

LOS CONVENCIONALISMOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

José Luis PRADO MAILLARD*

SUMARIO: I. *Una interpretación presidencialista de la Constitución de 1917.* II. *Tentativa de una interpretación congresionalista de la Constitución de 1917.*

En este trabajo se pretende analizar las distintas interpretaciones que la misma constitución ha tenido.¹ La Constitución de 1917 es, en sus inicios, considerada la fuente del presidencialismo; después la sociedad evoluciona y, remarcablemente desde 1997, su interpretación deviene más bien congresionalista, en el sentido que Woodrow Wilson describe la supremacía del Congreso con respecto al Ejecutivo, en su obra clásica, *El régimen congresional de los Estados Unidos*.

I. UNA INTERPRETACIÓN PRESIDENCIALISTA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución es la fuente del presidencialismo mexicano, dicen algunas opiniones interesantes. Argumentan que las facultades constitucionales del presidente permiten su dominio sobre el Congreso y aún sobre el Poder Judicial. Nos parece una tesis poco convincente, pues no son las

* Doctor en ciencia política por la Universidad de París I, Panthéon Sorbonne; director de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

¹ Las reformas que han tenido lugar en cuanto a los poderes del Ejecutivo y Legislativo no influyen en lo esencial de sus relaciones. Profundizaremos sobre el particular más adelante.

facultades constitucionales las que produjeron la hegemonía presidencial, sino más bien el sistema de partido hegemónico, mismo que era dominado por el jefe del Ejecutivo, lo que da origen a una interpretación presidencialista.

1. *Una interpretación errónea*

El presidencialismo mexicano no es producto de la fuerza como en otros países del continente, sino consecuencia de la ausencia de una oposición representada en las instituciones, remarcablemente en el Congreso de la Unión y en los estados miembros de la Federación, lo que influye en la manera de ejercer las facultades constitucionales.

A. *Un Congreso dócil por la hegemonía revolucionaria*

La ausencia de una oposición competitiva en ambas cámaras del Congreso ha producido el presidencialismo, donde la trilogía del partido de la Revolución ha jugado un rol fundamental. En este contexto de hegemonía de un partido era difícil que el Poder Legislativo contestara la política de su jefe real, es decir, del presidente de la República.

La ausencia de contestación por parte del partido en el poder se explica ciertamente por la confortable mayoría de ese partido en ambas cámaras del Congreso.² Esta situación no es exclusiva de México, pues la encontramos también en las democracias más antiguas del planeta, excepto los Estados Unidos, en razón de que no cuentan con una disciplina interna en su sistema de partidos. Contrariamente en Gran Bretaña, Francia y Alemania, por citar sólo algunos ejemplos, la fuerte disciplina interna es una característica de sus sistemas de partidos. Este factor hace cómplice al Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo. ¿Podría ser de otra manera?

La disciplina partidista hace en consecuencia relativa la división de poderes, al menos en el sentido que lo describieron John Locke y Charles de Secondat, mejor conocido como el Barón de Montesquieu, pues estos no conocieron los partidos políticos, ya que no existían en su época. Por esta razón y dejando de lado la ausencia de procedimientos de-

² Aunque la oposición contaba con ciertos legisladores, su número los rendía impotentes frente a la maquinaria tricolor.

mocráticos en el interior de los partidos en lo que concierne la selección de candidatos y dirigentes, nos parece coherente que los legisladores de un partido, en nuestra época, voten favorablemente las propuestas del gobierno, siempre y cuando sean ambos del mismo partido. ¿No proponen, los candidatos al Congreso y a la Presidencia, un mismo plan de gobierno durante sus campañas? Entonces ¿cómo podrían votar en contra de ese programa, cuando fueron electos por los ciudadanos con base en ese mismo programa?

Ahora bien, en el caso del sistema político mexicano, presidencialista de partido hegemónico, hay que reconocer que sólo había un partido con posibilidades de conquistar el poder, lo cual traía por corolario una cierta coacción sobre los políticos que tuvieran deseos de prosperar, pues debían sujetarse a la decisión de la dirigencia del partido de la Revolución, so pena de ver cercenada su carrera política. Por otra parte, la oposición de entonces no era atractiva, lo deviene hasta la década de los ochenta, cuando comienza a ocupar una representación importante en las instituciones.

En esta lógica a ningún legislador le era interesante ejercer su función de control sobre el Ejecutivo; tanto más que no puede ser reelecto inmediatamente por mandato constitucional y que su candidatura debe además ser postulada obligatoriamente por un partido político. Tenemos entonces dos elementos que cohiben la independencia de los legisladores frente al Ejecutivo, a saber, la no reelección inmediata y el monopolio de los partidos como enlace entre el poder y la ciudadanía.

Analícemos enseguida como la no reelección inmediata contribuyó al presidencialismo y a la interpretación presidencialista de la Constitución.

En nuestra opinión es absurdo prohibir la reelección inmediata en nuestro contexto democrático. Entendemos la razón histórica por la cual fue prohibida para un periodo inmediato, empero, la sociedad ha evolucionado substancialmente en ochenta años, prueba de ello es la alternancia en el poder. Pensamos que la reelección inmediata es ahora necesaria, pues la profesionalización legislativa así lo exige, al mismo tiempo que sirve de estímulo para los legisladores, obligándolos a trabajar de cerca en sus distritos, para poder ser reelectos. De otra manera, la prohibición de la reelección desinteresa la actividad de los legisladores, provocando que sólo piensen en el próximo paso en su carrera política, sin atender adecuadamente su función parlamentaria.

Hay que agregar a esta situación que las dirigencias de los partidos son fortalecidas, ya que su influencia no puede ser negada en los procesos de selección. Esto es consecuencia de la ausencia de una legislación específica sobre los partidos políticos, que regule su vida interna en beneficio de la democracia. Tenemos entonces que la no reelección inmediata y el monopolio de los partidos políticos para las candidaturas produce un debilitamiento del Poder Legislativo en beneficio del Ejecutivo. Antes de continuar quisiéramos precisar que respecto al segundo punto, el monopolio de las candidaturas, es prudente precisar que consideramos correcto que el enlace entre el poder y los ciudadanos sean los partidos políticos, en virtud de que por una parte se evitan las candidaturas individuales inútiles, es decir, sin ninguna posibilidad de victoria, y por otra parte se evita la manipulación de grupos económicamente poderosos en las campañas políticas, en perjuicio de la democracia.

Es así que estos factores debilitaron evidentemente al Poder Legislativo. Por un lado, ¿cómo enfrentar al Ejecutivo si no existía una oposición fuertemente representada en las cámaras del Congreso de la Unión? Consecuencia de la ausencia de un sistema de partidos verdaderamente competitivo y, por otro, con la fuerte disciplina partidista, no dejaban alternativa a los legisladores pertenecientes al partido hegemónico.

