

RELACIONES PRESIDENCIA-CONGRESO EN EL PROCESO LEGISLATIVO DEL MÉXICO DE NUESTROS DÍAS

Javier HURTADO GONZÁLEZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo.* III. *Vigilancia y control del Legislativo sobre el Ejecutivo en situaciones de gobierno dividido.* IV. *El voto presidencial.* V. *La prohibición a la reelección legislativa continua.* VI. *Intervención del presidente en la designación de candidatos a diputados y senadores y la vida interna del Congreso.* VII. *¿Hacia un nuevo esquema de relaciones Ejecutivo-Legislativo?*

I. INTRODUCCIÓN

En los sistemas de gobierno con poderes separados, las relaciones Ejecutivo-Legislativo comprenden áreas, que van desde lo meramente protocolario¹ hasta la vigilancia del segundo sobre el primero; la investigación y fincamiento de responsabilidades de los delitos oficiales; y hasta los casos extremos de destitución del Ejecutivo por el Legislativo. En medio de estos puntos extremos se localizaría todo lo que guarda relación con el proceso legislativo; donde al Ejecutivo constitucionalmente le corresponde la facultad de iniciativa, los poderes de voto, el reglamentar y aplicar los decretos que le envíe el Congreso, así como la obligación de decretar o promulgar aquellas leyes sobre las que no tenga observaciones. Por su parte, el Legislativo ejerce por autonomía la facultad de legislar; así como la obligación de enviar al Ejecutivo las leyes que apruebe y las que hayan sido vetadas, siempre y cuando hayan merecido

¹ Por ejemplo, cuando el Congreso envía al Ejecutivo avisos de cortesía relativas al fin de los períodos ordinarios de sesiones, y de la instalación de la Comisión Permanente.

la reprobación de los dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras.

En los orígenes del gobierno presidencial de los Estados Unidos, sus padres fundadores observaron que las inconveniencias que para la labor de gobierno suponían los poderes separados, los partidos políticos habrían de superarlas, entrelazando en la acción política cotidiana lo que el diseño institucional y constitucional separaba. Con el correr del tiempo, y habiéndose convertido la política de partidos en elemento distintivo de las sociedades democráticas, las diferencias entre partidos vinieron a convertirse en diferencias entre poderes; y las identidades partidarias trajeron como consecuencia la unión de lo que teóricamente se encontraba separado. Sin embargo, debe reconocerse también que los conflictos potenciales entre Presidencia y Congreso cuando dos partidos distintos predominan en cada uno en ocasiones no derivan de desacuerdos entre ramas del gobierno, sino de que los congresistas miembros del partido del presidente lo puedan comprometer en una batalla política con los representantes del partido mayoritario en el Congreso. Esto por dos razones:

1. Porque las diferencias sobre una legislación pueden ser solamente entre congresistas de partidos diferentes, y no necesariamente entre ramas del gobierno; y
2. Porque a los congresistas les puede resultar más provechoso no aprobar en forma inercial las iniciativas del presidente que hacerlo, aunque ambos sean miembros del mismo partido.

Para atenuar estos problemas, y las posibles invasiones del Legislativo al Ejecutivo, la Presidencia influye en el proceso legislativo dejando que “la ambición se oponga a la ambición” y que ambos poderes compitan por el liderazgo político ya sea haciendo uso de sus facultades constitucionales (mediante los mensajes que envía o pronuncia ante el Congreso; convocándolo a sesiones especiales; definiendo la agenda de éstas, o poniéndoles término; e interponiendo el recurso de voto); o bien, recurriendo a medios informales (apelando a la lealtad y disciplina partidaria de los congresistas; al peso de la opinión pública; y sirviéndose de coyunturas específicas en los influjos políticos del electorado para politizar en un sentido de oportunidad sus iniciativas).

Los poderes Ejecutivo y Legislativo inevitablemente tienen relaciones dotadas de un gran contenido político por tratarse de poderes electos

mediante voto popular, en los que los partidos tienen intervención fundamental para decidir a sus integrantes (lo que no ocurre con el Judicial y sus relaciones con el Ejecutivo y el Legislativo). Así entonces, el carácter de éstas dependerá de si un partido político tiene mayoría o no en el Legislativo, y además detenta la titularidad del Ejecutivo.

En el caso del México posrevolucionario, desde 1917 hasta 1997, las relaciones entre ambos poderes estuvieron significadas por la condición de mayoritario absoluto que el partido del presidente (PRI) tuvo en ambas cámaras. Sin embargo, más allá de las ventajas que para la gobernabilidad pudiera haber tenido el que la mayoría legislativa y el titular del Ejecutivo pertenecieran al mismo partido, la situación se aprovechó para incrementar sustancialmente los poderes políticos o de facto del Ejecutivo, sometiendo al Legislativo a sus decisiones.

Esta operación ha sido producto de un largo proceso histórico que comprendió primordialmente las siguientes decisiones políticas:

- A) El voto a la reelección legislativa continua; y al mismo tiempo, la ampliación del periodo presidencial de cuatro a seis años.²
- B) Un diseño legal hecho para garantizar la predominancia del partido del presidente sobre el Congreso en la conformación de sus órganos de gobierno interno.
- C) La eliminación, en 1993, de la renovación por mitad de la Cámara de Senadores (aprobada en 1986); así como la introducción de los senadores de primera minoría y, posteriormente, de los de representación proporcional, elevando de 64 a 128 el número total de sus integrantes.
- D) La duplicación en 1979 del número de diputados (pasando de 200 a 400) y su incremento a 500 en 1988, manteniendo el voto a la reelección y fomentando el amateurismo legislativo (de ninguna manera puede sostenerse que un Congreso poderoso sea uno numeroso; mucho menos cuando sus integrantes sean diletantes legislativos.); y

² Era totalmente distinto tener un presidente que cumpla un periodo de cuatro años que coexista con legisladores que cumplan su función durante todo el periodo de encargo del presidente, que tener un presidente que cumpla seis años en el cargo, y que tan solo tendrá diputados de tres años. A partir de este voto, un presidente nunca tiene un diputado durante todo su periodo; y los senadores, aunque sí lo cubren completo, inmediatamente antes no pueden estar en el mismo cargo.

