

Relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo federales

No obstante las extensas facultades del poder ejecutivo federal mexicano dispuestas por la Constitución, las obligaciones de este último frente al congreso de la Unión, son de la mayor importancia para el mantenimiento del régimen de derecho, basado en la legalidad.

Mencionaremos las más importantes. El ejecutivo federal está obligado ante el Congreso de la Unión a:

- Enviar a una de las cámaras cualquier iniciativa de ley o de decreto que pretenda modificar algún aspecto del marco jurídico del ámbito federal;
- Rendir un informe anual, el primer día del periodo ordinario de sesiones, sobre el estado que guarda la administración pública;
- Solicitar autorización para ausentarse del país;
- Presentar a la cámara de diputados, anualmente, la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación;
- Ordenar al secretario del ramo o a los secretarios del ramo comparecer ante la cámara de diputados para presentar los criterios anuales de política económica y responder los posibles cuestionamientos sobre las iniciativas hacendarias enviadas;
- Informar trimestralmente a la cámara de diputados el ejercicio del endeudamiento público autorizado;
- Rendir anualmente a la cámara de diputados la cuenta de la hacienda pública federal y ordenar al secretario del despacho comparecer para resolver las dudas en torno a la misma;
- Presentar al senado, anualmente, un informe sobre la política exterior y ordenar al secretario del ramo, comparecer para resolver los cuestionamientos que pudieran surgir en torno a la misma;
- Enviar al senado, para su aprobación, los tratados o convenios internacionales que celebre con otros países;
- Enviar al senado, para ratificación, los nombramientos que proponga para los cargos de procurador general de la república, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales y empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército;

Principales obligaciones del ejecutivo frente al congreso o sus cámaras

- Enviar al senado una terna con los nombres que proponga para el cargo de ministro de la suprema corte de justicia;
- Convocar al congreso a sesiones ordinarias cuando la comisión permanente del congreso lo acuerde.

Finalmente, es conveniente mencionar las relaciones entre ambos poderes derivadas de las disposiciones del artículo 93 constitucional, que a la letra ordena:

“Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, 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 citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos de actividades.

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”.

Sea suficiente la relación anterior, no exhaustiva, para ilustrar la compleja trama de relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo que derivan de la Constitución.

Nueva relación entre los poderes legislativo y ejecutivo federales

El cumplimiento de las anteriores obligaciones del ejecutivo federal frente al congreso ha sido, históricamente, puntual y cuidadoso. Sin embargo, durante la mayor parte del pasado siglo, excepción hecha de la última década, tal observancia rigurosa no pasaba de ser un ejercicio formal, una suerte de cortesía o etiqueta constitucional escrupulosamente observada. Los factores que explican este fenómeno eran, entre otros, los siguientes:

- El congreso era abrumadoramente mayoritario para un solo partido;
- El presidente de la república provenía de ese mismo partido;
- Existía un predominio de la figura presidencial sobre el congreso;
- La débil oposición carecía de peso político específico en el propio congreso;
- La casi totalidad de las iniciativas de ley provenían del ejecutivo y eran aprobadas prácticamente sin modificaciones;
- El congreso carecía de los recursos técnicos para el análisis de las iniciativas.

El cumplimiento de las obligaciones del ejecutivo representaba, frecuentemente, sólo una formalidad.

El cambio en el panorama político del país, al que se aludió en el capítulo precedente, ha transformado las circunstancias que rodean las relaciones constitucionales entre los poderes de la Unión. Actualmente no existe mayoría absoluta de partido alguno en la cá-

mara de diputados; tampoco existe una coalición permanente de fracciones parlamentarias que la consiga. La mayoría que se da en el senado, hasta ahora, resulta debilitada por el escaso margen disponible y la intensidad de la presencia de la oposición. Cada uno de los actos jurídicos del ejecutivo federal mediante los cuales se expresan las obligaciones y relaciones que se describieron en el párrafo antecedente, son severamente analizados, cuestionados, discutidos y, en no pocas ocasiones, rechazados por las cámaras individual o colegiadamente. Aún aquellos actos que se consideraban prerrogativas exclusivas e inveteradas del titular del poder ejecutivo federal, como las iniciativas de ley de ingresos o del presupuestos de egresos, son objeto, hoy en día, de minucioso estudio, acre discusión y múltiples modificaciones antes de conseguir su aprobación definitiva.

