

RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

Mireille Roccatti*

Sumario: I. Introducción, II. Características y evolución de los poderes Ejecutivo y Legislativo, III. Reformas político-electorales, IV. Sistema presidencial, V. Sistema de gobierno parlamentario, VI. Relaciones e interacción actual Ejecutivo y Legislativo, VII. Fuentes de consulta.

Resumen: reflexionar en torno a la gestión gubernamental, la transición democrática, la liberación económica y la política, así como el ajuste estructural y la democratización, político, económico y social. Al partir de un método histórico, podemos revisar las diversas transformaciones que se han dado en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

México necesita un acuerdo político para conducir la nueva gobernabilidad democrática que implique la distribución del poder, equilibrios y una pluralidad activa. A pesar de los importantes cambios que ha tenido nuestro país, faltan ajustes que son posibles de lograr mediante coaliciones de gobierno sólidas. Teniendo como resultado un sistema democrático consolidado y estable.

Palabras clave: Democracia, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Política, Reformas, Pacto por México, Constitución.

* Semblanza curricular: Licenciada en Derecho y doctora por la Universidad Autónoma del Estado de México. Fue presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 8 de enero de 1997 a 1999, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México de 1993 a 1996, Secretaria del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México. Ha impartido cátedra en diversas instituciones: Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Tecnológico de Monterrey de donde es profesora emérita y fue directora de la EGAP (escuela de política); asimismo, es profesora en la licenciatura y en el posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, en la especialidad de Derechos Humanos. Ha desempeñado también los cargos de Juez Municipal, Juez Penal de Primera Instancia y Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México. Actualmente ocupa el cargo de abogada general en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Es editorialista en Organización Editorial Mexicana y en la revista *Siempre*.

I. Introducción

El México del siglo XXI demanda transformaciones y requiere del talento e imaginación de todos nosotros para construir una patria más justa y libre, la podremos construir en la medida en que confrontemos y discutamos libremente.

En este nuevo siglo XXI, las naciones han sufrido un proceso de reconfiguración derivado del de globalización, que trajo consigo la supremacía del mercado sobre el Estado en buena parte del mundo. Actualmente algunos países están inmersos en una revisión de sus modelos de desarrollo económico y político, a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes con aprovechamientos sostenibles y formas de gobierno eficaces para el mundo actual.

El tema real de discusión sobre el Estado contemporáneo no es su tamaño, es el rol histórico del Estado, cuyo propósito fundamental es lograr, entre otras cosas, la seguridad jurídica, en función de las condiciones planteadas por la crisis económica y la democratización.

Es conveniente que reflexionemos en torno a la gestión gubernamental, la transición democrática, la liberación económica y la política, así como el ajuste estructural y la democratización, político, económico y social. El Estado debe transformarse en democrático-social.

Con la segunda alternancia se fincan nuevas esperanzas para lograr una justa conciliación que hoy vive México, entre el radicalismo del Estado liberal individualista inclinado al sistema económico que durante muchos años, por no decir siglos, no ha querido imponer, el sistema capitalista y por supuesto el radicalismo de un Estado centralista que demostró su inoperancia y quizá la solución sea un socialismo moderado preocupado por el bienestar de la sociedad.

En consecuencia procederé a esbozar de manera sintética las características y evolución de los poderes Ejecutivo y Legislativo en nuestro país y en paralelo compartiré algunas reflexiones sobre el presidencialismo y el parlamentarismo.

II. Características y evolución de los poderes Ejecutivo y Legislativo

En nuestro país, el sistema presidencialista se estableció desde el surgimiento del Estado mexicano, en la Constitución de 1824¹; sistema que sigue prevaleciendo hasta nuestros días.

En cuanto al Poder Legislativo, la Constitución de Cádiz de 1812, que se juró como norma fundamental y estuvo vigente en nuestro territorio, es el primer antecedente constitucional de la Cámara de Diputados.²

De esta constitución gaditana, “La Pepa”³, deriva la denominación de Cámara de Diputados; igualmente, la prohibición de reelección inmediata de los diputados; la inviolabilidad de sus opiniones; el quórum de reunión para validar la sesión; la existencia de la Diputación Permanente (hoy Comisión Permanente) y la de la Contaduría Mayor.

También estableció otras importantes facultades como fijar los gastos de la administración pública, examinar y aprobar las cuentas públicas y hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de despacho y demás empleados públicos.