Esta sumisión del Legislativo hacia el Ejecutivo provocó, en parte, que la Constitución fuera erróneamente interpretada como presidencialista. Afirmamos categóricamente que se trata de una interpretación errónea porque las facultades del Ejecutivo y del Legislativo son, por lo esencial, las mismas. Esas que ya enumeramos. ¿Cómo es entonces posible que con las mismas disposiciones constitucionales, el presidente de la República vea limitada su influencia política, al mismo tiempo que el Congreso de la Unión se ve fortalecido?

Consideramos que la interpretación presidencialista de la Constitución se debe a una confusión entre las facultades jurídicas y el factor político, producida ésta por la indiferencia en la distinción de los análisis entre el régimen constitucional y el sistema político. El primero concierne exclusivamente a lo jurídico, mientras que el segundo tiene en cuenta las reglas jurídicas del juego político, más el factor político que no está contemplado en la Constitución. Teniendo en cuenta esta pertinente distinción, tenemos que la Constitución organiza al poder político en un régimen presidencial, pero su sistema político —la práctica— es presidencialista, en razón que el presidente domina al Congreso, porque su partido es ahí mayoritario.

Siguiendo esta lógica de análisis, encontramos interesante la evolución en la interpretación de la Constitución. Esta evolución comienza con la alternancia en el poder, cuando el partido del presidente pierde en 1997, por primera vez, su hegemonía al no contar más con la mayoría en la Cámara de Diputados. En ese momento las facultades de control del Congreso son utilizadas de manera efectiva por los partidos de oposición presidencial representados en San Lázaro, creando una alianza mayoritaria llamada G-4.³

En esta etapa de nuestro análisis, encontramos que el bicameralismo juega un rol importante en la vida política del país. El bicameralismo igualitario que organiza la Constitución no fue capaz de limitar el exceso de poder del presidente de la República, debido a la hegemonía del partido del presidente en ambas cámaras.⁴ Al respecto es oportuno decir que este paradójicamente, ha contribuido si no al prolongamiento del presidencialismo, si al enriquecimiento de las estrategias del presidente. Así lo observamos en la segunda mitad del periodo del presidente Zedillo, en 1997, cuando su partido, el PRI, pierde por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados. Ante esta situación, Zedillo deposita sus iniciativas en el Senado, donde contaba con una mayoría de su partido y las iniciativas hostiles hacia su política provenientes de San Lázaro, eran bloqueadas en el Senado, en su calidad de cámara revisora.

La interpretación presidencialista de la Constitución constriñe no sólo a las relaciones Ejecutivo-Congreso, sino también a las relaciones Ejecutivo Federal y federalismo.

B. *El presidencialismo federalizado*

La hegemonía presidencial estaba también presente en la toma de decisiones que corresponden constitucionalmente a los 31 estados miembros del pacto federal. Esta influencia comienza desde la *legitimación presidencial* de los gobernadores y de los presidentes municipales, lo que

³ G-4 obedece al grupo de los cuatro, compuesto por el PRD, PAN, PVEM y PT, creado a instancia de Porfirio Muñoz Ledo, entonces diputado federal y coordinador del grupo parlamentario del PRD.

⁴ Entendemos por bicameralismo igualitario un Congreso con una cámara baja (de diputados) y otra cámara alta (de senadores), donde ambas cuentan con iguales facultades para crear o vetar iniciativas de ley.

da pie a una errónea interpretación presidencialista. Hay que tener en cuenta que la influencia del presidente sobre los estados se debe a factores políticos y no constitucionales, pues los dirigentes políticos de las entidades eran legitimados por el mandatario federal antes que recibir la legitimación que da el sufragio universal.

En esta misma lógica, donde el presidente dominaba al Congreso de la Unión, el federalismo mexicano se encontraba igualmente *presidencializado*. Encontramos dos causas que produjeron esta situación, de las cuales una de ellas está todavía presente, misma que debe corregirse si se quiere arribar a un auténtico federalismo. A saber, la hegemonía del partido del presidente en los estados, el primer factor; el desequilibrio en el desarrollo entre los Estados miembros del pacto federal, el segundo.

Auxiliémonos con la política comparada para comprender mejor esta complicada situación. Vemos que contrariamente a los Estados Unidos de América, que cuenta con un verdadero federalismo, organizado por su Constitución de 1787, los estados federados en México no cuentan con autosuficiencia ni económica, ni política.

En cuanto a la independencia económica, es evidente que los estados del sur de México no cuentan, paradójicamente, con los recursos financieros, a pesar de que cuentan con la riqueza natural. En cambio en la Unión Americana, todos los estados son financieramente autosuficientes, debido en gran parte a la fuerte infraestructura de comunicación con la cual cuenta el territorio de los vecinos norteros de México. A guisa de ejemplo, si comparamos el desarrollo entre el estado de Texas y el de Chicago, encontramos que ambos estados son autosuficientes, lo que les da una verdadera autonomía con respecto al gobierno federal y a los otros estados. No podemos decir lo mismo de Chiapas con respecto al estado de Nuevo León o de Chihuahua. El primero necesita de apoyos del gobierno federal, mientras que los otros dos pueden guardar cierta independencia económica. En este esquema ¿cómo podemos anhelar un federalismo como el de Estados Unidos, si no contamos con el desarrollo integral en la totalidad de los estados federados? La respuesta es evidente. Para que pueda haber un verdadero federalismo y que las disposiciones constitucionales puedan ser plenamente explotadas por los estados, estos deben contar con un desarrollo integral, para que no requieran de la ayuda del gobierno federal y pierdan así su autonomía constitucional. ¿Cómo ser independientes políticamente si la economía demanda de apoyos económicos del poder central?

Vemos entonces que el *presidencialismo federalizado* obedece, en gran parte, al desequilibrio económico existente entre los estados y no tanto a la letra de la Constitución. Un estado con desarrollo económico puede ser independiente políticamente, guardando la armonía con el pacto federal, concretamente las disposiciones del título quinto de la Constitución federal. Un estado pobre es un estado dependiente. Es decir, si aspiramos a un federalismo como el de la América anglosajona, debemos procurar que las entidades mexicanas sean autosuficientes como el de las entidades del vecino aludido.

En cuanto al factor político, encontramos tres etapas interesantes del presidencialismo federalizado. La primera, ya extinta, fue la intervención del presidente hegemónico en la selección de candidatos del partido heredero de la Revolución a los gobiernos locales y a las principales municipalidades del país. La segunda es la alternancia en el poder, que se da en un primer tiempo en la escala municipal, posteriormente en los gobiernos estatales. La tercera es la organización de ciertos gobernadores para enfrentar al gobierno federal, en materia de federalismo fiscal, formalmente organizados como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).

