

# CAMBIO POLÍTICO Y DISEÑO CONSTITUCIONAL. EL CASO DEL EJERCICIO DE FUNCIONES EJECUTIVAS SIN FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

*el mecanismo más eficaz de control es la atribución de funciones.*

K. LOEWENSTEIN

Juan Francisco ESCOBEDO DELGADO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Apología del régimen e interpretación constitucional sesgada*. III. *Relaciones de subordinación legitimadas por la Constitución*. IV. *Diseño constitucional e institucional limitado*. V. *Ejecutivo despótico y gabinete ilegal*.

## I. INTRODUCCIÓN

En México la construcción del Estado es un proyecto inconcluso. De los tres significados que corresponden al Estado según Alessandro Passerin: fuerza, poder y autoridad. Las debilidades de la arquitectura estatal se acentúan en las nervaduras de la autoridad. La definición de Estado en su vertiente de autoridad, implica el reconocimiento por parte del poder cualificado en ejercicio de someterse a las leyes.<sup>1</sup>

En los procesos discontinuos de edificación y despliegue del entramado estatal en su manifestación de autoridad, específicamente en relación con la creación de normas, a la forma de gobierno y al tipo de relaciones entre los poderes públicos, concurren factores políticos y ju-

<sup>1</sup> Passerin D'Entreves, Alessandro, *La noción de Estado. Una introducción a la teoría política*, Barcelona, Ariel derecho, 2001, pp. 19-28.

rídicos. Entre los factores que es preciso considerar, se encuentran los siguientes:

- a) Omisión y descuido del Constituyente de 1917 en la formulación de un adecuado diseño constitucional de las instituciones del Estado, e
- b) Interpretación insuficiente y deliberada de los poderes públicos tributarios del Poder Ejecutivo, para aplicar, reformar y desarrollar las disposiciones constitucionales en las leyes secundarias. Dejando intocadas algunas definiciones, precisamente por su redacción imprecisa y favorable para satisfacer las exigencias estrictamente políticas del régimen autoritario. Especialmente las que aluden a la forma de gobierno y a las relaciones entre los poderes públicos.

Las críticas desde la academia y el ámbito intelectual hacia los problemas de técnica jurídica y deficiencias del diseño institucional de los constituyentes y de los reformistas compulsivos que se sucedieron en el poder, durante los años de la hegemonía de los caudillos revolucionarios primero, y más tarde del PRI; son escasas y aisladas en el conjunto de estudios constitucionales acumulados en los acervos bibliográficos del país.

La recepción, conocimiento e interpretación de la Constitución Política durante las ocho décadas que tiene de vigencia, han sido sesgadamente apologéticas y obsecuentes con las necesidades del régimen para justificar las múltiples reformas y supresiones operadas en las disposiciones de la Constitución originaria.

El estudio del derecho constitucional mexicano, salvo algunas excepciones notables se ha orientado predominantemente a la reproducción de ciertas tesis político-ideológicas, indispensables para la legitimación del régimen político. En el sentido de que la Constitución es preponderantemente un programa político a cumplir. Subestimando su condición de norma superior y continente del conjunto de reglas fundacionales de la legalidad y legitimidad del orden estatal. Además de ser el corpus jurídico en el que se positivizan los derechos individuales y las libertades fundamentales.

En cualquier caso, el programa de la Constitución no es un programa de gobierno, es el programa del Estado como Estado de derecho; en el sentido que le otorga Bockenforde:

...el Estado de derecho busca siempre limitar y restringir el poder y el dominio del Estado a favor de la libertad del individuo y realizar el derecho material. El primado del derecho (legal) frente a la política se presenta como un postulado que reaparece una y otra vez en la reflexión sobre el Estado de derecho.<sup>2</sup>

La dimensión autoritaria del régimen político ha limitado el despliegue constitucional como referencia inexcusable para estructurar y limitar el poder estatal en torno al diseño institucional implícito y derivado del desarrollo legal e interpretativo de las normas constitucionales. Para privilegiar el uso instrumental de la Constitución, expresado a través de la retórica revolucionaria y el ejercicio discrecional del poder.