Otro precedente es de 1813⁴, en que el Congreso de Chilpancingo (Supremo Congreso Mexicano) convocado por Morelos, que en 1814 expide el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como “Constitución de Apatzingán”, que nunca tuvo validez ni fue aplicada; no obstante, es un antecedente importante cuyo propósito fue crear un gobierno independiente, popular y representativo con división de poderes.

El ejercicio de la soberanía residía en la representación nacional radicada en dicho Supremo Congreso Mexicano, compuesto por diputados, uno por cada provincia, que duraría en el cargo dos años con la prohibición de reelegirse para un periodo inmediato.

Instituyó que la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía, “Por consiguiente, la

¹ Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, vigésimo quinta edición, México, Porrúa, 2008, p. 153.

² Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *Nueva Historia Mínima de México Ilustrada*, México, CólmeX, 2008, p. 257.

³ El curioso nombre con que se conoce a la primera constitución que ha tenido España en su historia tiene su origen en la fecha en que fue promulgada: el 19 de marzo de 1812, el Día del Padre y festividad de San José. Y es que la constitución, al ser un término femenino, y conocerse a quienes se llaman Jose como Pepe, pues finalmente el pueblo español decidió llamarla cariñosamente “La Pepa”.

⁴ Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 259.

soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución”. Su principal facultad era elegir a los miembros del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

Con la validez y aplicación de esta Constitución, hubiese operado en México un régimen de gobierno parlamentario.

La Constitución de 1824⁵ adoptó el modelo federal, la división de los poderes públicos y un sistema presidencial semejante al establecido en la Constitución Norteamericana de 1787 dio origen formal al Estado Mexicano e instituyó un Congreso General integrado por Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

Al titular del Ejecutivo le denominaba presidente de la Federación, a la conjunción de los poderes Legislativo, Ejecutivo y judicial lo denominó Supremo Poder de la Federación, tal y como se establece en la Constitución Política en vigor.

Para ser legislador era indispensable tener ocho mil pesos en bienes raíces o una industria que produjera mil pesos al año. También, para que un ministro de la Suprema Corte de Justicia o un Secretario de Despacho pudieran ser diputados, tendría que separarse de su encargo seis meses antes de la elección.

Una facultad exclusiva de la Cámara Baja era recibir todas las iniciativas. Los proyectos de ley o decreto de los diputados tendrían que presentarse en su respectiva Cámara; y las funciones de ésta, en su mayoría, también serían realizadas por el Senado.

La Constitución de 1836⁶, de índole centralista, también consideró el sistema de dos cámaras, con funciones análogas a las establecidas en la Constitución Federal de 1824; renovación cada dos años, una renta anual mayor a mil quinientos pesos, sus elecciones eran calificadas por el Senado y todas las iniciativas debían presentarse primero ante la Cámara de Diputados. Igualmente, en sus demás funciones intervenían ambas cámaras del Congreso. La Cámara de Diputados contó con una Comisión Inspectorá y una Contaduría Mayor.

⁵ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 153.

⁶ Moisés Lechuga, Patricia, (Coord.), *Nuestras Constituciones*, Sentimientos de la Nación-Museo Legislativo, México, 2000, p. 27.

En cambio, la Constitución Federal de 1857⁷, estableció un Congreso solamente integrado por la Cámara de Diputados, de ahí su denominación de “Congreso de la Unión”. En su artículo 51 señaló que “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea, que se denominará Congreso de la Unión”.

Esta ley fundamental de 1857 resulta históricamente trascendental, ya que la Constitución de 1917 se compone desde su origen por normas jurídicas bastante similares a las incluidas en aquella, la cual determinó, entre otras cosas, que el Congreso de la Unión se compondrá por representantes elegidos en su totalidad cada dos años; y que se nombraría un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil; ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; la remuneración de diputados se establecería por ley; tener 25 años cumplidos el día de la apertura de sesiones; no pertenecer al estado eclesiástico; ser vecino del estado o territorio que hace la elección, “la vecindad no se pierde por ausencia en desempeño del cargo público de elección popular”.

En México, a lo largo del siglo XIX, se presentaron recurrentes casos de dictadura y una permanente concentración del poder presidencial, como en las épocas de Santa Anna, en cierta medida con Benito Juárez, y más acusadamente con Porfirio Díaz; quienes gobernaron entre ellos 58 años de los primeros 90 del México Independiente y, en algunos casos, con marcadas modalidades autoritarias que después se imitaron para ejercer el poder presidencial inclusive en buena parte del siglo XX.