Estas actitudes del congreso frente a los actos formales importantes del poder ejecutivo federal se explican, en primer término, por la circunstancia que el presidente de la república no pertenece al PRI, después de casi setenta años de presidencias priistas; ese partido se encuentra en el inédito papel de desempeñar la tarea de oposición al gobierno y lo intenta hacer a cabalidad. En segundo lugar, porque entre el partido político al que pertenece el presidente y el propio presidente, la relación no es de liderazgo en la subordinación; con cierta frecuencia el criterio del partido no coincide con el del presidente ante problemas concretos. En tercer lugar, también los otros partidos de oposición en la cámara, en especial el PRD, utilizan el rechazo a las iniciativas presidenciales como instrumento para su publicidad electoral y la promoción de la imagen de su partido ante la opinión pública nacional. Finalmente, existe un factor adicional que debe ser señalado: algunos congresistas, apoyados en tesis generales del partido al que pertenecen, consideran que el sistema político-constitucional mexicano debe acercarse al parlamentario, alejándose del presidencial con un congreso. Como se sabe, una de las características del régimen parlamentario consiste en que la línea divisoria entre el ejecutivo que forma y conduce el gobierno, y el legislativo o parlamento, es menos rígida y tajante. Los ministros importantes del gabinete son miembros del parlamento y acuden regularmente a sus sesiones. Aún más, el parlamento interviene en la vida cotidiana del ejecutivo mediante la integración de numerosos comités que abordan los problemas del día. El periodo parlamentario semanal de preguntas y respuestas (*question time*, en el parlamento británico) es una manera en la que los partidos de oposición participan de una suerte de co-gobierno. Tales preguntas son generalmente formuladas por los llamados “miembros del gabinete en la sombra” (*shadow cabinet*), que se constituye por parlamentarios opositores, encargados de dar seguimiento a los asuntos que forman las atribuciones de cada ministerio.

No pocos congresistas mexicanos han adoptado una actitud “parlamentaria”, yendo más allá de su atribución constitucional fundamental de iniciar, analizar, discutir y aprobar las leyes que rigen la vida del país; intentan ejercer un co-gobierno con el poder ejecutivo federal. Al no conseguirlo, pues no hay base constitucional para proceder de ese modo, se pone al estado en cierto riesgo de parálisis legislativa.

La anterior afirmación no pretende emitir un juicio de valor sobre la conveniencia o no de que el Estado mexicano se mueva hacia un sistema parlamentario; se sugiere simplemente, que si tal es la intención de la mayoría del congreso, deberán llevarse a cabo los cambios constitucionales necesarios.

Tiempo pasado: la administración pública como foro de la política

Durante decenios, en los tiempos de amplio predominio político del PRI en el panorama nacional, la administración pública federal constituía un escenario intenso de acción política en adición a los partidos y a las cámaras del Congreso de la Unión. Es posible que en algún momento las circunstancias cambien, con o sin el PRI, pero en el *interim* ese fenómeno está disminuido.

Por escenario de la política se entiende aquí un conjunto de puestos o posiciones desde las cuales se deciden, con relativa autonomía, aspectos básicos que atañen a la vida del país en el ámbito nacional, regional o sectorial. Existen varios foros principales.

- la presidencia de la república
- las cámaras del congreso de la Unión
- las gubernaturas de los estados y el gobierno del distrito federal,
- los congresos locales
- las presidencias municipales de las grandes ciudades y,
- los partidos políticos.

Anteriormente el PRI desempeñaba una doble función: de un lado, como instrumento partidista para el desarrollo de los procesos electorales de sus candidatos; por otro, como un importante órgano de gobierno que actuaba como interlocutor e intermediario entre las autoridades y la población.

En otro tiempo la lista arriba enunciada habría estado incompleta sin añadir al gabinete y a la alta burocracia federal, cuyos integrantes actuaban permanentemente inmersos en tareas propiamente políticas. El “peso” político de la mayoría de los secretarios del despacho era equiparable, sino mayor, al que disfrutaban los líderes de las cámaras federales, los gobernadores y aún los presidentes de los partidos. Algunos factores explican porque la administración pública federal era una clara estructura de naturaleza política, entre ellos, los siguientes:

Primero, su capacidad para asignar recursos financieros dentro de un marco amplio y flexible del presupuesto; segundo, la existencia de sectores netamente políticos dentro de la administración y de otros que deberían haber tenido un riguroso perfil técnico o administrativo, pero que se transformaban en posiciones clientelares en virtud de lo que enseguida se menciona; tercero, la emergencia invariable del candidato presidencial del PRI de una secretaría de estado, lo que entonces significaba haber logrado, virtualmente, la presidencia de la república.

Las anteriores afirmaciones no deben entenderse en el sentido de que los cargos del llamado gabinete no tienen actualmente carácter político. Desde luego que son posiciones políticas tanto desde el punto de vista legal como en la praxis. Simplemente se reconoce un hecho indubitable: el nuevo panorama político nacional y en particular el fortalecimiento del congreso, han desplazado el centro de gravedad de la política, desde la alta jerarquía administrativa federal, hasta los grupos parlamentarios en el congreso, sus dirigentes y los líderes de los partidos políticos.