El pluralismo limitado, tributario de la hegemonía presidencial, incentivó la eficacia de las reglas no escritas y el ensanchamiento de los márgenes de discrecionalidad de las instituciones y autoridades públicas, por encima y a pesar del orden constitucional vigente. Especialmente a la hora de resolver los problemas derivados de la disputa entre las élites por el poder y del ejercicio de las atribuciones constitucionales de los poderes públicos.

El régimen no renunció al reconocimiento ritual y vigencia de la Constitución, precisamente para aplicarla sesgadamente en el ejercicio de las funciones ejecutivas y en el momento de la hechura de reformas y leyes-medida.<sup>3</sup>

La redacción difusa facilitó la aplicación e interpretación deliberadamente política de las normas constitucionales; ambos procesos fueron posibles por la alta concentración de poder y ejercicio de funciones sin asidero legal por parte del presidente. Excesos de poder que a su vez se legitimaron con el manto constitucional. De esta suerte, las decisiones del Poder Ejecutivo en el sentido de reformar la Constitución para le-

<sup>2</sup> Wolfgang Bockenforde, Ernst, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, p. 44.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 38.

gitimar sus políticas, encontraron poderoso surtidor en la tesis de la Constitución como programa político.

Si los alardes del Ejecutivo encontraban fundamento constitucional en la redacción ambigua de algunos artículos, éstos quedaban intocados por el reformismo. Si se consideraban como un obstáculo para el despliegue del poder centralizado del Estado en la persona del presidente, se procedía a modificarlos. Dos ejemplos históricos ilustran la lógica de comportamiento del principal detentador del poder hacia la Constitución:

- 1) La reforma del artículo 83 constitucional por los obregonistas con la complicidad del presidente Calles, para permitir la reelección del caudillo Álvaro Obregón. Que luego en abril de 1933 se vuelve a enmendar dicho artículo para quedar en los términos actualmente, y
- 2) La reforma del artículo 59 en 1933 por iniciativa de él para impedir la reelección inmediata de los legisladores.

Se trató de dos reformas que violentaron dos principios políticos asumidos de manera inequívoca por los constituyentes en la redacción original de la Constitución. Ambas reformas serían suficiente evidencia empírica para sostener la tesis de la relación tributaria de la Constitución a las necesidades de persistencia autoritaria del régimen político, que contribuyeron de manera decisiva a distorsionar las relaciones y a obstaculizar el cumplimiento riguroso de las atribuciones del Poder Legislativo en materia de control.

El no ejercicio de funciones y relaciones de control entre poderes públicos impidió que la Constitución adquiriese la supremacía en el orden estatal y político de México, en el sentido que le asigna Loewenstein.<sup>4</sup>

## II. APOLOGÍA DEL RÉGIMEN E INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL SESGADA

El rezago en el debate constitucional no es exclusivamente atribuible al mundo académico. La dimensión autoritaria del régimen y el desdoblamiento discrecional del orden estatal, acentuado en sus dimensiones

<sup>4</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1976, p. 71.

de fuerza y de poder, han propiciado la apología en la enseñanza e interpretación doctrinaria del derecho constitucional.

El tipo de relación que guardan entre sí los poderes públicos, influye en la elección del sentido, de entre los variados sentidos que puede suscitar la interpretación de las normas. El Poder Legislativo como primer intérprete de la Constitución en el momento de desarrollar en las normas secundarias, los conceptos jurídicos indeterminados radicados en artículos constitucionales; así como los ministros y jueces, obligados a interpretar la Constitución para aplicar las leyes, han pagado un alto tributo al régimen al darle preeminencia a los intereses políticos en la interpretación de los ordenamientos constitucionales, tanto para aplicarlos, para reformarlos o para desarrollarlos en la legalidad secundaria.<sup>5</sup>

Cuando se ha optado por la interpretación, para aplicar o reformar la Constitución, se ha seguido el camino de la glosa o la paráfrasis de las normas para adecuarlas a las exigencias del régimen y de sus componentes principales, en lugar de interpretar los ordenamientos con rigor y apego al Estado de derecho.