- E) La utilización de la obligación constitucional del presidente de informar al Congreso del estado que guarda la administración pública del país, con un ceremonial destinado a hacer evidente el sometimiento del Legislativo al Ejecutivo.

Estas decisiones que en ocasiones pudieron verse traducidas en cambios en la Constitución vinieron también acompañadas de ciertas prácticas y costumbres, algunas de ellas informales, otras elevadas a rango de ley: *a) la regla no escrita de que quien aspirara a ser diputado o senador al inicio de cada periodo presidencial y no logró figurar en los primeros lugares de las listas de diputados de representación proporcional de los otros partidos debe hacer campaña con y por el candidato presidencial, al menos en su estado o distrito;*³ *b) dada la situación del presidente de líder del partido mayoritario en el Congreso, la agenda legislativa se discutía, decidía y planeaba en las oficinas presidenciales: “Normalmente, estas reuniones, que llamamos de planeación legislativa, las encabezaba el propio presidente de la República e intervenían los líderes de la mayoría de ambas Cámaras, el secretario de Gobernación, el director de Asuntos Jurídicos y, ocasionalmente, del procurador general de la República”;*⁴ *c) la práctica de que el presupuesto de egresos del Legislativo (al igual que el del Judicial) se discutía, negociaba y acordaba con el secretario de Hacienda; y, d) derivado del punto 1, la obligación (que no atribución en términos reales) de la complicidad de la Cámara de Diputados, como Colegio Electoral, para calificar (hasta 1994) la elección del presidente de la República.*

Este conjunto de decisiones, costumbres y prácticas trajeron como consecuencia una configuración peculiar de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, vigentes hasta 1997. Las transformaciones operadas en estas relaciones pueden analizarse considerando los siguientes ámbitos de interacción: 1) productividad, eficacia propositiva y legislativa de los iniciadores de leyes; 2) la vigilancia y control del Legislativo sobre el Ejecutivo; 3) el voto presidencial; 4) la reelección legislativa; y 5) la

³ “Considérese que la mayoría de los diputados y senadores habían hecho su campaña política conmigo y coincidían con los planteamientos políticos de nuestro partido”. Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa-UNAM, 1998, p. 9. Más aún, esta regla también se reproduce en los demás partidos: los que aseguran su ingreso a cualquiera de las cámaras federales, son los amigos, simpatizantes o recomendados de los candidatos presidenciales.

⁴ *Ibidem*, p. 8.

intervención del legislativo en casos de falta absoluta o de renuncia del presidente de la República, del presidente en la designación de candidatos a diputados y senadores, y en la vida interna del Congreso. Por razones de espacio, en este trabajo se abordarán de manera breve y concisa cada uno de estos indicadores, poniendo especial énfasis en la actual y anterior legislatura.

II. RELACIONES PRESIDENCIA-CONGRESO EN EL PROCESO LEGISLATIVO

En este apartado, se distinguirán tres conceptos en materia de proceso legislativo: a) eficacia propositiva, relación entre número de iniciativas presentadas por un iniciador y las aprobadas; b) eficacia legislativa, relación entre el número de iniciativas aprobadas a un iniciador y total de aprobadas; y c) productividad legislativa, relación entre el número de iniciativas presentadas, dictaminadas (favorable o desfavorablemente), y sin dictaminar.⁵ En nuestro país, como enseguida se verá, la pérdida de la mayoría absoluta del partido del presidente en la Cámara de Diputados se vio acompañada de la pérdida de su predominancia en eficacia legislativa, aunque no así en eficacia propositiva.

Los dos primeros conceptos permiten analizar la capacidad del Ejecutivo, de los diputados, de los senadores y de las legislaturas locales para que, dependiendo de su capacidad argumentativa, experiencia acumulada en técnica legislativa, y grado de pertinencia y oportunidad de las iniciativas presentadas, aspiren a que todas ellas puedan ser dictaminadas favorablemente. El segundo tiene que ver con la correlación de fuerzas políticas en una legislatura; el grado de disciplina de los partidos políticos representados; el tipo de liderazgo que el presidente ejerza sobre su partido (tratándose del Ejecutivo como iniciador); y, la capacidad de los líderes del Congreso y/o partidarios para construir alianzas o coaliciones para una agenda legislativa común. Es decir, el primero es “técnico”, y el segundo político.

A partir de 1997 al darse en nuestro país el primer gobierno dividido en el orden federal las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo han va-

⁵ Definiciones tomadas de Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano: evolución y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 267.

riado enormemente: la eficacia legislativa del Ejecutivo, observada en los primeros 14 meses de la LVIII legislatura no tiene parangón en la historia posrevolucionaria. En lo que respecta a la eficacia propositiva, la de la Cámara se mantiene exactamente en los mismos niveles observados en similar periodo de la LVII Legislatura; lo cual de alguna manera se explica por el hecho de que en ambas legislaturas ningún partido político gozaba de mayoría absoluta de escaños; y a la inexperiencia de los congresistas, producto del voto a la reelección legislativa continua introducido en 1933. Por lo que toca a la Presidencia, si bien ésta sigue predominando en esta materia, presenta una evidente tendencia hacia una continua y pronunciada baja; lo que en la LVIII Legislatura sin duda alguna se relaciona con la alternancia partidaria ocurrida en la Presidencia de la República y con probable hecho de la inexperiencia del personal de apoyo jurídico y legislativo del presidente (véanse los cuadros 1 y 2). Si en la LVII Legislatura, la eficacia legislativa entre la Cámara y el Ejecutivo es prácticamente similar, a eso mismo debería aspirarse en eficacia propositiva, pues ello, de alguna manera, reflejaría un mayor balance entre ambos poderes en el proceso legislativo.