En la tradición política de nuestro país, siempre ha prevalecido la figura del presidente respecto a los otros dos poderes federales como un órgano de poder decisorio de carácter unitario que ostenta a la vez la calidad de jefe de Estado y de Gobierno.

La situación descrita obligó a que, en el texto constitucional de 1857, se procurase atenuar y, en contrapeso, se establecieron amplias funciones para el Poder Legislativo que, en un plano de supremacía, y dadas las condiciones de la época mencionadas se depositó solamente en una Asamblea, que denominó Congreso de la Unión.

⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, México, UNAM, III, 1997, p. 49.

Como lo refiere Don Daniel Cosío Villegas⁸ en su libro *Historia Moderna de México* “... la Constitución del 57 fue la obra maestra de la liberación del individuo frente al Estado; aquél tenía mucha libertad y éste poca autoridad, el poder Ejecutivo resultaba ineficaz: los constituyentes del 56, ofuscados con la calamidad inextinguible de la tiranía, dieron facultades limitadas al Ejecutivo y amplísimas al Legislativo; el debate y la censura de éste iban a ser magnifico, pero su acción débil y esporádica a causa de su carácter colegiado y deliberativo”.

En la actualidad existen artículos constitucionales que hacen referencia al “Congreso de la Unión” cuando en algunos casos lo preciso sería señalar a las cámaras de éste y, en otros, señalarlas por separado, en atención a sus respectivas facultades.

El régimen presidencialista se vio afectado con la promulgación de la Constitución Federal de 1857, pues creó un Poder Legislativo que significó una mayor hegemonía política del Congreso en relación con el titular del Ejecutivo, que prácticamente carente de veto y mermado en sus facultades constitucionales, era superado por el Congreso unicameral, al grado de que hasta podía omitir la consulta al presidente cuando así lo considerara necesario.

En 1874 el Senado fue reinstaurado y consecuentemente el sistema bicameral también, el cual prevalece actualmente.

Respecto de la Constitución del 17 se hace referencia a la División de Poderes⁹, en los términos siguientes: el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión. Y, señala además que, en ningún otro caso, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Expresa que el poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, no un Congreso de la Unión, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. Es de destacar, que la Carta Federal hace referencia, en primera

⁸ Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México*, sexta edición, México, Editorial Hermes, 1998, p. 18.

⁹ Fernández Santillán, José F., *La democracia como forma de gobierno*, Instituto Federal Electoral, Quinta Edición, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 3, 2003, p. 25.

instancia, y respecto a los Poderes de la Unión, al Poder Legislativo, lo que constituye una tradición constitucional en nuestro país.

En cuanto a la Cámara de Diputados, el texto original de la Constitución de 1917 determinó que ésta se integraría por diputados que durarían en su cargo dos años; y que éstos se elegían también conforme un determinado número de habitantes uno por cada veinte mil a sesenta mil; cuando un estado o territorio tuviese una población menor, le correspondía un diputado.

Respecto a las elecciones, sería la misma cámara quien las resolvería. Asimismo, por lo que corresponde a la Cámara de Senadores, el texto original señalaba que dicha cámara se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el distrito federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Igual que las constituciones anteriores, incluyó la no reelección inmediata de los legisladores. Facultaba a la cámara baja para conocer y resolver solicitudes de licencia de los diputados cuando quisieran desempeñar otra comisión o empleo en la Federación o los estados. Además, prescribió que los legisladores que sin causa justificada o sin permiso no concurriesen a las sesiones, no tendrían derecho a la dieta del día en que falten.

Las sesiones ordinarias serían a partir del primero de septiembre sin prolongarse más allá del día treinta y uno de diciembre de cada año, las Cámaras estarían reunidas durante cuatro meses al año, funcionando, los ocho restantes, la Comisión Permanente, que se integraba por 29 legisladores, 15 diputados y 14 senadores.

También, en su texto original, la Constitución de 1917 al tiempo en que estableció importantes facultades para el Ejecutivo, determinó importantes facultades de la Cámara de Diputados, con una nítida intención de propiciar un equilibrio en el ejercicio del poder público y, en específico, entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Entre otras, que la cámara se erigiría en Colegio Electoral para calificar la elección del presidente de la República, así como aprobar, o no, el presupuesto de egresos; hacer el reglamento interior de la cámara, y otras.