El análisis del inestable contexto político en el que discurrió la formulación de la Constitución en 1917 puede contribuir a explicar pero no justificar los problemas de técnica jurídica observables en las disposiciones constitucionales. El régimen de los caudillos y del PRI, no titubeó en enmendarle la plana a los constituyentes cuantas veces fue necesario. La supremacía de la política no la supremacía de la legalidad constitucional, es el rasgo distintivo de la historia de la vigencia de la Constitución mexicana.

Cuando los detentadores del poder advirtieron que la redacción de las normas daba lugar a interpretaciones a la medida de sus políticas y decisiones, las dejaron intocadas. Entre reformar e interpretar el sentido de las disposiciones constitucionales se eligió el camino de las reformas. Éstas fueron posibles por el control hegemónico del Congreso, propiciado por tres factores:

- A) Control de los procesos electorales y ejercicio restringido de la libertades individuales de asociación, expresión y voto.

<sup>5</sup> Cossío, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa-ITAM, 2001.

- B) Altas cotas históricas de legitimidad del régimen, por su origen y gestión eficaz, y
- C) No reelección de los legisladores.

El manejo eficaz del trípode de factores aludido, convirtió al método de la reforma y la cancelación de frases y términos de las disposiciones constitucionales en la ruta más expedita para subordinar el orden constitucional al orden político. De esta manera, la interpretación fue una práctica marginal,<sup>6</sup> reducida al campo académico y sin efectos relevantes en la toma de decisiones de los poderes del Estado.

Es paradójico que sean ahora los priístas, siempre prestos en el pasado a justificar las iniciativas presidenciales de reforma constitucional, los principales opositores a los impulsos reformistas que han emergido a partir de su desplazamiento del poder. Se resisten a aceptar que han perdido una batalla colateral a la derrota electoral: la posesión de la franquicia constitucional como fuente ideológica y de legitimación de sus oscilantes políticas y comportamientos derivados de su relación simbiótica con el presidente en turno, durante siete décadas.

En condiciones democráticas la actividad interpretativa hubiese sido la pauta esperable, especialmente si se tiene en cuenta además, que la Constitución estableció un procedimiento rígido de reformabilidad. Son ya más de 500 reformas de distinto tipo y modalidad las que se han acumulado en el texto constitucional, que ya no sería reconocida ni por los constituyentes que la gestaron.

En este sentido, el procedimiento de reforma constitucional, que constituye una de modalidades de control parlamentario y que debió haberse utilizado con cierta prestancia, fue totalmente ineficaz durante la larga etapa de predominio hegemónico de la trama presidente-PRI-corporaciones.

<sup>6</sup> El tema de la interpretación constitucional no ha merecido en los últimos 25 años la atención necesaria en el campo académico mexicano. Pero una nueva cohorte de constitucionalistas formados en España ha empezado a saldar cuentas con el pasado y ha puesto en circulación nuevos y críticos estudios jurídico-políticos y constitucionales como José Ramón Cossío y Jaime Cárdenas Gracia. En éste impulso se inscribe la excelente investigación que para obtener el doctorado realizó Salvador O. Nava Gomar y que próximamente estará en circulación bajo los auspicios de la Universidad Complutense de Madrid con el título: *Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana.*

Este hecho permite llamar la atención acerca de la estrecha relación entre la existencia de un régimen democrático de mayorías temporales con la emergente eficacia de la Constitución, para regular las relaciones y el cumplimiento de las funciones de los poderes públicos, así como para garantizar el ejercicio de los derechos individuales y libertades fundamentales.