Cuadro 1

INICIATIVAS PRESENTADAS Y APROBADAS, LII-LVIII LEGISLATURAS

Legisla- tura	Diputados		Presidente		Legislaturas locales		Senado		Total	
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
LII 1982-1985	197	13	155	151	0	0	0	0	352	164
LII 1982-1985	352	37	188	186	0	0	0	0	540	223
LIV 1988-1991	244	38	71	70	0	0	0	0	315	108
LV 1991-1994	178	61	135	133	3	1	0	0	316	195
LVI 1994-1997	164	28	91	90	11	1	0	0	266	119
LVII 1997- 31/XII/98*	261	35	38	30	16	4	11	6	326	75

Legisla-tura	Diputados		Presidente		Legislaturas locales		Senado		Total	
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
LVIII 2000- 30/XI/01	291	39	42	26	ND	ND	ND	ND	388	78
Total	1,687	251	720	686	30	6	11	6	2,503	962

Fuente: Nava, Weldon y Yáñez/Nacif.

* Hasta el 30 de junio de 1999, el total de iniciativas aprobadas en la LVII Legislatura ascendía a 123, de las cuales el 40% fueron presentadas por el Poder Ejecutivo. El total de iniciativas presentadas en esta Legislatura es de 430, ligeramente menos del doble que en la pasada LVI Legislatura (Creel Miranda, Santiago, "Mitos legislativos", Reforma, 30 de junio de 1999).

Cuadro 2

EFICACIA DE INICIADORES DE LEYES, LII-LVIII LEGISLATURAS

Legisla-tura	Propositiva		Legislativa	
	Cámara	Ejecutivo	Cámara	Ejecutivo
LII 1982-1985	0.066	0.974	0.079	0.921
LIII 1985-1988	0.105	0.989	0.166	0.834
LIV 1988-1991	0.156	0.986	0.352	0.648
LV 19991-1994	0.342	0.985	0.313	0.682
LVI 1994-1997	0.171	0.989	0.235	0.756
LVII 1997/31/12/1998	0.134	0.789	0.467	0.400
LVIII 2000-30/ XI/2001	0.134	0.619	0.500	0.333
Total	0.152	0.973	0.240	0.747

Fuente: Nava, Weldon y Yáñez/Nacif.

Con mucho, los índices que se observan en las primeras cinco legislaturas del cuadro 2 tienen que ver con la permanencia ininterrumpida en el Poder Ejecutivo de un mismo partido político, y la experiencia acumulada en el personal de apoyo al presidente en el proceso legislativo, así como con el que el presidente, en tanto jefe del partido mayoritario, promovía a los diputados más capaces como senadores y viceversa, eludiendo así los efectos perniciosos que para otras formaciones políticas podía tener el veto a la reelección legislativa continua. Sin embargo, lo que ocurre en la actual legislatura es a todas luces preocupante por la situación del *impasse* legislativo que allí prevalece, y porque los porcentajes de eficacia propositiva que pierde el Ejecutivo nadie los recupera, lo que sí ocurre con la eficacia legislativa, en donde la Cámara recupera cerca de la mitad de la eficacia legislativa que perdió el Ejecutivo. En síntesis en materia de relaciones Ejecutivo-Cámara de Diputados en el proceso legislativo en situaciones de gobierno dividido en nuestro país, es evidente que estas fueron mejores en la pasada legislatura que en lo que va de la actualmente en funciones. Lo deseable serían índices de eficacia legislativa y propositiva equilibrados entre los dos principales iniciadores y que la suma de ambos no fuera superior a 0.800, para que el resto lo ejercieran los otros dos iniciadores que la Constitución establece: los senadores, y las legislaturas de los estados.

III. VIGILANCIA Y CONTROL DEL LEGISLATIVO SOBRE EL EJECUTIVO EN SITUACIONES DE GOBIERNO DIVIDIDO

En México, la Constitución faculta a la Cámara de Diputados ha cumplir cuatro funciones principales: 1. legislar; 2. vigilar al Ejecutivo y supervisar el gasto público; 3. ejercer las atribuciones que la Constitución y las leyes le confieren para el nombramiento, elección, designación o ratificación de funcionarios públicos; y, 4. actuar como jurado en los juicios políticos y de procedencia. La forma como las cumpla, y la integración de sus órganos de gobierno, estará en relación directa con la manera como se haya integrado cada legislatura y al peso específico que en cada una de ellas tenga cada partido político.

El primero de los puntos anteriores fue tratado anteriormente. En el segundo, la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por el partido del presidente no se ha visto acompañada de un mayor

control del Legislativo en materia de Montos Adicionales de Financiamiento que, de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el Ejecutivo puede ejercer sin informar de inmediato al Congreso “cuando a su juicio se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan”.⁶ Igual puede decirse respecto de las erogaciones para el saneamiento financiero: “En 1996, lo presupuestado fue de 1,426.8 millones de pesos y lo ejercido 21,879.8, lo que significa una variación de 1,433.48%. Para 1997, lo presupuestado fue 2,343.09 y lo ejercicio 40,757.5 millones de pesos, que muestra una variación de 1,639.47 por ciento”,⁷ datos que por sí mismo hablan de que el margen de discrecionalidad del Ejecutivo en esta materia fue mayor cuando el partido del presidente no tenía mayoría absoluta que cuando la tenía.

En la cuarta de las funciones legislativas, no puede dejar de señalarse que la ausencia de la mayoría absoluta por el partido del presidente, puede generar en materia de juicios políticos situaciones que vayan desde las vendettas partidarias, hasta la utilización del chantaje por parte de diputados de fracciones minoritarias.⁸ Así las cosas, el que el partido del presidente sea minoritario en la Cámara de Diputados no necesariamente produce una mayor vigilancia del Legislativo sobre el Ejecutivo, ni que pueda ejercer a plenitud las responsabilidades que en esta materia, en esencia, le corresponden.