No es ningún descubrimiento saber que los presidentes hegemónicos hayan influido —hasta 2000— en la selección de candidatos a ocupar el poder político local en las entidades federadas. “El palomeo” de la lista de candidatos era una realidad que no puede ser ignorada, pues es bien sabido que las propuestas del partido entonces “oficial”, estaban sujetas al visto bueno del huésped de los pinos. No se trata de una facultad constitucional, sino, para retomar la expresión del polémico Jorge Carpizo, se trata más bien de una facultad metaconstitucional. En este contexto, los mandatarios locales y municipales debían su legitimación al presidente más que al sufragio universal. Es pertinente recordar que esta situación se debía a la ausencia de un sistema de partidos competitivo, donde el poder del sufragio universal era relativo, lo que producía una organización política federal piramidal, en la cual el presidente se encontraba en la cumbre, los gobernadores en su intermedio y los presidentes municipales en la base de la pirámide. El presidente era quien más se beneficiaba, pues aprovechaba que los gobernadores le eran “fieles”, para que a través de ellos se impusiera su voluntad; los gobernadores harían igual, pero en los municipios, con los alcaldes que ellos mismos proponían a los comités directivos del PRI, en sus estados.

¿Como hacer efectivas las facultades constitucionales de los estados y municipios si los jefes políticos eran legitimados por el presidente más que por el sufragio universal, falta de democracia interna del partido en el poder? Y si a esto le agregamos el desequilibrio en el desarrollo de los estados, difícilmente podremos contar con un autentico federalismo como el de Estados Unidos o el de Alemania. Observamos entonces que la Constitución no es la fuente del *presidencialismo federalizado* como muchos manifiestan, sino más bien el sistema político, donde el sistema de partido hegemónico es piedra angular.

Ahora bien, el *presidencialismo federalizado* va reduciéndose poco a poco en el proceso de transición a la democracia. Esta llega en un primer tiempo en la década de los sesenta en el nivel municipal, luego en los gobiernos locales, comenzando en el estado de Baja California en 1989, siendo el PAN el primer partido, distinto al PRI, en gobernar un estado federado. En la alternancia es evidente que un gobernante local de un partido distinto al del presidente tendrá autonomía en cuanto a sus decisiones, que correspondan a su gobierno, sea estatal o municipal. Así se observa en efecto con la actitud de Ernesto Ruffo Appel, primer gobernador de oposición presidencial (PAN) en el estado de Baja California, quien mantuvo distancia del presidente Carlos Salinas de Gortari (PRI), quien reconoció su victoria.

Llegamos a la tercera etapa del presidencialismo federalizado, que es el enfrentamiento del poder político local contra el presidente de la República. En esta etapa la influencia del presidente de la República comienza a decrecer en lo que concierne a la toma de decisiones de los estados. Se trata pues, de un fenómeno político, donde los jefes políticos de las entidades critican esencialmente las facultades de fiscalización del gobierno federal, que perjudican a sus gobiernos. Para combatir esta situación, algunos gobernadores se han organizado políticamente para hacer frente al gobierno federal. Nace formalmente en julio del 2002 la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), donde participan gobernadores de distintos partidos políticos.⁵ Es de interés comentar que un ex presidente critica esta or-

⁵ La Conago esta compuesta por los gobernadores de los estados de Campeche (PRI), Chiapas (PRD), Chihuahua (PRI), Coahuila (PRI), Colima (PRI), Ciudad de México (PRD), Durango (PRI), Estado de México (PRI), Guerrero (PRI), Hidalgo (PRI), Michoacán (PRD), Oaxaca (PRI), Puebla (PRI), Quintana Roo (PRD), San Luis Potosí

ganización, tratándose del priísta Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), quien señala que deben más bien apoyar al presidente y agrega también que “más vale tarde hacer un rediseño constitucional de las responsabilidades federales y de los gobiernos estatales”.⁶

La Conago en su declaratoria del 13 de julio de 2002⁷ celebra los siguientes:

Acuerdos:

Primero. Se constituye a partir de esta fecha la “Conferencia Nacional de Gobernadores” como un espacio libre e incluyente, un foro permanente abierto al análisis de la problemática de las entidades federativas, y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes que permitan articular entre sí y con la federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos.

Esta Conferencia tiene como propósito el entendimiento y como propuesta la más amplia convocatoria para que los gobernadores que así lo deseen, se incorporen a la discusión sobre el fortalecimiento del federalismo, la democracia y el Estado de derecho.

Segundo: El gobernador Joaquín Hendricks Díaz, informará formalmente al presidente de la República y a los poderes Legislativo y Judicial sobre la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Tercero. La Conferencia Nacional de Gobernadores operará mediante coordinaciones temporales. Quedando a cargo de una coordinación conjunta por parte del gobernador anfitrión de la sesión que se celebra y el gobernador de la próxima sesión a celebrarse.

Cuarto. Convocar a una próxima reunión para el día sábado 24 de agosto en la ciudad de Tlaxcala, Tlaxcala con la siguiente agenda:

Seguimiento de acuerdos anteriores.

Pobreza extrema.

Reforma hacendaria para un auténtico federalismo.

Financiamiento para el desarrollo: educación, salud, desarrollo agropecuario, agua, energía, comunicaciones y seguridad pública.

Liberación arancelaria y su impacto en el campo.

Política industrial.

Proyecto de Presupuesto 2003.

Cancún, Quintana Roo, sábado 13 de julio de 2002.

(PAN), Sonora (PRI), Tabasco (PRI), Tamaulipas (PRI), Tlaxcala (PRI), Veracruz (PRI), Zacatecas (PRD), Baja California Sur (PRI) y Sinaloa (PRI).

⁶ *El Norte*, 31 octubre 2002.

⁷ www.conago.org.mx/reuniones/r13-jul-2002.asp (28 septiembre de 2005).

Posteriormente se define como:

Un órgano unido y cohesionado con capacidad de iniciativa en los grandes temas nacionales, anteponiendo siempre el interés de la República, como se ratifica en esta reunión de Chihuahua, con la presencia de 18 gobernadores, cinco representantes de gobiernos locales, de un representante de la fracción del PRD en el Senado de la República, (senador Serafín Ríos), y de los líderes de las fracciones parlamentarias del PRI en el Congreso de la Unión, senador Enrique Jackson, y diputado federal Rafael Rodríguez Barrera.⁸

En cuanto a las facultades de fiscalización es evidente que la Constitución otorga el monopolio del diseño de la distribución de los impuestos al Ejecutivo de la Unión. Al respecto podríamos ser criticados de contradictorios, pues por una parte defendemos la tesis que la Constitución no produce el presidencialismo y por otra parte decimos, indirectamente, que esta facultad constitucional permite al Ejecutivo manipular a los estados por este medio efectivamente coactivo. Es cierto, aparentemente nos contradecemos, porque si tenemos en cuenta que el proyecto financiero del presidente de la República es aprobado o no cada año por los diputados, tendremos entonces que esta manipulación presidencial es relativa, pudiendo ser limitada o eliminada por los legisladores, que pertenecen, hasta la fecha, a los mismos partidos que el de los gobernadores.

