder. La división de poderes y los sistemas presidencial, parlamentario y semi presidencial son un claro ejemplo de ello.

Por cuanto hace al presidencialismo mexicano actual, éste no puede entenderse sino a partir de sus orígenes, su evolución y su realidad actual. Pues como ya se mencionó en otros apartados, surge como una “copia” de un sistema diseñado para otra nación que buscaba un sistema diferente a la figura monárquica que representaba la Gran Bretaña; a pesar de ello, los países latinoamericanos adoptaron ese sistema presidencialista propuesto por los Estados Unidos de Norteamérica, adecuándolo a sus propias sociedades, lo cual le dotó de fortalezas, pero también de debilidades.

Nuestro país, al igual que otros sistemas presidencialistas, es el claro ejemplo de que el engrandecimiento de la figura presidencial no necesariamente coadyuva al fortalecimiento de la democracia de un país.



En el caso concreto de México, tras el triunfo de la Revolución Mexicana, el “Presidente” se convirtió en una figura emblemática en la toma de decisiones del país; sin embargo, la lucha de poder –particularmente de los partidos opositores al del Presidente–, han condicionado los acontecimientos políticos ocurridos durante estos últimos años.

Autores como Enrique Gutiérrez Martínez, Helena Varela Guinot, Rosa María Mirón Lince, Woldenberg, Roberto Mellado Hernández, Arnaldo Córdova, A. Escamilla Cadena, P. Becerra Chávez, Azucena Serrano Rodríguez, Samuel Huntlington, Carbonell, Favela, Juan José Rodríguez Prats, Rogelio Hernández Rodríguez, han planteado que la transición política y, por ende, la alternancia del poder, se relacionan de manera directa con el empoderamiento y posterior debilitamiento de la figura presidencial.

Por tanto, la pluralidad política e ideológica en el ejercicio del poder es parte de la dinámica sociopolítica que impera en la relación existente entre los Poderes –particularmente entre el Ejecutivo y el Legislativo–; pero sobre todo, es reflejo del sentir ciudadano en esa consolidación de la gobernabilidad.

De ahí la importancia de fortalecer el diálogo permanente entre los integrantes del Congreso de la Unión y los representantes del Ejecutivo; lo cual sólo se consolidará mediante un debate regulado que, más allá de confrontaciones, tenga como objetivo el debate político constructivo, en donde las críticas sean una oportunidad de sensibilización y concientización en torno a la toma de decisiones, pero sobre todo en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales actuales.

### 3.1. Orígenes y evolución del presidencialismo como régimen político en México

La democracia –entendida como forma de gobierno–, resulta fundamental para el desarrollo de una sociedad; gracias a ello es que el concepto de democracia surgido en la Grecia del siglo V a.C. ha permanecido vigente hasta nuestros días, logrando consolidarse como una forma de organización política que, de acuerdo a lo expresado en el año 2002 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), debe tener como elementos básicos los siguientes (Espejel Mena, J. & Flores Vega, M., septiembre-diciembre 2014, p. 167):

- a) Respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales
- b) Libertad de asociación
- c) Libertad de expresión y de opinión
- d) Acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el imperio de la ley
- e) La celebración de elecciones periódicas, libres y justas por sufragio universal y por voto secreto como expresión de la voluntad de la población
- f) Un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas
- g) La separación de poderes
- h) La independencia del poder judicial
- i) La transparencia y la responsabilidad en la administración pública
- j) Medios de información libres, independientes y pluralistas

Sin embargo, la construcción del ideario democrático de un país es resultado de una evolución histórica, política, social y cultural.

Es por ello que, para los países latinoamericanos, la etapa posterior a la Independencia no significó la culminación de la lucha por alcanzar la paz social e igualdad que se buscaba; por el contrario, fue un proceso de transición marcado por conflictos que se suscitaron por diferencias ideológicas de tipo político, social y económico.

Al respecto, vale la pena recordar que, históricamente, encontramos algunos países como Francia, Inglaterra y Estados Unidos de América, que fueron referente para los países de América Latina en la elección de su forma de gobierno de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, puesto

que, como bien lo refiere Jaime Espejel Mena y Misael Flores Vega (septiembre-diciembre 2014, p. 167), el ejercicio del gobierno en estos países se caracterizó por las siguientes particularidades:

En [...] Francia, el poder del monarca lo abarcó, controló y dominó todo [...]. En Inglaterra [...] se apeló al ejercicio del poder controlado entre el monarca y el parlamento, esto permitió el respeto hacia el individuo. En [...] Estados Unidos de América, [...] la república se fundamentó en un gobierno democrático con una gama de derechos por parte de los ciudadanos...

En ese contexto vale la pena recordar que, tras el movimiento independentista de principios del siglo XIX, en nuestro país se instauró una monarquía que contrastaba con las ideas liberales que lo originaron. Este acontecimiento favoreció la instauración de una disputa entre los idearios de tipo centralista y federalista; sin embargo, Diego Luján (julio-diciembre 2017, p. 146) refiere que las características del marco constitucional del México independiente fueron resultado de una influencia extranjera, en el entendido de que:

...la primera constitución mexicana recibió dos grandes fuentes: la constitución norteamericana de 1787, y la constitución de Cádiz de 1812. [...] sin embargo, no fueron adoptados automáticamente por lo constituyentes mexicanos. [...] su implantación en el contexto mexicano condicionó de gran manera su evolución posterior, [...] en particular en relación a la concentración de poder en el presidente.

Aspectos que favorecieron la implementación de figuras como el *republicanismo*, el *federalismo* y el *presidencialismo*.

Así la Constitución Política de 1824 adoptó el sistema presidencialista estadounidense, que se caracterizaba principalmente por: “titular único, autoridad ejecutiva, duración de cuatro años, elección indirecta, protesta, vicepresidente, facultades, requisitos para serlo, como edad y nacimiento en el territorio nacional, informe anual, veto suspensivo” (Arteaga Nava, E., 2017, p. 135).

Esto explica la similitud existente entre el presidencialismo mexicano y el modelo político presidencial de Estados Unidos de América, el cual no sólo impactó en nuestro país, sino también en los demás países latinoamericanos; sin embargo, no tuvieron el mismo impacto, pues como lo refiere Alexis de Tocqueville, el éxito de la República Democrática de los Estados Unidos Norteamericanos obedeció a tres principales causas: por una parte, situaciones accidentales, causales o providenciales; en segundo lugar, las leyes o el marco normativo; y finalmente, los hábitos o costumbres de sus habitantes (Alexis de Tocqueville, 1985).

### *3.1.1. Origen y evolución del presidencialismo en México*

La conformación del Estado-Nación en los países americanos se dio con posterioridad a 1820; al respecto, Diego Valadés (1987, p. 214) señala:

...la tendencia natural en Estados recién surgidos y urgidos de cimentar su propio poder, llevaba inexorablemente a contrarrestar toda acción o tendencia que pudiera significar la atomización de la autoridad, máxime si esta atomización sólo podía traducirse en el fortalecimiento de grupos de poder regional dentro de un Estado nacional. La posibilidad de que emergieran, con este motivo, señoríos semejantes a los existentes en el medioevo europeo, habría desnaturalizado rápida y peligrosamente las posibilidades reales de un afianzamiento de la independencia nacional en cada uno de los países latinoamericanos...

En el caso particular de México, el ideario democrático es consecuencia directa del desarrollo constitucional e institucional de nuestro país, en la búsqueda de generar una estabilidad social, política y económica; de tal suerte que la evolución del sistema político presidencial mexicano es resumida por Diego Valadés (1998, pp. 350-350) de la siguiente manera (citado por Rodríguez Prats, J. J., 2006, p. 226):

1ª. Caudillismo (representada por José María Morelos); 2ª. Despotismo (representada por Antonio López de Santa Anna); 3ª. Liderazgo republicano (representada por Benito Juárez); 4ª. Dictadura

(representada por Porfirio Díaz); y 5ª. Presidencialismo constitucional (con representación múltiple, por su mayor complejidad).

Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón representaron un primer intento de plasmar el ideario de una nación que anhelaba la libertad, la igualdad y la autodeterminación; sin embargo, en un contexto de división social, no fue viable su instauración en la todavía Nueva España.

Tras el movimiento de Independencia, el Plan de Iguala significó el nacimiento de una nueva nación, en la que Agustín de Iturbide instauró el Imperio Mexicano; es así que, en la búsqueda de la prosperidad del país y de garantizar la autonomía de cada uno de los Estados que conformaban a esta nueva nación independiente, surge la Constitución de 1824 como forma de legitimar el ideario establecido en el “Acta Constitutiva” y manifestación en contra del gobierno monárquico, incluyendo la figura del “federalismo” como característica de esta nueva forma de gobernar.

Sin embargo, la poca estabilidad de la época propició que Antonio López de Santa Anna y otros líderes se opusieran a dicha forma de gobierno, mediante “...un movimiento republicano y federalista extremadamente descentralizado que venció, por muchos años, cualquier intento por reconstituir una autoridad central respetada y obedecida” (Luján, D., julio-diciembre 2017, p. 153). Si bien Santa Anna fue electo presidente en el año de 1833, tuvo que enfrentarse a un Congreso radical con ideas liberales que generaban un descontento popular, por lo que suprimió la mayor parte de esas ideas, lo que, en palabras de Luján, hizo que nuestro país entrara en “...una etapa marcada por el cumplimiento parcial y discrecional de la ley” (Vázquez, J., 2013, p. 270).

Años más tarde, en 1854, el Plan de Ayutla sentó un parteaguas en la evolución ideológica democrática y política del país, al “[desconocer] al gobierno de Santa Anna y... [exigir] la restitución de la república representativa federal” (Luján, D., julio-diciembre 2017, p. 158), propiciando la caída

de Santa Anna un año después. Y es que la sociedad de esa época se encontraba en una disyuntiva, ante la instauración de un federalismo, una anarquía o un despotismo unipersonal.

De esta manera, evaluando las figuras democráticas existentes en otros países, se determinó la necesidad de institucionalizar la figura del presidente, como una estrategia para erradicar un poder autoritario –característico de la monarquía derrocada–. De ahí que podemos afirmar que el sistema presidencialista mexicano es resultado de una fusión de ideas, por una parte, el modelo norteamericano, pero también el ideario liberal heredado del Viejo Mundo, en torno a la concentración del poder; tal y como lo refiere Diego Luján (julio-diciembre 2017, p. 155):

...la constitución norteamericana brindaba las bases institucionales para el desarrollo del capitalismo, mientras que Cádiz brindaba las bases institucionales para el desarrollo de una sociedad no capitalista, pero sí liberal en el sentido de gobierno constitucional con reconocimiento de derechos individuales.

En ese contexto surgió la Constitución de 1857, con dos ideas que han permanecido vigentes hasta nuestros días: el *federalismo*, entendido como la posibilidad de que “el poder puede estar disperso entre regiones y estados” (Luján, D., julio-diciembre 2017, p. 148), así como el Principio de División de Poderes –en Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, que implicó el reconocimiento de la concentración del poder en un gobernante, es decir, en un presidente reconocido constitucional y legalmente; al tiempo de limitar el poder presidencial mediante una serie de controles por parte de los otros poderes, y en particular del Legislativo. (Cfr. Arteaga Nava, E., 2017, p. 23 & Luján, D., julio-diciembre 2017, pp. 159-160 & Córdova, A., 2000, p. 17).

Sin embargo, la instauración del republicanismo no significó la desaparición de los realistas; únicamente dio nacimiento a una nueva división ideológica: centralistas y federalistas. Históricamente, Benito Juárez sentó las bases para la institucionalización del republicanismo y el federalismo; sin embargo, el escenario político poco favoreció la paz y estabilidad social. Vale la pena recordar que fue Porfirio Díaz quien se levantó en armas al desconocer su derrota electoral frente a

Juárez y Lerdo, utilizando un discurso contra el autoritarismo, la reelección, el centralismo, así como el abuso y el exceso del poder por parte del Presidente de la República, y defendiendo el fortalecimiento de los poderes Judicial y Legislativo, así como la consolidación de un equilibrio entre el gobierno central y los gobiernos locales; ideario que en nada respetó y, por el contrario, construyó un régimen autoritario que le permitiera reelegirse y permanecer en el poder por más de treinta años. (Luján, D., julio-diciembre 2017, pp. 161-162)

Y es que este abuso de poder por parte del Poder Ejecutivo generó un descontento social que, como bien lo señala Enrique Gutiérrez Márquez (2015, p. 142), obedeció:

...[a un] probable *desbalance* que existía entre un Poder Legislativo, fragmentado por representantes e intereses regionales en conflicto, frente a un naciente Poder Ejecutivo, *clientelar y caciquil*, que servía entre otras cosas como mediador entre las fracciones o grupos locales en pugna, gracias al cual se lograron acuerdos incluso en el ámbito legislativo.

Es innegable que la concentración del Poder Ejecutivo por tres décadas (1876-1910), además de la represión y la falta de pluralismo político, propició una serie de disputas entre diferentes ideologías en torno al gobierno y la política –siendo la principal, la encabezada por Francisco I. Madero–; es por ello que, a pesar de los esfuerzos realizados por restablecer la esencia de la democracia en nuestro país, el triunfo de Porfirio Díaz en las elecciones de 1910 propició un levantamiento armado que culminó con el inicio de la Revolución Mexicana. (Luján, D., julio-diciembre 2017, pp. 163-164).

A pesar de la firma de los Tratados de Ciudad Juárez –que significaban la renuncia de Porfirio Díaz–, la llegada de Madero a la Presidencia de la República, y la serie de propuestas implementadas que no satisficieron las ambiciones de empresarios, hacendados, campesinos o trabajadores; el movimiento revolucionario no frenó y, por el contrario, se expandió por todo el país, siendo liderado por personajes como Pascual Orozco, Pancho Villa y Emiliano Zapata, que lograron congregarse lo mismo a políticos que a campesinos, obreros, mineros, etcétera.

Ello explica por qué después del asesinato de Francisco I. Madero y que Victoriano Huerta asumiera la presidencia y fuera derrocado por los rebeldes, el control político del país quedara en manos de tres grupos: constitucionalistas, villistas y zapatistas, quienes a pesar de sus esfuerzos no pudieron garantizar la gobernabilidad del país de manera inmediata. Al respecto Annino (2003, p. 411) refiere:

Es evidente que la dinámica de la república mexicana no podía ser la de la Francia de la burguesía triunfante o la de la joven república norteamericana. [En México] el liberalismo cumple la función de legitimar las expectativas de lucha de actores tan distintos como los comerciantes, las comunidades indígenas o grupos militares. Nadie queda excluido de esta legitimidad [...] Es igualmente explicable que el problema de la gobernabilidad sea un problema muy difícil de resolver por el mismo proceso que la originó: porque los gobiernos centrales no heredaron la soberanía directamente de la monarquía, como en Francia o Estados Unidos, sino que la recibieron de los herederos legítimos, es decir de los cuerpos territoriales que siempre se sintieron libres de romper los vínculos de subordinación...

Ahora bien, el movimiento revolucionario de 1910 fue una respuesta al abuso del poder por parte del presidente, pero no fue cuestionada la institución presidencial y sus atribuciones; por lo que, con la integración de un nuevo marco jurídico, se inició una nueva etapa en el contexto histórico nacional, la cual en palabras de Enrique Gutiérrez Márquez (2015, p. 143), significó:

...un periodo de regeneración para crear al nuevo articulado histórico de los grupos emergentes dentro del Estado mexicano. La Constitución de 1917 mantuvo un principio enfocado hacia un presidencialismo fuerte, y en términos generales se defendió el incremento de los poderes y capacidades presidenciales frente a lo que fue considerado 'como los peligrosos excesos del Legislativo.

Hay que mencionar que el artículo 80 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha mantenido intacto a cualquier modificación o reforma constitucional, manteniendo el sentido original que plasmó Venustiano Carranza y el Congreso Constituyente de 1917. Sin embargo, el contexto social e histórico por el que ha atravesado el país, ha replanteado cuestiones



inherentes al titular del Ejecutivo, como es el caso de los requisitos exigibles para ser Presidente de la República, en términos de lo que establece el artículo 82 de nuestra Carta Magna; o el artículo 89, en el que se establecen las facultades del Presidente, estableciendo pesos y contrapesos en algunas atribuciones como es la designación de algunos titulares –ahora con la aprobación del Congreso–.

Sin embargo, desde el punto de vista político, tras el movimiento revolucionario y con el objetivo de reunir a las fuerzas políticas del país que se habían formado durante la Revolución, se creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) –antecesor del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI)–, con lo cual se puso fin al caudillismo. Así, este partido buscaba organizar y llevar a cabo las elecciones, evitando con ello la participación directa del gobierno en la toma de decisiones para la elección de los gobernantes, y con ello, levantamientos armados. En esta primera etapa, Plutarco Elías Calles no sólo dirigió los designios del partido, sino que también sirvió de plataforma política para conseguir la presidencia. Esta situación, más allá de generar un escenario de paz social, propició un descontento generalizado; sin embargo, se convirtió en un primer referente del incipiente nacimiento de una democracia posrevolucionario, en pleno siglo XX en México.

Con la expulsión del país de Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas marcó un precedente en el presidencialismo mexicano, toda vez que, como bien lo refiere Salazar Ugarte: “...el presidencialismo personalista (al estilo caudillista) se convirtió en un presidencialismo institucionalizado” (2017, p. 63); de ahí que algunos autores como Rodrigo Gutiérrez Rivas, Pedro Salazar Ugarte y Jorge Carpizo, consideren que el presidencialismo mexicano del siglo XX se caracterizó por un ejercicio metaconstitucional del poder, por el partido que ostentaba el poder: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus antecesores.

Respecto de la evolución de la figura presidencial en una etapa más reciente, Soledad Loaeza (mayo-agosto de 2013, p. 63) refiere que entre 1944 y 1970:

...la institución presidencial se modernizó y se afianzó como la pieza central del régimen político; el poder del presidente se transformó, al igual que la sociedad, la economía y otras instituciones. [...] Este presidencialismo, más administrativo que político, era también distinto del presidencialismo plebiscitario que se desarrolló en los setenta...”

Teniendo durante esta etapa a personajes como Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz.

En resumen, podemos afirmar que el presidencialismo mexicano se ha caracterizado por su vulnerabilidad:

...tanto en el aspecto funcional, en su relación vis a vis con el poder legislativo, como en su dimensión territorial en su relación con los poderes estatales y locales..., [aunado a que] los presidentes mexicanos gobernaron sobre la base de reglas informales que determinaron [...]: por un lado, presidentes institucionalmente débiles que imponían su voluntad gracias a su poder militar, u otras fuentes de poder político; [y] por otro lado [...] cierta forma la inestabilidad política [que propiciaron sublevaciones y levantamientos armados]... (Luján, D., julio-diciembre 2017, pp. 149-150).

### *3.1.2. Contexto actual del régimen político en México*

Atendiendo a la evolución histórica del régimen presidencialista en México que fue descrito de manera breve en el apartado anterior, se puede afirmar que la percepción social nos habla de un hiperpresidencialismo<sup>23</sup>, el cual se caracteriza por siete facultades metaconstitucionales, mismas que son descritas por Jorge Carpizo (citado por Salazar Ugarte, P., 2017, p. 64) en los siguientes términos:

a) el Presidente es el jefe del partido dominante, b) la debilidad del Poder Legislativo, c) la integración [...] de la Suprema Corte de Justicia, d) la marcada influencia del Presidente en la economía, e) la fuerte influencia del Presidente en la opinión pública a través de los medios masivos de

<sup>23</sup> El *hiperpresidencialismo* consiste en la “[...] capacidad del Poder Ejecutivo de atravesar a los otros dos poderes y los otros niveles de gobierno, ejerciendo un poder que excede sus facultades institucionales legales y que cancela los mecanismos institucionales legales creados para compartir y contrabalancear el poder” (Casar, 1996, pp. 81-82).

comunicación, f) el gobierno (directo) de la región más importante [...] del país, como lo es el Distrito Federal, y g) un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

Estos factores favorecieron la desaparición de los pesos y contrapesos, así como el Principio de División de Poderes; de tal suerte que el Poder Ejecutivo bloqueó las “...instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y contrabalancear el poder presidencial” (Casar, M., 1996, p. 62), y, por tanto, no logró cristalizar los ideales originales del sistema presidencial establecido a partir del modelo estadounidense.

Aquí la interrogante es por qué un mismo modelo tuvo resultados tan divergentes en dos países con –aparentemente– igualdad de circunstancias; al respecto (Luján, D., julio-diciembre 2017, pp. 168-169), explica esta divergencia histórica en los resultados obtenidos por el presidencialismo norteamericano y el mexicano, en los siguientes términos:

...la sociedad norteamericana que forjó el presidencialismo original se caracterizaba por una considerable homogeneidad, [...] granjeros... [e] inmigrantes. [En cambio] La sociedad del México colonial era [...] mucho más compleja y heterogénea, dividida por cuestiones raciales, y [...] conformada por vastos grupos de población nativa, que coexistía con la élite peninsular y criolla. Por otra parte, la sociedad norteamericana era básicamente igualitaria, conformada por pequeños propietarios y empresarios familiares, a diferencia de la forma básica de propiedad propia de la colonia española, que consistía en familias criollas y peninsulares que eran propietarias de grandes extensiones de tierra y de los principales recursos naturales y económicos. La forma de la propiedad de la tierra influyó considerablemente sobre las diferencias entre México y Estados Unidos. Mientras en Norteamérica [...] la tierra estaba distribuida de manera uniforme entre pequeños propietarios, en México el latifundio [...] generó una élite [...] de propietarios y una enorme masa de indígenas y mestizos que, al no ser propietarios, trabajaban por su subsistencia en las haciendas. Esta mano de obra estaba disponible para la movilización política por parte de los caudillos locales, jefes militares con asiento en un determinado territorio, que por lo general provenían de las familias propietarias. Adicionalmente, los pueblos de las colonias norteamericanas tenían una importante experiencia previa de autogobierno [...]. Los habitantes de las colonias británicas administraban sus asuntos

locales, y se encontraban fuertemente influidos e inspirados por los sucesos de la gloriosa revolución. En cambio, las colonias españolas [...] tenían una experiencia muy acotada de autogobierno, en particular luego de las reformas administrativas que habían tenido lugar desde el siglo dieciocho bajo la Casa de Borbón. Finalmente, las trece colonias que dan origen al presidencialismo norteamericano buscaban crear un poder central acotado, y colocar en los gobiernos de los estados el principal poder político de la federación. En cambio, el federalismo mexicano tuvo desde el origen el afán de crear un poder central vigoroso, que lograra homogeneizar por la vía de la imposición, lo que era naturalmente diferente.