Por lo que corresponde a las reformas constitucionales que han recaído en materia de facultades legislativas, tenemos entre las principales, las siguientes:

En 1923¹⁰ se establece que el Ejecutivo no puede hacerle observaciones a la Cámara de Diputados cuando ésta declare que debe acusarse, por delitos oficiales, a alguno de los altos funcionarios de la Federación. Aquí encontramos un factor importante para propiciar los equilibrios en el ejercicio constitucional del poder público.

En 1928, las reformas constitucionales implicaron una limitación para la Cámara de Diputados, ya que sería el presidente de la República quien le presentaría peticiones de destitución de autoridades judiciales; y la cámara baja solamente las declararía justificadas o no. En ese mismo año se determina también el procedimiento para fincar responsabilidad por delitos comunes u oficiales a los altos funcionarios de la Federación, con la intervención del Senado.

En 1933 se publicaron otras reformas constitucionales que, debido al aumento del periodo en el cargo presidencial de cuatro a seis años, suscitaron también la ampliación, de dos a tres años para la duración de los diputados en el cargo; y seis para los senadores, reincorporando la prohibición de reelección inmediata de todos los legisladores para ocupar sucesivamente el mismo cargo.¹¹

En 1963 se estableció el sistema de diputados de partido¹², a partir de lo cual se inició un nuevo diseño institucional del poder Legislativo. El partido que obtuviese más del 2.5 por ciento de la votación total en el país tenía derecho a que se le acreditaran cinco, y uno más por cada medio por ciento más, hasta un límite de veinte diputados.

En 1977, siendo responsable de la política interna el entonces secretario de Gobernación, Don Jesús Reyes Heróles, se incorpora el sistema electoral mixto¹³ para la elección de diputados, 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. También

¹⁰ Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, p. 259 y 467.

¹¹ Valdés Zurita, Leonardo, *El estado del cambio político en México: De la transición a la consolidación de la democracia*, México, Congreso Internacional y XXII Nacional de Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Cuadernos del IFE, 2010, p. 5.

¹² Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, séptima edición, México, Editorial Constitucionalista, 2002, p. 54.

¹³ Patiño Camarena, Javier, *op. cit.*, p. 55.

se determinó que la Comisión Federal Electoral, órgano entonces dependiente del Ejecutivo, otorgaría las constancias a los legisladores. En este año se facultó a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública del año inmediato anterior.

En 1982 fue determinado el plazo que el Ejecutivo tiene para presentar las iniciativas de leyes de ingresos y proyectos de presupuestos ante la Cámara de Diputados. También se estableció que los legisladores, entre otros funcionarios públicos, pueden ser sometidos a juicio político y ser destituidos siendo el órgano de acusación la propia Cámara de Diputados.

La cual, por otra parte, conoce en exclusiva, mediante el procedimiento de declaración de procedencia de la responsabilidad penal de los servidores públicos. Respecto al presidente de la República, solamente podrá ser sujeto de responsabilidad penal, conociendo de ella primero la Cámara de Diputados y luego la de Senadores.

También en ese año, se reformó el artículo 127 constitucional, facultando en exclusiva a la cámara baja a determinar en el Presupuesto de Egresos de la Federación, las remuneraciones del presidente de la República, ministros de la Suprema Corte, diputados y senadores.

En 1986 se amplió el número de diputados y senadores electos por el sistema de representación proporcional, pasando de 100 a 200 en la Cámara de Diputados y, en la de Senadores, de un total de ciento 28; 32 de ellos se eligen según el principio de representación proporcional.¹⁴

III. Reformas político-electorales

En 1990¹⁵ fue creado el Instituto Federal Electoral como organismo responsable del proceso electoral. En 1993 desaparecen los colegios electorales que calificaban las elecciones de diputados y senadores, pasando dicha función al IFE.

En ese año también, a fin de evitar que alguno de los partidos políticos tuviera una mayoría calificada, se estableció que ninguno de éstos podía ocupar más de 315 escaños si

¹⁴ *Ibidem*, p. 60.

¹⁵ Valdés Zurita, Leonardo, *op.cit.*, p. 5.

obtuviese más del 60 por ciento de la votación ni más de trescientos si obtenía menos de ese porcentaje.