Por lo que respecta a la función de control, debe señalarse que ésta, en un sistema presidencial, no puede ser similar a la que los parlamentos ejercen sobre el gobierno en los sistemas parlamentarios, y que de ella

⁶ “Para acotar estos márgenes de discrecionalidad, debe promoverse una reforma para que no sólo sea el juicio del Ejecutivo suficiente para calificar de extraordinarias las circunstancias, si no que deberá informar de inmediato al Congreso para que este emita la autorización correspondiente”, Michel, Adrián, *Transparencia y rendición de cuentas en el gasto público*, México, Meca, 2000.

⁷ “Se propone incluir una disposición que señale que anualmente, al aprobar el presupuesto de egresos de la Federación, la Cámara determinará los rubros a los que podrán destinarse los recursos extraordinarios que se generen... cerrando la posibilidad de evadir por esta vía el control de la Cámara”, *idem*.

⁸ Por ejemplo, cuando en la LVII Legislatura federal surgió la posibilidad de que la Cámara de Diputados pudiera fincar acusación para juicio político contra los gobernadores de Yucatán y Tabasco (Víctor Cervera y Roberto Madrazo, respectivamente), se evaporó en virtud del intercambio que se su voto hizo el diputado Jorge Emilio González para que se reformara la Constitución para reducir la edad mínima requerida para ser senador, y entrar así a dicha Cámara.

no se puede derivar ninguna moción de censura o retiro de la confianza congresional, por tratarse de órganos de gobierno electos separadamente y con vida independiente uno del otro. En estos casos, el control político se presenta a través de las funciones de investigación (artículo 93, párrafo 2) vigilancia y determinación de responsabilidades de los funcionarios públicos por sus actos y decisiones en materia hacendaria (artículo 74, fracción IV, párrafos 4, 5, 6 y 7) y del control de la legalidad que la Cámara de Diputados ejerce para investigar y perseguir delitos oficiales (artículo 110, párrafo 4). Las sanciones de destitución e inhabilitación previstas en la Constitución y la de separación del cargo, contempladas en los juicios de procedencia resultan de la mayor importancia para el equilibrio y respeto entre los poderes. Sin embargo, el criterio establecido en el párrafo 2 del artículo 108 constitucional resulta a todas luces un atavismo que en nada se corresponde con los criterios de responsabilidad a que deben estar sujetos todos los servidores del Estado, al hacer del presidente de la República irresponsable políticamente por violaciones a la Constitución.

Así las cosas, la mayor vigilancia y control sobre el Ejecutivo más que ser una variable dependiente de correlaciones de fuerzas políticas en la Asamblea Legislativa, es un proceso cuya eficacia y amplitud estará estrechamente vinculada a las atribuciones que el diseño legal y constitucional confieran a los poderes públicos así como al organismo encargado de la fiscalización; a la forma de designación-elección de sus integrantes; a los recursos con que se cuente para tales efectos; y, a la pericia técnica y experiencia profesional de quienes realicen esta tarea.

IV. EL VETO PRESIDENCIAL

Una de las formas de relación entre presidente y Congreso en el proceso legislativo tiene que ver con el voto presidencial y su uso. En los sistemas de gobierno con separación de poderes, su existencia tiende a proteger al Ejecutivo de acuerdos o leyes que apruebe el Legislativo y considere que afecten sus intereses, puedan generar un efecto negativo para el país; o que vayan en contra de las políticas de su gobierno.

El uso continuo del voto presidencial viene a ser un indicador del grado de conflicto o desacuerdo político entre presidente y Congreso. Esta situación puede ser producto tanto de que el Ejecutivo y su partido

no tengan mayoría en la Asamblea Legislativa; como también de que entre el presidente y su partido mayoritario en el Congreso exista conflicto o desacuerdo político; o no se dé una adecuada comunicación política.

Por otro lado, el uso frecuente del voto presidencial puede también ser indicador del grado de independencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de que el sistema de balances y equilibrios funciona efectivamente, y del grado de fortaleza democrática del sistema político. En algunos países, su uso puede ser un acontecimiento extraordinario y portador de un clima de enfrentamiento entre los poderes, mientras que en otros puede ser algo rutinario, que viene a fortalecer sus relaciones.⁹

En los sistemas presidenciales el voto es de carácter suspensivo, y tres son sus tipos: 1) total: suspende la entrada en vigor de toda una ley al regresarla a la Asamblea Legislativa; 2) parcial: permite al Ejecutivo vetar sólo las partes de la ley con las que esté en desacuerdo y la entrada en vigencia de las otras partes del decreto, en las que no tenga objeciones; y, 3) de “bolsillo”: deja sin efecto una ley por el sólo hecho de no ser promulgada, especialmente cuando el Congreso da por concluido su periodo de sesiones antes de que expire el plazo en que el Ejecutivo debe promulgarla. De estos tres, sin duda el más poderoso es el “de bolsillo”, seguido del parcial y el total. La razón, simple: no es lo mismo dejar sin efecto una ley sin confrontarse con el Congreso, a tener que entrar en una operación política de desgaste para obstruir no sólo las partes con las que disienta, sino también aquéllas con las que esté de acuerdo.

La existencia del voto presidencial, su tipo, alcance, y tipo de mayoría requerida para ser superado es indicativo también de la fortaleza o debilidad del presidente. Por ejemplo: un presidente que sólo posea voto total con efectos suspensivos y superable por mayoría absoluta del Congreso, es más débil que uno que posea ese mismo voto, pero superable por una mayoría calificada. A su vez, es más fuerte si posee voto parcial y total superable sólo por mayoría calificada del Congreso, y si posee el llamado voto de bolsillo que deja sin efecto una ley aprobada por el Congreso por el sólo hecho de no promulgarla.

⁹ Por ejemplo, en Estados Unidos tan solo el presidente Roosevelt interpuso 631 vetos. Véase Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 92.