El complejo e inveterado proceso de cambio de régimen, tiene una vertiente legal, que podría denominarse “transición jurídica”.<sup>7</sup> Los efectos de la transición política y de la transición jurídica se empiezan a observar en los centros de pensamiento más importantes del país, especialmente entre los investigadores de nuevo cuño.

La mejor evidencia de tales influjos se encuentra en los enfoques eclécticos que se están utilizando para estudiar los temas fronterizos entre el derecho y la ciencia política. Sin renunciar al rigor del análisis jurídico, pero sin darle la espalda a las importantes aportaciones de la teoría y ciencia política contemporáneas; el debate acerca de nuestro diseño constitucional es ahora más fecundo.<sup>8</sup>

Uno de los campos más grises del análisis de los temas constitucionales e institucionales, radicaba en los estudios de las relaciones entre el Poder Ejecutivo federal y el Poder Legislativo.<sup>9</sup>

El análisis del presidencialismo y de la institución presidencial colonizó la producción bibliográfica en el campo del derecho, la sociología, la ciencia política y la historia política de los últimos 30 años. Este proceso fue incentivado por las necesidades del régimen político para explicar las claves de su persistencia autoritaria a partir de la legitimidad revolucionaria, alimentada en buena medida por la simulada lealtad constitucional de los poderes públicos federales y locales.

Simulación que pervirtió las relaciones de control y cooperación entre los poderes, especialmente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legisla-

<sup>7</sup> Véase el desarrollo de este enfoque en Héctor Fix-Fierro y Sergio López-Ayllón, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, *Política y gobierno*, México, CIDE, vol. VII, núm. 2, segundo semestre de 2001, pp. 347-393.

<sup>8</sup> La producción intelectual más relevante en relación con los temas que exigen una perspectiva interdisciplinaria se registra en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad Iberoamericana, ITAM y CIDE.

<sup>9</sup> Lujambio, Alonso, “Entre pasado y futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México”, *Estudios*, México, ITAM, núm. 54, 1998, pp. 21-40.

tivo. Factores de índole política entrecruzados con aspectos jurídicos propiciaron el cumplimiento selectivo de las disposiciones constitucionales que podrían describirse como: un proceso dual de ejercicio excedido por las facultades del presidente y un ejercicio inhibido de las facultades del Poder Legislativo.

Entre los aspectos jurídicos que concurrieron a estimular el despliegue de este proceso dual se encuentran los siguientes:

- a) Deficiente delimitación de funciones y redacción ambigua de los ordenamientos constitucionales.<sup>10</sup>
- b) Inadecuado desarrollo legal y reglamentario de la Constitución.

### III. RELACIONES DE SUBORDINACIÓN LEGITIMADAS POR LA CONSTITUCIÓN

La persistencia autoritaria de un orden político exige relaciones de subordinación no de cooperación; intercambios de incentivos no relaciones de control. Subordinado el Poder Legislativo, principal intérprete de la Constitución, la creación de normas legales se volvió tributaria de las decisiones y alardes presidenciales. En este punto es posible reconocer una pauta ininterrumpida desde el porfiriato: el reconocimiento formal de la Constitución vigente como coartada para sesgar su aplicación.

La etapa de cumplimiento selectivo del ordenamiento constitucional parece que ha concluido en coincidencia con el fin de la hegemonía del PRI y el despliegue presidencial sin responsabilidades. La democratización y la alternancia en el gobierno, han abierto una inédita estructura de oportunidades para observar el cumplimiento de las normas constitucionales. En el contexto actual en el que la Constitución tiende a dejar de ser un instrumento de la gobernabilidad autoritaria, es posible observar con mayor claridad los alcances y limitaciones del diseño institucional que subyace en la norma fundamental.