Es innegable que, como la inexperiencia, el desconocimiento normativo, la imposición, el autoritarismo, la falta de pluralismo, etcétera, fueron factores empoderaron al presidente, pero también incrementaron la desigualdad y el descontento social, no sólo durante los primeros años del siglo XX, sino que son conductas que siguen estando presentes.

Al respecto, datos del Informe de Desarrollo Humano correspondiente a los años 2005 y 2012 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, señalan:

...que nuestro país se mantiene con profundas inequidades, al tiempo de conservar en condiciones de ‘exclusión’ a buena parte de su población. [...] algunas cifras revelan que 10% más pobre de la población mexicana participa con el 1.0% del producto interno bruto (PIB), mientras el 10% más rico, lo hace con 43.1% [...]. Así, [...] al menos 28.3% y 31.8% de los hogares mexicanos y 35.5% y 36.5% de sus habitantes, se encontraban en situación de pobreza extrema, lo cual representa al menos un rango de entre 36 y 27 millones de personas respectivamente...” (Gutiérrez Márquez, E., 2015, p. 139).

### *3.1.3. Elementos de democracia parlamentaria en México*

La figura del Presidente encuentra sustento legal en el artículo 80 de nuestra Constitución Política. Al respecto vale la pena señalar que desde 1917, dicho artículo, al igual que el 81 –que menciona que la elección del Presidente es de manera directa– no han sufrido reforma alguna.

Por otra parte, a efecto de realizar un análisis de nuestra Constitución respecto de las disposiciones legales relacionadas con la figura presidencial, podemos comenzar con lo dispuesto en el artículo 82, que incluye los requisitos para ser Presidente, los cuales han sido ajustados al contexto social de diversas épocas –como la nacionalidad, el impedimento respecto de algún cargo que se desempeñe, etcétera–.

De igual manera, el artículo 83, inherente a la duración del Presidente en el cargo, sufrió modificaciones –pasando de 4 a 6 años–, y desde un principio, prohibió la reelección.

Por otra parte, la sustitución del Presidente en casos de ausencia temporal o definitiva, se previó en los artículos 84 y 85 constitucional. De igual manera, el artículo 86 de nuestra Carta Magna prevé el supuesto de “renuncia del presidente”, la cual deberá ser aprobada por el Congreso. Asimismo, el artículo 88 contempla los casos de ausencia temporal del Presidente de la República.

En lo que respecta a la formalidad que debe cubrir la protesta presidencial, ésta se encuentra prevista en el artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual manera nuestra Carta Magna establece las facultades y obligaciones del Presidente en su artículo 89. Asimismo, el artículo 90 sienta las bases de la administración pública, en lo que respecta a la estructura del Ejecutivo federal; disposición que se complementa con lo previsto en los artículos 91 –requisitos para ser Secretario de Despacho– y 92 –obligatoriedad para que los ordenamientos y disposiciones emitidas por el Presidente de la República sean firmados por el titular de la Secretaría que sea competente en la materia–. De manera complementaria, el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala cuáles son las Secretarías de Estado que coadyuvarán al Poder Ejecutivo en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones (Castro Lozano, 2017:108)

Respecto de la rendición de cuentas por parte del Ejecutivo al Legislativo, dicha obligación se encuentra prevista en el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De hecho, desde 1917 se estableció la posibilidad de que el Congreso citara a los Secretarios para

rendir un informe de su gestión; sin embargo, fue a partir de 1974 que se hizo obligatoria la comparecencia en todos los periodos de la Legislatura, y para 1978 se crearon comisiones legislativas para vigilar e investigar el actuar del Presidente; de tal suerte que para fines del siglo XX la vigilancia por parte del Congreso se extendió más allá de instancias pertenecientes al Ejecutivo, incluyendo incluso los organismos constitucionales autónomos<sup>24</sup>; asimismo, respecto de la pregunta parlamentaria, fue en 2008 que se estableció; previendo para ello plazos claramente delimitados. (Salazar Ugarte, P., 2017, p. 103)

La figura del Presidente ha evolucionado desde sus orígenes en el siglo XIX y hasta nuestros días, pasando de un mandato metaconstitucional a un poder con potestades cada vez más limitadas por nuestra Carta Magna.

### 3.2. La transición y la alternancia política

Los términos transición y alternancia política no pueden emplearse como sinónimos, toda vez que son conceptos con un significado diferente.

La *transición* implica una modificación estructural e institucional en el Estado, a fin de garantizar a través de nuestra Constitución, se cumpla con los principios de División de Poderes, Supremacía Constitucional, Federalismo, etcétera; pero al mismo tiempo implica la intervención de los poderes fácticos en asuntos de índole pública. En teoría, esto debió suceder durante los 12 años que el Partido Acción Nacional (PAN) encabezó el poder a través del titular del Ejecutivo; sin embargo, dicha transición no se pudo consolidar en los términos en que la sociedad anhelaba un cambio a la vida política y económica del país.

<sup>24</sup> Los Organismos Constitucionales Autónomos, el surgir directamente de la Constitución, "...no se encuentran subordinados al Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial (aunque sus actos pueden ser sometidos al control constitucional), pero las funciones que realizan –al menos en el contexto del constitucionalismo mexicano– en algún momento correspondieron al Poder Ejecutivo" (Salazar Ugarte, P., 2017, p. 106, citando a Cárdenas Gracia, J. 1996, p. 243); ejemplo de estos organismos son el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Fiscalía General de la República, entre otros.

Adicionalmente, la transición, en vez de unir al pueblo de México, generó divisiones, haciendo necesario un cambio; dicho cambio es lo que podríamos denominar *alternancia política*, que no es otra cosa que buscar la forma de replantear fórmulas, modelos, estrategias, políticas, etcétera, y evaluar su eficacia; contexto en el que el cambio de un partido político a otro, permite una modificación de perspectivas, pero también la consolidación de una auténtica democracia social.

### *3.2.1. La transición democrática mexicana*

Desde finales del siglo XX y hasta nuestros días, el sistema político mexicano ha sufrido una serie de transformaciones significativas que permitieron transitar de un sistema presidencial ideal –sustentado en un equilibrio de poderes–, a un hiperpresidencialismo autoritario que generó conciencia ciudadana sobre los excesos del poder; y gracias a la cual se dio una alternancia en el poder que fortaleció el régimen democrático que vino a reducir las facultades metaconstitucionales del Presidente, y fortalecieron la potestad de los otros dos poderes: Judicial y Legislativo, favoreciendo que sobre todo este último sea un auténtico contrapeso en ese equilibrio del poder.

Por otra parte, las reformas electorales fueron factor fundamental para dar lugar a la pluralidad ideológica y promover la competencia política, situación que abonó a que partidos diferentes al que ostentaba el poder ocuparan un número significativo de curules en la Cámara de Diputados, difuminando la homogeneidad que había existido en nuestro país durante prácticamente todo el siglo XX, en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) detentó el poder.

Por otra parte, la alternancia en el poder, en julio del 2000, fue tal vez el momento más significativo en ese proceso de cambio político, toda vez que el Presidente de la República asumió el poder en condiciones de poca hegemonía política –en relación con las Cámaras de Diputados y Senadores–; lo que indudablemente vino a reconfigurar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el sistema político mexicano; al respecto Enrique Gutiérrez Martínez (2015, pp. 147-148) refiere que:

El hecho de que ningún partido político lograra obtener la mayoría en la Cámara de Diputados, sumado a la permanencia del PAN en la Presidencia de la República, trajo como consecuencia importante el reacomodo en el funcionamiento del sistema político [...], expresado en la toma de decisiones en el espacio parlamentario.

Por otra parte, la inexistencia de una mayoría política que respaldara al titular del Ejecutivo limitó las posibilidades de implementar una reestructuración política e institucional. Al respecto Helena Varela Guinot (2015, pp. 164-165) refiere:

Una constante durante los dos sexenios después de la alternancia ha sido la percepción de que los grandes cambios que requería el país no eran posibles debido a que no había incentivos para la negociación entre las diferentes fuerzas políticas, puesto que el diseño institucional hacía más redituable para la oposición bloquear las iniciativas presidenciales, especialmente cuando esta oposición tenía expectativas de llegar a la Presidencia. [...] Esto dejaba al presidente en turno con un margen de maniobra relativamente estrecho, enfrentando serias dificultades para cumplir con el mandato con el cual llega al poder [...]

En ese contexto, la falta de respuestas por parte del Partido Acción Nacional (PAN), que más que cambio significó una continuidad a medias del régimen priista, favoreció que en el año 2012 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) recuperara la Presidencia de la República; en ese sentido, Rosa María Mirón Lince (2015, p. 199) refiere:

En diciembre de 2012 se inició una nueva etapa en el desarrollo democrático de México. [...] el Partido Revolucionario Institucional (PRI) recuperó la presidencia de la república que había perdido doce años atrás frente al Partido Acción Nacional (PAN), demostrando así su capacidad para contender en un escenario de competitividad, sin las ventajas asociadas a la condición de partido hegemónico...

Es innegable que la ciudadanía esperaba que la alternancia del poder significara una auténtica transformación institucional –en el ámbito de derechos civiles y políticos, materia electoral y democracia–; y hoy, podemos afirmar que la transición política ocurrida durante los albores de este



siglo XXI contribuyó a la consolidación de la democracia, que si bien aún tiene muchas deficiencias, ha favorecido la existencia de partidos políticos fuertes que son respaldados por la ciudadanía, pero también ha sentado las bases de un sistema electoral confiable; sin embargo:

[...] Construir una democracia basada en procedimientos, instituciones y, principalmente garantías, fue un compromiso que asumieron en común los adversarios en la lucha por el poder. El resultado de aquel esfuerzo compartido fue la conformación de un orden democrático cuyas reglas buscaron remover los elementos del antiguo régimen que propiciaban y fortalecían la existencia de prácticas autoritarias y abusos en el ejercicio del poder [...] (Woldenberg: 2012, citado por Mirón Lince, R. M., 2015, pp. 199-200)

En ese nuevo contexto político impulsado por actores políticos y sociales que anhelaban consolidar las ideas de democracia, gobernabilidad, legitimidad, paz social, eficacia y eficiencia en la gestión pública, es que se suscitó la alternancia del poder en el año 2000 con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia de la República; en 2012, con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI); y hoy, en 2018, con el triunfo de la Coalición “Juntos haremos historia” que posicionó a Andrés Manuel López Obrador como el ganador indiscutible de esta elección presidencial.

A diferencia de lo ocurrido con el PAN y Vicente Fox Quesada en el año 2000, en donde se eligió a un Presidente que no consiguió la misma mayoría de votos con los legisladores, gobiernos estatales y municipales; el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y la imagen de Andrés Manuel se posicionaron como una opción viable de alternancia en el poder, generando una ola imparable que coadyuvó al triunfo arrasador no sólo del candidato a la Presidencia de la República, sino también de quienes, abanderados por MORENA, aspiraban a una gubernatura, senaduría, diputaciones federales y locales, presidentes municipales, síndicos y regidores.

### *3.2.2. Los retos y escenarios de la transición política*

Actualmente, la percepción social sobre el gobierno es que su funcionamiento es deficiente, por lo que no ha logrado cumplir con uno de sus objetivos fundamentales, que es la gobernabilidad, además de incluir en sus políticas públicas una estrategia que permita atender las necesidades y exigencias de la sociedad actual.

El descontento social se ha manifestado a través del voto. El abstencionismo es la más clara expresión del descontento social; y la transición política ha sido una esperanza de que, por fin, se dé un cambio sustancial en la forma de gobernar.

La alternancia ocurrida en el año 2000 no fue mera casualidad; obedeció a una adecuada estrategia política implementada por el Partido Acción Nacional (PAN) para captar la oposición al partido dominante; ello le permitió mantenerse en la Presidencia de la República durante 12 años. Es innegable que en el 2000 la disputa fue entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI); sin embargo, en 2006 la población centró sus preferencias entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), generando una diferencia de 0.6% entre la primera y segunda fuerza política.

Finalmente, para el 2012, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) resultó victorioso, recuperando la Presidencia de la República.

Hoy, en 2018, se genera un nuevo escenario político, en donde la ciudadanía deja entrever de nueva cuenta un descontento en la forma de gobernar. Por una parte, se ha buscado impulsar la presencia de los ciudadanos sin filiación partidista dentro de la política –ya sea mediante las candidaturas independientes, o bien abanderándolos dentro de un partido como el Revolucionario Institucional (PRI)–; la oposición en cambio, le apuesta a coaliciones que fusionan partidos de

izquierda y derecha, o a candidatos que por tercera ocasión buscan sacar de Los Pinos al partido que en ese momento detenta el poder.

Sin embargo, el reto de la democracia y la transición política no sólo estriba en definir a qué partido político pertenecerá el titular del Ejecutivo Federal, sino también cómo se integrarán las Cámaras de Diputados y Senadores, porque de ello depende que se pueda diseñar un cambio político, económico y social en México, a través del fortalecimiento de sus instituciones.

La elección federal de julio de 2018, tuvo como resultado una nueva alternancia, sustentada en la participación ciudadana; es por ello que hoy, López Obrador asume el reto de responder al *voto de confianza* del 52.9% de los mexicanos que acudieron a las urnas el pasado 1 de julio; de aprovechar la mayoría obtenida en el Congreso, pero respetando la diversidad de opiniones; de consolidar instituciones políticas y democráticas sólidas; de generar un ambiente de certidumbre política; pero sobre todo de propiciar un ambiente de paz social.

### *3.2.3. La alternancia, fenómeno y consecuencias*

La democracia representativa de México y Latinoamérica está atravesando por una crisis, e incluso se ha llegado a pensar que los partidos políticos son malos para la democracia, o bien, son un mal necesario; al respecto Roberto Mellado Hernández (2017, pp. 227-228) señala que:

...los partidos políticos pueden aumentar la eficiencia del gobierno, al tiempo que socavan su responsabilidad política..., [es decir] pueden minar la capacidad de respuesta si son organizaciones cuyos militantes tienen preferencias extremas en relación con las de los ciudadanos. Pero pueden aumentarla, [...] si los militantes logran que los funcionarios se apeguen a las posiciones populares en contra de la presión de élites y grupos de interés...

Por otra parte, la falta de representatividad ciudadana por parte de los partidos políticos no es un tema exclusivo de México; la misma situación se replica en América Latina. Algunos de estos signos preocupantes son:

1. Bajo nivel de adhesión o afiliación, poca actividad de base de éstos y desvinculación entre el elector y el elegido;
  2. Escaso prestigio social de la política y bajísimo nivel de conocimiento público de los programas y actividades de los partidos;
  3. Tendencia creciente de los grupos socioeconómicos o culturales a manifestar sus intereses y aspiraciones al margen (o en contra) de los partidos al no considerarse representados por éstos.
- (Mellado Hernández, R., 2017, p. 228, haciendo referencia a Friedmann y Llorens)

A esto hay que sumar que, como ocurrió en México con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia de la República, el Poder Legislativo se fragmentó en diversas fracciones partidistas que no unificaron un criterio que definiera el objetivo gubernamental a seguir para propiciar realmente un cambio institucional; por el contrario, se siguió la inercia del gobierno anterior, lo que a largo plazo causó descontento social. En ese sentido, Arnaldo Córdova (2006, p. 39) afirma:

El poder del Presidente de la República no podía ser el mismo, controlando las dos cámaras del Congreso, todas las gubernaturas, todas las legislaturas locales y prácticamente todos los ayuntamientos [...] y por si fuera poco, perder el gobierno del Distrito Federal [...] Muchas de las iniciativas de ley del Presidente pasaron cada vez por numerosos filtros de negociación y comenzó a darse el caso de que algunas no pudieron ser aprobadas como el presidente deseaba. (citado en Escamilla Cadena, A. & Becerra Chávez, P. J., 2013, p. 13)

La alternancia en el poder abrió la posibilidad de instrumentar cambios de fondo, fue un momento crucial en donde el Presidente de la República tenía un papel fundamental en la consolidación de la democracia; sin embargo, ello no ocurrió, se continuó con la inercia de la forma de gobernar del priismo.

### 3.3. La crisis del presidencialismo mexicano

De acuerdo al concepto clásico de democracia, ésta representa el ejercicio del poder por parte de la sociedad; sin embargo, para lograr su consolidación es necesario que los ciudadanos tengan una participación mucho más activa; en ese sentido, Azucena Serrano Rodríguez (enero-abril, 2015, pp. 95-96), señala:

...la participación de los ciudadanos es sustancial porque modera y controla el poder de los políticos y porque la sociedad se hace escuchar en la toma de decisiones. [...] la participación no se limita en el voto como muchas personas piensan: existen múltiples formas de tomar parte en los asuntos públicos, y el voto es sólo una de ellas. Villareal (2010) distingue entre participación social, comunitaria, política y ciudadana [...].

[Participaciones que, sin importar el nivel o ámbito en el que se dé] son muy importantes en los regímenes democráticos, [...] nos permiten vigilar y controlar la gestión de nuestros gobernantes; además, es la manera en que la ciudadanía se hace escuchar y puede tomar parte en los asuntos públicos.

Por otra parte, es de destacar que consolidar la participación ciudadana garantizaría: el desarrollo de políticas públicas acordes a las necesidades reales de la sociedad; el control de la gestión gubernamental; pero también, evaluar el impacto y efectividad de las políticas públicas. Al respecto, Serrano Rodríguez (enero-abril, 2015, pp. 97) numera cuatro requisitos para consolidar la participación ciudadana, los cuales son:

1. El respeto de las garantías individuales.
2. Los canales institucionales y marcos jurídicos.
3. La información.
4. La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.

En palabras de Samuel Huntington (1996), para poder generar un cambio de paradigmas que incentive la participación social, es necesario un cambio en los ámbitos económico y social, atendiendo a que:

Estos cambios socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, y complican [...] los problemas de la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad a la eficacia. Los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados; los de organización e institucionalización políticas, bajos. El resultado es la inestabilidad y el desorden. (citado por Serrano Rodríguez, A. enero-abril, 2015, p. 103)

Ese es el reto que ha enfrentado el presidencialismo mexicano a lo largo de la historia: consolidar una democracia, entendida como el escenario abierto que permita la participación ciudadana en la toma de decisiones que beneficien a la colectividad; y que, sin embargo, no se ha cristalizado por la ambición de poder de los gobernantes, quienes han malinterpretado la potestad de mando y representación que la propia Constitución les reconoce.

### *3.3.1. El presidencialismo mexicano del siglo XXI*

Para poder entender el régimen presidencialista del siglo XXI, es importante identificar los factores que determinaron que un ideario libertario y equilibrado, basado en los principios de División de Poderes, Federalismo y Democracia, fortaleciera la imagen del Presidente de la República, a tal grado de convertirse en un hiperpresidencialismo, en el sentido de que la figura presidencial "...era el polo centralizador que evitaba la fragmentación política [...]; era árbitro y juez supremo, el responsable del bienestar de los ciudadanos y cuando surgían dificultades económicas, era el blanco de todas las iras" (Loeza, S. (mayo-agosto de 2013, p. 57), caracterizándose por su autoritarismo durante la segunda mitad del siglo XX.

En ese sentido, debemos recordar que entre 1944 y 1970, la imagen del presidente logró consolidarse como autoridad de la nación. Gran parte de esta realidad se debió a la existencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido hegemónico, que monopolizó todos los cargos públicos, instituciones y puestos de gobierno –incluyendo a las Cámaras de Diputados y Senadores y al propio Poder Judicial–, y que dotó de un poder ilimitado al titular del Ejecutivo, en el sentido de que la amistad o enemistad con el Presidente condicionaban el ascenso o bloqueo en la carrera política de quienes se dedicaban a la política (Carbonell, 2002 & Favela, 2010); por otra parte, autores como Serrano Rodríguez (enero-abril, 2015, pp. 99-100), refieren que si bien existían algunas organizaciones políticas que trataban de hacerle frente al partido dominante, “las elecciones se convertían en una mentira que servían nada más para legitimar al gobierno”, de tal suerte que favorecía la supremacía del Ejecutivo respecto del actuar de las instituciones; además de la nula “...transparencia en cuanto al ejercicio del gasto público y las acciones del gobierno, y todas las decisiones se tomaban sin consultar a la ciudadanía [; así como] La rendición de cuentas..., [y de que] los medios de comunicación estaban controlados por el Estado” (Serrano Rodríguez, enero-abril, 2015, pp. 99-100).

No olvidemos que el sistema político concentró el poder en la figura del Presidente, limitando las posibilidades de que los ciudadanos pudieran participar en la toma de decisiones de los asuntos de índole pública (Favela, 2010, p. 105); por lo que la única alternativa para que su voz fuera escuchada fueron las manifestaciones y/o movimientos sociales que en algunos casos se tornaron violentos, tal y como ocurrió con el movimiento estudiantil de 1968 (Serrano Rodríguez, enero-abril, 2015, p. 102).

Esto trajo como consecuencia una inestabilidad política caracterizada por la falta de gobernabilidad y legitimidad; pero al mismo tiempo favoreció que la sociedad se hiciera más consciente de sus derechos y, por tanto, tomara una actitud mucho más crítica hacia el gobierno y sus instituciones.

Al respecto, Azucena Serrano Rodríguez (enero-abril, 2015, p. 103 y 107) señala de manera muy acertada lo siguiente:

...el sistema político autoritario que se consolidó después de la Revolución Mexicana empezó a tener problemas de gobernabilidad a causa de las recurrentes crisis económicas y políticas que turbaban al país, de la poca legitimidad de la que se gozaba y de la deficiencia del modelo económico.

[...]

...para recuperar la legitimidad perdida, superar la crisis de gobernabilidad y seguir manteniendo la potestad del régimen, las autoridades mexicanas tuvieron que ceder una porción de su poder. Transfirieron parte de sus funciones a los gobiernos locales, pero al mismo tiempo incluyeron a nuevos actores en la toma de decisiones.