Otra importante reforma, se da en 1994¹⁶, cuando se establece que un 33 por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados o de la de Senadores podrá recurrir a la Suprema Corte para que ésta conozca de las acciones de inconstitucionalidad que se planteen en contra de leyes federales o del DF expedidas por el Congreso y que se consideren contrarias al texto constitucional.

En 1996¹⁷, en otra reforma constitucional; se determinó que el IFE se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales propuestos por los grupos parlamentarios y aprobados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente.

Además, que ningún partido político puede tener más de 300 diputados por ambos principios electorales, mayoría relativa y representación proporcional, ni puede tampoco tener una representación que exceda de ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, con excepción de aquel, que por sus triunfos uninominales, obtenga un porcentaje de asientos superior al de su votación nacional más el ocho por ciento.

También en ese año se suprimió la facultad legislativa, de cada cámara, de erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del presidente de la República. A partir de entonces, las facultades legislativas, se han restringido a la mera expedición del bando solemne, para dar a conocer en toda la República, la declaración de presidente electo resuelta y emitida por el Tribunal Electoral.

Es de éstas últimas reformas, en resumen, que deriva la posibilidad actual del establecimiento de acuerdos entre los partidos políticos (fracciones parlamentarias) para lograr una mayoría necesaria para por ejemplo aprobar una iniciativa de ley o decreto; aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación; y determinar la retribución que por ley corresponda a los empleados públicos de la Federación.

¹⁶ Patiño Camarena, Javier, *op.cit.*, p. 55.

¹⁷ *Manual Partidos Políticos*, Trife, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011, pp. 31 -35.

Asimismo, realizar el procedimiento de la declaración de procedencia de juicio político para exigir responsabilidad penal a los servidores públicos; acusar ante la Cámara de Senadores a un servidor público por responsabilidad política, y exigir responsabilidad penal al presidente de la República ante la Cámara de Senadores.

A partir de 1977¹⁸, año en que se da un punto de inflexión en el tema, comienza una serie de cambios constitucionales que abonaron a las posibilidades de desarrollar un esquema de mayor democracia. Se eliminaron restricciones para la formación de partidos, vigorizando a la oposición; se auspició el pluralismo; el principio de proporcionalidad permeó en la integración de los ayuntamientos y, en consecuencia, las fuerzas políticas divergentes han podido convivir en el ejercicio del poder.

También, otras reformas constitucionales que de manera sucesiva desde los años de 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996¹⁹, fueron depurando el sistema electoral hasta convertirlo en un actual sistema, autónomo del Gobierno, con instrumentos de garantía adecuados.

Se quitó el control de las elecciones al Ejecutivo y el Instituto Federal Electoral (IFE) sustituyó al Colegio Electoral.

Las presiones sociales expresadas por movilizaciones sociales de trabajadores, campesinos, estudiantes y clases medias, forzó al régimen a realizar reformas que abrieron el control de los procesos electorales. Habrá que recordar que el viejo sistema político organizaba, contaba los votos y arbitraba los conflictos derivados de las elecciones.

La ciudadanización del IFE produjo en un principio la confianza de que los votos contaban y se contaban. El tiempo y los vicios de la partidocracia lo han contaminado y pervertido; podría abundar en ello, sólo que no es el tema de este trabajo.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 28-30.

¹⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano, Análisis sobre su evolución y Funcionamiento Actual*, México, Porrúa, 2003, p. 68.

IV. Sistema presidencial

A continuación hare referencia al sistema presidencial o presidencialista, conjuntamente con la evolución histórica del Poder Ejecutivo, considerando la inserción constitucional de las atribuciones del Poder Legislativo anteriormente expuestas, ya que esa evolución denota el sistema político de controles y concesiones recíprocas, que operan en las estructuras del sistema, su influencia en el equilibrio de los poderes públicos, así como, en el equilibrio de sus funciones; y de la simetría en el ejercicio de éstas.

Las formas o regímenes de organización política o sistemas de gobierno, son varios, como el sistema presidencial, el parlamentario, el semipresidencial, el semiparlamentario, el régimen neopresidencial, entre otros.

Los dos primeros son los que prevalecen en los distintos países del orbe. Así como también conviene recordar las dos formas clásicas de Estado: república y monarquía, sin entrar a su estudio.