En nuestro país, contra lo que pudiera suponerse, y no obstante las relaciones que han existido entre el presidente y su partido mayoritario en el Congreso, el Ejecutivo ha interpuesto vetos a leyes aprobadas por el Congreso y a resoluciones de éste referidos a personas físicas (pensiones, condecoraciones, permisos, etcétera). De acuerdo con la información contenida en el cuadro 1, entre 1917 y 1946, los nueve presidentes de dicho periodo interpusieron un total de 219 vetos. Los que más recurrieron a él fueron Plutarco Elías Calles y Pascual Ortiz Rubio. El que menos uso hizo del recurso fue Ávila Camacho; y quien de plano no lo utilizó fue Adolfo de la Huerta. La alta cantidad de vetos presidenciales existentes todavía en el periodo de Lázaro Cárdenas resulta explicable por los altos niveles de eficacia legislativa de la Cámara de Diputados que se observaba en esa época, como también por la aún inexistencia del Partido Nacional Revolucionario, que vino a unificar bajo una sola directriz a las diferentes corrientes y grupos políticos. A su vez, con Cárdenas, los 33 vetos interpuestos por él mismo resultan comprensibles por la gran cantidad de diputados y senadores identificados políticamente con Calles durante el cardenismo.¹⁰ Su existencia posterior, aunque es propia del partido hegemónico, pudo interpretarse como producto de las diferentes corrientes políticas que a su interior se expresaban.

Cuadro 3
VETOS APROBADOS Y RECHAZADOS, 1917-1970

Presidente	Años	Total de Vetos	% Vetos rechazados	% Vetos aprobados
Carranza	1917-1920	14	35,7	64,3
De la Huerta	1920	0	0,0	0,0
Obregón	1920-1924	13	30,8	69,2
Calles	1924-1928	45	8,9	91,1

¹⁰ “Antes de la confrontación entre Calles y Cárdenas en junio de 1935 había 99 diputados callistas contra 44 diputados cardenistas (en el Senado la relación era de 45 contra 9 en favor de Calles)”, Weldon, Jeffrey A., “El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho” *Diálogo y Debate*, núm. 1, abril-junio de 1997.

Presidente	Años	Total de vetos	% Vetos rechazados	% Vetos aprobados
Portes Gil	1928-1930	42	45,2	54,8
Ortiz Rubio	1930-1932	45	33,3	66,7
Rodríguez	1932-1934	32	43,8	56,3
Cárdenas	1934-1940	33	6,0	94,0
Ávila Camacho	1940-1946	5	0,0	100,0
Miguel Alemán	1946-1952	26	n.d.	n.d.
Ruiz Cortines	1952-1958	4	n.d.	n.d.
López Mateos	1958-1964	13	n.d.	n.d.
Díaz Ordaz	1964-1970	1	n.d.	n.d.
Vicente Fox	2000-2001	1	0	100
Total		274		

Fuente: Weldon, 1997 (de 1917-1946), y Carpizo (1946-1970).

De acuerdo con los datos disponibles contenidos en el cuadro anterior, desde 1970 hasta marzo del año 2001 ningún presidente había hecho uso de sus poderes de voto. El que no se haya recurrido a él es porque no ha sido necesario dado tanto la identidad política entre el partido mayoritario en el Congreso y el presidente de la República, como el liderazgo de éste sobre aquél, y el grado de disciplina que ha caracterizado al PRI.

El que el PRI entre 1997 y 2001 hubiera perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados no obstó para que el Ejecutivo recurriera al voto en el proceso legislativo. Sin duda, durante la LVII Legislatura fue el Senado, en tanto Cámara revisora, la que vino a detener o regresar a la Cámara de origen iniciativas de ley o decretos que iban en contra de los intereses del presidente de la República y su partido.

En nuestro país, el esquema de relaciones entre presidente y Congreso se significó, hasta 1997, por la absoluta predominancia del Ejecutivo en el proceso legislativo. A partir de esa fecha, como ya quedó establecido anteriormente, el presidente empieza a tener eficacia legislativa y propositiva en el proceso legislativo, aunque, sin embargo, no utilizó personalmente sus poderes de voto. Esto significa que hubo un vacío de más de 30 años en materia de cultura, conocimiento y práctica legislativa de cómo proceder y procesar un voto presidencial a un decreto enviado por el Legislativo al Ejecutivo para su promulgación.

Debe recordarse que el voto no es una iniciativa de ley en positivo, sino que es un acto en negativo del proceso legislativo que tiende a detener o suspender la entrada en vigor de un proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo; y que, por lo tanto, entraña un diferendo entre poderes en esa materia y no supone el uso de las facultades de un iniciador en el proceso legislativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 constitucional; en consecuencia, un voto presidencial no puede ser turnado a comisiones como ocurre con todas las demás iniciativas de ley o comunicaciones que recibe alguna de las cámaras del Congreso. El voto presidencial sobre una ley debe turnarse a la Cámara donde se originó y ahí, en sesión de Pleno debe votarse sobre su procedencia o improcedencia. Si resulta reprobado debe turnarse a la Cámara revisora para los mismos efectos; y, si es aprobado, debe enviarse inmediatamente al Ejecutivo para su promulgación. Si el voto presidencial no logra ser reprobado por las dos terceras partes de los miembros presentes de alguna de las cámaras, entonces sí debe turnarse a comisiones. Por lo tanto, es absolutamente indebido el tratamiento dado por la actual legislatura al voto presidencial interpuesto el 16 de marzo de 2001 por el presidente Vicente Fox a la Ley sobre Desarrollo Rural.

En la interposición del recurso de voto por el presidente a las leyes o decretos del Congreso, ha quedado demostrado que dicho poder escasamente se ha ejercido y que, desde 1970, hasta el 2001 no se tiene noticias de que se haya vuelto a utilizar. Para que ese patrón de relaciones se hubiera dado en los términos aquí descritos, fue necesario que se cumplieran colateralmente al menos dos condiciones: 1) la introducción de la prohibición a la reelección legislativa continua; y 2) la intervención del presidente de la República en la designación de los candidatos a diputados y senadores de su partido, y en la vida interna del Congreso.