Resultado de ello fue la alternancia del poder en el año 2000, impulsada por actores políticos y sociales que anhelaban consolidar las ideas de democracia, gobernabilidad, legitimidad, paz social, eficacia y eficiencia en la gestión pública; reto que asumió de manera experimental el Partido Acción Nacional (PAN), por conducto de Vicente Fox Quesada (2000-2006), y posteriormente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y que no generaron los resultados esperados, favoreciendo el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 2012, con Enrique Peña Nieto (2012-2018); sin embargo, el descontento social en torno a las expectativas generadas por regreso del PRI al poder, propiciaron un despunte de la oposición, encabezada por Andrés Manuel López Obrador, quién será el nuevo presidente de México para el periodo 2018-2024.

No olvidemos que “...los presidentes son actores históricos que están sujetos a circunstancias cambiantes a las que tienen que adaptarse, y al hacerlo redefinen el poder que ejercen y la posición relativa de la presidencia en el régimen político” (Loeza, S., mayo-agosto de 2013, p. 56), y que la evolución de la institución del Presidente de la República es resultado directo de las acciones implementadas para mantener el poder, pero también de la exigencia ciudadana por generar un cambio de paradigmas.



### 3.3.2. Factores de crisis del sistema presidencial mexicano

Como ya fue referido en apartados anteriores, el presidencialismo surge a partir del Principio de División de Poderes, en esa búsqueda de garantizar un sistema de pesos y contrapesos que frenaran cualquier abuso de poder por parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; sin embargo, el régimen presidencialista no ha podido consolidarse bajo ese enfoque. Al respecto Rodríguez Prats (2006, pp. 255-256), refiere:

En México se ha pasado de tener un Estado de derecho simulado, en el que prevalecían las reglas no escritas, a un sistema cuyo marco jurídico es insuficiente para regular las relaciones tanto entre los órganos de poder como entre el Estado y la sociedad. [...] Tal parece que el Poder Legislativo mexicano [...] ha sido lento para reconocer lo que George Jellinek denominó 'la fuerza normativa de lo fáctico'. Esto es, para incorporar al derecho lo ya acreditado en la realidad. Algunas de las reformas que se han realizado últimamente a la Constitución no son más que el reconocimiento de lo que en los hechos ya acontecía...

De igual manera, en el rubro económico, el titular del Ejecutivo ha buscado mantener un control sobre las finanzas públicas, para lo cual se creó una "...élite tecnocrática [que] ha operado la economía mexicana sin importar si gobierna el país el Partido Revolucionario Institucional o algún partido de oposición" (Hernández Rodríguez, R. septiembre-diciembre, 2014, p. 353); indudablemente, este enfoque es lo que permitió un crecimiento sostenible y estabilidad económica, sin que la transición política represente un riesgo o colapso de la economía nacional.

Aunado a ello, nuestro país atraviesa por un periodo complejo, como resultado "...de una 'transición votada' [...] que no produjo pactos para afianzar la gobernabilidad democrática ni se ocupó de adecuar las instituciones a los nuevos signos de la pluralidad partidaria..." (Rodríguez Prats, J. J., 2006, p. 284), pero que además no reflejó diferencia alguna respecto del régimen priista, al suavizar la transición mediante la continuidad del sistema existente, y anulando la posibilidad de diseñar nuevas instituciones.

Por otra parte, si bien es cierto que, desde un enfoque democrático se ha logrado una pluralidad política con la existencia de diversas opciones partidistas, la ciudadanía percibe que la participación ciudadana sigue siendo nula, al mantenerse un elitismo.

Asimismo, otro de los retos que afronta la democracia es conjuntar sistemas sociales y sistemas políticos en torno al diseño de políticas públicas, pero también a la consolidación de un sistema de apertura para el ejercicio del poder político, en donde encuentren cabida ciudadanos, políticos y la sociedad civil.

Por el contrario, las tensiones sociales han ido incrementando, poniendo en riesgo la gobernabilidad, las cuales obedecen a:

...una equivocada política económica (el llamado y muy criticado neoliberalismo)... [Pero sobre todo,] una insuficiente o inexistente comunicación entre la autoridad gubernamental y la sociedad que convierte al consenso político en un aspecto tan conflictivo como las decisiones económicas. En tanto que la economía internacional se encuentra dominada por criterios de control y eficiencia de recursos [...] limitados, las tensiones sociales parecerían resultado únicamente de la aplicación de sus políticas y no de una falla esencial de intermediación social. La discusión valorativa sobre el llamado neoliberalismo pone el acento en las políticas y sus consecuencias y deja de lado un aspecto que, significativamente, fue central en los años ochenta y noventa del siglo pasado acerca de los mecanismos que en los países democráticos y desarrollados permitían crear consenso político en torno precisamente de las decisiones económicas. Para algunos autores el neocorporativismo era un privilegiado recurso social que ponía no sólo en comunicación sino que permitía la participación directa de la sociedad organizada en la toma de decisiones gubernamentales lo que, en el corto plazo, permitía el consenso político en el funcionamiento cotidiano del gobierno. (Hernández Rodríguez, R., septiembre-diciembre, 2014, p. 353-354)

Finalmente, el rol que debe jugar el Poder Legislativo es fundamental para efecto de generar una relación de cooperación con el Ejecutivo, en donde más que un freno a la agenda pública del Presidente de la República, se consolide un diálogo permanente que permita diseñar políticas

públicas que obedezcan a las necesidades de la sociedad; pues como lo refiere Rodríguez Prats (2006, p. 276), “...un Congreso sin plena conciencia de sus deberes, de los principios que deben conducirlo y de las funciones que está llamado a realizar, puede ser factor importante [...] del fracaso de una democracia...”

### *3.3.3. De la hegemonía al pluralismo disfuncional*

Hegemonía y pluralismo son dos elementos que ponen en riesgo las instituciones de orden político consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya fue referido en apartados anteriores, la Constitución de 1917 surgió como respuesta a la necesidad social y política de consagrar las ideas de libertad, democracia, gobernabilidad y equilibrio de poderes; en ese sentido, la figura del Presidente de la República poco a poco se fue fortaleciendo, contando con el apoyo de diputados y senadores, quienes en conjunto con el Ejecutivo, pudieron ir tomando decisiones en beneficio de la colectividad, pero al mismo tiempo, generando una hegemonía en donde el poder se constreñía a unos cuantos, quienes eran “amigos” del Presidente.

Sin embargo, a finales de los años ochenta, el escenario político poco a poco fue abriendo la puerta a nuevos actores y partidos políticos, que se convirtieron en otras opciones para gobernar, y de manera paulatina fueron dejando de respaldar la figura del Presidente de la República en la autorización y/o toma de decisiones por conducto del Poder Legislativo.

En ese nuevo contexto político se dio la alternancia del poder en el año 2000, eligiendo a un Presidente que no consiguió la misma mayoría con los legisladores, y que por ende ralentizó la toma de decisiones, además de propiciar incertidumbre política y descontento social, porque la gente no veía que se cumplieran las promesas de campaña.

Es por ello que, en un entorno institucional y social marcado por el más intenso pluralismo político, el régimen presidencial mexicano está agotado, debido sobre todo a la lucha de poder que se da entre el Presidente y los legisladores.

A pesar de todo ello, estos incipientes cambios en la vida democrática de México representan una oportunidad para fortalecer nuestras instituciones, perfeccionar los sistemas democráticos, promover una cultura de participación electoral y propiciar una gobernabilidad democrática.

Se debe replantear la arquitectura constitucional existente –diseñada para empoderar al Ejecutivo, en un escenario de inestabilidad social generado por un conflicto sociopolítico como fue la Revolución de 1910–, a fin de que retome las actuales características de facto que se presentan, para establecer mecanismos institucionales que permitan enfrentar los retos que implica gobernar al Estado mexicano.

Hay quienes consideran que el escenario post-electoral ha resultado positivo, gracias a la civilidad con que reaccionaron los partidos y actores políticos que no resultaron favorecidos en las urnas; y es que justamente esa es la esencia de una auténtica democracia, entender que más allá de dividir a una sociedad en ganadores o perdedores, todos somos parte de una colectividad que debe trabajar de manera conjunta para impulsar un cambio verdadero.

Si bien, hoy López Obrador y MORENA –como principal partido político que lideró la alianza “Juntos haremos historia”–, han obtenido en las urnas una mayoría arrasadora en el Congreso, así como en las legislaturas locales y en los gobiernos estatales y municipales; debe ser medurado en el ejercicio del poder para no caer en un autoritarismo. Como estrategia gubernamental, debe aprovechar esa mayoría para facilitar consensos; pero también debe propiciar un ambiente de hegemonía y respeto, a fin de consolidar una cultura parlamentaria que impulse un diálogo y debate serio, propositivo, con principios éticos, y alejado de mitos, suposiciones y descalificaciones, que en nada abonan a la construcción del país.

Por otra parte, debemos aspirar a una auténtica transición política, a partir del marco legal constitucional que impulse la consolidación de las instituciones democráticas, a fin de satisfacer las necesidades básicas de la población, y fortalecer los principios de gobernabilidad y respeto irrestricto a los derechos humanos.

### 3.4. Pluralismo, división y actualidad

A nivel local, nacional e internacional, aspectos como gobernabilidad y gobernanza resultan fundamentales para entender el comportamiento de la sociedad y de la administración pública.

En torno a los aspectos de gobernabilidad, se han cuestionado principios básicos como lo que refiere Argyriades (julio-diciembre, 2014, p. 34):

- La democracia entendida como el gobierno del pueblo y para el bien de todos, especialmente de la gente común;
- El interés común debe ser protegido y defendido de usurpaciones por intereses especiales creados;
- El papel de los servidores y funcionarios públicos en general debe desempeñarse bajo la promoción y garantía del interés público;
- La importancia de un cuerpo de servidores públicos basado en el mérito de alto nivel profesional, cuyos miembros hayan sido seleccionados por sus conocimientos, habilidades técnicas, capacidad y vocación de servicio;
- El respeto a la independencia, la autonomía profesional y el juicio de los funcionarios públicos y el imperio de la ley, bajo la cual se debe trabajar;
- El compromiso con la investigación; respeto a la verdad, de hecho, así como la ciencia y la ética;
- El respeto de los derechos humanos, a nivel nacional e internacional; respeto de las obligaciones de los tratados y otros acuerdos, en general; y
- La creación de estrategias a largo plazo referidas a los problemas humanos, y no a la conveniencia táctica.

En ese mismo sentido, se considera que aquellos países que velan por el respeto de los principios democráticos y de gobernabilidad han logrado cerrar la brecha de desigualdad social, generando prosperidad y desarrollo social y económico; por el contrario, aquellos lugares en donde

la democracia no ha tenido eco, son países en donde la pobreza sigue presente y las oportunidades son nulas.

#### *3.4.1. Gobernabilidad en el pluralismo*

Durante el siglo XIX “la ‘gobernabilidad’ se definía desde los propios estados de la República, situación que explica entre otros, el control que se ejercía desde las localidades y los estados hacia el propio Poder Legislativo federal, que se negaba a otorgar al Poder Ejecutivo federal, *poderes ejecutivos reales*” (Gutiérrez Márquez, Enrique, 2015, p. 142).

En ese sentido, Argyriades (julio-diciembre, 2014, p. 37) señala que resulta fundamental para los gobiernos actuales:

...recuperar la esencia misma de la democracia; [...] integrar los principios de las revoluciones francesa y estadounidense en las funciones y estructuras del gobierno. [...] adoptar una definición de la democracia que vaya más allá de la interpretación de la misma como un proceso, como el dominio de la mayoría, con elecciones periódicas...

El gobierno es una herramienta para alcanzar los propósitos u objetivos de la administración pública; debido a ello es que han surgido instituciones que buscan establecer –desde una perspectiva normativa y constitucional– una serie de funciones y atribuciones que consagren una serie de principios destinados a salvaguardar la gobernabilidad democrática del país.

Lamentablemente, hablar de pluralidad significa la coincidencia de una diversidad de sectores sociales y políticos.

Son justamente los pobres, las minorías, los marginados, quienes no son escuchados por quienes ejercen el poder, y mucho menos pensar en que puedan tener acceso a él; lo que los convierte en víctimas de la pobreza, la corrupción y el abuso de poder, porque “El problema de la

pobreza se agrava ante la desigualdad de acceso a las vías que conducen al mejoramiento de sí mismo, a una vida de oportunidades y a una participación activa en asuntos cívicos...” (Argyriades, D., julio-diciembre, 2014, p. 40).

Por otra parte, hay quienes ven en el populismo la posibilidad de cerrar esa brecha de desigualdad social, en el sentido de que significa “...la búsqueda de las cuatro “D” (desburocratización, desregulación, des-centralización y *downsizing*<sup>25</sup>)” (Argyriades, D., julio-diciembre, 2014, p. 42); sin embargo, la desinstitucionalización tampoco es la solución, tal y como lo refiere Yasha Mounk (2014, p. 27, citado por Argyriades, D., julio-diciembre, 2014, p. 44) “el populismo es una amenaza a la Democracia Liberal”.

Y es que vale la pena señalar que, si bien los grupos de presión tienen todo el derecho de externar sus inconformidades y defender una postura ideológica, lamentablemente son volátiles, generando brotes de violencia en vez de diálogo.

### *3.4.2. Nuevos actores para la gobernabilidad democrática*

En un contexto globalizado, en donde lo que ocurre en un país impacta –de manera positiva o negativa–, en otros, el factor económico se ha convertido en factor medular para entender la gobernabilidad democrática toda vez que, al cerrar la brecha existente entre ricos y pobres, y generar un ambiente propicio para la inversión y el desarrollo económico, se genera un ambiente de igualdad de oportunidades –tanto para atender las necesidades sociales, como para participar en la política–.

Es por ello que, para la administración pública, el sector financiero debe ser operado pensando en las consecuencias de tipo social y/o político; es por ello que desde hace algunos años se ha involucrado a especialistas en temas financieros, económicos, contables y de inversión, en

---

<sup>25</sup> Se entiende como una forma de reorganización o reestructuración, para eficientar los sistemas de trabajo, realizar un rediseño organizacional y/o establecer parámetros de competitividad.

puestos estratégicos del Poder Ejecutivo Federal; denominándose a esta corriente: tecnocracia, la cual, en palabras de Rogelio Hernández Rodríguez (septiembre-diciembre, 2014, p. 355), es una:

...forma particular de razonar y tomar decisiones... [sustentada en un] conocimiento especializado, científico o técnico, que se aplica racionalmente para solucionar problemas o, en general, para obtener resultados específicos. Las medidas que se toman deben basarse en datos objetivos, comprobables y no en valoraciones o intereses grupales.

La importancia que ha adquirido la tecnocracia ha sido consecuencia directa de la persistencia de los problemas económicos, [...] provocados por los políticos que manejaron irresponsablemente las finanzas públicas.

Históricamente, podemos decir que el fenómeno de la tecnocracia empezó con el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), quien sumó a funcionarios públicos con trayectoria en las áreas financieras de la Administración Pública, propiciando un cambio de objetivos, prácticas y visión en el Gobierno Federal, bajo la premisa de que la economía era el centro de atención y desarrollo gubernamental, a fin de garantizar una adecuada estabilidad política. De la misma manera, Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) apostaron por un desarrollo económico.

Por otra parte, no podemos dejar de lado que la disyuntiva que enfrentó Miguel de la Madrid para garantizar la elección de Carlos Salinas, dio lugar a que en 1988 surgiera el Frente Democrático Nacional que se convertiría en el Partido de la Revolución Democrática, una opción de izquierda que en 1988 ganó la aceptación de la gente, por lo que estuvo a punto de vencer al PRI.

En ese sentido, la tecnocracia se ha mantenido separada de algún enfoque ideológico o partidista, pues no sólo fue una tendencia implementada por gobiernos priistas, sino también panistas, tal y como ocurrió del 2000 al 2012, cuando tanto la Secretaría de Hacienda como el Banco de México fueron dirigidos por destacados tecnócratas, ampliándose a otras áreas de la



administración pública, como las comunicaciones y la energía<sup>26</sup>; tendencia que se mantuvo en pie en 2012, cuando el PRI recuperó la Presidencia de la República.

Como se observa, el trabajo financiero, con independencia de la corriente ideológica del partido gobernante, ha hecho posible la estabilidad de la economía, pero sin lograr el desarrollo esperado. Al respecto Rogelio Hernández Rodríguez (septiembre-diciembre, 2014, p. 359) realiza una reflexión y señala:

...Más allá de la importancia política que tiene el regreso del PRI [...] esa victoria no ha significado el retiro de la tecnocracia y menos aún una modificación de sus criterios básicos. Todo lo contrario, tanto en la Secretaría de Hacienda como en el Banco de México se mantienen reconocidos, nacional e internacionalmente, especialistas en las finanzas públicas (Luis Videgaray y Agustín Carstens, respectivamente) y, como había pasado durante el gobierno panista de Calderón, la élite se ha extendido a otras áreas, ahora y de manera muy significativa, a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Al frente de la cancillería ha sido designado José Antonio Meade, con una larga trayectoria en la Secretaría de Hacienda, de la cual fue titular de 2011 a 2012, después de serlo de Energía en 2011. Meade no sólo confirma que la tecnocracia no tiene compromisos ideológicos que le impidan colaborar en gobiernos del PAN o del PRI, sino que demuestra que su influencia ha llegado hasta una de las áreas más distantes de la economía, como es la diplomacia. Su nombramiento revela que el nuevo gobierno priista está convencido de que la política económica debe afirmarse y ahora orientarse hacia el comercio internacional. La presencia en la cancillería de un especialista reconocido en las finanzas indica que tanto la diplomacia como las relaciones internacionales estarán, si no determinadas, sí fuertemente influidas por la lógica económica que domina el mundo. Parece indiscutible que la tecnocracia seguirá al frente de las áreas financieras, y aunque ya no ocupa la presidencia, como sucedió entre 1982 y 2000, la economía se ha convertido en el centro de la atención gubernamental.

Hoy podemos decir que la tecnocracia ha alcanzado una legitimación, manteniéndose independiente del enfoque político, pero conservando firme su objetivo, que es el manejo del conflicto social.

<sup>26</sup> Los primeros secretarios de Comunicaciones y Energía en ese gobierno fueron Luis Téllez y Georgina Kessel, ambos economistas formados en Hacienda desde los años ochenta, durante los gobiernos de Salinas y Zedillo (Hernández Rodríguez, R., 2011).

De manera indirecta, se ha impulsado el espíritu democrático en México, reconociendo a nivel institucional la participación ciudadana y la alternancia política; sin embargo, sigue pendiente que los beneficios sociales y económicos efectivamente lleguen a todos los ciudadanos, pero sobre todo que respondan a sus necesidades y exigencias reales, para lo cual es indispensable contar con mecanismos de comunicación gubernamental.

Al respecto, vale la pena recordar que el Poder Legislativo se integra por representantes del pueblo, es decir, son el portavoz de la ciudadanía; por lo que fortalecer la comunicación con los demás poderes, y en particular con el Ejecutivo, puede fortalecer de manera significativa la toma de decisiones en beneficio del país, la democracia y la gobernabilidad.

Por su parte, Andrés Manuel López Obrador, ha planteado en su “Proyecto de Nación 2018-2024”, cuatro ejes básicos en torno a los cuales se pretende generar un cambio significativo en México, los cuales incluyen los siguientes rubros:

- Educación, ciencia, valores y cultura: Proyecto educativo en educación básica y superior, inclusión de jóvenes al sistema educativo, cultura comunitaria y bono educativo.
- Economía y desarrollo: Política macroeconómica, política industrial y de innovación, política sectorial, energía, infraestructura, telecomunicaciones, medio ambiente, pesca, turismo, política agropecuaria, política laboral y sector financiero.
- Desarrollo social: Jóvenes construyendo el futuro, salud y deportes.
- Política y gobierno: Rescate del Estado, justicia, seguridad, política exterior, migración y combate a la corrupción.

Indudablemente, las expectativas son muy altas. Los ciudadanos que le apostaron al cambio anhelan que llegue el 1º de diciembre de 2018 para ser testigos de una “nueva forma de gobernar”; mientras que aquellos que votaron por otras opciones han asumido la postura de sumarse a la nueva dinámica política que se avecina, o bien, evaluar el desempeño del nuevo Presidente, en torno a sus promesas de campaña.

Para lograrlo, Andrés Manuel López Obrador contará con un Gabinete conformado por 8 hombres y 8 mujeres, cuyos nombres son: Olga Sánchez Cordero, en la Secretaría de Gobernación; Marcelo Ebrard, en la Secretaría de Relaciones Exteriores; Carlos Manuel Urzúa Macías, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; María Luisa Albores, en la Secretaría de Desarrollo Social; Josefa González Blanco Ortiz Mena, en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Rocío Nahle, en la Secretaría de Energía; Graciela Márquez Colín, en la Secretaría de Economía; Esteban Moctezuma Barragán, en la Secretaría de Educación Pública; Víctor Villalobos, en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Javier Jiménez Espríu, en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Irma Eréndira Sandoval, en la Secretaría de la Función Pública; Jorge Alcocer Varela, en la Secretaría de Salud; Luisa María Alcalde, en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Román Meyer Falcón, en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Miguel Torruco Marqués, en la Secretaría de Turismo; Alejandra Frausto Guerrero, en la Secretaría de Cultura. Hombres y mujeres que respaldan al ahora presidente electo con su formación académica y trayectoria profesional; y que después del 1º de diciembre deberán demostrar que su talento no se limita a un currículum.

#### *3.4.3. Los acuerdos y los resultados: tarea pendiente*

Ante el abuso de poder es inevitable establecer controles que recuperen la esencia del Principio de División de Poderes, propiciando la existencia de pesos y contrapesos. Al respecto, Rodríguez Prats señala que erróneamente se le denomina Poder Legislativo a una institución que realiza funciones de tipo parlamentario, puesto que su función no sólo se limita a la producción del marco legal, sino que su opinión incide en las decisiones del titular del Ejecutivo, además de que en algunos casos el actuar del Presidente queda sujeto a la aprobación o no de parte del Congreso (2006, p. 67).

De una manera más descriptiva, Rodrigo Cervera Aguilar y López (enero-marzo de 2003) hace un listado de los distintos tipos de control que ejerce el Poder Legislativo (citado por Rodríguez Prats, J. J., 2006, p. 165):

- a) Facultades de información o comunicación respecto del Ejecutivo.
- b) Formación, mantenimiento y disolución del gobierno.
- c) Responsabilidad política y penal del Ejecutivo frente al Parlamento o Congreso.
- d) Fiscalización y vigilancia del gobierno.
- e) Aprobación de actos (cooperación constitucionalmente prescrita e intervención discrecional del Parlamento de la que dependen la existencia, validez o eficacia de diversos actos del Poder Ejecutivo).