Así lo observamos en la reunión de San Lázaro que tuvieron en octubre de 2002 los miembros de la Conago, buscando que los diputados federales tengan en cuenta sus propuestas en la discusión del proyecto financiero presentado por el Ejecutivo federal para 2003. De esta manera el Congreso puede dominar al presidente, por sus facultades constitucionales; las mismas con las que cuentan actualmente. Motivo por el cual afirmamos que la Constitución no es de ninguna manera la fuente del presidencialismo.

Es entonces evidente que la autonomía de los estados pactada en la Constitución es relativa, dependiendo de su autosuficiencia financiera y de su desarrollo. Precisamos, sin embargo, que esta condición es ajena a las normas constitucionales, siendo una consecuencia económica y política, pero no jurídica. Prueba de ello es la audacia de ciertos gobiernos lo-

⁸ www.conago.org.mx/reuniones/r28-oct-2002.asp (28 de Septiembre de 2005).

cales que han aprovechado su infraestructura turística o industrial para hacerse de recursos financieros, deviniendo menos dependientes del poder político federal. El caso de la municipalidad de Acapulco, en el estado de Guerrero, es un buen ejemplo.

Sin embargo, la influencia de la Conago en la opinión pública disminuye al paso del tiempo; la lógica de los partidos influye más. En este esquema el PRI utiliza un esquema similar para competir contra el presidente de su partido, por lo que concierne a la candidatura de la Presidencia. El poder central del PRI encabezado por el líder nacional, Roberto Madrazo, encuentra un grupo de gobernadores que proponen un candidato de unidad. Este grupo se llama formalmente “Unidad Democrática”; pero es más conocido popularmente como el “Tucom” (todos unidos contra Madrazo). Entre sus miembros contamos a los siguientes gobernadores, Enrique Martínez y Martínez, de Coahuila; Natividad González Paras de Nuevo León; Arturo Montiel, del Estado de México; Miguel Ángel Núñez, de Hidalgo; Tomas Yarrington, de Tamaulipas, y al coordinador de los senadores priístas Enrique Jackson. Parece ser que la lógica federalista se consolida cada día más.

2. Falsa pista de la interpretación presidencialista

La falsa pista consiste en creer que el presidente aprovechaba sus facultades constitucionales para someter al Congreso; cuando sus facultades jurídicas no son suficientes para este efecto, sobretodo en el modelo de gobierno de Washington, donde ambos poderes son totalmente irresponsables uno frente al otro, debido a la separación rígida entre los órganos del poder político que los *padres fundadores* previeron para América.⁹ Lo que nos lleva al análisis político, donde el sistema de partidos juega un rol capital.

Es necesario diferenciar las facultades constitucionales del factor político, para comprender por qué los congresistas han sido indebidamente criticados por no utilizar sus poderes constitucionales para oponerse al presi-

⁹ Hay que tener en cuenta que la sola experiencia con que contaban los padres fundadores, Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, era el modelo parlamentario de Westminster, de Gran Bretaña, modelo que querían romper, creando justamente un nuevo modelo, el presidencial, que iría a ser tomado por todos los países de Latinoamérica y algunos de África negra.

dente, lo cual nos parece lógico si tenemos en cuenta que se trata de un mismo partido. Al respecto, numerosas críticas han sido formuladas en el sentido de que los legisladores no cumplían su función de control, pues nunca se opusieron a la hegemonía presidencial. Crítica que nos parece absurda, pues debe tenerse en cuenta que la función de los congresistas no es de oponerse sistemáticamente a las iniciativas del Ejecutivo, sino de aprobarlas o no, según el programa de gobierno por el cual fueron electos, respetando de esta manera la lógica de la democracia representativa, que consiste en el respeto de la voluntad ciudadana manifestada en las elecciones. De tal manera que cuando aprueban una iniciativa, los congresistas están también ejerciendo su prerrogativa enunciada en el artículo 72 de la Constitución, de vetar o no las iniciativas provenientes del Ejecutivo.

La problemática que produce la falsa pista de una interpretación presidencialista de la Constitución se origina por el sistema de partido hegemónico, que México conoció durante 59 años.¹⁰ Esta hegemonía causa polémica en lo relativo al proceso legislativo y a la división de poderes enunciados en los artículos 71 y 49 de la Constitución, concerniendo a la iniciativa de ley y al veto legislativo, pues los legisladores no producían leyes y aprobaban además sistemáticamente las políticas gubernamentales, relativizando sus facultades constitucionales de legislación y de control, en razón de dicha hegemonía. Es decir, ante la ausencia de una oposición fuertemente representada en el órgano deliberativo del poder político. Dicho de otra manera, la falsa interpretación presidencialista de la Constitución se debe a que el Congreso nunca se opuso a las iniciativas provenientes del Ejecutivo.

La iniciativa del legislador fue tímida. En el contexto de hegemonía presidencial, los legisladores no veían interesante realizar su función de crear leyes, pues el mayor porcentaje de las iniciativas provenían del Ejecutivo. La ausencia de oposición presidencial en el Congreso hacía menos posible la utilización de esta prerrogativa. Hay que recordar que se trata de un gobierno de leyes, donde estas son necesarias para que el gobierno pueda actuar. Para comprender este fenómeno hay que observar el proceso legislativo en algunas democracias consolidadas. En Gran Breta-

¹⁰ El cálculo es hecho desde que se fundó el Partido Nacional Revolucionario hasta 1988, cuando el PRI sufre una importante fisión que produce el comienzo del fin del sistema de partido hegemónico y empieza la gestación del nuevo sistema de partidos múltiple que se consolida en las elecciones federales de 1997.

ña sucede igual, pero con la complejidad de que los miembros del gobierno son al mismo tiempo representantes en la Cámara de los Comunes, lo que provoca una confusión mayor que en México, en lo relativo a la división de poderes. En España también la mayor parte de las iniciativas provienen del gobierno y no del Congreso de los Diputados, en buena lógica, pues para que éste pueda aplicar sus políticas públicas, debe mediar una ley entre su intención y su actuación. Francia no es la excepción, pues también el gobierno es quien cuenta con el mayor porcentaje de iniciativas, muy por encima del de los miembros de la Asamblea Nacional Francesa.