El tema relativo a las formas de gobierno ha sido ampliamente tratado por varios autores; entre otros juristas de los años cincuenta a sesenta del siglo anterior, como Maurice Duverger, Joseph LaPalombara y Paul Marie Gaudemet. De finales de los ochenta, Juan Linz y Arend Lijphart; y de los noventa, Shugart, Matthew, Soberg y Carey. Son posteriores a ellos, Néstor Pedro Sagües y Giovanni Sartori, entre otros.

Maurice Duverger afirmó que el sistema presidencial se caracteriza por el principio de la separación de poderes; la elección del presidente a través del sufragio universal; el nombramiento y la remoción de los ministros y porque todos éstos son políticamente responsables ante el parlamento.

Por su parte, LaPalombara consideró que en el sistema presidencial el presidente, quien es jefe de Estado y de Gobierno a la vez, es independiente del Poder Legislativo y, en consecuencia, no depende mayor ni continuamente de éste para existir o subsistir; que los poderes Legislativo y Ejecutivo son independientes: el primero no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del Ejecutivo, empero éste puede vetar los proyectos de leyes del Congreso

También señala, que el presidente tiene la facultad de realizar nombramientos, y que el Ejecutivo puede apelar directamente al pueblo mediante plebiscitos y referendos; además, que el Legislativo puede juzgar y remover al presidente; y que éste posee facultades para designar a los miembros del gabinete, para presentar iniciativas de ley y para preparar el presupuesto; y por último que, mediante sufragio, el pueblo elige al presidente, del que espera sea su líder.

Paul Marie Gaudemet refiere al sistema presidencial como aquél en el cual el presidente concentra la integridad de las competencias ejecutivas, siendo a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno; los jefes de departamentos ministeriales dependen solamente de la autoridad presidencial, por lo que se les denomina generalmente secretarios y no ministros; el principio de separación de poderes se encuentra rigurosamente aplicado; y, por último, el presidente no es políticamente responsable ante el congreso; sin embargo, tampoco puede disolverlo.

Por lo general, en un sistema presidencial se trata de realizar un claro deslinde entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, a fin de tener una mayor nitidez en el equilibrio de éstos y propiciar su estabilidad y adecuado funcionamiento.

Para Linz, las características del presidencialismo son en primer lugar la legitimidad democrática dual, ya que tanto el presidente como el congreso son electos por el pueblo y, en segundo lugar, la rigidez del sistema, porque ambos poderes son electos para un periodo fijo y la permanencia del Ejecutivo en el cargo es independiente de la voluntad del Legislativo, cuya existencia, a su vez, es independiente de la intención de presidente. Este autor afirma que las demás características e inconvenientes que presenta el sistema presidencial, derivan de las dos mencionadas.

Arend Lijphart, a esas dos características agrega una tercera: que el presidente constituye el Ejecutivo unipersonal; en cambio, el primer ministro y el gabinete configuran, en el régimen parlamentario, un Ejecutivo colegiado.

Shugart y Carey sostienen que el sistema de gobierno presidencial está caracterizado por la elección popular; son fijos los periodos del Ejecutivo y del Legislativo y la existencia de ambos es independiente de la voluntad política del otro; el Ejecutivo nombra y dirige la integración del gobierno; el presidente tiene constitucionalmente cierta intervención en el

procedimiento Legislativo, con su facultad de veto, mediante la cual se trata de asegurar que el programa por el que fue electo, lo pueda llevar a cabo.

Mario Serrafiero al respecto comenta que en el sistema de gobierno parlamentario la función legislativa la realiza fundamentalmente el gobierno, el cual se convierte en una especie de apéndice del parlamento y una especie de comisión legislativa y que la identidad política entre la mayoría parlamentaria y el gobierno dificulta las funciones de control parlamentario, viéndose las minorías reducidas a criticar, presentar quejas y exponer los defectos del gobierno.

Y, por el contrario, señala este tratadista, en el sistema presidencial el Congreso debe crear la ley como instrumento de gobierno; el Presidente debe ejecutarla; y el Poder Judicial controlar su constitucionalidad; además, la realización por parte del congreso, del control político-institucional al Ejecutivo, es propio del sistema presidencial.

V. Sistemas de gobierno parlamentario

En contraste, conviene bordar las características²⁰ distintivas del sistema de gobierno parlamentario:

Los miembros del gabinete (poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder Legislativo); el gabinete está integrado por los dirigentes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria; el poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno; este último conduce la administración y al mismo gobierno; en el gabinete existe una persona que tiene supremacía, a quien suele llamársele primer ministro.