Desde una nueva perspectiva, se anhela consolidar una cultura parlamentaria que impulse un diálogo y debate serio, propositivo, con principios éticos y alejado de mitos, suposiciones y descalificaciones, que en nada abonan a la construcción del país. Al respecto, Juan José Rodríguez Prats (2006, p. 7) refiere:

Es necesaria una cultura parlamentaria que privilegie la discusión respetuosa –que es un elemento sustancial de la democracia–, y la tolerancia. Y algo más: que privilegie las convergencias sobre disidencias, que despoje al consenso de la maledicencia y de la sospecha; que le dé al Parlamento la jerarquía como institución ante la sociedad mexicana y que, a su vez, sea centro de atención de nuestro devenir histórico.

[...] que en México [...] funcionen instituciones que, a su vez, fortalezcan el Estado de derecho y la confianza, valor hoy en día fundamental para consolidar la democracia y alcanzar niveles de bienestar. [...] al haber un Poder Legislativo más vigoroso... [los acuerdos] se legitiman. Ese es el papel a desempeñar por el Poder Legislativo, que es, [...] el más legitimador de los tres poderes en una democracia. Es, pues, el Congreso de la Unión el escenario último para lograr acuerdos, aprobar leyes y darle racionalidad a las políticas públicas.

En el caso particular del Parlamento mexicano, constitucionalmente encontramos figuras de control parlamentario, ejemplo de ello es que:

...el Congreso mexicano ejerce el control mediante su facultad de hacer comparecer no sólo a los secretarios de Estado y jefes de departamento, sino a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de solicitarles información relevante [...]. Otros ejemplos [...] son los siguientes: la revisión de la cuenta pública [...]; la aprobación anual de los montos de endeudamiento, así como la rendición del informe que el

Ejecutivo presenta ante el Congreso sobre el ejercicio de dicha deuda [...]; la facultad senatorial para revisar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo. Otro de los controles políticos del Congreso, en especial de la Cámara de Diputados, es enmendar el Presupuesto de Egresos, así como procesar al Ejecutivo por “traición a la patria o delitos del orden común...” (Rodríguez Prats, J. J., 2006, pp. 166-167).

Por otra parte, la democracia también se tiene que fortalecer a partir de los derechos humanos, garantizando a los ciudadanos el respeto irrestricto de sus libertades básicas (Espejel Mena, J. & Flores Vega, M., septiembre-diciembre 2014, p. 168); al respecto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) refiere que los rubros de oportunidad para la democracia son: la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo (1990, p. 33).

Jürgen Habermas (2005) considera que el fortalecimiento de las relaciones discursivas vendría a fortalecer el ejercicio del poder; no olvidemos que la legitimación del gobierno se consigue a través de las elecciones, mediante la percepción social respecto de la efectividad de las políticas públicas que sean implementadas.

Desde un enfoque institucionalista, México ha tenido avances significativos, tal y como lo refiere Ayala (2000, p. 20), al señalar lo siguiente:

...se fortalecieron instituciones que propiciaron un Estado fuerte y promotor del desarrollo a través de medios diferentes de los de un típico modelo democrático y liberal. El Estado desarrollista cumplió sus funciones, pero ello no significa que lo haya hecho eficiente y equitativamente. Los errores en los cuales incurrió no pudieron ser corregidos, sencillamente porque no se habían creado las instituciones que vigilaran la intervención estatal.

Ante lo cual es importante enfatizar que se deben impulsar las instituciones democráticas, a fin de satisfacer las necesidades básicas de la población, pero también promover el desarrollo humano, social, político y económico. Por ello, es menester que instituciones sociales y políticas

brinden el acceso a bienes como el poder, la autoestima, autonomía, entre otros, y que estos bienes sean igualitarios entre todos los individuos.

Elevar el desarrollo humano de la población de los diversos países implica crear condiciones para tal efecto, amalgamando recursos políticos, financieros, talento humano, garantizando los derechos humanos, respetando el Estado de Derecho e incentivando prácticas democráticas en la esfera pública. Lo relevante del desarrollo humano es hacer que las personas desdoblen un cúmulo de capacidades con la pretensión de alcanzar mejores estándares de vida. Es decir, en tanto se respeten cabalmente los derechos humanos dentro de un orden político democrático, las personas pueden desarrollar capacidades para aspirar a un nivel de vida decente.

Cuando en el orbe la democracia es una realidad y el individuo disfruta de un cúmulo de derechos fundamentales, la idea del desarrollo se enlaza con la calidad de vida. Si normativamente John Rawls (2006) en su proyecto filosófico aspira a una sociedad justa y ordenada, ésta, necesariamente, deberá estar fundada en la igualdad de derechos y libertades entre todos los miembros de una comunidad política. Últimamente se señala la explotación de las libertades como el mecanismo para impulsar capacidades para encontrar habilidades reales que tengan una injerencia significativa en la vida de la persona. Una persona con libertad tiene más condiciones para explotar sus capacidades por medio de habilidades reales para lograr funcionamientos valiosos que mejoren su vida (Sen, A. 2002).

En condiciones de libertad, el individuo decide qué tipo de vida llevar en función de sus capacidades, con la única finalidad de encontrar ventajas que repercutan en un mayor bienestar de la persona, el cual se asocia a la calidad de vida.

En el caso de México, a pesar de los incipientes cambios en la vida democrática del país, que favorecieron la alternancia política, como sociedad debemos aspirar a una transición política, aprovechando la oportunidad para fortalecer nuestras instituciones, perfeccionar los sistemas

democráticos, promover una cultura de participación electoral y propiciar una gobernabilidad democrática.

El reto de la democracia y la transición política no sólo estriba en definir a qué partido político pertenecerá el titular del Ejecutivo Federal, sino también cómo se integrarán las Cámaras de Diputados y Senadores, porque de ello depende que se pueda diseñar un cambio político, económico y social en México, a través del fortalecimiento de sus instituciones.

En ese contexto se debe replantear la arquitectura constitucional existente, acorde a las actuales características de facto que se presentan, para establecer mecanismos institucionales que permitan enfrentar los retos que implica gobernar al Estado mexicano.

Hoy, el titular del Ejecutivo Federal electo en 2018 tiene la posibilidad de consolidar el proceso histórico-democrático que permitió una tercera alternancia en la presidencia de la República, primera hacia una opción ideológica de izquierda. El primer paso ya lo ha dado: convencer a la ciudadanía de que él y su equipo eran la mejor opción para gobernar; ahora debe centrar sus esfuerzos en entender el andamiaje constitucional sobre el cual están edificadas nuestras instituciones, para de esta manera diseñar políticas públicas que le permitan cumplir con sus compromisos de campaña, pero apostándole a la legalidad, la democracia y el respeto de los principios consagrados en nuestra Carta Magna. Hacerlo de una manera diferente, no sólo vulneraría nuestras instituciones, sino que también pondría en riesgo el futuro democrático del país, el respeto a los derechos humanos y la gobernabilidad.

## **CAPÍTULO CUARTO**

**La sesión de control parlamentario, una alternativa de control, racionalidad y reequilibrio para el sistema presidencial mexicano**



## Capítulo Cuarto

### **La sesión de control parlamentario, una alternativa de control, racionalidad y reequilibrio para el sistema presidencial mexicano**

**SUMARIO:** 4.1. La sesión de control parlamentario: diseño institucional; 4.1.1. Propuestas específicas; 4.1.2. Acciones y reacciones al modelo. 4.2. Escenarios y contradicciones; 4.2.1. La ruta de los cambios; 4.2.2. La centralidad del sistema presidencial, escenario limitado; 4.2.3. El parlamento poderoso, crisis de la pluralidad; 4.1.4. Un modelo mixto, el equilibrio entre poderes.

El Capítulo Cuarto describe a precisión la figura de la sesión de control parlamentario, bajo la perspectiva de que representa una forma de control político en los ámbitos legislativo, financiero, organizacional, administrativo y de investigación.

Sin embargo, este control político no puede improvisarse, dado que la falta de reglas en un ejercicio democrático que busca fiscalizar, evaluar, replantear, o simplemente cuestionar el actuar de un Poder diverso, puede tener efectos negativos en esa búsqueda de equilibrio de Poderes.

De ahí la importancia de incluir los mecanismos de control parlamentario, desde el marco constitucional federal, estableciendo de manera precisa que, más allá de confrontar a los actores políticos, las sesiones de control parlamentario deben vislumbrarse como el método para fortalecer la relación existente entre el titular del Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión.

En ese sentido, es importante definir la forma en que se desarrollarán estas sesiones de control parlamentario, de tal manera que todos los actores políticos, sin importar su filiación política, encuentren cabida en este diálogo; poniendo especial énfasis en las minorías parlamentarias, quienes realmente deben posicionarse como factores reales de poder, que opinen y debatan con total

libertad, pudiendo asumir posiciones a favor o en contra del Ejecutivo, y por tanto, que tengan un foro en donde cuestionar, apoyar, defender o refutar las decisiones presidenciales, mediante argumentos fundados y buscando ante todo el beneficio social, y no simplemente que respondan a intereses partidistas.

Por lo que el presente Capítulo, además de plantear propuestas concretas, destaca la idoneidad, necesidad y viabilidad de incluir en un sistema presidencialista, figuras de control como las que se aplican en el sistema parlamentario, como la sesión de control parlamentario.

#### **4.1. La sesión de control parlamentario: diseño institucional**

Para abordar la figura de la *sesión de control parlamentario*, es importante entender la importancia del *parlamento*, y qué es el *control parlamentario*, así como su utilidad e impacto en la vida política y democrática del país. Figura institucional de corte eminentemente de naturaleza parlamentaria, cuyos orígenes están íntimamente relacionados con la formación de esta forma de gobierno, donde al tener una incipiente regulación respecto del funcionamiento del parlamento y lo que actualmente conocemos como partidos políticos, surge un control sustentado en preguntas parlamentarias y los debates breves, que se centraron en temas ideológicos, pero que también permitieron abordar temas de interés nacional (Yamamoto, H., 2007, p. 12), además de ir sentando las bases del *control parlamentario*.

Atendiendo a lo expuesto en líneas anteriores, es evidente que el *control parlamentario* nace en Europa durante el siglo XVIII, gracias a la existencia de grupos parlamentarios –vinculados a intereses e ideologías de estamentos y clases sociales–, y logrando su consolidación práctica con Luis Felipe I (1830-1848); sin embargo, es a finales de la Segunda Guerra Mundial en que encuentra cabida a nivel constitucional (Mora Donatto, C., julio-diciembre 2010, p. 123).

En ese contexto, el control parlamentario surgió en las monarquías constitucionales, a partir de la idea de inmunidad del Jefe de Estado, de tal manera que las Cámaras pudieran controlar el gobierno y fincar responsabilidades de tipo político y/o penal, estableciendo una denominada *constitucionalización de la responsabilidad gubernamental*<sup>27</sup>, cuyos principales objetivos se centraban en facultar al Parlamento a efecto de que éste pudiera evaluar el desempeño del gobierno, sancionarlo, ratificarlo o destituirlo (Cfr. Schmitt, C. 1982, pp. 323 y 324).

Años más tarde surge una idea democratizadora que favoreció el posicionamiento del Parlamento como *sistema político*, atendiendo a que:

... éste no sólo consolidó su papel central a través de sus tradicionales funciones legislativa, presupuestaria y de control, sino que adquirió un notable protagonismo en otros campos y actividades a través de lo que la doctrina italiana ha denominado *indirizzo*,<sup>28</sup> esto es, en donde el Parlamento asume predominantemente funciones de dirección e impulso de la acción política. Los efectos de una y otra etapa se manifiestan en la formalización y juridificación de todas las funciones parlamentarias que involucran, necesariamente, a la función de control. (Mora Donatto, C., julio-diciembre 2010, pp. 124-125)

Esta acepción sirvió de base para la *juridificación* del concepto de control parlamentario, dando lugar a la idea de *responsabilidad política difusa*<sup>29</sup> y el concepto de *minoría parlamentaria*.

Bajo ese nuevo contexto, la figura del control parlamentario ha evolucionado a un control de tipo político que es ejercido por el Legislativo –de una manera inclusiva, en donde encuentran cabida todas las fracciones parlamentarias y no sólo las mayorías–; ello con el objetivo de fiscalizar la acción gubernamental, con independencia de que de ésta se derive o no algún tipo de sanción.

<sup>27</sup> Los primeros países en reconocerlo en sus Constituciones fueron Alemania, Austria, Checoslovaquia y Polonia.

<sup>28</sup> Mora Donatto (julio-diciembre 2010, p. 125), refiere al respecto que, para ampliar información sobre este concepto, se consulte "Indirizzo politico", Enciclopedia del Diritto, Milano, Giuffrè, 1973, vol. XXI, pp. 134-171; y Canosa, Raúl, "La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional", Revista de Estudios Políticos, enero-marzo de 1990, núm. 67, pp. 125-152.

<sup>29</sup> Cfr. Rescigno Giuseppe Ugo, quien sostiene que además de una responsabilidad política concreta, inmediata hay, sin duda alguna, una responsabilidad política difusa, es decir una posibilidad de debilitamiento político del gobierno producto de las relaciones políticas y sociales que se derivan de los actos de control de las cámaras, op. cit., nota 2, pp. 113 y ss. (Citado como nota a pie de página por Mora Donatto, C., julio-diciembre 2010, p. 125)

Es así como, en un intento por conceptualizar el control parlamentario, Juan Pablo Abreu Sacramento (enero-junio 2008, p. 4) lo ha definido como:

...[el] *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 *la valoración y 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*.

Definición que de forma general abarca las aristas esenciales del *control*, iniciado con la existencia necesaria de mecanismos concretos que le materialicen, tal es el caso de las diversas figuras existentes en los sistemas parlamentarios, como las sesiones de control, las interpelaciones, las preguntas parlamentarias, mociones de censura o pérdida de confianza. Acciones que se visibilizan por el actuar, según su alcance y forma de realizarlo, por los grupos opositores o minoritarios, quienes encuentran en estos mecanismos un medio idóneo para confrontar su visión de las políticas o acciones públicas frente a la actividad gubernamental, realizando de este modo un posible contraste a la luz pública de sus inquietudes o diferencias, lo cual obliga necesariamente al gobierno a difundir con mayor transparencia los datos que refuten cada cuestionamiento, generando entonces un círculo virtuoso de fiscalización, publicidad y diálogo continuo.

De lo anterior se desprende que el *control*, evidentemente, es una forma de actuar político, donde los intereses de los participantes gravitan en dicha esfera, con el ánimo de influir en sus bases y futuros electorales, circunstancia que lejos de dificultar este proceso, lo hace más eficiente al dotarlo de publicidad, transparencia y necesaria objetividad, ya que difícilmente el electorado quedará conforme ante la demostración de fallas evidentes, o por el contrario, si la oposición actúa con desinterés y sólo en el terreno de la especulación, la fuerza mayoritaria refuerza su presencia frente a los opositores.

Por tanto, al ser un *control político*, éste carece de objetividad, toda vez que, como lo refiere Cecilia Mora Donatto (julio-diciembre 2010, pp. 126-127):

dicho control no deriva de la existencia de un canon fijo y predeterminado de valoración (como sucede con el control jurídico) pues tal valoración descansa en la libre apreciación que realiza el órgano controlante. De esta manera, la apreciación que se haga de la acción del gobierno puede verse afectada por una situación concreta, las eventualidades y/o razones políticas que la motiven. Pero no solamente lo anterior convierte al control parlamentario en político, sino que también lo caracteriza así la cualidad de los titulares del control, que son sujetos que se distinguen por su condición eminentemente “política”, por tratarse de miembros que forman parte del Parlamento y cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno radica en la idea de contar con un proyecto alternativo.

Un proceso que puede generar resultados altamente positivos para la gobernabilidad y consolidación democrática es exigir a los diversos actores políticos, sean del gobierno en ejercicio o desde la oposición, mayor preparación, disciplina y atención a cada cuestionamiento sujeto de control parlamentario, a fin de lograr una genuina visibilidad que contraste o evidencie las diferencias entre el proyecto gobernante en curso y las posibles alternativas que la oposición plantea para, con el concurso de los electores, sustituirles en la función gubernamental.

En esta lógica es factible referir que el *control parlamentario* se puede ejercer a través de seis mecanismos, que a continuación se describen de manera breve:

1. Actividad legislativa: Entendida como tal, la labor del Congreso en cuanto a la evaluación de las leyes, al deliberar en torno a la idoneidad de las leyes que aprueba, pero también puede verse reflejada en actividades diversas, como los debates parlamentarios, sin que ello implique una reforma legal a la normatividad vigente (*Cfr.* Yamamoto, H., 2007, pp. 25-27).

La creación de leyes es una de las funciones básicas del Poder Legislativo –desde la iniciativa<sup>30</sup>, su discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de su vigencia–. Al respecto, vale la pena destacar que la actividad que desarrollan las Cámaras de Diputados y Senadores en la creación de normas constituye un mecanismo de participación en el quehacer político del país, pero también de control.

Sin embargo, su autonomía puede verse vulnerada cuando la mayoría del Poder Legislativo comparte la misma filiación política del titular del Ejecutivo y, pese a la alternancia política de los últimos años, cuando se sucedieron gobiernos divididos, en tiempos recientes resulta efectivo cuestionarse sobre el actuar de las Cámaras, ya que al existir un partido político que no sólo cuenta con una mayoría apabullante de representantes, particularmente en la Cámara baja, sino que estos han de manifestar de forma pública su apoyo a las iniciativas y políticas del Ejecutivo en curso, sienta un precedente negativo sobre la objetividad del Poder Legislativo, en una suerte de involución política que se creía superada, pero que puede en determinados casos repercutir en la aprobación de propuestas viables y benéficas para el país o traducirse en la aprobación de modificaciones legales de forma expedita sin el suficiente análisis sobre su repercusión e impacto social.

Sin embargo, la existencia de *minorías parlamentarias* también representa un elemento fuerte en esta dinámica de control político y parlamentario, ya que la participación de los llamados “partidos pequeños”, cobra especial relevancia durante todo el procedimiento legislativo, toda vez que pueden ser factor determinante para la aprobación o no de las leyes. Tema que ha quedado evidenciado en la actual LXIV Legislatura, con la formación de un bloque opositor en el Senado de la República, cuyo número de integrantes es suficiente para interponer controversias constitucionales y cuyos votos son necesarios para aprobar reformas de rango constitucional<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> El derecho de iniciativa legislativa que poseen los diputados y senadores se encuentra reconocido en el artículo 71, fracción II, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>31</sup> Como ejemplo, este grupo de senadores ha manifestado su rechazo a la aprobación de la figura de la revocación de mandato, reforma que requiere del voto de las dos terceras partes de los integrantes del Senado.

2. Control financiero, económico o presupuestario: Se deriva de la facultad propia del Legislativo para autorizar y fiscalizar el uso de los recursos públicos. En el caso de nuestro país, podemos referir la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación; la revisión de la cuenta pública anual; la aprobación de empréstitos sobre créditos de la nación y el reconocimiento y autorización de pago de la deuda nacional (*Cfr.* Mora Donatto, C., julio-diciembre 2010, pp. 133-136).

Indudablemente, la autorización presupuestal es una de las funciones más relevantes del Poder Legislativo, en el ejercicio del control financiero; toda vez que de sus determinaciones dependerá la priorización en la asignación de recursos a determinados programas y políticas públicas, mismos que serán objeto de fiscalización, a efecto de garantizar la correcta y adecuada aplicación de los recursos públicos, por parte de las autoridades.

En ese sentido, este tipo de control incide de manera directa en los programas gubernamentales, es decir, determina:

...cuánto dinero se asigna a cada uno de los objetivos de política que deben cumplirse con uno o más programas de gobierno. [...] es, por lo tanto, el instrumento clave con el cual las comisiones correspondientes a departamentos evalúan los programas gubernamentales. Si bien el examen de las comisiones se basa en la ley de presupuesto y en la contabilidad pública, el alcance de las investigaciones puede ampliarse, llegándose a cuestionar la idoneidad de una política. (Yamamoto, H., 2007, p. 19)

3. Participación de las Cámaras en los nombramientos presidenciales: El texto constitucional prevé para el nombramiento de determinados servidores públicos que sean ratificados por el Congreso de la Unión<sup>32</sup>; ejemplo de ellos son los Ministros de la Corte, el Procurador General

---

<sup>32</sup> *Cfr.* Artículos 89, fracciones III, IV y IX y 76, fracción II de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

de la República, los Cónsules y Agentes Diplomáticos, los Consejeros de la Judicatura Federal, entre otros.<sup>33</sup>

Esta facultad tiende a garantizar la idoneidad de los funcionarios propuestos por el Ejecutivo, no sólo por sus antecedentes académicos y/o profesionales, sino también atendiendo a una aceptación general, a fin de que el perfil de la propuesta sea idóneo para el cargo a desempeñar; de esta manera, en un Estado democrático y con una forma de gobierno de tipo parlamentario, se garantizará la confianza ciudadana y la permanencia del gobierno.

4. Comparecencias del gobierno frente al Congreso: El informe de gobierno del Presidente de la República<sup>34</sup> es claro ejemplo de este mecanismo de control por parte del Congreso de la Unión, toda vez que cada una de las Cámaras analizará el Informe presentado por el titular del Ejecutivo, pudiendo solicitar la comparecencia del Presidente o de los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República y/o los directores de las entidades paraestatales, a efecto de que amplíen la información contenida en el Informe; pudiendo no sólo cuestionar los resultados obtenidos, sino también la idoneidad de los programas gubernamentales.

De igual manera, y con independencia del Informe de Gobierno que presente el Presidente de la República, los Secretarios de Estado están obligados a dar cuenta del estatus de cada uno de sus ramos ante el Legislativo; además de que cualquiera de las Cámaras podrá citar a comparecencia a los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República, los directores y administradores de las entidades paraestatales y/o los titulares de los órganos autónomos para que, bajo protesta de decir verdad, comparezcan aportando información relevante durante la discusión de una ley o tema relevante, mediante interpelaciones o preguntas<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Encontrándose en receso el Senado, la facultad de ratificación de los nombramientos presidenciales la puede ejercer la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (artículo 89, fracción XVII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*).

<sup>34</sup> El artículo 69 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, prevé que el Presidente de la República presente un Informe escrito, que refleje el estado que guarda la administración pública del país, de manera anual, durante la apertura del Primer Período Ordinario de Sesiones del Congreso de la Unión.