V. LA PROHIBICIÓN A LA REELECCIÓN LEGISLATIVA CONTINUA

Formado el Partido Nacional Revolucionario, la fórmula que encontraron para favorecer el desarrollo de la disciplina partidaria en los congresistas y modificar drásticamente la correlación de fuerzas entre el Ejecutivo y el Legislativo fue introducir el voto a la reelección de los legisladores.

La reelección legislativa continua anteriormente estuvo permitida en nuestro país. Entre 1857 y 1876 los niveles de reelección fueron relativamente bajos, oscilaron entre el 25% en un principio y el 44% hacia el final, llegando en los últimos años del porfiriato hasta un 90%. Posteriormente, por efecto de la Revolución y lo que ésta significó para la renovación de élites políticas, los niveles de reelección bajan a un 10% para llegar hasta poco más del 40% a partir de la época de 1930, poco antes de ser aprobada la modificación constitucional en esta materia.¹¹ De 1934-1997 han existido 5,370 diputaciones, que han sido ocupadas por 4,609 individuos de los que tan sólo 631 (13.7%) se reeligieron una o más veces.¹² “El hecho de que menos del 14% de los diputados de ese periodo se haya reelecto refleja un fracaso en la conformación de incentivos institucionales para fomentar carreras parlamentarias”. Además, de esos 631 diputados que se reeligieron, el 64% lo hicieron por distritos distintos al que inicialmente habían ocupado.¹³ Es decir, la prohibición a la reelección de los legisladores, por un lado ató a los congresistas al presidente, y por el otro generó la separación tajante entre los legisladores y electores y su obligación de rendirles cuentas. Durante ese periodo, en la LII Legislatura (1982-1985) el 86.6% de sus miembros se estrenaron como diputados; 9.4% había sido anteriormente diputado por una sola ocasión; y el 4.2% por dos o más. En la siguiente legislatura, las cifras son de 81, 16 y 3%, correspondientes, para pasar a 78.9, 19.5 y 1.6 en la LIV Legislatura (1988-1991), respectivamente.¹⁴ En la LVIII Legis-

¹¹ Dworak, Fernando F., y Hill, Benjamín, “La reelección legislativa en México, 1812-1933”, *Nexos*, junio de 1998.

¹² Esta situación contrasta con lo ocurrido en Estados Unidos, donde: “En los primeros años del presente siglo, los miembros de la Cámara de Representantes duraban alrededor de seis años en el puesto [tres periodos]; hacia finales de los años 60 duraban como promedio unos once años [casi seis periodos] mientras que en los senadores más de las tres cuartas partes habían pasado de su primer periodo ...con el correr de los años, el servicio en la legislatura nacional adquiere cada vez más un carácter de profesión... la excepción [a esta regla] han sido los senadores que buscan la presidencia y los miembros de la Cámara que aspiran al Senado o la gubernatura de su propio estado”, Watson, Richard A., *Democracia americana. Logros y perspectivas*, México, Noriega Editores, 1999, p. 334.

¹³ Hill, Benjamín y Dworak, Fernando F., “Un Congreso sin reelección legislativa: 1934-1997”, *Nexos*, agosto de 1998.

¹⁴ Nacif, Benito, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, *Política y gobierno*, México, núm. 1, CIDE, 1996, pp. 115-148.

latura (2000-2003), tan sólo veinte diputados fueron anteriormente diputados o senadores federales; y 29 senadores habían sido diputados federales; por lo que los porcentajes de reelección de legislador federal a legislador federal, son en la actualidad todavía más bajos.

Por lo anterior, puede decirse que la reforma de 1933 vino también a favorecer el diletantismo legislativo: menos de la cuarta parte de los pocos legisladores que se han reelecto dos o más veces han pertenecido a la misma comisión en sus periodos como diputados. Es por ello que “la interminable procesión de diputados y senadores que ha pasado por el Congreso desde 1934 representa un vistoso escaparate de notables ejemplos de desarraigado, inexperiencia y falta de compromiso con su base electoral”.¹⁵ En los tiempos de cambio político que se están experimentando en México y de modificación drásticas del tradicional rol que había tenido el presidente de la República con su partido otrora mayoritario absoluto en el Poder Legislativo, la prohibición a la reelección legislativa continua es un anacronismo que afecta los grados de independencia y de profesionalismo del Poder Legislativo y sus miembros; y hace de México el único país de América que no permite la reelección continua de sus congresistas.

En las actuales circunstancias del país, las ventajas si es que existieron que hubiera tenido la reforma de abril de 1933 han venido a generar al menos tres efectos negativos: a) se ha constituido en un poderoso mecanismo para evitar la formación de un número suficiente de políticos profesionales en partidos de oposición; b) ha anulado al menos hasta 1997 la eficacia legislativa de los diputados y ha mantenido bajos los niveles de eficacia propositiva que aún les caracterizan; y, c) ha propiciado la desvinculación e irresponsabilidad de los representantes populares para con los ciudadanos de sus distritos.

Puede decirse que los mismos legisladores están conscientes de esta situación; pero que, sin embargo, por tratarse de una reforma constitucional, no han podido llegar a los acuerdos necesarios los líderes congresionales y partidarios para realizar la modificación a la carta magna.

De acuerdo con una encuesta realizada entre 443 diputados de las cinco fracciones parlamentarias (de la LVII Legislatura), el 85% se pronunció por la reelección inmediata de los legisladores... fueron consultados 200 diputados

¹⁵ *Idem.*

del Partido Revolucionario Institucional (PRI), de los cuales 170 [85%] se pronunciaron en favor de la reelección inmediata de legisladores, 14 en contra y 16 se abstuvieron... Del PAN fueron sondeados 119 diputados, de los cuales 105 [88%] se pronunciaron a favor, 12 en contra y dos abstenciones, y de los 108 diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 87 estuvieron [81%] en favor y 21 en contra.¹⁶

Por todo lo anterior, puede decirse que son pocos los días de vida los que le quedan al voto a la reelección legislativa continua en nuestro país.