Este fenómeno político se debe al sistema de partidos, que hace relativo, insistimos, la división de poderes como la concebían Locke y Montesquieu. Por esta razón el legislador mexicano pocas veces utilizó su prerrogativa de iniciativa de ley, enunciada en el artículo 71 de nuestra carta magna. Ahora bien, es prudente precisar que no se trataba de una democracia, a diferencia de Gran Bretaña, España y Francia, pues en México no existía una competencia política y menos aún posibilidades de alternancia en el poder político. Es decir, el ciudadano no tenía más que una sola opción: el partido en el poder.

Una vez que México entra en la democracia, gracias a la existencia de un sistema de partidos competitivos, la fracción II del artículo 71 de la Constitución cobra vida, pues los legisladores de oposición depositan iniciativas contrarias a la voluntad del Ejecutivo. Pero ¿son aprobadas? Ese es otro tema que corresponde a la problemática de las mayorías presidencial y parlamentaria, que analizaremos más adelante.

Si la iniciativa de ley de los congresistas fue poco utilizada, su función de control sobre el Ejecutivo fue aún menor. Dicho de otro modo, el controlador del Ejecutivo, nunca controló. Al menos hasta la década de los ochenta ni los diputados, ni los senadores utilizaron esta facultad. Se limitaban en su función de crear leyes y más aún en su función de control sobre el gobierno o de investigación de alguna política pública o de la conducta de un funcionario público, puesto que esto significaba calificar al gobierno del presidente, lo que podría considerarse un desafío.

A guisa de ejemplo, los titulares de las comisiones parlamentarias acordaban con los secretarios de Estado sobre las iniciativas que serían depositadas, para efectos de matizarlas en comisión y luego ser aprobadas en sesión plenaria. Sin debate serio, por supuesto. No es ningún secreto que muchas veces los secretarios de Estado imponían, o por decirlo

más gentilmente, sugerían al partido (PRI) a los titulares de la o las comisiones que competían a su materia, con la finalidad de tener un mejor entendimiento entre el órgano legislativo y los titulares del gabinete. En cambio, hoy la lógica ha cambiado radicalmente, gracias a la pluralidad en el seno de ambas cámaras del Congreso de la Unión. Es difícil imaginar que el secretario de Hacienda del presidente Vicente Fox, Francisco Gil Díaz, imponga en San Lázaro a un individuo de sus confianzas como presidente de la Comisión de Hacienda; o el secretario de Gobernación, Santiago Creel, pueda imponer igualmente a uno de sus hombres en la presidencia de la Comisión de Puntos Constitucionales.

Antes, a diferencia de hoy, el trabajo legislativo era de hecho organizado según la agenda del Ejecutivo. Al presidente de la extinta Gran Comisión, se le consideraba como un secretario de Estado y no como un par del Ejecutivo, cuando los dos tienen la misma jerarquía constitucional, el representante del Congreso de la Unión, al igual que el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de los tres poderes de la Unión. Una vez que la alternancia tocó la Cámara de Diputados, en 1997, esta Gran Comisión desapareció, pues se le consideraba como un pilar del partido hegemónico, debido a su estructura corporatista.

Esta manipulación del Ejecutivo sobre el Legislativo, posible por la hegemonía de su partido en el Congreso, originó que se considerara que los poderes o más bien dicho las facultades de los congresistas fueran débiles al lado de las del presidente de la República, creyéndose erróneamente que la Constitución producía esta presidencialización del sistema político mexicano.

¿Cómo es posible que México haya transitado de un presidencialismo hegemónico hacia una pluralidad, donde el Congreso es quien ahora toma las decisiones políticas, guardando tanto el presidente como los congresistas las mismas facultades constitucionales?

II. TENTATIVA DE UNA INTERPRETACIÓN CONGRESIONALISTA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Ante la falsa interpretación presidencialista, existe la tentación de darle una interpretación congresionalista; sin embargo, ésta sería inexacta, pues si es verdad que el Congreso es quien da la última palabra, no tiene el monopolio de la decisión política.

Esta tentativa nace de la transformación de la actuación del Congreso de la Unión, comenzando por una reestructuración de sus órganos de decisión, pero sobre todo por su actitud frente al Ejecutivo.

1. *La reestructuración del Congreso*

La evolución de una interpretación presidencialista hacia una tentativa interpretación congresionalista se debe a la transformación del sistema de partidos mexicano. El nuevo sistema de partidos provoca, en buena lógica, que el parlamento mexicano reactive las facultades constitucionales con las cuales cuenta, por lo esencial, desde 1917, gracias a la nueva configuración de las cámaras, siendo la consecuencia del nuevo sistema de partidos políticos, multipartidista o tripartidista, si se prefiere.

La génesis de esta transformación del Congreso comienza en 1988 y se acentúa con la alternancia en el Poder Legislativo, concretamente en la Cámara de Diputados, en 1997. Esta alternancia cambia en efecto el sistema político mexicano, de un presidencialismo hegemónico hacia un sistema que todavía no puede definirse, pues lo reciente del cambio político hace difícil de elaborar una definición.

La nueva lógica de la actividad del parlamento mexicano, obliga a una reorganización jurídica y política de su vida interna. Por lo que los parlamentarios realizan, en la LVII Legislatura, una serie de acuerdos parlamentarios, aprovechando su facultad constitucional, para reformar la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, editando una nueva legislación en 1999.

Desde la LIV Legislatura (1988-1991), los partidos, distintos al PRI, estaban numéricamente más representados en el Congreso; empero no es sino hasta la LVII que la organización de los órganos de dirección y de toma de decisiones de las cámaras se modifica substancialmente, cuando la mayoría en la Cámara de Diputados se diluye entre cinco grupos parlamentarios (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT) y en el Senado en tres (PRI, PAN, PRD).

Durante el sistema político de presidencialismo hegemónico, la actividad del Congreso se reducía a los formalismos constitucionales, para aprobar las iniciativas del presidente. Se trataba más bien un Congreso de registro y no de deliberación. Esto explica la organización con la que contaba el Congreso y sus respectivas cámaras, donde la Gran Comisión era el máximo órgano político y de dirección.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOC) ha sido reformada en nueve ocasiones desde su creación en 1934,¹¹ siendo las más recientes las de 1981, 1994 y la última, más sustancial, la del 31 de agosto de 1999.

En esta perspectiva es interesante remarcar que las Cámaras reestructuran sus mesas directivas, evolucionando en un primer tiempo en San Lázaro, en razón de la pluralidad instalada, para alcanzar al Senado en un segundo tiempo;¹² sin embargo, poco antes, dada la hegemonía de un partido, una estructura más simple se aplica, la Gran Comisión, este órgano deviene en adelante más complejo visto que ningún partido cuenta con la mayoría absoluta requerida en ese entonces, para su existencia. Para adaptar el Congreso al pluralismo, la LVII Legislatura reforma la Ley Orgánica del Congreso, con la finalidad de asegurar el equilibrio entre las diversas fuerzas políticas que están ahí representadas.