<sup>35</sup> *Cfr.* Artículo 93 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.



Al respecto, vale la pena destacar que en cada país, por conducto del Poder Legislativo “...pueden introducir disposiciones en las leyes, que obliguen al gobierno a elaborar informes periódicos sobre su aplicación...” (Yamamoto, H., 2007, p. 25), lo cual nos da la pauta para plantear la necesidad de fortalecer esta figura de control parlamentario.

5. Control sobre los viajes presidenciales: Atendiendo a lo previsto en el artículo 88 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, debiendo informar previamente los motivos de su ausencia a la Cámara de Senadores, así como los resultados de las gestiones realizadas; en tanto que, si excede de dicho plazo, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores.

Este mecanismo de control tiene un doble objetivo: por una parte, tomar conocimiento de las actividades presidenciales, pero también de las acciones relacionadas con la política exterior mexicana.

6. Investigaciones parlamentarias: En cuanto a este medio de control parlamentario, las Cámaras cuentan con *comisiones de investigación* que tienen por objeto desarrollar acciones de investigación y fiscalización de las diversas dependencias gubernamentales –organismos descentralizados y empresas de participación estatal–; lo cual implicará citar a comparecencia a servidores públicos, así como la solicitud de documentación diversa.

#### *4.1.1. Propuestas específicas*

Las ideas de democracia del escenario actual de nuestro país evidencian que ha sido la desconfianza ciudadana en sus gobernantes lo que ha favorecido la alternancia en el poder, hecho notorio en el último proceso electoral del año 2018, donde una nueva fuerza política, encabezada por un fuerte liderazgo personal y con un discurso político que enarbola las causas sociales más apremiantes, capitalizó en

buena medida el rechazo social hacia las clases gobernantes y el mismo sistema de partidos, obteniendo un resultado electoral mayoritario no sólo en la renovación del Ejecutivo Federal, sino en los órganos legislativos nacionales y locales.

Por ello no debemos dejar de lado que las manifestaciones políticas y sociales de que hemos sido testigos en al menos los últimos 20 años evidencian la desconfianza ciudadana y el anhelo de consolidar una democracia por medio de actores políticos que representan a la oposición, esperando que de un sexenio a otro se obtengan resultados positivos que mágicamente cambien el escenario de pobreza, marginación, desigualdad, inseguridad, etcétera, que son usados en el contexto electoral para ganar adeptos, bajo la promesa de erradicar este tipo de problemas.

Sin embargo, lo que realmente exige un Estado Democrático de Derecho es que nuestras autoridades sean propositivas y emitan cuestionamientos fundados y motivados, que propicien el debate y promuevan iniciativas, acuerdos y determinaciones que beneficien a la ciudadanía, en cuyo caso, uno de los factores medulares es la relación existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que en un momento se destacaron por la unanimidad en la toma de decisiones, pero también se confrontaron por motivos netamente ideológicos y partidistas.

En ese sentido, resulta fundamental fortalecer la relación existente entre el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, para lo cual es necesario establecer mecanismos de control parlamentario dentro del sistema presidencialista actual, siendo la sesión de control uno de los más representativos, ya que no sólo coloca al Congreso como un ente fiscalizador, sino que propicia un diálogo permanente y obligatorio que invite al debate y a la reflexión.

Es por ello que las sesiones de control deben ser entendidas como una obligación –tanto para los miembros del Ejecutivo como del Legislativo–, sin importar el grupo político al que pertenezcan; para lo cual se deberá evaluar y replantear el contenido de los artículos 73, 89 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reconocer constitucionalmente la

facultad del Congreso de ejercer un control respecto del actuar del Ejecutivo mediante sesiones de control, en las cuales el Presidente de la República, así como los Secretarios del Despacho, tengan la obligación de dar respuesta a los cuestionamientos de los cuales sean objeto.

Es decir, con el reconocimiento de las sesiones de control a nivel constitucional, este ejercicio se convertiría en una dinámica obligatoria de manera periódica –mensual, bimestral, trimestral, cuatrimestral, semestral, etcétera–, en la que el Ejecutivo y el Legislativo generen un diálogo permanente que propicie la reflexión e incida en la consolidación de políticas sociales viables, transparentando el actuar de nuestros gobernantes y generando un ambiente adecuado para el desarrollo de la democracia en México; y que no sólo se limite al requerimiento y entrega de información o documentales que obren en su poder.

Con ello se busca que la Constitución le reconozca al Congreso, al Presidente de la República y a los Secretarios del Despacho, facultades y obligaciones inherentes a las sesiones de control para que, en determinado momento, su actuar se apegue al principio de legalidad.

Por otra parte, vale la pena mencionar que una de las principales herramientas para el ejercicio del control parlamentario son las preguntas e interpelaciones (*Cfr.* Tosi, S., 1996, pp. 283-289; y Santaolalla, F. 1990, pp. 398-414); y cómo se distinguen una de otra. Al respecto encontramos que las preguntas parlamentarias son definidas como:

...instrumentos de que disponen los legisladores para obtener información del Gobierno sobre cuestiones puntuales y concretas. Se trata de medios de fiscalización o inspección de carácter individual, en el sentido de que cualquier diputado o senador puede formularlas por sí mismo, sin más requisito. (Mora Donatto, C., julio-diciembre 2010, p. 146).

Mientras que las interpelaciones, más allá de buscar obtener información, pretenden generar un debate. En ese sentido, Cecilia Mora Donatto las define como:

...interrogaciones dirigidas al gobierno sobre materias de carácter general o de particular relieve político, 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... (julio-diciembre 2010, p. 147)

Por tanto, las preguntas tienen como destinatarios al Gobierno y a sus distintos componentes, quienes pueden ser cuestionados sobre las materias de las que directa o indirectamente son responsables, y no sobre aspectos o competencias que pertenecen a agentes políticos ajenos.

En la mayor parte de los ordenamientos que prevén este instrumento de control, es obligado que las preguntas se presenten por escrito; sin embargo, la contestación puede ser oral o por escrito. Cabe señalar que las respuestas orales favorecen la réplica y contra réplica, lo cual no ocurre cuando la comunicación se da de manera escrita, aportando como beneficio el proporcionar información concisa.

Es importante mencionar que algunos Parlamentos –como el español– han aprovechado de manera efectiva este instrumento de control parlamentario, por lo que han establecido para dicha actividad sesiones semanales y/o especiales.

Por cuanto hace a México, las preguntas e interpelaciones se encuentran reconocidas desde el año 2008 dentro del marco jurídico constitucional, con la reforma a los artículos 69 y 93; y por tanto encuentran cabida en otros mecanismos de control parlamentario, como es el Informe de Gobierno que presenta el Presidente de la República y/o las comparecencias de los titulares de diversas dependencias gubernamentales, y/o las acciones de investigación.

#### 4.1.2. Acciones y reacciones al modelo

El informe presidencial en México ha transitado de la oralidad a la versión escrita. En ese sentido, vale la pena recordar aquellos años en que el 1º de septiembre de cada año era sinónimo del “Día del Presidente” –al contar el titular del Ejecutivo con un escenario exclusivo en todos los medios de comunicación–.

Sin embargo, actualmente el Secretario de Gobernación se limita a entregar un informe anual de actividades del Ejecutivo, por escrito. Por su parte, el Congreso de la Unión se da a la tarea de turnarlo a sus comisiones y revisarlo debido a la temática de cada una de éstas.

Si bien un informe por escrito aporta datos valiosos en torno a la implementación de políticas públicas, los resultados alcanzados y una prospectiva a futuro, en ocasiones se hace necesario allegarse de más datos. Por ello, las comisiones parlamentarias tienen la facultad de solicitar a los titulares de las Secretarías responsables el presentar documentos adicionales o aclarar algún tipo de información; de tal suerte que puedan realizar una mejor evaluación. Esta forma de control parlamentario no es exclusiva de México; de hecho, se puede señalar que:

...En la Cámara de Diputados de Rumania, por ejemplo, las Normas de procedimiento especifican que una vez por período de sesiones los ministros presentarán un informe sobre su trabajo y sus estrategias ministeriales ante la comisión correspondiente de la Cámara<sup>36</sup>. Después de que el Gobierno presenta sus políticas en las comisiones, los miembros pueden formular preguntas. Este turno puede estar especificado en el programa de las comisiones. (Yamamoto, H., 2007, pp. 29-30)

Hay que reconocer que la eficacia del control parlamentario, por conducto del informe presidencial y/o comparecencias de los miembros del Ejecutivo, radica en el respeto –y cumplimiento– de la citación o requerimiento de información.

---

<sup>36</sup> Cámara de Diputados de Rumania, *Normas de procedimiento*, artículo 54.

Por otra parte, hay que destacar que los requerimientos de información adicional permiten no sólo la citación de servidores públicos, sino también la invitación de expertos; lo cual no sólo coadyuva a un análisis objetivo e imparcial, sino que también permite contar con conocimientos teóricos y técnicos.

En ese sentido, Hironori Yamamoto (*Cfr.* 2007, pp. 32-34) destaca la importancia de contar con la presencia de los siguientes actores políticos:

1. Funcionarios de gobierno.
2. Expertos.
3. Partes interesadas.
4. Público.

De igual manera, es importante abordar la publicidad o no de las sesiones parlamentarias; en ese sentido, es el Congreso quien determinará lo conducente. Por otra parte, no debemos dejar de lado el impacto de los medios de comunicación; actualmente, el Congreso mexicano cuenta con un canal de televisión, además de que se permite el acceso a periodistas y reporteros de diferentes medios informativos –radio, televisión, medios impresos y electrónicos– nacionales y extranjeros, quienes comparten las actividades parlamentarias; lo cual democratiza el actuar del Poder Legislativo y dota al ciudadano de elementos básicos para evaluar el desempeño de los Poderes Ejecutivo y Judicial.

Es de destacar que la publicidad del actuar parlamentario permite a los ciudadanos y expertos externar su opinión, de tal suerte que se puedan presentar propuestas que no sólo cuestionen la efectividad de los resultados obtenidos, sino que aporten ideas de mejora; un claro ejemplo de la efectividad de esta dinámica es Rumania, donde:

...los representantes de organizaciones no gubernamentales y expertos pueden pronunciarse respecto de asuntos que están siendo sometidos a debate en la Comisión o pueden entregar al Presidente de la comisión documentos sobre las cuestiones objeto de debate.<sup>37</sup> (Yamamoto, H., 2007, p. 35)

De esta manera también se fomenta un diálogo interactivo, en el que encuentran cabida autoridades, legisladores, expertos y ciudadanos. En el caso de México, las comparecencias del Ejecutivo en el Congreso tienen reglas básicas, que son resumidas por Yamamoto (*Cfr.* Tabla diseñada por el autor, 2007, pp. 51-52) en los siguientes términos:

<b>Primera fase</b>	
<i>El miembro del Ejecutivo analiza el estado del gobierno.</i>	<i>Durante 20 minutos.</i>
<i>Un representante de cada grupo parlamentario establece la posición del grupo con respecto al tema.</i>	<i>Durante 10 minutos.</i>
<i>El miembro del Ejecutivo formula los comentarios pertinentes.</i>	<i>Durante 10 minutos.</i>
<b>Segunda fase</b>	
<i>Una o dos rondas de preguntas y respuestas según el procedimiento siguiente :</i>	
<i>1) Un diputado de cada grupo parlamentario formula una pregunta.</i>	<i>No más de cuatro minutos.</i>
<i>2) El miembro del Ejecutivo responde a todas las preguntas.</i>	<i>No más de ocho minutos.</i>
<i>3) El grupo parlamentario tiene derecho a réplica.</i>	<i>Hasta cuatro minutos.</i>
<b>Tercera fase</b>	
<i>El miembro del Ejecutivo dirige un mensaje final a la asamblea.</i>	<i>Hasta diez minutos.</i>
<i>Observaciones finales del presidente.</i>	<i>No más de diez minutos.</i>
<i>En esencia, las comparecencias ante las comisiones siguen el mismo procedimiento, si bien suele omitirse la primera fase.</i>	

*Fuente: UI, módulo de la base de datos PARLINE sobre control parlamentario y sitio web de la Cámara de Diputados de México, decisión del órgano de coordinación política de la Cámara de Diputados, [10 de septiembre de 2001], <http://cronica.diputados.gob.mx/Comparecencias/58/2001/acu2001.html>.*

<sup>37</sup> Cámara de Diputados de Rumania, Normas de procedimiento, artículo 55(2).

## 4.2. Escenarios y contradicciones

En una sociedad democrática, la existencia de opiniones divergentes sustentada en un adecuado diálogo y el respeto es fundamental para la toma de decisiones que más beneficien a una nación.

Es por ello que la existencia de una “oposición parlamentaria” garantiza la existencia de una auténtica democracia, no sólo por garantizar la posibilidad de que tanto mayorías como minorías sean escuchados, sino también por garantizar la permanencia del sistema de pesos y contrapesos, sustentado en el principio de división de poderes.

Al respecto, autores como Mora Donatto (julio-diciembre 2010, p. 122) señala:

...La eficacia de cualquier democracia depende no sólo de la integridad del gobierno, sino de una oposición virtuosa; en la medida en la que ésta se encuentre bien equipada, mediante un estatuto jurídico claro, contribuye a la estabilidad y gobernabilidad de cualquier Estado, aun cuando no llegue a convertirse en gobierno pero persista en sus funciones de crítica propositiva, de control y orientación política....

Por otra parte, es importante resaltar que todo sistema democrático cuenta con factores extraparlamentarios que coadyuvan a ser foro de exposición de aquellos que no encuentran cabida dentro de la labor legislativa, o bien, que reflejan la perspectiva social en torno a la dinámica gubernamental.

Es ahí donde los medios de control parlamentario cobran relevancia, ya que permiten que el actuar del Ejecutivo –sea de manera directa o por conducto de los titulares de la administración pública centralizada, descentralizada o paraestatal– sea evaluado, fiscalizado o fortalecido por los legisladores, que son propiamente quienes fueron elegidos de manera democrática por los ciudadanos y, por ende, son los portavoces de la población.



En un escenario adverso podemos hablar de aquellos casos en que el Congreso o Parlamento son incapaces de expresar las demandas sociales; asumiendo una actitud irresponsable, haciendo "...de la demagogia y la protesta sus únicas banderas, [las cuales] constituyen una fuente de ingobernabilidad e inestabilidad política, innecesaria e indeseable en una democracia..." (Mora Donatto, C., julio-diciembre 2010, p. 122).

De tal manera que resulta de suma importancia que los gobiernos cuenten con una oposición parlamentaria sólida; pues sólo de esta manera se lograrán consensos y disensos legítimos, que incluyan las opiniones de las minorías y que fortalezcan el respeto de las instituciones.

En el caso de México, debemos tener presente que, si bien la alternancia política se ha vuelto una realidad, también lo es que la oposición parlamentaria no ha funcionado de manera eficiente para impulsar la apertura a la diversidad de opiniones; sino que sólo se ha entendido como una negativa y contradicción permanente hacia el Presidente de la República y el partido que lo llevó al poder.

Resulta más que evidente que minorías y mayorías parlamentarias apuestan a demostrar el poder de filiación partidista; entendida como el único medio para obtener el poder y/o demostrar su poder.

Ejemplo de lo dicho en líneas anteriores es que, tras las elecciones del año 2006, la oposición parlamentaria en México se tradujo "...a ser la principal promotora de 'marchas', 'diatribas' y 'obcecaciones', esa idea de que las reformas constitucionales o legales pueden impedirse por la vía de las plazas públicas llenas..." (Mora Donatto, C., julio-diciembre 2010, p. 122); ideas que en nada favorecen a nuestro sistema democrático.

Por otra parte, el actual escenario político –y en particular la posición manifestada por el Presidente de la República, en el sentido de desdeñar opiniones diversas y/o contrarias al actuar gubernamental–, representan los primeros síntomas de un debilitamiento institucional que puede, de

continuar o agravarse, convertirse en un riesgo para el sistema democrático mexicano; de ahí la importancia de fortalecer los medios de control parlamentario desde un enfoque constitucional y propiciar espacios obligatorios de diálogo y debate entre el Ejecutivo y el Legislativo, a fin de generar proyectos gubernamentales, políticas públicas y programas sociales que de manera efectiva den respuesta a las necesidades y exigencias sociales de los mexicanos.

#### *4.2.1. La ruta de los cambios*

La consolidación de un verdadero sistema democrático sólo es posible si se fundamenta en la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilización. En ese sentido, el control parlamentario resulta una herramienta básica para vigilar y evaluar el actuar gubernamental; de ahí que dichos mecanismos de control encuentren cabida en todas las áreas de ejercicio político.

Como ya fue expuesto en otros apartados, después de décadas de un control político absoluto por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), México vivió una alternancia política que le permitió al Partido Acción Nacional (PAN) gobernar durante doce años, y al PRI recuperar la Presidencia de la República; sin que ello significara un apoyo irrestricto del Congreso a las propuestas e iniciativas del titular del Ejecutivo.

Sin embargo, a 18 años del primer ejercicio de alta competencia democrática en la sucesión presidencial, que se materializó en la alternancia en el titular de Ejecutivo en el año 2000, nos encontramos ante un escenario donde comienzan a materializarse los inicios de un fenómeno con características similares, con las salvedades del caso, al modelo hegemónico que caracterizó una buena parte del siglo XX mexicano (1929-2000), donde una fuerza política se asume como mayoritaria frente a la sociedad, las decisiones se alinean a las visiones del grupo dominante y al contar con mayorías unificadas en el Congreso de la Unión, es factible la aprobación de iniciativas y proyectos presentados por el Presidente de la República o los integrantes de su partido (Movimiento de Regeneración Nacional).

Por otra parte, en los últimos 20 años ha cobrado presencia la figura de la “oposición”, entendida de manera general como aquellas agrupaciones políticas contrarias al partido político por el cual el Presidente de la República llegó al poder. Al respecto, encontramos la siguiente reflexión:

...el concepto de oposición es esencialmente jurídico y político, mientras que el de minoría es mucho más amplio. La oposición se distingue por su peculiaridad de ser gobierno a la espera, esto es, alternativa de un futuro gobierno. Se trata de la oposición al gobierno —que compartiendo los principios básicos del ordenamiento aspiran a ejercer el poder e influye en el mismo mediante su control cuando no es gobierno—. Mientras que las minorías parlamentarias no siempre pueden perseguir la sustitución del gobierno existente.<sup>38</sup> (Mora Donatto, C., julio-diciembre 2010, p. 128)

Asimismo, encontramos lo referido por Ángel J. Sánchez Navarro (1995, p. 44) en relación a que se encuentran dos acepciones para el concepto oposición:

...en sentido objetivo, u oposición función, se refiere a la actividad dirigida a controlar la actuación del gobierno, condicionando e influyendo sobre la línea política, desde una orientación programática distinta y con vista a llegar a remplazarlo por otro equipo. Por tanto, aquí lo que importa es la actividad opositora o de hacer oposición. En segundo lugar, el término oposición en sentido subjetivo, u oposición organización, que comprende los grupos excluidos del poder político y que representan intereses, principios o valores distintos a los sustentados por la mayoría (parlamentaria y gubernamental). Aquí se trata, sí, de minorías políticas.

En lo que respecta a la denominada “oposición institucionalizada”, Cecilia Mora Donatto (julio-diciembre 2010, p. 129), citando a Pilar del Castillo Vera, reconoce que desarrolla tres actividades propias:

a) la representación y defensa de los intereses de los distintos sectores sociales que no se hallen representados en el gobierno; b) el control del gobierno, es decir, el poder ejercitar una influencia en el mismo persuadiendo, disuadiendo o impidiendo la adopción de decisiones; c) el ofrecimiento

---

<sup>38</sup> Massari, Oreste, "Opposizione", Dizionari di Política, Turin, TEA, 1990.

de una alternativa, que dentro de la continuidad del sistema, permita asumir el cambio político. (*Cfr.* Castillo Vera, P. del, 1987, t. II, p. 123)

Es evidente que el control parlamentario es una actividad propia del Poder Legislativo; sin embargo, su impacto abarca más allá de la esfera gubernamental, al acercar información a la población, aunado a que viene a consolidar el Principio de la “División de Poderes”.

Situación que nos obliga a cuestionar la idoneidad de una relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, donde las minorías no encuentran cabida, sus planteamientos sean fácilmente rechazados, sus iniciativas limitadas y sus críticas o cuestionamientos al ejercicio público, sean fácilmente desdeñados o minimizados, particularmente aquellos que por su naturaleza busquen controlar o fiscalizar el actuar público.

La realidad es que, sin importar si un diputado o senador conforma un grupo parlamentario que es o no mayoría, tiene la obligación de cumplir con su función primordial que es la de fiscalizar la actividad gubernamental, como lo refiere Rubio Llorente (citado por Mora Donatto, C., julio-diciembre 2010, p. 128):

el control parlamentario es desempeñado por todos los grupos a través de todos los procedimientos, pero como el contraste de la actuación gubernamental con el criterio de la mayoría lleva necesariamente la defensa de aquella actuación para la que el gobierno se suele bastar a sí mismo, la gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre.<sup>39</sup> (Mora Donatto, C., julio-diciembre 2010, p. 128)

---

<sup>39</sup> Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 256.

Al respecto, vale la pena subrayar la idoneidad de evaluar los pros y contras del control político que ha venido ejerciendo el Poder Legislativo, por lo que, en palabras de Abreu Sacramento (enero-junio 2008, p. 5):

...[los] debates que han girado alrededor de temas como la división de poderes, los derechos de las minorías y la garantía de los derechos fundamentales... [sirven] para asimilar las experiencias extranjeras, adoptar sus aciertos y evitar caer en inexactitudes que desnaturalicen la finalidad de estos órganos: el control parlamentario.