VI. INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE EN LA DESIGNACIÓN DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES Y LA VIDA INTERNA DEL CONGRESO

La intervención del Ejecutivo en la vida interna de las cámaras legislativas tuvo que ver con la designación del coordinador parlamentario de su partido y de los presidentes de las más importantes comisiones legislativas. “El presidente participa en quién va a ser el que se va a enlazar entre los representantes del grupo activo en el Congreso y el propio presidente. Entonces, casi siempre se busca una figura que sea coincidente con el presidente, y que tenga facilidad de comunicación con él mismo; es decir, que permita un emoción sincrética entre los poderes para realizar la función específica de armonizarlo también”.¹⁷ Pese a que López Portillo resalta la importancia de la comunicación que debe haber entre ambos poderes para “armonizarlos”, conviene precisar que, efectivamente, en cualquier democracia presidencial, el líder de la mayoría actúa como medio de comunicación entre la Cámara y el presidente. Por ejemplo, en los Estados Unidos “el líder de la mayoría no sólo comunica los deseos presidenciales a los senadores, sino que también informa al jefe del Ejecutivo de las actitudes de aquéllos”.¹⁸ En nuestro país, en realidad no existía comunicación entre líder congresional y presidente, sino sólo información: el presidente daba órdenes al coordinador parlamentario de su partido, quien sólo se limitaba a transmitirlas

¹⁶ *El Informador*, octubre 6 de 1999, p. 3.

¹⁷ Entrevista Hurtado/López Portillo en Hurtado *op. cit.*, nota 5.

¹⁸ Watson, 1989, p. 343.

(información entre emisor y receptor, sin posibilidad de retroalimentación).

Una vez definido el líder parlamentario, la definición de los presidentes de las principales comisiones se realizaba a través de la negociación y acuerdos con los secretarios del Poder Ejecutivo del área de la comisión respectiva. Miguel de la Madrid lo explica así:

No, yo más bien era consultado por los líderes de las Cámaras en cuanto a cuáles diputados, principalmente diputados pero también senadores estaban más capacitados para presidir las comisiones. Entonces, efectivamente, yo como secretario de Programación y Presupuesto opinaba sobre la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, pero no me metía para nada en las demás comisiones... para diputados, y con mi autorización, él [Salinas] promovió, por ejemplo, la diputación de Luis Donald Colosio en la elección intermedia con vistas a que él se hiciera cargo de la Comisión de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública... él sí me sugería a veces candidatos a diputados, sobre todo diputados, pues para que cuidaran los aspectos de relación con el Poder Ejecutivo en materia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero él nunca me sugirió candidaturas a gobernadores; a diputados, sí.¹⁹

Con el cambio partidario ocurrido en septiembre de 2000 en la titularidad del Poder Ejecutivo federal, evidentemente que estas relaciones cambiaron. Sin embargo, más allá de los efectos positivos que ello pudiera tener para la independencia y autonomía del Poder Legislativo, es de todos conocido que en la actualidad entre el partido del actual presidente de la República y éste no existe ni comunicación, ni información política, tanto de uno, como de otro lado. De lo anterior se deduce que el superar los viejos esquemas de instrucciones que el Ejecutivo daba a los legisladores sin restituir un mecanismo de comunicación política fluida y respetuosa entre el titular del Ejecutivo y los congresistas de su partido es a todas luces inconveniente para el proceso legislativo y para el país en lo general.

¹⁹ Entrevista Hurtado/De la Madrid, nota 17.

VII. ¿HACIA UN NUEVO ESQUEMA DE RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO?

El esquema de relaciones prevaleciente en México entre Ejecutivo y Legislativo hasta 1997, si bien ha provocado el sometimiento al primero del segundo, por otro lado fue fiel expresión de lo que Duverger denuncia “fuerza mayoritaria [que] es una atribución una autoridad de facto y no una autoridad de derecho que define un poder verdadero”,²⁰ que surge de una mayoría parlamentaria estable y disciplinada del partido del presidente de la República, comandado por él. El problema aquí es que en nuestro país la fuerza mayoritaria se constituía *ex ante* y no *ex post*. Es decir, aun antes de las elecciones constitucionales para integrar el Poder Legislativo, el presidente en turno ya intervenía en la definición de las candidaturas de su partido; y no una vez ocurridas las elecciones y definidos quiénes y cuántos entraban, el presidente trataba de lograr que los congresistas de su partido votaran en forma disciplinada y constituyeran una mayoría estable en el Congreso. De darse esto último y los consiguientes incrementos en los niveles de profesionalismo legislativo como producto de la eliminación del voto a la reelección continua de los diputados y senadores, posiblemente pudiéramos ver un nuevo esquema de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, que sin ser de sometimiento y subordinación, sea disciplinado, estable y responsable.

En el sistema presidencial mexicano puntos críticos en materia de relaciones Ejecutivo-Legislativo son los siguientes:

- 1) La ausencia de incentivos para la cooperación entre ambos poderes: al no existir la reelección legislativa continua, los legisladores verán poco carente de sentido el cooperar con el gobierno a cambio de recursos para la realización de obras o beneficios para el electorado de sus distritos. “Sobra, por lo demás, decir que sin reelección y con el amateurismo de nuestros congresistas y, por otro lado, con un Congreso potenciando su poder, estaremos inventando una fórmula nefasta, casi una garantía de descrédito de

²⁰ Duverger, Maurice, *O regime semipresidencialista*, São Paulo, Brazil, Editora Sumaré, 1993, p. II.

la democracia. Un Parlamento potenciado con parlamentarios *amateurs* no es precisamente una combinación ideal".²¹

- 2) La fragmentación del sistema de partidos: mientras mayor sea su número tanto electorales como parlamentarios mayor será la posibilidad de que el número de escaños del partido del Ejecutivo decrezca.
- 3) La distancia entre los programas de los partidos políticos y su grado de radicalización ideológica: mientras más distantes se encuentren en el espectro los representados en el Congreso, mayores dificultades existirán para que se pueda dar el acuerdo y la negociación tendiente a evitar el conflicto entre las dos ramas de gobierno. De esta manera, "una mayor distancia ideológica entre partidos puede dar lugar a mayores conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo".²²
- 4) La inexistencia de condiciones reales que permitan la negociación de apoyo legislativo a cambio de incremento en las partidas presupuestales a los gobiernos locales de los otros partidos distintos al Ejecutivo. Ésta situación se tornaría explosiva si se combina en ambos lados con dirigentes políticos fundamentalistas y poco dados al acuerdo y a la negociación. Finalmente, el quinto gran problema en muy buena medida fruto de todo lo anterior es el de la existencia de un gobierno dividido.