<sup>10</sup> Un ejemplo notable de uso impreciso de palabras y términos en Constitución se refiere a la denominación del titular del Poder Ejecutivo federal. En el artículo 80 se le denomina “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión”, en el artículo 81 se establece “presidente”, en los artículos 72, inciso *a* y 68, se dice “Ejecutivo, 2, en el 72, inciso *j*, se refiere al “Ejecutivo de la Unión”, en el 115, fracción VII, “Ejecutivo federal”, en el 73, fracción III, inciso 4 “Ejecutivo de la Federación”.

Las condiciones más significativas que hicieron tributaria a la Constitución del régimen político están desapareciendo y como consecuencia de ello, el debate acerca de la reforma integral o la hechura de una nueva Constitución, han tomado un lugar preferente en la agenda de los actores políticos y sociales del país.

Reformas por aproximaciones sucesivas y no nueva Constitución ni reforma integral de un solo envío, por lo menos en el mediano plazo, es la estrategia que puede hacer viable el ajuste de las disposiciones constitucionales para formular el diseño institucional que requiere para el próximo cuarto de siglo la emergente democracia pluralista y representativa de México.

Las disposiciones jurídicas aún vigentes y los constreñimientos informales de la lucha política y electoral, incentivan la confrontación entre los poderes en detrimento de las relaciones de control y cooperación. Bajo estos condicionamientos, la viabilidad de un pacto entre las élites políticas para hacer una nueva Constitución es muy remota.

Las normas constitucionales empiezan a sobreponerse del abatimiento provocado por la mayor eficacia de las reglas no escritas, que prohijaron el proceso de articulación del orden político autoritario ante el que succumbió la constitucionalidad e institucionalidad del Estado.

En el tiempo del despliegue autoritario se hablaba de pactos y compromisos informales para garantizar el funcionamiento del orden político. Frente a un horizonte de transición democrática, el pacto fundamental debería centrarse en el cumplimiento de las normas constitucionales a partir de un riguroso ejercicio de interpretación y recuperación del sentido original de sus disposiciones, sin cancelar la posibilidad de una serie de reformas y desarrollo legal y reglamentario por aproximaciones sucesivas de aspectos no previstos por los constituyentes.

#### IV. DISEÑO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONAL LIMITADO

El cambio político ha provocado la exhibición de las limitaciones del diseño constitucional para albergar las nuevas condiciones de la política y las relaciones inéditas entre los poderes públicos y los actores sociales y ciudadanos. Especialmente en relación con las disposiciones que no fueron alteradas por el reformismo compulsivo de los caudillos y de los priístas.

La norma superior como continente de las reglas básicas para organizar los poderes públicos,<sup>11</sup> delimitar sus funciones y reconocer los derechos fundamentales ha estado históricamente en el centro de las disputas político electorales. Disputas que se acentuarán en la fase de incertidumbre gubernativa que se ha abierto con el ascenso de un presidente que gobierna sin el apoyo del partido que formalizó su candidatura ni mucho menos con el apoyo de una nueva coalición gobernante.

Uno de los capítulos normativos que mejor expresa los problemas del diseño institucional de los constituyentes de 1917, que reprodujeron sin matices el modelo presidencial estadounidense; es el que tiene que ver con la naturaleza y funciones del Poder Ejecutivo y su excedido cumplimiento, por una parte, y por la otra, por la falta de ejercicio de las facultades del Poder Legislativo en materia de control.

Además de las modalidades de control entre poderes que establece la Constitución, es importante considerar la variable democrática y la emergencia del federalismo legislativo en su vertiente delimitadora y controladora de los excesos u omisiones de los poderes públicos, tanto en el plano horizontal como vertical.

A este conjunto de mecanismos y procedimientos de orden legal y político es preciso añadir el principio de que las funciones de control tienen mayor probabilidad de ejercerse cuando las funciones del órgano controlado están mejor definidas y desarrolladas en las leyes.