#### *4.2.2. La centralidad del sistema presidencial, escenario limitado*

El empoderamiento de la figura presidencial, frente al actuar del Poder Legislativo, ha significado un reto para la efectividad del control parlamentario. Al respecto, Cecilia Mora Donatto –retomando la idea planteada por Héctor Fix-Zamudio en “La función actual del Poder Legislativo”–, señala:

[...] El hecho de que un solo partido haya contado con la mayoría de legisladores en ambas Cámaras y ostentado por tanto tiempo la Presidencia de la República ha asfixiado, en gran medida, la fuerza de todos los medios de control. Superada esta etapa, el problema que ahora se presenta es la falta de una regulación adecuada para que los mismos cumplan con su objetivo. (Mora Donatto, C., julio-diciembre 2010, p. 130)

Desde una perspectiva histórica contemporánea, encontramos que en México se dio el empoderamiento de la figura presidencial, sobre el actuar del Congreso de la Unión, principalmente desde la década de los 60's hasta el año 2000 –con la alternancia democrática que favoreció la llegada de un candidato del Partido Acción Nacional (PAN)–, lo cual fue considerado como una característica estereotipada de la democracia mexicana, tal y como lo expresa Luis Béjar Algazi, quien refiere:

Lo normal durante al menos cuatro décadas fue que las iniciativas presidenciales consiguieron su aprobación sin requerir la concurrencia de ningún partido distinto al suyo. El proceso legislativo se

desenvolvía de manera tersa y entregaba resultados concretos en plazos breves. Tanto así que la intervención de diputados y senadores era acogida por la sociedad con reservas al evidenciar la inexistencia de un debate público y mínimamente razonado sobre lo votado por el Congreso (González, 1965: 29 y ss.).

[...] Los giros en la ley impulsados desde el Poder Ejecutivo se sucedían de manera frecuente, situación que hacía imposible la evaluación de los ajustes recién sancionados, a la luz de los objetivos formulados desde cada una de las dependencias de su gabinete.

La estabilidad de las políticas públicas se veía de igual modo anulada [...]. Después de todo, el control ejercido sobre los estados por el gobierno federal, a través de la jefatura de su titular sobre el partido “oficial”, aseguraba el apoyo de gobernadores y legislatura locales a cualquier gestión promovida desde el centro. En suma, lograr la aprobación de una propuesta presidencial se limitaba a cubrir un mero trámite.

[...] Casi de más está decir que los privilegios de que gozaron las cúpulas empresariales y sindicales quedaron protegidas [...], lo que en algunos casos llevó a la consolidación de monopolios [...]. (Cfr. Béjar Algazi, L., en Luna Pla, I. & Puente, K. & Flores, I. B. (coords.), 2018, pp. 34-35)

Todos estos factores propiciaron que, sobre todo a finales de los años 80's, la sociedad se hiciera consciente de sus derechos y, por ende, se empezara a gestar una conciencia colectiva en pro de la participación ciudadana en temas de interés público, dando origen al nacimiento de partidos políticos fuertes –con principios diferentes al Partido Revolucionario Institucional (PRI)–, así como asociaciones civiles; factores que, de manera paulatina, fueron restándole protagonismo al Presidente de la República y favoreciendo la pluralidad política al interior del Congreso de la Unión, propiciando la consolidación de un espacio plural, tal y como lo refiere Khenvirg Puente al señalar:

La transición a la democracia en México estuvo precedida de un debate intenso sobre las reglas de acceso al poder y de cómo ciertas modificaciones a las leyes electorales propiciarían una mayor pluralidad en la integración del Congreso de la Unión y la posibilidad de mejores condiciones de competencia a nivel local con la finalidad de que todos los partidos políticos tuvieran posibilidades de ser gobierno y no de perpetuar el ejercicio del poder por parte del entonces partido hegemónico. La construcción de un régimen democrático ha representado uno de los más grandes retos de la

transición, pues los esfuerzos de la clase política se orientaron a modificar las leyes electorales, pero poca atención se tuvo en el diseño integral de las instituciones en el régimen de transición. Así, la llegada de la democracia representó también el reto de rediseñar la forma en que sería ejercido el poder político. (Puente, K., en Luna Pla, I. & Puente, K. & Flores, I. B. (coords.), 2018, p. 48)

Esta transición política, por la cual el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo la presidencia de la República, se vislumbró como una posibilidad de continuar manteniendo un hiperpresidencialismo, cuyas determinaciones serían respaldadas por los diputados y senadores; sin embargo, ello no ocurrió. Tanto Vicente Fox Quesada, como Felipe Calderón Hinojosa, se enfrentaron a una oposición reacia que frenó las iniciativas del titular del Ejecutivo federal, que a la larga causó descontento entre la población, lo cual se vio reflejado en los resultados electorales de 2012, cediendo la presidencia al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que corrió con una suerte similar:

El regreso del PRI a la Presidencia de la República asume desde su inicio la dificultad de revivir tiempos pasados: aquellos en los que bastaba que el titular enviara una iniciativa al Congreso de la Unión para asegurar su aprobación. En ese contexto, el Pacto por México forma parte de la estrategia impulsada por el gobierno de Enrique Peña Nieto y las dirigencias de los tres principales partidos del país a fin de “mover el sesgo” en una legislación que ha operado básicamente en beneficio de los llamados “poderes fácticos”.

[...]

Más allá de los resultados del Pacto, los foros y las audiencias convocadas por las comisiones dictaminadoras ponen en contacto como pocas veces antes a la sociedad organizada con los tomadores de decisiones [...]. (Béjar Algazi, L., en Luna Pla, I. & Puente, K. & Flores, I. B. (coords.), 2018, p. 39)

#### *4.2.3. El parlamento poderoso, crisis de la pluralidad*

El principio de Estado de Derecho, aunado al de división de poderes, han coadyuvado a la institucionalización del ejercicio del control político por parte de las Cámaras de Diputados y

Senadores; sin embargo, ello no les quita la subjetividad, imparcialidad y discrecionalidad con las que se pueden conducir los legisladores.

Aunado a ello, podemos mencionar el rol que juegan los partidos políticos en la determinación de posturas –a favor y en contra del actuar presidencial–; lo cual, en nuestro país, ha dado lugar a las coaliciones parlamentarias, a efecto de garantizar una mayoría –absoluta o calificada–, que confronte o respalde las decisiones del titular del Ejecutivo; aspectos respecto de los cuales, Miguel González Madrid (julio-diciembre 2010, pp. 46-47) ha referido:

Constitucionalmente, la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios se encuentra en la necesidad que tienen los miembros del parlamento de organizarse y tomar decisiones eficaces que les competen en representación del pueblo o de la nación,<sup>40</sup> lo que incluso se puede hacer a partir de alguna filiación partidista o por el mantenimiento de una identidad político-ideológica o estrictamente cultural de tipo étnico, religioso, lingüístico, etcétera. Las leyes que regulan los órganos del Poder Legislativo, así como sus reglamentos internos, consideran con mayor especificidad la relación práctica que existe entre los titulares de dichos órganos y las organizaciones que los postularon electoralmente, sean partidos políticos, grupos étnicos, estructuras religiosas o asociaciones de ciudadanos —cuando se trata de candidatos independientes, representantes de comunidades étnicas o de miembros de sectores sociales específicos, como ocurre en Inglaterra con los obispos y la aristocracia residual—; incluso, esta consideración constituye un requisito para asignar de modo mensurable prerrogativas internas en el ejercicio de las funciones parlamentarias de carácter administrativo o político.

En ese sentido, vale la pena puntualizar que, en un principio, los grupos parlamentarios nacieron como resultado de la agrupación de grupos sociales con intereses e ideas similares; sentando las bases de lo que actualmente denominamos partidos políticos, los cuales, en palabras de Edmund Burke (en González Madrid, 2010), constituyen la "base del Estado constitucional", incorporando una esencia parlamentaria, pero también social, tal y como lo señala Norberto Bobbio

<sup>40</sup> La distinción doctrinal entre pueblo y nación, así como la que hay entre soberanía del pueblo y soberanía de la nación, será fundamental a partir de 1789, pues desde Emmanuel Joseph Sieyès y otros revolucionarios franceses afines —como se verá en otra nota—, esta distinción permite desahogar jurídicamente la presión que por lo regular ejercen los grupos políticos sobre los representantes políticos titulares del Poder Legislativo. (Nota a pie de página agregada por el autor Miguel González Madrid)



; en tanto que, para Fernando Santaolalla López (1990), los grupos parlamentarios son los ejes en torno a los cuales se desarrolla la vida política del Congreso, y por ende del país, gracias al empoderamiento y protagonismo parlamentario con el que se conducen.

Es a partir de esa dualidad gobierno-sociedad de los representantes políticos – específicamente aquellos que son elegidos mediante el voto directo, libre y secreto– que cobra relevancia la defensa de intereses y, por ende, el ejercicio de un control parlamentario; sin embargo, en ocasiones es cuestionable cuáles son los intereses que ponderan los diputados y senadores, los de tipo partidario o los de los ciudadanos que representan.

En esencia, el Poder Legislativo debiera velar por los intereses de la sociedad; pero tratándose de política, no siempre ocurre eso. Al respecto, Miguel González Madrid (julio-diciembre 2010, p. 50), ha señalado:

Un planteamiento de ese tipo se podría hacer desde una perspectiva normativa, [...] entonces se puede decir que, [...] el órgano legislativo del Estado debería procurar una producción de normas cualitativamente superiores y orientadas por... [un] principio utilitarista [...].

Por su parte, desde el liberalismo político se ha pregonado un tipo de instituciones que, al mismo tiempo que deben evitar la obstrucción de las libertades individuales, puedan procurar el bien común conforme a una consideración del individuo abstracto y universal [...].

Por tanto, el Congreso de la Unión debe cumplir con la función de contrapeso sistemático respecto de los demás poderes, particularmente del Ejecutivo; lo que se explica a través de un sistema de pesos y contrapesos, cuyos principales objetivos radican en el respeto de las instituciones, pero también el cumplimiento de sus fines.

Es por ello que la presencia de grupos al interior del parlamento condicionará los medios para alcanzar los fines referidos en líneas anteriores; marcando un verdadero sesgo respecto del perfil que marcarán quienes ostenten una mayoría –absoluta o relativa–, tanto en la Cámara de

Diputados como en la Cámara de Senadores; y por ende de las políticas públicas que deban ser aplicadas por el Ejecutivo:

...puesto que los grupos parlamentarios son la forma organizada [...] de las oligarquías de los partidos políticos dentro de los parlamentos, se convierten en el centro de gravitación política y legislativa, lo cual se puede confirmar en su proceso de constitucionalización y en el funcionamiento material de los parlamentos... (González Madrid, M., julio-diciembre 2010, p. 52)

De ahí la trascendencia de la labor legislativa y la justificación de la existencia de un control parlamentario, en donde llama la atención el empoderamiento que se logra desde la perspectiva política y sus efectos en la vida pública; y surge el cuestionamiento de dónde queda la representatividad que deben ejercer tanto diputados como senadores respecto de la ciudadanía que votó por ellos, puesto que, en la mayoría de los casos, los partidos políticos se convierten en oligarquías políticas y legislativas que limitan el actuar de los demás actores político-administrativos gubernamentales, al tomar decisiones colegiadas, pero no coordinadas; al respecto, Carl Schmitt (1990, p. 2), señala:

... los órganos y normas específicamente parlamentarios cobran su sentido sólo por la discusión y la publicidad. Esto vale especialmente para el aún hoy oficial y constitucionalmente reconocido axioma [...] de que el diputado sea independiente de sus votantes y de su partido; es válido también para la reglamentación de la libertad de expresión y las inmunidades de los diputados, para la publicidad de los debates parlamentarios, etc.

Sin embargo, la esencia del Poder Legislativo –también conocido como *parlamento*–, no sólo radica en establecer un contrapeso al actuar del Ejecutivo o el monarca, y en sentar el marco normativo de un país; sino que, en realidad, se constituye en garante y legitimador de la democracia y, por ende, de la consolidación del Estado de Derecho. Esto se logra a través de tres elementos: "...a) su naturaleza es la negación del autoritarismo y de la concentración de poder; b) es el espacio de reproducción de las fuerzas políticas nacionales, y c) es un factor de irradiación de legitimidad democrática..." (González Madrid, M., julio-diciembre 2010, p. 58).

Por otra parte, Joan Prats i Catalá considera que el fortalecimiento del Poder Legislativo se ha dado en dos sentidos: como institución y como organización, lo que ha coadyuvado a impulsar a nivel nacional los temas de democracia y desarrollo; al respecto ha referido que "...la distinción entre parlamento-institución y parlamento-organización es útil porque desde una perspectiva institucional el fortalecimiento parlamentario incide en la sociedad civil, esto es, el fortalecimiento parlamentario se traduce en una legitimación representativa..." (Prats i Catalá, 1996).

Ello se debe en gran medida a la pluralidad ideológica que cada fracción parlamentaria aporta, pues como lo refería Hans Kelsen: "la democracia, necesaria e inevitablemente requiere un Estado de partidos" (Kelsen, 2005: 37); bajo esa perspectiva, es innegable que la diversidad política existente al interior del Parlamento –y en el caso particular de México, de las Cámaras de Diputados y Senadores–, es un factor clave para la democracia; al respecto, González Madrid, ha señalado:

...el encadenamiento parlamento-partidos-grupos parlamentarios se constata ya como un hecho estructural y adquiere una naturaleza compleja tratándose de parlamentos bicamerales, pues los grupos parlamentarios en cámaras duales no siempre se comportan de la misma manera conforme a la expectativa de intereses de su partido político o de sus nichos socioculturales; por tanto, con frecuencia se suscita entre ellos un problema de coordinación parlamentaria, incluso desacuerdos en cuestiones de fondo de la agenda legislativa o en asuntos puramente técnico-administrativos internos. (González Madrid, M., julio-diciembre 2010, pp. 58-59)

Sin embargo, el reto que realmente afronta el Parlamento es aprovechar la pluralidad política e ideológica con la que cuenta, para evaluar de forma objetiva los proyectos que marcarán las políticas públicas de un país –incluyendo el marco legal vigente–, con lo cual no sólo se generarán proyectos que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos, sino que coadyuvarán a hacer una realidad los principios de transparencia y rendición de cuentas, impulsando con ello el desarrollo de nuestras instituciones; y no constituirse en portavoces de los partidos políticos que los abanderaron durante el proceso electoral, toda vez que la esencia del Congreso de la Unión es representar los intereses del pueblo, y no sólo de determinados actores políticos.

Si bien es cierto que el Legislativo cuenta con lineamientos que regulan sus actividades – incluyendo sus intervenciones–, la realidad es que la forma en que se conducen resulta caótica o impositiva. Si es que aspiramos a consolidar una efectiva democracia, es importante que nuestros legisladores se conduzcan con respeto y tolerancia hacia quienes plantean opiniones diversas a la causa que defienden, porque ello es resultado de la pluralidad existente, y entender que la deliberación parlamentaria no representa una lucha de poderes, sino la toma de decisiones que más beneficien a la colectividad.

#### *4.1.4. Un modelo mixto, el equilibrio entre poderes*

El derecho parlamentario debe ser entendido como una disciplina integral, que no sólo se limita al estudio del procedimiento legislativo, sino que incluye otras actividades propias del Congreso de la Unión, así como las relaciones que se generan entre los diferentes grupos parlamentarios.

Por otra parte, en lo que respecta a las relaciones existentes entre los diferentes Poderes de la Unión, en nuestro país se encuentra reconocido a nivel constitucional el principio de división de poderes –propuesto por John Locke–, entendido como una restricción a la concentración del poder en una sola persona o grupo de personas, de ahí que deben delimitarse facultades y atribuciones entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En lo que respecta a la peculiar relación existente entre el Legislativo y el Ejecutivo, el primero debe definir los parámetros normativos que regirán la vida de los ciudadanos, al tiempo de aprobar las determinaciones del Presidente de la República –y por ende de las políticas públicas a aplicar, atendiendo al presupuesto existente–, las cuales serán sujetas a evaluación; en tanto que el Ejecutivo deberá conducirse de acuerdo a los parámetros establecidos por el Legislativo.

De igual manera, si retomamos la idea de que el Parlamento representa los intereses del pueblo, éste debe encargarse de verificar que las políticas públicas realmente atiendan las

necesidades de la población, y que éstas se apliquen de tal forma que efectivamente lleguen a sus destinatarios, de tal suerte que el control parlamentario cobra protagonismo en aras de supervisar y evaluar a los organismos públicos.

Por otra parte, vale la pena tomar como referente –a nivel constitucional y político–, el *principio de apertura parlamentaria* planteado por Carl Schmitt, el cual “...se basa en la idea de que la libertad de expresión y de información permite a los ciudadanos controlar el uso del poder...” (Cfr. Luna Pla, I., en Luna Pla, I. & Puente, K. & Flores, I. B. (coords.), 2018, pp. 6-7, quien cita a Schmitt, C., 1988), que aporta una justificación en torno a los elementos básicos en miras de consolidar un auténtico Estado Democrático de Derecho.

Al respecto, podemos señalar que el control parlamentario tiene como principales objetivos:

1. Impulsar y garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos.
2. Evitar abusos o conductas ilícitas o inconstitucionales, por parte de las autoridades.
3. Eficientar la transparencia y rendición de cuentas de los recursos aplicados por el gobierno.
4. Supervisar la aplicabilidad de las políticas públicas impulsadas por el Ejecutivo y autorizadas por el Legislativo.

Es por ello que, de manera anual, el Ejecutivo presenta ante el Congreso un informe de resultados; sin embargo, la Constitución faculta al Poder Legislativo para solicitar en cualquier momento al Ejecutivo cualquier tipo de información relacionada con el actuar gubernamental, e incluso pedir la opinión de expertos.

Para Yamamoto, es indiscutible la forma en que se ejerce el control parlamentario; sin embargo, considera erróneo plantear una división tajante entre el Legislativo y el Ejecutivo, por lo que refiere:

Si bien la constitución y otras leyes por lo general contemplan la supervisión del poder ejecutivo entre las funciones parlamentarias, a menudo se observa que el conjunto del poder legislativo no siempre supervisa al conjunto del poder ejecutivo. En algunos parlamentos, los miembros del gabinete deben ser parlamentarios y deben dar cuenta de las actividades del poder ejecutivo. En este caso, la cámara parlamentaria es un escenario en el que los diferentes actores emplean distintos instrumentos para el control de la administración y donde el gobierno puede defender sus decisiones.

[Por otra parte] La presencia de miembros del gobierno en el parlamento en realidad es una cuestión de convención o de práctica, y no guarda relación directa con el sistema de gobierno (parlamentario, semi presidencial, presidencial)... (Yamamoto, H., 2007, pp. 11-12)

En ese mismo contexto, Yamamoto continúa señalando que, en la mayoría de los sistemas de corte semi presidencialista, a nivel constitucional se establece la imposibilidad de pertenecer a ambos Poderes, pero es permisible en cuanto a la presencia de los miembros del gabinete dentro de las sesiones parlamentarias –en Pleno o comisiones– (Cfr: Yamamoto, H., 2007, pp. 11-12).

De igual manera, vale la pena referir que, en el caso de las democracias contemporáneas, el papel de los partidos políticos es fundamental en la institucionalización de los grupos parlamentarios, ya que son éstos los que establecen su forma de organización interna del Parlamento, al tiempo de ejercer un control político, económico y normativo (Sánchez Navarro, octubre-diciembre 2006: 96-97).

Sin embargo, ante un escenario en donde la actividad parlamentaria está supeditada a las determinaciones de los partidos políticos, es importante replantear la esencia de lo que es un parlamento, en los términos expuestos por Fernando Santaolalla López, quien refiere que “Un parlamento es, debe ser, el primer foro político de un país. Sus miembros se deben a la confianza popular y su misión es discutir y resolver sobre todo lo atinente a la *res publica*...” (1996: 301), por lo que resulta fundamental recuperar “...la participación, la materialización del pluralismo político [y] la legitimidad del producto resultantes...” (Cano Bueso, 2001: 57), a fin de consolidar una institución

objetiva que, con independencia de su actuar y matices políticos, vele por los intereses ciudadanos, bajo la perspectiva de que:

...si bien los grupos parlamentarios tienen un carácter eminentemente político, su reconocimiento implícito por la Constitución Política como un tipo de órganos que configura el sentido de determinaciones de órganos expresamente constitucionalizados (las comisiones y el pleno de la Cámara de Diputados) conforma una buena razón para conducir su actuación apegada a principios de transparencia y rendición de cuentas y a procesos de desarrollo de capacidades institucionales. (González Madrid, M. julio-diciembre 2010, p. 69)

Por otra parte, vale la pena señalar que en aquellos países donde el partido del Presidente de la República carece de una mayoría parlamentaria, es mucho más complicado llegar a acuerdos, principalmente por:

a) un déficit o una falta de acuerdos entre dirigentes o líderes del mismo partido sobre temas específicos (de la agenda legislativa o del momento); b) la oportunidad para revisar en la cámara colegisladora el proyecto aprobado en la cámara de origen, si acaso los equipos de asesores están mejor informados, si las circunstancias políticas se han modificado en el país, o c) el intercambio de posicionamiento de cada grupo parlamentario en la cámara colegisladora debido a que la correlación de fuerzas es distinta a la de la cámara de origen. (González Madrid, M., julio-diciembre 2010, p. 59)

A su vez, también se pueden dar dos extremos, por un lado, cuando la mayoría parlamentaria corresponde a un partido distinto al del Presidente de la República, "...el control parlamentario no es sólo riguroso, sino que la contienda partidaria puede fácilmente degenerar en obstrucción y bloqueo" (Yamamoto, H., 2007, p. 14); en tanto que, cuando el Ejecutivo y el Legislativo comparten la misma filiación política "...el control corre el riesgo de debilitarse según la forma en que se ejerce el poder en el partido o coalición dominante, o la forma en que la competencia entre partidos hace que los dissentimientos internos no se expresen públicamente" (Yamamoto, H., 2007, p. 14).

Ello nos lleva a plantear una imperiosa necesidad de generar un puente de comunicación entre ambos poderes –Ejecutivo y Legislativo–, al tiempo de eficientar sus funciones y atribuciones. Al respecto, podría servir de referencia lo señalado en el año 2003 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el sentido de que las funciones parlamentarias consisten básicamente en:

1. Promulgar de leyes.
2. Representar y mediar intereses –de acuerdo a la circunscripción que representen–.
3. Debatir y establecer prioridades políticas.
4. Asignar los recursos públicos.
5. Supervisar el actuar del Poder Ejecutivo.

Lo cual, en palabras de Miguel González Madrid, se limitan a tres campos de actuación propios del Poder Legislativo, los cuales son:

...a) el control político en el sistema de controles constitucionales, en particular en lo que concierne, en primer lugar, a la fiscalización de ingresos y egresos públicos y, en segundo lugar, a la responsabilidad política de los servidores públicos; b) la producción de normas jurídicas, y c) la representación política del pueblo-nación. (González Madrid, M., julio-diciembre 2010, p. 54)

Elementos base que sirven de sustento para que el Congreso se constituya como un contrapeso del actuar del Presidente de la República y los órganos de gobierno de la administración pública, además de establecer de manera consensuada las directrices de las políticas públicas que se han de aplicar.