Aquí las posibilidades son tres:

- a) El Legislativo paraliza al Ejecutivo (no aprobándole sus propuestas ni sus iniciativas de ley).
- b) El Ejecutivo paraliza al Legislativo (interponiendo su recurso de veto); y,
- c) El Legislativo se paraliza a sí mismo (víctima de su propia incapacidad para resolver sus problemas internos).

En los sistemas presidenciales, las elecciones intermedias y el carácter fragmentado del sistema de partidos han obligado a la que se constituyan gobiernos de coalición con la finalidad de tratar de salir avante de los

²¹ Lujambio, Alonso, "Integración de la Cámara: la última y nos vamos", *Voz y voto*, noviembre de 1995, p. 16.

²² Mainwaring, 1996, p. 131.

impasses legislativos,²³ en estos países los gobiernos mayoritarios regularmente son de coalición, y no de un solo partido. Para alentar la cooperación entre ambos poderes, en algunos gobiernos presidenciales de este tipo se ha introducido la figura de jefe de Gabinete,²⁴ nombrado por el Ejecutivo con la aprobación de la Asamblea Legislativa y responsable ante ella.

De todo lo anterior, se derivan las siguientes propuestas tendientes a generar una mayor cooperación entre estos dos poderes, y una mejor relación entre ambos ante el proceso legislativo:

- 1) Valorarse la conveniencia de crear la figura de jefe de Gabinete y establecer en la ley la obligación de que, después de las elecciones, el presidente realice consultas con las fuerzas políticas representadas en el Congreso, a fin de explorar la posibilidad de establecer coaliciones legislativas y/o gubernamentales.²⁵
- 2) A su vez, para mejorar las relaciones entre las cámaras de Diputados y Senadores podría analizarse la viabilidad de crear una Comisión Interparlamentaria de Conciliación para superar los desacuerdos que en materia legislativa pudiera haber entre ellas, cuyas bondades serían mayores cuando exista una mayor y diferente fragmentación parlamentaria entre ellas.
- 3) Eliminar el veto a la reelección legislativa continua.
- 4) Reintroducir la renovación por mitad de la Cámara de Senadores y eliminar los senadores de representación proporcional.
- 5) Eliminar las elecciones intermedias y reducir el periodo presidencial a cuatro años con posibilidades de una reelección continua por una sola ocasión.

²³ Una excelente descripción de las diferentes tipologías y génesis de los gobiernos de coalición en América del Sur entre 1958 y 1995 lo es sin duda el trabajo de Deheza, Grace Ivana, “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, *El presidencialismo renovado*, Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (ed), Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

²⁴ Ésta es la denominación que tiene en Argentina; en Perú se denomina, “presidente del Consejo de Ministros; y en Venezuela, en su nueva Constitución, se creó un “vicepresidente Ejecutivo”, colaborador del presidente de la República en sus funciones de jefe de Gobierno.

²⁵ Si “un escenario parlamentario es difícilmente imaginable en México... Es necesario, por tanto, superar la vieja fórmula de separación entre Ejecutivo y Legislativo y encontrar una forma viable de colaboración entre ambos poderes”, Romero, 1996, p. 311.

- 6) Reformar la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público para establecer límites a los montos adicionales de financiamiento que el Ejecutivo puede ejercer sin informar de inmediato al Congreso, y para prever la intervención de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente en aquellos casos en que se requiera rebasar esos límites y sean de urgente necesidad para el país.
- 7) Restituir la responsabilidad política imputable al presidente de la República que existía en la Constitución de 1857 por violaciones expresas a la Constitución.
- 8) Precisar en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos el procedimiento específico que se debe seguir en materia de vetos presidenciales.
- 9) Establecer en la Constitución la responsabilidad política específica del presidente de la República por no publicar una ley aprobada por el Congreso.

A raíz de lo ocurrido el 2 de julio y de la toma de posición del primer presidente no priísta el 1o. de diciembre de 2000, algunas interrogantes surgen como obligadas: ¿seguirá siendo el Ejecutivo el principal iniciador de leyes, y el iniciador que mayor eficacia propositiva tenga en el proceso legislativo?; ¿continuará el presidente utilizando escasamente sus poderes de voto, y el Congreso procesándolos de manera indebida?; ¿persistirá la práctica de que en la definición de la presidencia de las comisiones intervenga el secretario del despacho de la administración pública que corresponda, cuando la presidencia de esa comisión corresponda al partido del presidente de la República? Y ¿por cuánto tiempo más continuará el voto a la reelección legislativa continua? Estas interrogantes sólo el tiempo las responderá. Sin embargo, en el cambio que haya en estas relaciones, la gran interrogante es si ahora se generará un auténtico equilibrio entre ambos poderes, o se pasará del anterior sometimiento del Legislativo al Ejecutivo a la subordinación de la presidencia ante el Congreso, tal y como ocurrió en el siglo XIX durante la época de vigencia de la Constitución de 1857. Al respecto, conviene recordar lo que decía don Emilio Rabasa: “En una nación latina, el terreno ganado por el Congreso no se recupera por el Ejecutivo, sino por una revolución o una dictadura”.²⁶ Ojalá no sea éste el caso.

²⁶ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990. p. 156.