²⁰ Berlín Valenzuela, Francisco (Coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1998, pp. 489-493.

Otras características del sistema parlamentario son, que el gabinete subsistirá, en tanto cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria; la administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.

Entre el parlamento y el gobierno existe un control mutuo, el primero, puede exigir responsabilidad política al segundo, sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad, además el parlamento puede negar un voto de confianza o dar uno de censura al gabinete que lo puede obligar hasta dimitir, pero, en contrapeso, el gobierno tiene la atribución de solicitar al jefe de Estado que disuelva el parlamento.

Por lo que corresponde a nuestro sistema presidencial, me referí anteriormente que la primera Constitución del México Independiente, la Federal de 1824, la que incluyó un esquema de soberanía republicana, novedoso entonces; los legisladores constituyentes tomaron como precedente²¹ tanto a la Constitución Norteamericana de 1787 como a la española de Cádiz de 1812; estableció las bases para el ejercicio constitucional del poder político, dividido en Ejecutivo Legislativo y Judicial.

Esta ley fundamental federal de 1824²², incorporó el establecimiento de la República Mexicana, representativa y popular, tal y como se sugirió en la Constitución de Apatzingán 10 años antes de decretarse.

El jurista mexicano Jorge Carpizo consideró que, desde entonces a la fecha, las diversas leyes fundamentales, tanto centralistas como federalistas, ratificaron la vigencia de un sistema presidencial que conforme a la norma, las reformas constitucionales y la costumbre, ha configurado un régimen con características propias enmarcadas dentro del sistema político mexicano.

Las tres constituciones federales de México 1824; 1857, y 1917 reflejan el sistema presidencialista instaurado en la primera de ellas, con algunas variaciones y adaptaciones en sus estructuras durante su evolución, con el paréntesis de influencia legislativa de la del 57.

²¹ Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, pp. 259 y 270.

²² Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2013, p. 247.

Los sistemas de gobierno prescritos por las Constituciones de 1824 y 1917, coinciden, ya que se aproximan en puntos básicos en relación al diseño de la estructura del Poder Ejecutivo.

Estas aproximaciones consisten en la existencia del veto como facultad del Ejecutivo; el Congreso dividido en dos cámaras; periodos ordinarios de sesiones del Congreso paralelas.

En cambio, como también ya señalamos, la Constitución de 1857²³ instauró un sistema de gobierno diferente al establecido en la de 1824, sus características fueron más bien opuestas a las antes mencionadas: Ejecutivo sin veto; congreso unicameral con dos periodos de sesiones; opcional para el Congreso responder a concesiones políticas solicitadas por el Ejecutivo.

En 1857 la Constitución colocó en el centro del poder al órgano Legislativo, hasta que las reformas de 1874 reinstauraron el Senado y regresaron la estructura teórica del poder, prevaleciente en nuestro país desde 1824 y reafirmada por el Constituyente de 1916-1917.

El principio de no reelección, producto del movimiento armado encabezado por Madero contra Díaz en 1910, y principal objeto de la última reforma hecha a la Constitución de 1857, insertada a su texto el 28 de noviembre de 1911²⁴, se convirtió en uno de los más importantes postulados políticos de nuestro sistema; ya que en torno a tal principio, ha descansado buena parte de las condiciones necesarias para la estabilidad del propio sistema político, en épocas y circunstancias diversas, pues se convirtió en una de las principales reglas de operación del sistema.

En la doctrina jurídica se sustenta que la Constitución de 1917 prescindió de algunas facultades que le confería la ley precedente al Congreso como enjuiciar al presidente; al tiempo en que amplió las del jefe de Estado y del Gobierno. También comenta que esta Constitución invistió al presidente como la suprema autoridad agraria, hidráulica, militar y sanitaria del país; lo cual constituyó una buena plataforma de poder para quien ocupara la presidencia.

²³ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 250-251.

²⁴ Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *op. cit.*, pp. 259 y 362.

Además, las reformas constitucionales de 1921 y 1928²⁵ le otorgaron al presidente el rango de primera autoridad nacional en materia educativa y laboral. Y más adelante, también se le confirió la función de máxima autoridad en materia financiera, electoral, de comunicaciones y transportes, y de la seguridad social, todo lo cual hizo aumentar la discrecionalidad presidencial para la toma de decisiones importantes en el ejercicio de sus funciones.