Es por ello que, atendiendo a que diputados y senadores tienen la representatividad de los intereses de la ciudadanía, deben asumir una posición ecuánime, ajena a los intereses de grupos de presión –llámense partidos políticos, organizaciones y asociaciones civiles, cámaras empresariales,



grupos sindicales, entre otros, por citar algunos ejemplos—, cuyo actuar sea autónomo e independiente, bajo la premisa de que:

...el parlamento está determinado histórica y constitucionalmente como un órgano en el que confluye el interés común de variados representantes de grupos para controlar a quien ejerce el Poder Ejecutivo, pero sin que estos grupos tengan la posibilidad de imponer una estrategia particular, cumplir algún mandato imperativo o realizar actos que conlleven a la corrupción de la vida parlamentaria. (González Madrid, M., julio-diciembre 2010, p. 55)

De ahí la importancia de que el Parlamento sea un espacio neutral en donde converjan los diversos actores políticos, a fin de que las relaciones gubernamentales no queden condicionadas por intereses grupales, partidistas o personales; y por el contrario, se consolide como punto de equilibrio en un Estado Constitucional de Derecho.

No olvidemos que la actividad parlamentaria es entendida como un equilibrio de poderes, no sólo desde la acepción institucional de la *División de Poderes*, sino también al interior del Congreso, al buscar equilibrar las diferencias existentes entre los partidos políticos, y al interior de cada uno de ellos, apoyando su actuar en el diálogo y procurando una adecuada aplicación de los medios de control parlamentario, puesto que, como lo señala Juan Pablo Abreu Sacramento: "...los efectos políticos que de ellos se desprenden, dependen de la puesta en marcha del procedimiento..." (enero-junio 2008, p. 8).

Es por ello que resulta de suma importancia incluir figuras de control parlamentario en un sistema de gobierno presidencialista, como es el nuestro, a efecto de que se garantice el principio de división de poderes y se fortalezca la relación existente entre Ejecutivo-Legislativo, a fin de fortalecer la gobernabilidad, la democracia y el Estado de Derecho.

**PROPUESTA**

Por excelencia, el informe de gobierno era el medio idóneo que permitía a los ciudadanos conocer los resultados obtenidos a través de la aplicación de los programas gubernamentales, al tiempo de evaluar el actuar de sus gobernantes; además de que permitía un diálogo abierto entre el Presidente y los legisladores. Sin embargo, la figura del Informe Presidencial ha perdido importancia y ha pasado a ser relegada como un mero trámite administrativo.

De ahí que se proponga una reforma legislativa que fortalezca el control parlamentario por conducto de las denominadas *Sesiones de Control*, lo cual vendría a transparentar y vigilar el actuar de los gobernantes y el uso de los recursos públicos.

Sistematiza cómo es que se desarrollarán las sesiones de control, debiendo delimitar plazos, establecer protocolos y definir los temas a abordar; de tal manera que la figura de las sesiones de control parlamentario se vislumbre como un avance democrático para nuestro país, además de su incorporación a raíz de una exigencia social de transparentar el actuar de nuestros gobernantes, lo cual es posible cuando Ejecutivo y Legislativo trabajan de manera coordinada y solidaria en el diseño de los programas y políticas públicas del país.

En ese sentido, la reforma propuesta se plantea en los siguientes términos:

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Que nuestro país se encuentra organizado políticamente bajo un régimen presidencialista, el cual ha posicionado la figura del Presidente de la República por encima de los demás Poderes de la Unión.

Que, resultado del abuso del poder por parte del Ejecutivo, la sociedad ha demandado a sus representantes populares ejercer un mayor control a las determinaciones que tome el titular del Ejecutivo, motivo por el cual, en la segunda mitad del siglo XX y los primeros

años de este siglo XXI, el Congreso de la Unión ha impulsado reformas sustanciales que exigen la ratificación y aprobación del Senado en los nombramientos de funcionarios de diversos niveles; así como impulsar la transparencia y la rendición de cuentas y promover escenarios electorales en donde los ciudadanos tengan las mismas posibilidades de acceder al poder que cualquier candidato abanderado por un partido político.

Que en el actual contexto social, económico y político de los países latinoamericanos se hace exigible una relación coordinada entre los diferentes Poderes de la Unión y, en particular, entre Ejecutivo y Legislativo, para poder afrontar las necesidades y exigencias de la ciudadanía.

Que la figura de la sesión de control parlamentario, debe entenderse como una figura de control político en los ámbitos legislativo, financiero, organizacional, administrativo y de investigación; de ahí que, la inclusión de mecanismos de control parlamentario, en el marco constitucional federal, vendría a fortalecer la relación existente entre el titular del Ejecutivo federal, y el Congreso de la Unión.

Que esta figura respalda el actuar de la “oposición política”, para que se posicione como un factor real de poder que cuestione, apoye, defienda o refute las decisiones presidenciales, con argumentos fundados y buscando ante todo el beneficio social; y

Que esta reforma legal, abona a la paulatina pero constante actividad tendiente a racionalizar el poder, a fin de propiciar condiciones que constituyan elementos para el reequilibrio del poder y consolidación de la gobernabilidad democrática, en beneficio del Estado de Derecho.

## LEY REGLAMENTARIA DE LAS SESIONES DE CONTROL APLICABLE AL CONGRESO DE LA UNIÓN

### TÍTULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto regular las características, procedimientos, plazos y desarrollo de las Sesiones de Control.

**Artículo 2.** La organización y funcionamiento del Congreso y las Cámaras será acorde a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; el Reglamento de la Cámara de Diputados; el Reglamento de la Cámara de Senadores y demás reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra.

**Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Cámara: Cada una de las Cámaras de Diputados o Senadores, de manera independiente.
- II. Comisiones: Órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.
- III. Congreso: Congreso de la Unión, conformado tanto por la Cámara de Diputados como por la Cámara de Senadores.
- IV. Ejecutivo: Todas las autoridades que se encargan de la administración pública centralizada, encabezada por el Presidente y los Secretarios del Despacho.
- V. Gobierno: Los integrantes del Ejecutivo.
- VI. Presidente: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

- VII. Sesión de control: Diálogo y debate mediante el cual el Congreso realiza preguntas al Presidente y éste da respuesta de manera verbal y/o escrita.

## **TÍTULO SEGUNDO. DE LA INFORMACIÓN OBJETO DE LAS SESIONES DE CONTROL**

**Artículo 4.** Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades.

**Artículo 5.** Se considerará información clasificada los secretos oficiales, los gastos reservados y la actividad del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

**Artículo 6.** La existencia de información clasificada no limita al Congreso en el otorgamiento de la información que solicitan. Sin embargo, deberán ajustarse a los procedimientos que refieran los ordenamientos legales respectivos, así como las medidas que se considere necesario implementar a fin de salvaguardar la secrecía de los mismos.

**Artículo 7.** Tratándose se información clasificada, el Ejecutivo proporcionará al Congreso los datos requeridos, de acuerdo a las siguientes disposiciones:

- I. Si la información es considerada como reservada, el Gobierno la proporcionará a un grupo de representantes de la Cámara y/o Comisión.
- II. Si la información es secreta, únicamente se entregará dicha información a los integrantes de la Junta de Coordinación Política.

En ambos casos, el Gobierno podrá solicitar que la información requerida se proporcione únicamente al Presidente de la Cámara que corresponda o que la sesión se realice a puerta cerrada.

**Artículo 8.** La información que solicite el Congreso, por conducto de sus Cámaras y/o Comisiones, podrá ser referida de manera verbal o por escrito.

**Artículo 9.** Tratándose de documentos oficiales, éstos podrán ser exhibidos en copia simple para su cotejo, acompañados de su original; o en su defecto, en copias certificadas.

**Artículo 10.** En los casos previstos en el artículo 7, la autoridad que comparezca por parte del gobierno podrá presentar documentos para su consulta exclusivamente, los cuales no podrán ser objeto de reproducción.

### TÍTULO TERCERO. DEL PROCEDIMIENTO

**Artículo 11.** Las Cámaras y sus Comisiones pueden solicitar por escrito la presencia de los miembros del Gobierno, y a su vez éstos tienen el deber de comparecer cuando se solicite.

En caso de que no comparezcan, pese a estar debidamente notificados con al menos 24 horas de antelación, el Congreso podrá presentar una moción de censura.

**Artículo 12.** Los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas, funcionarios de sus Departamentos.

**Artículo 13.** En caso de que durante las sesiones de control se requiera la presencia de otras autoridades que no forman parte del Gobierno, se deberá solicitar al Congreso, justificando la relevancia de su presencia.

Será el Congreso quien determine si se autoriza o no la presencia de dichas autoridades ajenas al Gobierno.

**Artículo 14.** La periodicidad de las sesiones será mensual, debiendo definir durante la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, los días y horarios en que se desarrollarán las sesiones de control durante el año.

**Artículo 15.** Cada una de las Cámaras desarrollará sus respectivas sesiones de control de manera independiente.

**Artículo 16.** Las comparecencias de los representantes del Gobierno podrán realizarse:

- I. Ante el Pleno de la Cámara.
- II. Ante una o varias Comisiones.

**Artículo 17.** Las Cámaras o las Comisiones podrán realizar preguntas e interpelaciones a cada uno de los representantes del Gobierno.

**Artículo 18.** Las preguntas e interpelaciones son consideradas procedimientos de información o fiscalización.

**Artículo 19.** Las preguntas se formularán sobre cuestiones concretas y determinadas, o que no tengan una destacada importancia política. En ese sentido, se contestarán en el momento de manera verbal.

**Artículo 20.** Las interpelaciones se refieren a cuestiones de mayor trascendencia política o de contenido muy amplio, dado que están relacionadas con la acción política general o de un departamento; por lo que se les podrá dar respuesta de manera verbal o por escrito.



**Artículo 21.** El número máximo de preguntas permitido por sesión, será 18; teniendo preferencia los diputados que no han participado. Por lo que respecta a las interpelaciones, sólo se podrá formular una por grupo parlamentario.

**Artículo 22.** Para la formulación y contestación de cada una de las preguntas se prevé un tiempo máximo de 5 minutos. Tratándose de interpelaciones el tiempo máximo es de 30 minutos; con excepción de los casos en que se dé respuesta por escrito, ya que se le concederá al Gobierno un plazo máximo de 20 días.

**Artículo 23.** Las sesiones de control se desarrollarán bajo el siguiente orden:

- I. Los integrantes de las Cámaras o las Comisiones realizarán preguntas orales a los representantes del Gobierno.
- II. Las preguntas serán respondidas de manera indistinta por los miembros del Gobierno.
- III. Los integrantes de las Cámaras o las Comisiones podrán realizar interpelaciones.
- IV. Las interpelaciones serán respondidas de manera indistinta por los miembros del Gobierno
- V. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.

**Artículo 24.** En caso de que las Cámaras o sus Comisiones lo consideren relevante, se podrán realizar proyectos y propuestas de ley; los cuales deberán sujetarse a las formalidades del procedimiento legislativo.

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.** Publíquese el presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**TERCERO.** Se derogan las disposiciones legales de igual o menor jerarquía que se opongan al presente Decreto.

## **CONCLUSIÓN**

La conclusión del presente trabajo de investigación se ubica desde la visión de tres conceptos básicos: *democracia*, *división de poderes* y *gobernabilidad*, los cuales responden no sólo a un concepto doctrinario, sino también a la evolución de la sociedad misma.

Por cuanto hace a la *democracia*, esta puede entenderse como el reflejo del ideal de virtudes humanas –en el ejercicio de la vida pública y, sobre todo, en la gobernabilidad de un país–; de tal suerte que permita garantizar la sana convivencia social, la satisfacción de necesidades básicas y, por ende, el desarrollo de las naciones.

En ese mismo contexto, el *Principio de División de Poderes* –en Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, implica y exige una coordinación entre éstos a fin de que, desde sus respectivos ámbitos de competencia, posibiliten una adecuada estabilidad y eficiencia del sistema político, el control del poder y la protección de los ciudadanos; lo cual sólo será posible a través de la consolidación de la idea de *gobernabilidad*, la cual significa la posibilidad de establecer alianzas entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de beneficiar la actividad gubernamental y garantizar el bienestar social.

Bajo ese orden, el trinomio formado por democracia, división de poderes y gobernabilidad hace exigible un cambio de prototipos y modelos en la forma de gobernar; lo cual no significa una crítica a los sistemas de gobierno, tal y como los conocemos, ya que tanto *parlamentarismo*, como *presidencialismo* y *semi presidencialismo*, parten de premisas básicas en pro de un adecuado ejercicio del poder.

En el caso México, no podemos hablar de un presidencialismo puro dado que, a la par de la figura presidencial, nuestro marco normativo prevé figuras de tipo parlamentario, mismas que tienen como objetivo el ejercicio de un control y, en consecuencia, evitar abusos de poder. Gracias a ello, es que la *democracia* en nuestro país ha dado pauta a una pluralidad de posturas –llámense partidos políticos y/o grupos de poder–; por lo cual dicho concepto también debe evolucionar, para entenderse no como un sinónimo del ejercicio del voto, sino con un enfoque mucho más amplio, que simbolice el

medio para que los ciudadanos expresen sus necesidades, propuestas y puntos de vista, construyendo puentes de comunicación entre gobierno y sociedad que permitan la sana convivencia y desarrollo social.

Es por ello que para lograr una adecuada consolidación del régimen democrático en México, es necesario fortalecer la presencia del Poder Legislativo mediante instrumentos básicos, que le permitan controlar y vigilar de forma eficaz la gestión y administración gubernamental.

Si bien actualmente el control parlamentario se ejerce a través de las diferentes funciones que desempeñan Diputados y Senadores, el diálogo con el titular del Ejecutivo se ha debilitado, ejemplo de ello es el nuevo formato del “Informe presidencial”, que ha quedado relegado a un resumen impreso de actividades gubernamentales desarrolladas durante el último año; así como el actuar laxo del Congreso, en la aprobación de iniciativas presentadas por el Presidente de la República; pues tanto la confrontación como la sumisión del Legislativo frente al Ejecutivo, representa un riesgo para la gobernabilidad del país.

Asimismo, desde una perspectiva de defensa de la constitución y de ingeniería constitucional, el principio de *supremacía constitucional* juega un papel fundamental en el diseño y evolución del andamiaje normativo vigente; por lo que resulta de suma importancia que el marco jurídico nacional prevea, de manera textual y clara, mecanismos de control parlamentario, que a su vez empoderen a la sociedad para cumplir con una actividad de fiscalización, constante y permanente, respecto del actuar del gobierno.

El principal reto que afronta México en el ámbito democrático es el inicio de un cambio de paradigmas, en donde los gobernantes asuman con responsabilidad la representación del pueblo; pero al mismo tiempo, los ciudadanos tengan una actitud mucho más participativa en la toma de decisiones; porque la democracia no sólo se vive a través de un proceso electoral, la democracia es una constante de la vida cotidiana que se manifiesta en cada decisión que se toma, en cada crítica

que se emite, en cada propuesta que se externa. Es decir, debemos vislumbrar en la pluralidad de las Cámaras de Diputados y Senadores, una oportunidad para que las minorías hagan uso de esos instrumentos de control, para evidenciar errores y desaciertos de los gobernantes, pero también para reconocer y respaldar propuestas que efectivamente aporten soluciones a la problemática y necesidades sociales.

De ahí la necesidad de incluir en nuestro sistema de gobierno figuras de control político, como es la sesión de control parlamentario, que permita un diálogo constructivo entre Poderes respecto de los programas y políticas públicas pero, sobre todo, que represente la suma de esfuerzos para salvaguardar los derechos y libertades de los ciudadanos; aunado a transparentar el actuar de los gobernantes y sumar a los ciudadanos, quienes con el cumplimiento de sus obligaciones y el respeto de los derechos de los demás, contribuyan a lograr una verdadera consolidación del Estado de Derecho democrático; en donde sean los ciudadanos quienes funjan como efectivos factores reales de poder.

## **FUENTES DE CONSULTA**

Abreu, Sacramento, J. P. (enero-junio, 2008). El control parlamentario a través de las comisiones de investigación. *Cuestiones Constitucionales*, no. 18, pp. 3-38: IJ-UNAM. Versión electrónica <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n18/n18a1.pdf>

Ackerman, B. (2007). *La nueva división de poderes*. México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Blancas, C. A. (julio-diciembre, 2017). Alcances y perspectivas del control parlamentario en la democracia mexicana. *Estudios Políticos*, núm. 51, pp. 36-56: Instituto de Estudios Políticos. Versión electrónica <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n51/0121-5167-espo-51-00036.pdf>

Alarcón Olguín, V. (2016). *Reformas político-electorales 2012-2014 y régimen de gobierno*. México: TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

Anaya Huertas, A. (2014). *México, ni dictadura perfecta ni Estado fallido*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. (IAPEM).

Annino, A. (2003). Pueblos, liberalismo y nación en México. En Von Dusek, A. A. & Guerra, F.-X. (coords.). *Inventando la nación: Iberoamérica siglo XIX*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Aragón Reyes, M. (1988). El control parlamentario como control político. *Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Versión electrónica <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/641/4.pdf>

Argyriades, D. (julio-diciembre, 2014). Administración pública, mitigación de la pobreza y gobernabilidad democrática: un vínculo necesario. *Revista del Centro de Investigación*, vol. 11, núm. 42, pp. 31-49: Universidad La Salle. Versión electrónica <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34235376001>

- Arteaga Nava, E. (2017). *Derecho constitucional comparado. Parte general: teoría y política*. México: Oxford University Press.
- Arteaga Nava, E. (2017). *Derecho constitucional comparado. Parte especial: poderes federales y locales*. México: Oxford University Press.
- Ayala, J. (2000). *Instituciones para mejorar el desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Banco Mundial (2007). *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*. México: Banco Mundial. Versión electrónica <http://docplayer.es/13506290-Gobernabilidad-democratica-en-mexico-mas-alla-de-la-captura-del-estado-y-la-polarizacion-social.html>
- Berlín Valenzuela, F. (1993). *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Bertalanffy, L. V. (2004). *Teoría general de los sistemas*. 16ª. reimp. México: Fondo de Cultura Económica (FCE). Versión electrónica [http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/eureka/pudgvirtual/Teoria%20general%20de%20los%20sistemas\\_v4.pdf](http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/eureka/pudgvirtual/Teoria%20general%20de%20los%20sistemas_v4.pdf)
- Biglinio Campos, P. (1996). Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas. *Revista de las Cortes Generales*, no. 37, pp. 10 - 42.
- Bobbio, N. (2001). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. trad., José F. Fernández Santillán. 2ª. ed. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Bonifaz Alfonzo, Leticia. (2017). *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).



- Bovero, M. (2002). Democracia y derechos fundamentales. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, Alicante. Versión electrónica <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcn3068>
- Breña, R. (jul./sep. 2015). Reseña del libro “Del rey al presidente” de María Victoria Crespo. *Historia de México*, vol. 65, no. 1, pp. 441-450: El Colegio de México, A.C. Versión electrónica <http://www.scielo.org.mx/pdf/hm/v65n1/2448-6531-hm-65-01-00441.pdf>
- Burgos García, E. (2007). *Nuestra Constitución de cada día*. Toluca, México: Instituto Mexiquense de Cultura.
- Bussey, James L. (1964). *Political Institutions and Processes, Latin America*. Nueva York: Random House.
- Bustamante, G. & Sazo, D. (comps.) (2016) *Democracia y poder constituyente*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Camacho Vargas, J. L. (2015). *Apuntes de Derecho Parlamentario Mexicano*. Edición Especial. México: Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo.
- Camou, A. (2001). *Gobernabilidad y democracia*. México: Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Versión electrónica <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/501/4.pdf>
- Camp, R. A. (2018). *La política en México. ¿Consolidación democrática o deterioro?* México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

- Cano Bueso, J. (2001). Grupos parlamentarios y representación política. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*. núm. 10 extraordinario, pp. 51-65. Versión electrónica [http://www.cortsvalecianas.es/download/anuario\\_pdf/anuario10.pdf](http://www.cortsvalecianas.es/download/anuario_pdf/anuario10.pdf)
- Carbonell, J. (2002). *El fin de las certezas autoritarias*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carbonell, M. (2015). *Derechos fundamentales y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral (INE).
- Carbonell, M. & y Vázquez, R. (comps.), *Estado Constitucional y Globalización*. 2ª. ed. México: Ed. Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cárdenas Gracia, J. F. (1994). *Transición política y reforma constitucional en México*. México: UNAM.
- Cárdenas Gracia, J. F. (1996). *Una Constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carpizo, J. (2007). Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina. *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva Época. Vol. 8, pp. 49-86. Versión electrónica <https://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/download/ANDH0707110049A/20745>
- Carpizo, J. (ene-jun 2004). México: ¿sistema presidencial o parlamentario? *Revista Latinoamericana de Derecho*, año I, núm. 1, IIJ-UNAM.
- Carpizo, J. (ene./abr. 2006). Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 39, no. 115, pp. 57-91. Versión electrónica <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v39n115/v39n115a2.pdf>

- Casar, M. (1996). Las bases político-institucionales del poder presidencial en México. *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, pp. 61-92: CIDE.
- Casar, M. A. (diciembre de 2009). Reformas en el aire. *Nexos*, núm. 834.
- Castañeda G. & Aguilar Camín, J. & Aguilar Camín, H. (noviembre de 2009). Un futuro para México. *Nexos*, núm. 833.
- Castilla Juárez, K. (2011). Un nuevo panorama constitucional para el derecho internacional de los derechos humanos en México. *Estudios Constitucionales*, Año 9, No. 2.
- Castro Lozano, J. D. (2012). *Apuntes constitucionales. Temas destacados de la parte orgánica de la Constitución y de nuestro derecho administrativo*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Cervantes Gómez, J. C. (2012). *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*. México: Cámara de Diputados Federal LXI Legislatura/Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Cervera Aguilar y López, R. (enero-marzo 2003). Medios de control parlamentario del Poder Ejecutivo. *Revista Quórum Legislativo*, núm. 74.
- Chaires Zaragoza, J. (2003). Bases ideológicas de la independencia del Poder Judicial. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, No. 14, pp. 57-80: Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Versión electrónica [http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/14/14\\_4.pdf](http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/14/14_4.pdf)
- Concepción Montiel, L. E. & Pérez Rivas, D. A. (coords.) (2017). *Derechos y democracia. A un siglo de la Constitución*. México: Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Versión electrónica  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_240217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf)

Córdoba, J. (diciembre 2009). Para gobernar México. *Nexos*, núm. 834.