Esta reforma afecta no sólo a la Cámara de Diputados, donde nace, sino también al Congreso General, pues su mesa directiva funciona cuando las Cámaras deliberan conjuntamente en esa calidad. La nueva Ley Orgánica de agosto de 1999 organiza la composición de la mesa directiva de la siguiente manera: un presidente, tantos vicepresidentes como se constituyan grupos parlamentarios e igual número de secretarios.

Antes del pluralismo, las cámaras habían conocido dos órganos de dirección, dependiendo de su configuración partidista, la Gran Comisión y la Comisión de Régimen Interior y Concertación Política (CRICP); sin embargo, no se conoció más que una hasta 1997, la primera. Actualmente, los representantes populares conocen un órgano de dirección más estable, que garantiza la pluralidad, la Junta de Coordinación Política (JCP). El Senado sigue la misma suerte, solamente que guarda una dosis mayoritaria, pues a diferencia de los diputados, se compone por los coordinadores de los grupos parlamentarios y de dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y de un senador reservado a la primera minoría.

Para una mejor comprensión de la reestructuración conviene recapitular los antecedentes de esta evolución.

¹¹ Ling Altamirano, Alfredo, "La paradoja de San Lázaro", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 96, 1997, p. 121.

¹² Esta diferencia en el tiempo se debe a que la cámara baja es renovada enteramente cada tres años y el Senado cada seis.

A. La Gran Comisión, símbolo de la hegemonía, dominaba las cámaras del Congreso de la Unión

Se trata de un órgano que funcionó bien durante las confortables mayorías del PRI. La existencia de este organismo fue condicionado a la existencia de mayoría absoluta de un solo partido. Su estructura se componía por los coordinadores de los estados federados (32) electos por el escrutinio mayoritario en su estado; por los diez diputados electos por la proporcional, dos por cada una de las cinco circunscripciones y por el coordinador del grupo mayoritario. Así contaba con 43 miembros. Una vez integrada, se procede a la elección de su mesa directiva, componiéndose de un presidente, tres secretarios y tres auxiliares, el jefe del grupo mayoritario era por derecho su presidente. Este órgano contaba con diversas funciones como representar a los estados, aprobar acuerdos entre los estados, nombrar de entre el grupo mayoritario a los miembros de la Comisión de Régimen Interior y Concertación Política y proponer a los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral (IFE).

Es evidente que el pluralismo se impone suprimiendo este símbolo de la hegemonía que, a nuestro ojos, aseguró durante 67 años el gobierno interno de las cámaras, a favor del PRI. Esto se materializa en la Ley Orgánica del Congreso de 1999.

El camino seguido fue el siguiente. Ante la ausencia de una mayoría absoluta de un partido, la CRICP entra por primera vez, en verdad, en funciones, para ser substituida más tarde por la JCP: el pluralismo se instala en los órganos de dirección de las Cámaras.

Creada en 1994, en la LV Legislatura,¹³ la CRICP provoca cambios esenciales en la práctica parlamentaria; esta deviene polémica en la LVII Legislatura, cumpliendo su función de adaptar la cámara al pluralismo y desaparece en septiembre de 1999. En los dos primeros años de la LVII Legislatura, esta fue la más importante de todas las comisiones en San Lázaro y luego en el Senado. Considerada por la LOC, no funciona como órgano de gobierno, sino hasta la LVII Legislatura gracias a la ausencia de la mayoría absoluta de un partido.

Su composición variaba dependiendo del número de grupos parlamentarios. En la LVII Legislatura hay cinco grupos parlamentarios: PRI, PRD, PAN, PT, PVEM y por consecuencia cinco miembros. Al respecto

¹³ Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, p. 306.

encontramos una situación especial que amerita atención especial en lo que a su integración se refiere. La LOC precedente a la actual menciona en su artículo 45 que esta se compone de los coordinadores de los grupos parlamentarios, más un número igual de los miembros del grupo mayoritario, lo que da por derecho un total de diez miembros, seis del PRI y cuatro de los otros partidos; de hecho no hay más que cinco miembros. ¿Por qué? Por razones políticas. Aparentemente se trata de una irregularidad de parte de la alianza parlamentaria mayoritaria en la Cámara baja (PRD, PAN, PT y PVEM). Empero, un análisis profundo nos lleva a otra conclusión. Ciertamente, no hay más que recordar la facultad constitucional de las cámaras para modificar su organización interna (artículo 77-III). Para ello la mayoría absoluta es requerida. La alianza mayoritaria legitimó de esta manera la nueva integración de la CRICP, por acuerdo plenario llamado *Acuerdo para el Éxito de la Independencia, Autonomía y Gobierno Democrático de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura*. El nombre dice mucho en sí. En estas circunstancias, la decisión política de los diputados es conforme a derecho, equilibrando la representación interna: un miembro por grupo parlamentario y ninguno más.

Esta comisión cumple las funciones de gobierno y vigilancia de la administración de la Cámara, reflejando así la preocupación de los parlamentarios miembros de la alianza parlamentaria que lo proponen. Por esa razón su influencia política es incontestable, teniendo en cuenta sus facultades jurídicas, después del acuerdo tomado por todos los partidos políticos en asamblea plenaria, el 6 de noviembre de 1997:¹⁴ fijar el orden del día (artículo 5o. del acuerdo); proponer los integrantes de las comisiones y de los comités; proponer el proyecto presupuestario de la cámara; proponer a la Asamblea Plenaria al administrador de la Cámara y a su tesorero; proponer los consejeros electorales ante el IFE y colaborar con la Mesa Directiva de la Cámara para conducir los trabajos de las comisiones. Las reuniones de esta comisión tenían lugar al menos una vez al mes.

La experiencia consecuente a los conflictos en el curso de la LVII Legislatura a causa del pluralismo ha sido de provecho para los congresis-

¹⁴ “L'accord parlementaire relatif aux sessions, intégration de l'ordre du jour, aux débats et aux votations de la Chambre des députés, approuvé en session plénière du 6 novembre 1997”. Cet accord, auquel on fait référence, a été célébré afin de fortifier la fonction des députés en gardant son autonomie par rapport à l'Exécutif. Et de surcroît assurer le consensus avant de prendre une décision quelconque.

tas. En efecto, se dieron cuenta que faltaba garantizar el pluralismo en el seno de la institución parlamentaria. Por ello la LOC es reformada sustancialmente el 30 de agosto de 1999. La experiencia dada por la CRICP inspira la creación de la Junta de Coordinación Política, expresión de la pluralidad de las cámaras (artículos 33-1 y 80 LOC). Esta se compone de los coordinadores de los grupos parlamentarios. Hay un presidente, que corresponde al grupo mayoritario por una duración de tres años, en el caso de que exista una mayoría absoluta; si ningún partido cuenta con esta mayoría, la presidencia será entonces rotativa con una duración de un año correspondiendo al grupo mayoritario en orden decreciente (artículo 31 LOC). La JCP estimula la actividad parlamentaria; presenta a la Cámara los puntos de acuerdo de los grupos; se pronuncia sobre los asuntos particulares; propone las comisiones y sus miembros así como la confirmación de las mesas directivas; presenta a la asamblea plenaria el proyecto financiero de la Cámara; propone a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el orden del día (artículo 34 LOC).