Considero un aspecto básico de este proceso dual: los términos en que se define la naturaleza del Poder Ejecutivo federal y las instituciones que lo encarnan y despliegan. En el artículo 80 se establece que: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”. Esta disposición estableció el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo federal y la cobertura constitucional del presidencialismo autoritario. Esto significa que los secretarios de despacho no son el Poder Ejecutivo, sino que son secretarios del presidente, que puede remover en cualquier momento sin intervención de ningún otro poder, en los términos de la fracción II del artículo 89.

<sup>11</sup> Heller, Herman, “La Constitución regula la estructura total del Estado, racionaliza la estructura del poder e instituye la distribución de funciones estatales”, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

Es evidente la falta de congruencia de la normativa constitucional aludida, que no establece ninguna responsabilidad del presidente en relación con el nombramiento de sus principales empleados, en relación con lo dispuesto por el artículo 93 constitucional que impone la obligación de los secretarios de despacho de dar cuenta al Congreso de la situación que guarden sus respectivos despachos.

El diseño del Poder Ejecutivo se queda a medio camino entre el esquema presidencial que concentra las funciones ejecutivas en una persona y el modelo parlamentario que dispone de la existencia de un gobierno que funciona como gabinete y que está obligado a dar cuenta de sus actos al Parlamento. Digo que se queda a medio camino, porque los constituyentes establecieron la institución del Consejo de Ministros en la formulación original del artículo 29, pero no la desarrollaron ni se volvieron a referir a ella en ningún otro artículo.

Las razones que se esgrimieron para cancelar la figura del Consejo de Ministros son realmente injustificables. En 1981 cuando se mutiló el artículo 29 se adujó que dado que la forma de gobierno no era parlamentaria, no se justificaba la referencia a una institución de ese tipo. Se optó por la reforma mutiladora y no por la razonable interpretación que le hubiese correspondido al legislador, si el presidente hubiese tenido la voluntad de desarrollar legalmente tal órgano.

El ejercicio de la actividad interpretativa hubiese conducido a la conclusión de que se trataba de un ordenamiento deliberado y razonablemente incorporado al texto constitucional, para regularse en el futuro como pieza indispensable para ejercer con mayor eficacia, responsabilidad y control, las funciones ejecutivas.

En los hechos, el presidencialismo mexicano ha prohibido la existencia del gabinete, sin que exista ninguna disposición constitucional que reconozca y establezca funciones a un órgano de ese tipo. Las reuniones de los secretarios con el presidente no son en estricto apego a la Constitución y a la Ley Orgánica de la Administración Federal, reuniones de gabinete, sino reuniones ampliadas para instruir a los servidores públicos que trabajan como secretarios de despacho.

Sin fundamento constitucional ni desarrollo legal, ni la existencia del gabinete ni sus acuerdos tienen validez jurídica. En realidad se trata de un coro íntimo para arropar instrucciones presidenciales. Cualquier decisión tomada en las reuniones de un cuerpo sin fundamento legal, ya

sea en su versión eufemística de “gabinete legal” o “gabinete ampliado”, son simplemente nulas.

El modelo unipersonal de ejercicio de la función ejecutiva se implantó con notable acierto en Estados Unidos, pero la diferencia con los diseños institucionales realizados por los imitadores latinoamericanos, entre ellos México, con el modelo estadounidense, radica en que ahí la relación de control y cooperación entre los poderes públicos es un hecho históricamente verificable. Donde además, la Suprema Corte de Justicia ejerce eficazmente funciones de equilibrio entre los poderes federales y locales, cuando surgen tensiones por la aplicación del principio de la separación de poderes o de los principios del federalismo. Es noticia histórica que el sistema político estadounidense tiene desde su fundación la impronta de la eficacia de las reglas democráticas y del Estado de derecho.

Ambos factores ejercen un poderoso influjo para incentivar el equilibrio y las relaciones de control y cooperación entre poderes. Si se concede que la democracia y el federalismo están protagonizadas por una oligarquía radicada en solo dos partidos; no obstante ello, el ordenamiento constitucional tiene fuerza para que las relaciones entre poderes se tornen realmente en relaciones de control y cooperación y en caso de ser necesario se sancione a los detentadores de poder, cuando excedan las disposiciones constitucionales.