Córdova Avelar, E. (1997). Reseña: Sartori Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. *Revista Electoral*, Revista No. 9, Año 1997, pp. 143-147: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Versión electrónica <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1997-02-009-131.pdf>

Córdova, A. (2000). *La formación del poder político en México*. México, D.F.: Ediciones Era.

Córdova, A. (2006). La reforma política y la transformación del Estado. En Attili, A. (coord.) (2006). *Treinta años de cambios políticos en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (06 de agosto de 2008), *Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia*, San José, Costa Rica: CIDH, Sitio web: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Jurlnt/STCIDHM01.pdf>

Cortez Salinas, J. (julio-diciembre, 2011). Reseña de "La revaloración del control parlamentario en México" de Enríquez Fuentes, Gastón Julián. *Cuestiones Constitucionales*, núm. 25, pp. 407-410: IIJ-UNAM. Versión electrónica <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88520881017>

Cortez Salinas, J. & Salazar, G. (jul./dic. 2013). Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica? Explorando las influencias institucionalistas en el análisis de Juan Linz. *Cuestiones Constitucionales*, no. 29, pp. 83-107: IIJ-UNAM. Versión electrónica <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n29/n29a4.pdf>

Cosío Villegas, D. (1975). *El sistema político mexicano*, México: Ed. Joaquín Mortiz.

Cossío Díaz, J. M. (03/07/2018). Reingeniería constitucional II. *EL UNIVERSAL*, Opinión. Versión electrónica <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/jose-ramon-cossio-diaz/nacion/reingenieria-constitucional-ii>

Dahl, R. (Diciembre/2004). La democracia. *POSTData 10*, pp. 11-55. Versión electrónica <http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>

De la Torre Torres, R. M. (s/a). El bloque internacional de derechos humanos. Un reto para el constitucionalismo nacional. En Uribe Arzate, E. y Flores Martínez A (coords.). *Retos y desafíos para el Estado Constitucional en la Globalización*, México: UAEMéx-CDHEM.

De Tocqueville, A. (1985). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE). Versión electrónica [http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/FP\\_Tocqueville\\_2\\_Unidad\\_4.pdf](http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/FP_Tocqueville_2_Unidad_4.pdf)

Diccionario de la Real Academia Española (RAE). Página web <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=gobernabilidad>

Eraña Sánchez, M. (2013). *Derecho Parlamentario Orgánico. Claves para ser un buen legislador en México*, México: Porrúa-Senado de la República, LXII Legislatura.

Escamilla Cadena, A. & Becerra Chávez, P. J. (coords.) (2013). *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Escamilla Cadena, A. & Cuna Pérez, E. (coords.) (2014). *El presidencialismo mexicano ¿Qué ha cambiado?* México: Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa.

Espejel Mena, J. & Flores Vega, M. (septiembre-diciembre, 2014). Liberalismo, derechos humanos y desarrollo en un orden político democrático. *Espacios*

*Públicos*, vol. 17, núm. 41, pp. 157-176: UNAM. Versión electrónica <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67635359008>

Espinoza Toledo, R. (2015). *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*. 4ª. reimp. México: Instituto Nacional Electoral (INE). Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.

Espinoza Toledo, R. & Navarrete Vela, J. P. (enero-abril, 2016). MORENA en la reconfiguración del sistema de partidos en México. *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 37, pp. 81-109: UNAM. Versión electrónica <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426443710004>

Esteve Pardo, J. & Tejada Palacios, E. (2016). *Ciencia y Derecho: La nueva división de poderes*. Madrid-México: Ed. Fontamara.

Estrada Michel, R. (comp. y rev.) (2007). *La división del poder público. Temas constitucionales*. México: Porrúa-Universidad Latina de América.

Favela, M. (2010). Sistema político y protesta social: del autoritarismo a la pluralidad. En Bizberg, I. y Zapata, F. (coord.). *Movimientos sociales*. México: COLMEX.

Fernández Ruiz, J. (2003). *Poder Legislativo*. México: Porrúa-UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México).

Fernández Ruiz, J. (2008). *Poder Ejecutivo*. México: Porrúa-UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México).

Fernández Santillán, J. F. (2015). *La democracia como forma de gobierno*. México: Instituto Nacional Electoral (INE).

Garzón Valdés, E. (2013). *Consenso, legitimidad y democracia*. México: Fontamara.

Garzón Valdés, E. (abril 2000). El consenso democrático: fundamentos y límites del papel de las minorías. *Isonomía: Revista de Teoría y filosofía del derecho*, núm. 12, pp 7-34. Versión electrónica <http://www.cervantesvirtual.com/obra/el-consenso-democrático-fundamento-y-limites-del-papel-de-las-minoras-0/>

Gómez Díaz de León, C. (s/a). Sistema Político y Formas de Gobierno. *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria*, Tirant lo Blanch, México, D.F., pp. 29-48. Versión electrónica publicada en Repositorio Académico Digital de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). <http://eprints.uanl.mx/8760/1/Documento1.pdf>

Gómez Vilchis, R. R. (ene./abr. 2013). El regreso del dinosaurio: un debate sobre la reciente victoria del PRI en la elección presidencial de 2012. *Estudios Políticos*, novena época, no. 28, pp. 145-161. Versión electrónica <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n28/n28a8.pdf>

González Madrid, M. (julio-diciembre, 2010). Los grupos parlamentarios como centros de gravitación política. *POLIS*, vol. 6, núm. 2, pp. 45-85. Versión electrónica <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v6n2/v6n2a3.pdf>

González Reyes, M. (septiembre-diciembre, 2011). El Informe Presidencial: de la opulencia al ocaso del presidencialismo. *Estudios Políticos*, no. 24, pp. 55-76, UNAM. Versión electrónica <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n24/n24a4.pdf>

González Ulloa Aguirre, P. A. & Márquez Muñoz, J. F. (2016). *Los retos de la gobernabilidad en México*. México: UNAM-Gedisa, S.A.

Gutiérrez Márquez, E. (2015). Más allá del presidencialismo y el parlamentarismo: ¿cuál es la mejor forma de gobierno para México? En Torres-Ruiz, R. & Varela Guinot, H. (coords.) (2015). *Surcando la democracia: México y sus realidades*, pp. 125-158. México: Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). Universidad Iberoamericana & Editorial Fontamara.

Häberle, P. y García Belaunde, D. (coords.) (2011). *El Control del Poder. Homenaje a Diego Valadés*. México: IIJ-UNAM. Tomos I y II.

Habermas, J. (2005). *Facticidad y validez*, Madrid: Trotta.

Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J. (s/a). El Federalista. *Librodot.com*. Versión electrónica <http://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>

Hernández Rodríguez, R. (2011). ¿Aprende a gobernar la oposición? Los gabinetes presidenciales del PAN (2000-2010). *Foro Internacional*, Núm. 203, enero-marzo. INEGI, (2013-2014) Información anual y trimestral.

Hernández Rodríguez, R. (septiembre-diciembre, 2014). Entre la racionalidad tecnocrática y la gobernabilidad. La importancia del consenso político en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LIX, núm. 222, pp. 353-368: UNAM. Versión electrónica <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42131768014>

Hurtado, J. (2001). *El sistema presidencial mexicano, evolución y perspectivas*. México: Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara.

Islas Montes, R. (2009). Sobre el principio de legalidad. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XV, pp. 97-108. Versión electrónica



<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/download/3864/3397>

Kelsen, H. (2005). *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y la filosofía*. México: Ediciones Coyoacán.

Küng, H. (2002). *Una ética mundial para la economía y la política*. 1ª. reimp. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

Landa, C. (s/a). El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva. *Pensamiento Constitucional*. Año X No. 10. Versión electrónica <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/7667/7913>

Linz, J. & Valenzuela, A. (1997). *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*. Madrid: Alianza.

Llop Ribalta, M. D. (diciembre 2011). El control presupuestario en el Parlamento. *Pluralidad y consenso*, Núm. 17, Senado de la República. Versión electrónica <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/viewFile/108/108>

Loeza, S. (mayo-agosto de 2013). Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LVIII, núm. 218, pp. 53-72: UNAM. Versión electrónica <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v58n218/v58n218a3.pdf>

López Flores, R. & Rivas Prats, F. E. & Hernández Cruz, A. & Sainez Araiza, A. (coords.) (2011). *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. México: Senado de la República. LXI Legislatura, Versión electrónica

[http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1808/CONGRESO\\_PLURAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1808/CONGRESO_PLURAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

López Gutiérrez, C., et al., (coords.) (2005). *Globalización, violencia y derechos humanos: Entre lo manifiesto y lo oculto*. México: Ed. Ítaca.

Lujambio, A. (1995). *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. México: UNAM.

Luján, D. (julio-diciembre 2017). Origen y evolución del presidencialismo en México. Instituciones informales, conflicto político y concentración del poder (1824-1917). *Revista de Historia*, N° 24, vol. 2, pp. 145-174. Versión electrónica <https://rudec.cl/index.php/historia/article/download/440/872>

Luna Pla, I. & Puente, K. & Flores, I. B. (coords.) (2018). *Transparencia legislativa y Parlamento abierto: Análisis institucional y contextual*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Mainwaring, S. & Shugart, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Argentina: Paidós.

Marcos, P. E. *et al.* (1975). El presidencialismo mexicano como fábula política, *Estudios Políticos*, vol. I, núm. 3 y 4: UNAM.

Melado Lirola, A. I. (2007). Los Instrumentos de Control Parlamentario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 19. Versión electrónica <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2473795.pdf>

- Mellado Hernández, R. (2017). Participación ciudadana institucionalizada y democracia directa en México. En Concepción Montiel, L. E. & Pérez Rivas, D.A. (coords.). *Derechos y democracia. A un siglo de la Constitución*, pp. 225-265. México: Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).
- Merino, M. (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Mirón Lince, R. M. (2015). Avances y retrocesos de la democracia en el nuevo gobierno. En Torres-Ruiz, R. & Varela Guinot, H. (coords.) (2015). *Surcando la democracia: México y sus realidades*, pp. 199-218: México: Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). Universidad Iberoamericana & Editorial Fontamara.
- Montaño, J. (1976). *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- Mora Donatto, C. (enero-junio, 2001). Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4., pp. 85-113 IJ-UNAM. Versión electrónica <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88500404>
- Mora-Donatto, C. (2015). *Constitución, Congreso, legislación y control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección*. México: IJ-UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM)-Cámara de Diputados. LXII Legislatura. Versión electrónica disponible en la página web <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/pp.s/8/3976/9.pdf>
- Mora-Donatto, C. (julio-diciembre, 2010). Oposición y control parlamentario en México. *Cuestiones Constitucionales*, no. 23, pp. 121-151: IJ-UNAM. Versión electrónica <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n23/n23a5.pdf>

- Morales Canales, L. (2015). *Multiculturalismo y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral (INE).
- Mosca, C. M. A. (1992). Presidencialismo o parlamentarismo en Argentina. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM). pp. 431-439. Versión electrónica <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/899/24.pdf>
- Muñoz Valle, I. (1977). Actitud de Sócrates ante la democracia ateniense. *Revista de Estudios Políticos*, España. Versión electrónica <https://dialnet.unirioja.es>
- Muro Ruiz, E. (2014). El informe presidencial y la pregunta parlamentaria, un instrumento de control. En Uribe Arzate, Enrique y Flores Martínez, Alejandra (coords.). *Retos y desafíos para el Estado Constitucional en la Globalización*, pp. 353-401. Toluca, Estado de México: UAEMéx (Universidad Autónoma del Estado de México)-CODHEM (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México).
- Najar, A. (5 de julio de 2018). López Obrador gana las elecciones en México: quiénes conformarán el gabinete de AMLO y por qué su selección ha sido tan controvertida. *BBC News Mundo*. Versión electrónica <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44733697>
- Negretto, Gabriel L. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica-CIDE.
- Neruda, P. (1974). *Confieso que he vivido. Memorias*. México: Seix Barral.
- Nohlen, D. (1999). *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación- Instituto Federal Electoral (TEPJF-IFE). Versión electrónica  
<http://te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/sistgob.pdf>

Nohlen, D. (2012). *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*. México: Instituto Federal Electoral (IFE). Versión electrónica  
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/3/cnt/cnt4.pdf>

Nohlen, D. & Fernández, M. (1991). *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (2003), *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, Sitio web  
[http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/8diagnosticoCompleto.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticoCompleto.pdf)

Olvera, Alberto J. (2015). *Ciudadanía y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral (INE).

ONU (1990). *Desarrollo humano informe 1990*. Colombia: Tercer mundo.

Ordóñez, G. (ene. 2012). El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México. *Polis*, vol. 8, no. 1, pp. 213-240: Universidad Autónoma Metropolitana. Versión electrónica  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v8n1/v8n1a8.pdf>

Organización de Estados Americanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2012). *Sistema de Peticiones y Casos. Folleto Informativo*. México: OEA-CIDH-SCJN, Sitio web [http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_esp.pdf)

Ortiz Ahlf, L., "Fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos", en Martín, C., Rodríguez-Pinzón, D. y Guevara B., J. A. (comp.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. México: Fontamara. pp. 23-77.

Paz, O. (1970). *Posdata*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Pedroza de la Llave, S. T. (ene./jun. 2012). Las fuentes formales del derecho parlamentario y su normatividad constitucional en México. *Cuestiones Constitucionales*, no. 26, pp. 169-220: IJ-UNAM. Versión electrónica <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n26/n26a6.pdf>

Pérez Contreras, S. A. (2015). *La democracia participativa y deliberativa, su tutela como derecho*. Toluca, Estado de México: Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). Centro de Formación y Documentación Electoral.

Pérez García, E. (julio de 2014). *Deixis social y (des)cortesía verbal como estrategias argumentativas. Análisis discursivo del debate político desde un enfoque sociopragmático*. Tesis Doctoral. Universidad de Murcia. España. Versión electrónica <https://digitum.um.es/jspui/bitstream/10201/41867/1/Encarnación%20Pérez%20%20Garc%C3%ADa-%20Tesis.pdf>

Platón (2002). *La República*. México: Editores Mexicanos Unidos.

Prats i Catalá, J. (1996). Por unos parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social. *Reforma y Democracia*, núm. 6, pp. 69-106. Versión electrónica <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/006-julio-1996/0027500.pdf>.

PREP - Instituto Nacional Electoral (INE). Página web <https://p2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2ª. ed. Argentina: Ed. Aguilar, Altea,

Taurus, Alfaguara, S.A. Versión electrónica  
<https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/pnud-seminario.pdf>

Proyecto de Nación 2018-2024. Página web [www.proyecto18.mx](http://www.proyecto18.mx) o  
<https://drive.google.com/file/d/11B0aNBuVpHB7GDVXhCKdYvVKw7D7Ta-x/view>

Proyectotjc (blogdiario.com) (2017). La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial (Arbós y Giner). En *Teoría Jurídica Contemporánea*. Versión electrónica  
<http://proyectotjc.blogspot.es/1257106020/>

Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

Rodríguez Araujo, O. (1997). *La Reforma Política y los Partidos en México*. 12ª. ed. México: Siglo Veintiuno Editores.

Rodríguez Prats, J. J. (coord.) (2006). *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM).

Rubio Llorente, F. (1985). El control parlamentario. *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*. No. 1.

Ruiz Rodríguez, V. (2014). *Democracia y derechos humanos en México. Situación actual*. Toluca, Estado de México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM).

Sagüés, N. P. (julio-diciembre de 2003). Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática: El “minipremier” en el Perú y en Argentina. Experiencias y perspectivas. *Revista Peruana de Derecho Público*, año 4, núm. 7. Lima, Editora Jurídica Grijley.

- Salazar Ugarte, P. (2017). *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Sánchez Navarro, A. J. (1995). *Las minorías en la estructura parlamentaria*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sánchez Navarro, A. J. (octubre-diciembre 2006). Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados. *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 12, pp. 93-114. Versión electrónica [http://www.fundacionfaes.org/document\\_file/filename/450/00065-05\\_-\\_representacion\\_y\\_grupos\\_parlamentarios.pdf](http://www.fundacionfaes.org/document_file/filename/450/00065-05_-_representacion_y_grupos_parlamentarios.pdf)
- Santaolalla, F. (1990). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Santos López, L. J. (2010). *Géneros textuales en el lenguaje parlamentario español: la pregunta oral en la sesión de control al gobierno*. Ibérica, núm. 20, Cádiz, España: Asociación Europea de Lenguas para Fines Específicos. Versión electrónica <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=287023865007>
- Santos, M. L. & Pérez-Liñán, A. & García Montero, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, núm. 3, pp. 511-536: Pontificia Universidad Católica de Chile. Versión electrónica <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32433390001>
- Sartori, G. (2001). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados con el posfacio La Transición de México, ¿Hacia dónde? (Una agenda para la reforma)*. 2a. ed. México: Fondo de Cultura Económica.



- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* México, D.F.: Taurus. Versión electrónica <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/10806/000128782.pdf?sequence=1>
- Sartori, G. (2016). *Ingeniería Constitucional Comparada*. trad. Roberto Reyes Mazzoni. 4a. ed. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Schmitt, C. (1982). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza.
- Schröder, P. (2004) *Estrategias políticas*. México: Fundación Friedrich Naumann / Organización de Estados Americanos (OEA). Versión electrónica <http://www.hacer.org/pdf/PS1.pdf>
- Secretaría de Gobernación (2006). *Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Secretaría de Gobernación – Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, en coordinación con el Diario Oficial de la Federación.
- Sen, A. (2002). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Serna de la Garza, J. M. (1998). *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*. México: UNAM.
- Serrano Migallón, F. (2006). *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*. 1ª. ed. México: UNAM. Versión electrónica disponible en [http://www.derecho.unam.mx/direccioneditorial/assets/ej\\_33\\_serrano\\_migallon.pdf](http://www.derecho.unam.mx/direccioneditorial/assets/ej_33_serrano_migallon.pdf)
- Serrano Rodríguez, A. (enero-abril, 2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 34, pp. 93-116: UNAM. Versión electrónica <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439555004>

Silva Rivera, M. P. (2016). *La democratización y el poder político del gobernador en la configuración de partidos del Estado de México (1999-2011)*. Toluca, Estado de México: IEEM (Instituto Electoral del Estado de México). Centro de Formación y Documentación Electoral.

Silva-Herzog Márquez, J. J. (2015). *Esferas de la democracia*. México: Instituto Nacional Electoral (INE).

Tena Ramírez, F. (2004). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.

Tocqueville, A. (2010). *La democracia en América*. Madrid: Editorial Trotta. Versión electrónica <https://mcrcaicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>

Tomassini, L. (1992). Estado, gobernabilidad y desarrollo. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 14, N° 1 y 2, pp. 23-61: Pontificia Universidad Católica de Chile. Versión electrónica [http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/09/02\\_vol\\_14\\_1\\_2.pdf](http://www.revistacienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2013/09/02_vol_14_1_2.pdf)

Torres-Ruiz, R. & Varela Guinot, H. (coords.) (2015). *Surcando la democracia: México y sus realidades*. México: Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). Universidad Iberoamericana & Editorial Fontamara.

Tosi, S. (1996). *Derecho parlamentario*. México: Porrúa-Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura.

Touraine, A. (2000) *¿Qué es la democracia?* 2ª. ed. México: Fondo de Cultura Económica (FCE). Versión electrónica <https://es.scribd.com/doc/149970752/Alain-Touraine-Que-es-la-democracia-pdf>

- Valadés, D. (1987). *Constitución y política*. México: IIJ-UNAM.
- Valadés, D. (2005). *El gobierno de gabinete*. México: Porrúa & IIJ-UNAM.
- Valadés, D. (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México: Porrúa & IIJ-UNAM & El Colegio Nacional, México.
- Valadés, D. (ene/abr. 2011). El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 44, no. 130, pp. 283, 307. Versión electrónica <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v44n130/v44n130a9.pdf>
- Valadés, D. (2016). *Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos*. 2a. ed. México: El Colegio Nacional.
- Valadés, D. (2016). *Los gobiernos de coalición en América Latina: experiencias y perspectivas*. 1ª. reimp. México: El Colegio Nacional.
- Valdés, L. (2015). *Sistemas electorales y de partidos*. México: Instituto Nacional Electoral (INE). Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática
- Valencia Carmona, S. (enero-junio 2003). Hacia un nuevo sistema político y constitucional. *Cuestiones Constitucionales*, Núm. 8, México. Versión electrónica <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5666/7411>
- Valencia Escamilla, L. (2016). *La representación parlamentaria: un recorrido histórico por la teoría política*. México: Siglo XXI Editores.

- Valenzuela, A. (1997). *El debate actual sobre el presidencialismo y el presidencialismo en América Latina*. México: Instituto Federal Electoral (IFE).
- Valenzuela, A. (3 de noviembre de 1998). Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina. *El Universal*, 1a. secc., p. 4.
- Varela Guinot, H. (2015). Parlamentarismo versus presidencialismo: un debate académico que no se posiciona en la agenda política. En Torres-Ruiz, R. & Varela Guinot, H. (coords.) (2015). *Surcando la democracia: México y sus realidades*. México: Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). Universidad Iberoamericana & Editorial Fontamara, pp. 159-182.
- Vázquez, J. (2013). De la independencia a la consolidación republicana. *Nueva historia mínima de México*. México: El Colegio de México.
- Velázquez López Velarde, R. (coord.) (2018). *Supervisión legislativa en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE) & Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE).
- Villanueva Gómez, L. E. (2014). La División de Poderes: Teoría y Realidad. *Cuestiones Constitucionales*. pp. 149-186: UNAM. Versión electrónica <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>
- Yamamoto, H. (2007). *Instrumentos de Control Parlamentario. Inter-Parliamentary Union*, Suiza. Versión electrónica <http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf>
- Ziccardi, A. (coord.) (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. Versión electrónica <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>

*“La Sesión de Control Parlamentario como herramienta  
de equilibrio de poder y consolidación de la gobernabilidad”*  
Trabajo Terminal que para obtener el grado de Doctor en Derecho Parlamentario  
por la Universidad Autónoma del Estado de México presenta el  
M. en D. Pedro Daniel García Muciño.

Se imprimió en el mes de noviembre del año 2019.

Año del centenario luctuoso del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata  
A 500 años de la llegada de Hernán Cortés a México.

*In Omnia Paratus*