Es evidente que este órgano controla políticamente la Cámara de Diputados, obedeciendo al pluralismo y dejando la conducción de las sesiones a la mesa directiva.

B. La Mesa Directiva de la Cámara

Plural en su composición, insuficiente en el tiempo y relativa en sus funciones de dirección.

Es así que se caracteriza la organización del órgano que orquesta las sesiones deliberativas. El tiempo de ejercicio era de un mes, lo que hacía relativa su función, dejando a la CRICP, después de la reforma de 1994, la mayor parte de las funciones y en consecuencia una cierta influencia política. Este órgano se componía de un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios. Electos por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, salvo los vicepresidentes que eran nombrados por derecho entre los grupos parlamentarios. Por otra parte, su estructura deviene más estable en lo que concierne el número de miembros. Después de la reforma de agosto de 1999, la mesa directiva se compone de un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, propuestos por la Junta de Coordinación Política, la

mayoría absoluta de la asamblea plenaria es necesaria. La duración de la mesa directiva deviene también más estable, de un año, si ningún partido cuenta con la mayoría absoluta y de tres años si es el caso, como lo hemos dicho.

Una vez corregida la duración y la integración de la mesa directiva, ésta puede asegurar más eficazmente sus funciones, siendo las mismas que tenía antes de la reforma de 1999: de dirección, de vigilancia y de coordinación. El presidente abre y cierra las sesiones, procura el buen cumplimiento de las funciones de la Cámara, dirige los debates, asegura el orden del día, demanda la asistencia de los legisladores ausentes, procura el orden, firma toda la documentación del Congreso, representa al Congreso en los eventos públicos, habilita los sustitutos de la mesa directiva. Los vicepresidentes aseguran las secciones en las que el presidente no pueda presidir. Los secretarios, en cuanto a ellos, su función es de asistir al presidente, verificar el quórum, leer las actas de las sesiones, leer los documentos requeridos por sus colegas, leer el orden del día, contar la votación, recibir los documentos dirigidos al Congreso, elaborar un reporte de las leyes y de los decretos hechos por el Congreso, coordinar la oficina administrativa y el personal auxiliar.

2. Un Congreso combativo

La reestructuración de los órganos de dirección de las cámaras es el prelude de su combatividad frente al Ejecutivo.

Recordemos que la división de poderes en nuestra época es relativa, igualmente que el sistema de partidos políticos es quien hace relativa esta lógica. Si existe una contradicción de mayorías presidencial y parlamentaria, encontraremos una auténtica división de poderes; de lo contrario, el poder político estará concentrado en el Ejecutivo.¹⁵ Una vez recordada la consecuencia de estos dos factores, es oportuno precisar que el Congreso

¹⁵ Si es conveniente o no, lo analizaremos en la segunda parte de nuestra obra. Esta relatividad de la división de poderes no es exclusiva de México, sino de todas las democracias. Incluyendo las más antiguas de la civilización occidental. Gran Bretaña, la madre de la democracia representativa, es donde todo el poder político está concentrado en el primer ministro, líder natural y de derecho del partido mayoritario en la cámara de los comunes, quien nombra al gobierno después de una elección legislativa, y que además, los miembros del gobierno son miembros de la cámara. ¿Dónde está entonces la división de poderes?

mexicano es combativo frente al Ejecutivo, porque es de oposición a él. En este esquema, nos parece totalmente lógico que si el PRI perdió su hegemonía en el Congreso, fue por el desgaste consecuente a 71 años de ejercer el poder. En consecuencia, la oposición aprovechó la oportunidad que el elector le ofreció dándole una mayoría dividida en la Cámara de Diputados. Así lo entendieron los partidos diferentes al PRI, quienes afrontaron al Ejecutivo, en la aventura de no solo contradecir sus iniciativas, sino de imponerle ciertas conductas, en contra de su voluntad. Así lo entiende el PRI, cuando es oposición presidencial, quien dificulta la acción del gobierno, no por mal intencionado, pero sí por intentar aplicar sus políticas. Así es la democracia, a cada quien su oportunidad, diría François Mitterrand.

Al respecto de defender los intereses partidistas, ¿cómo podríamos imaginar que un partido apoye los intereses de otro partido? Tanto más si se opone a las promesas electorales ofrecidas por él a la ciudadanía. La respuesta es evidente. La oposición es entonces entendible. Aquellos que argumenten que prima el interés de la nación al partidista, reconocemos que tienen evidentemente la razón; sin embargo, la complejidad es de saber cual es el mejor camino, el del partido en el gobierno, o la propuesta de la oposición. Difícil de saber. A lo que precisamos que finalmente ambos han sido legitimados de igual manera, por el sufragio universal. Entonces ¿por qué criticarlos? Si fue el elector quien decidió votar por dos opciones contradictorias de gobierno, votando por un partido para el Ejecutivo y por otro para el Legislativo. Esta oposición cumple entonces su responsabilidad que consiste en oponerse y tratar de demostrar que su opción es la mejor. De otra manera, si apoya al partido gobernante, nunca ganarán el poder, siendo este la inspiración y naturaleza de todo partido político.

Con estos argumentos comprendemos por qué la oposición se opone: porque todo partido aspira al poder, tratando de aplicar sus promesas electorales. En esta lógica, entendemos por qué un congreso que es del mismo partido que el Ejecutivo no se opone a éste, porque ambos plantearon las mismas promesas en campaña, solo por eso. En cambio, si existe una contradicción de mayorías, entonces la política se complica, pudiendo caer en una crisis, dependiendo de la estructura constitucional del poder político, de ahí la importancia de adaptarse a las actuales circunstancias de pluralidad en México. De ahí nuestra propuesta, que detallaremos más adelante, de adaptar las instituciones políticas mexicanas al nuevo con-

texto político mexicano de pluralidad y de competición con alternancia en los órganos del poder, misma que es elaborada con la finalidad de evitar el combate innecesario, que dificulta la aplicación de una política pública que se traduce en gobernabilidad.