En México, las cosas han sido y son distintas. Después del fracaso del modelo semiparlamentario que impuso la Constitución de 1857 en un contexto de un presidencialismo ejercido como poder que dispone de facultades extraordinarias sin tenerlas. Los constituyentes de 1917 apostaron por un diseño laxo de la institución presidencial, que ciertamente facilitó la conformación de una presidencia fuerte, capaz de bajar del caballo a la Revolución, unificar las fuerzas centrífugas del caudillismo y atenuar el pretorianismo de la Revolución.<sup>12</sup>

Tales objetivos se alcanzaron en un plazo de casi 30 años después de iniciada la vigencia de la Constitución, pero a costa de inhibir la expresión digna de los otros dos poderes de la Federación.

La aplicación e interpretación de la Constitución bajo un régimen presidencialista sin acotamientos son distintas a la que se dan en un entorno

<sup>12</sup> Huntington, Samuel, *El orden político en la sociedad en cambio*, Barcelona, Paidós, 1997.

de ejercicio presidencial con mayoría frágil e inestable como ocurre actualmente.

## V. EJECUTIVO DESPÓTICO Y GABINETE ILEGAL

Por otra parte, la falta de referencias precisas para distinguir al presidente respecto del gobierno y al gobierno en relación con el gabinete, ha incentivado la informalidad, la falta de continuidad y una fuerte discrecionalidad en el ejercicio del poder presidencial y de manera especial en el acatamiento y desarrollo de sus órdenes y acuerdos.

La costumbre que alimenta los lugares comunes ha propiciado el uso indiferenciado de las categorías de gobierno y gabinete como instituciones que funcionan sin tener fundamento constitucional y legal para existir orgánicamente.

Podría argumentarse que el gobierno es homologable con la administración pública central. Pero la figura del gabinete simplemente no existe por ningún lado en la Constitución. La responsabilidad de los secretarios de despacho y de los funcionarios que intervienen en los procesos de toma de decisiones aledaños a las órdenes presidenciales simplemente no tienen asidero constitucional ni justificación legal.

No se trata aquí del ejercicio de la facultad reglamentaria o del procedimiento para refrendar la promulgación de las leyes aprobadas por el Congreso, como lo establece el artículo 92 constitucional, si no de la falta de sustento constitucional de los procesos de deliberación y toma de decisiones prohijados por la reuniones de gabinete o de comisiones de gabinete. Ni la Constitución ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dicen nada acerca de la existencia de una institución denominada gabinete ni mucho menos acerca de sus funciones.

El ejercicio del poder unipersonal reconocido por la Constitución tiende al despotismo, porque no existe un procedimiento legal que obligue al presidente y a sus secretarios a tomar decisiones o refrendar decisiones tomadas por el presidente, por una instancia colegiada como sería el gabinete.

El diseño institucional en este punto no ha contribuido a darle organicidad a las funciones del presidente ni a sus relaciones jerárquicas y unilaterales con los secretarios de despacho.

Lo paradójico es que la referencia constitucional establecida desde 1917 en el artículo 29 ha desaparecido. La institución del Consejo de Ministros inscrita por los constituyentes era la referencia precisa y de obligado desarrollo en la ley orgánica, que le hubiese dado el sustento necesario a la figura del gabinete. Que sólo existe en el voluntarismo presidencial y en las notas periodísticas que dan cuenta con ese nombre de las reuniones que el presidente tiene con los secretarios de despacho para darles instrucciones.

Es un tópico la afirmación de que el gabinete o Consejo de Ministros con su respectivo jefe de Gabinete son instituciones propias de los régímenes parlamentarios. El presidencialismo democrático ha adoptado instituciones de ese tipo para darle organicidad a la presidencia. En la medida que la Constitución rediseñe la institución presidencial y establezca de manera clara las funciones de los órganos y funcionarios que despachan los asuntos de gobierno, en esa misma medida el ejercicio de las atribuciones en materia de control por parte del Poder Legislativo se harán más efectivas.

La indefinición jurídica del gabinete, de la oficina de la Presidencia e incluso de la esposa del presidente, así como de las relaciones del presidente con el Poder Legislativo, propician la discrecionalidad y dificultan el control parlamentario. Para que estos se ejerzan es necesario que concorra la voluntad de los legisladores y la definición precisa de las atribuciones del órgano y de las autoridades susceptibles de ser controladas. En este caso, se trataría del control sobre el ejercicio de las funciones establecidas en la Constitución y en las leyes. Cuando las funciones no están determinadas en ningún ordenamiento legal y su práctica discurre de manera discrecional aunque no necesariamente ilegal, el Congreso no está en condiciones de ejercer con eficacia sus facultades de control, no obstante que así lo determine la voluntad y el consenso mayoritario de los legisladores.<sup>13</sup> A no ser que los cálculos políticos del legislador lo empujen a iniciar un proceso de tentativa de control que

<sup>13</sup> De acuerdo con Morris Ogul: “la pregunta principal sobre la supervisión legislativa de la burocracia no es lo que el Congreso puede hacer sino lo que los congresistas, individual o colectivamente quieren hacer”; C. Dodd, Lawrence, “Congressional oversight: Structures and Incentives”, *Congress Reconsidered*, 2a. ed., Washington, Congressional Quarterly Inc., 1981, p. 330.

se dirime en la esfera pública y que se procesa en el complejo mundo de la opinión pública sin efectos legales.

Es muy fuerte la necesidad de reformar la Constitución para introducir un adecuado diseño institucional que formalice la existencia y funciones de las oficinas y órganos del entorno presidencial. Una reforma de este tipo debería encontrar una respuesta positiva de los legisladores. Porque al mismo tiempo que esclarece y da sustento constitucional a uno de los temas menos atendidos por el reformismo del régimen, permitiría un ejercicio de las funciones ejecutivas, sin centrarse demasiado en la persona del presidente y más orientadas a la institucionalidad y colegialidad. Al mismo tiempo, una reforma institucional con tales características otorgaría al Poder Legislativo los instrumentos jurídicos adecuados para ejercer sus funciones de control, más allá de las funciones que actualmente tiene el Órgano Superior de Fiscalización, cuyas facultades están dispuestas en su ley orgánica, pero que no desarrollan facultades precisas en materia de control parlamentario en el campo de la gestión y ejercicio de funciones ejecutivas.

Bajo una nueva normatividad constitucional y un adecuado desarrollo legal, las relaciones entre los poderes, contarían con constreñimientos jurídicos más precisos y eficaces para incentivar las relaciones de control y cooperación. En paralelo y para evitar que la nueva legalidad constitucional en materia de funciones ejecutivas sirviese para arropar el surgimiento de un neopresidencialismo autoritario, es necesario restablecer en la Constitución el principio de la reelección inmediata de los legisladores.<sup>14</sup> Sólo el poder puede controlar al poder.<sup>15</sup>

Reformas por aproximaciones sucesivas para poner en la misma frecuencia al cambio político con el diseño institucional, bajo una perspectiva de largo plazo y objetivos estratégicos de gobernabilidad democrática.

<sup>14</sup> Coincido con Luis Carlos Ugalde cuando afirma que: “La imposibilidad de reelegirse ha reducido el sentido de responsabilidad política de los diputados mexicanos para con sus votantes, porque aquellos no tienen que responder ante éstos para avanzar en sus carreras políticas”, Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000. p. 17.

<sup>15</sup> Montesquieu, “El abuso del poder sólo se ve impedido si por la disposición de las cosas, el poder detiene al poder”, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1987, p. 103.