Esta es la estrategia del Congreso de oposición presidencial, combatir las políticas públicas provenientes del Ejecutivo, lo que a nuestro juicio produce un evidente matiz parlamentario en la nueva lógica política en México. El Congreso utiliza para ello sus facultades constitucionales de citar a comparecer al titular del Ejecutivo y al gabinete, vetar las iniciativas provenientes del Ejecutivo y utilizar su poder de legislación, lo que podría obligar al Ejecutivo a ejecutar dicha legislación.

En cuanto al poder de citar a los miembros del Ejecutivo, es preciso decir que esta tradición se ha desarrollado normalmente después del informe presidencial rendido ante el Congreso; sin embargo, hay que decir que los legisladores nunca cuestionaron seriamente a los miembros, sino hasta la década de los ochenta o para ser más precisos en 1988, cuando el senador del PRD Porfirio Muñoz Ledo (primer senador de la oposición al PRI junto con la senadora Ifigenia Martínez, también del PRD), interpeló al presidente saliente Miguel de la Madrid Hurtado y al entrante Carlos Salinas de Gortari durante la ceremonia del cambio de la banda presidencial. Hecho que marcó precedente en la vida parlamentaria de nuestros días. En adelante, las interpelaciones son el pan de cada día. Que diferencia a ese momento donde el entonces senador Muñoz Ledo fue duramente criticado.

Por lo que concierne al veto, este comienza a ser utilizado sin éxito en la década de los ochenta por los partidos de oposición, después de muchos años de sueño; antes ni siquiera podría sospecharse de un tal desafío contra la hegemonía presidencial y aún de algunas iniciativas provenientes de algunos secretarios de Estado. Recuerdo a José Ángel Murguía, ex secretario de Hacienda durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (PRI), quien llamó en diversas ocasiones ignorantes a los diputados de la LVII Legislatura, pues se oponían a la política financiera diseñada por el presidente y por él mismo; sin embargo, a pesar de ese adjetivo con el que calificaba a los legisladores, tuvo que negociar con los miembros de la alianza mayoritaria, en San Lázaro. El veto comienza entonces a ser una estrategia política efectiva, así lo entiende la mayoría congresional de oposición presidencial. El Ejecutivo, en cuanto a él, tiene que acostumbrarse a esta práctica legislativa, aprendiendo a negociar con los partidos representados en

las cámaras del Congreso.¹⁶ Así lo entendió Ernesto Zedillo y así lo entiende Vicente Fox, quienes vieron dificultades hasta para salir del país en visita de Estado y ni se diga a finales de cada año, cuando el Ejecutivo presenta su programa financiero para su ejercicio el año próximo, momento donde los legisladores influyen en las políticas públicas del Ejecutivo de manera efectiva, donde en ocasiones intentan modificar su proyecto inicial. A veces con éxito (diciembre del 2001).

Pasamos la frontera del veto al poder de iniciar leyes, que el Ejecutivo debe o debería ejecutar.¹⁷ Esta situación es la que nos fundamenta para decir que la lógica del nuevo sistema político tiene fuertes matices parlamentarios, pues es el Congreso quien ahora toma una posición importante en la toma de decisiones, al menos tiene la última palabra. Así lo hemos observado en diversas ocasiones. Recordemos dos ejemplos. Un primero, cuando el Ejecutivo vió transformada su iniciativa en materia de energía eléctrica por el Senado de la República. Situación que el presidente Vicente Fox quiso esquivar a través de su facultad de reglamentación de las leyes para su aplicación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) fue llamada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que señalase la inconstitucionalidad de la actuación del presidente, mediante una controversia constitucional. La SCJN señaló una invasión del Ejecutivo en la esfera del Legislativo, por lo que el presidente Fox tuvo que rectificar este reglamento, lo que fortaleció al Legislativo frente al Ejecutivo. El segundo ejemplo es en materia tributaria. El presidente Vicente Fox deposita su proyecto financiero para 2002, siendo profundamente modificado por los legisladores, donde el Senado agrega un nuevo y polémico impuesto, el gravamen a los artículos suntuarios. En esta ocasión son algunos ciudadanos que vía juicio de amparo demandan la inconstitucionalidad de dicho impuesto, argumentando que el procedimiento fue inconstitucional. La SCJN dio la razón a los ciudadanos en cuestión, confiriéndoles el amparo de la justicia federal. Situación que debilita al Senado y que además nos parece absurdo, pues ¿qué sentido tiene que el Senado ejerza la función de Cámara de revisión, si su

¹⁶ Hay que precisar que la búsqueda de consensos no siempre es benéfica para la democracia, pues retarda la acción gubernamental, llevando como consecuencia que los compromisos electorales, los cuales eligió el elector, no son aplicados en su integridad.

¹⁷ Es necesario decir que el ejecutivo puede aplicar también aplicar su veto, sin embargo los legisladores pueden superarlo con las dos terceras partes de sus miembros. Situación frente a la cual el presidente puede aplicar el veto de bolsa.

actuación está limitada a aprobar o no la iniciativa que la Cámara de Diputados le envía? A nuestro entender, la naturaleza de las cámaras de revisión es de mejorar la calidad de la ley y no solo manifestar o no su acuerdo. Lo que implica, en buena lógica, que la Cámara revisora puede desechar en parte, modificar o adicionar algún proyecto de ley, según lo permite la Constitución en su artículo 72, fracción E.

Esta es justamente la estrategia que han seguido las últimas dos legislaturas del Congreso: ejercer una nueva dinámica en la vida política del país, mediante sus facultades no sólo de control, sino también por su facultad de crear leyes. Ahora bien, si el Congreso es más activo después de la alternancia en la Cámara de Diputados, no ha podido, al igual que el Ejecutivo, imponer sus propuestas, lo que hace incierta la aplicación de las políticas públicas. No queremos decir que el Congreso sea sumiso al Ejecutivo o que este último se sujete a la voluntad de los legisladores, sino que en el actual diseño constitucional de la estructura de los órganos del poder político, Ejecutivo y Legislativo, la incertidumbre es lo único cierto, pues ante la ausencia de mayorías, el consenso se obliga, lo que genera sacrificios de ciertos compromisos electorales, en detrimento del elector que voto por esas promesas de políticas públicas sacrificadas.

Este es el nuevo contexto, bien distinto al del presidencialismo hegemónico. El mismo que hace obsoleta la Constitución de 1917, debido a que el pluralismo político instalado recientemente en las instituciones mexicanas no encuentra un canal donde coexistan los partidos que representan a sectores importantes de la sociedad, al menos de manera eficiente. La pluralidad requiere de buenos mecanismos que concilien pluralidad y gobernabilidad. Analicémoslo pues enseguida.