VI. Relaciones e interacción actual Ejecutivo y Legislativo

En los últimos lustros, el propio sistema de gobierno ha permitido ajustar controles constitucionales para contrarrestar esa discrecionalidad, pues desde entonces a la fecha se han establecido órganos constitucionales como algunos organismos públicos dotados de autonomía administrativa, cuyos titulares son propuestos por el presidente y ratificados por alguna de las cámaras del Congreso. En ciertos casos los que dan origen al nombramiento son los legisladores, como por ejemplo, los órganos electorales.

Lo anterior ha permitido que en el sistema político mexicano se haya configurado un esquema que funciona mediante ciertos mecanismos de entendimiento entre las fuerzas políticas. Así, por ejemplo, se realizan entre otras acciones, intercambios de designaciones para altos cargos, aprobación de partidas presupuestales y aprobación de disposiciones legislativas.

Esos mecanismos se diseñan para hacer factibles los acuerdos y negociaciones entre dichas fuerzas políticas, a fin de propiciar y determinar decisiones trascendentales en la vida estatal.

En la mayoría de los casos, su concreción depende del impulso y aval que al respecto brinde el presidente de la República, desde luego con el consenso del Congreso que, invariablemente, es indispensable, pues cuenta con esa valiosa atribución de reformar, perfeccionar y expedir leyes, con normas que regulen la adecuada organización y funcionamiento del gobierno.

²⁵ *Ibidem*, p. 464.

El equilibrio en el ejercicio del poder público, va dependiendo de la forma en que se ejercen las funciones por parte de los poderes federales.

Éstos, desde luego las deben realizar conforme se establece en el marco jurídico, es decir de conformidad a la ley; es por eso que en forma muy general hemos referido la evolución de las reformas constitucionales que han recaído en materia de atribuciones de ambos Poderes Federales, cuya relación aquí se analiza.

¿Cómo está ahora la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo?

Una de las respuestas puede ser que las funciones que tienen establecidas para su ejercicio, por ambos poderes, conforme al marco orgánico constitucional, se instituyeron de forma que hoy existe, derivada de la evolución descrita de sus atribuciones, existe la posibilidad de hacer valer ciertos controles institucionales y mecanismos de entendimiento, acuerdos y negociaciones viables, para la toma de decisiones y realización de las acciones de gobierno plenamente eficaces.

Hacer eficiente la función pública debe ser uno de los propósitos principales en la búsqueda del equilibrio entre los poderes federales; el Poder Ejecutivo con políticas públicas adecuadas y el Poder Legislativo con regulaciones normativas eficaces.

Revisando la numeralia de reformas a la Constitución el artículo 73, referido a las facultades del Congreso, es el que más reformas ha resentido, con un total de 66 modificaciones; en cambio, el artículo 89 referido a las facultades y obligaciones del presidente de la República, se ha modificado en 15 ocasiones.

El Pacto por México y la Reforma Política

Con el regreso del Partido Revolucionario Institucional al poder, en el 2012, al producirse la segunda alternancia y ante los posibles problemas de gobernabilidad que se veían en el horizonte se hizo necesario convocar a los líderes de los partidos políticos más importantes de México: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y

el Partido de la Revolución Democrática para llegar a un acuerdo sobre el rumbo que tomaría la Agenda Política Nacional.

Con los puntos coincidentes de las diversas visiones políticas se firmó lo que ahora conocemos como Pacto por México, que tiene como objetivo consensar acciones para culminar la transición política, orientándola hacia las metas de bienestar social, libertad personal y seguridad, buscando esencialmente el fortalecimiento del Estado y la democratización de la economía.

En estos acuerdos, el gobierno llevará a cabo un conjunto de acciones administrativas, mientras que las fuerzas políticas pactantes, impulsarán reformas legislativas, así como acciones políticas que amplíen la libertad y la gama de derechos exigibles y efectivos para todos los mexicanos.

Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática

Estos acuerdos tienen como objetivo impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático.

Algunos de los puntos pactados que coinciden con el tema de esta charla son:

- 1) Se crea la figura del jefe de gabinete, el cual va a ser propuesto por el presidente.
- 2) Se incorpora la moción de censura por parte del Congreso hacía el jefe de gabinete o de cualquier secretario de Estado.
- 3) Se propone la figura de la iniciativa razonada por parte del presidente, es decir, siempre que éste presente una iniciativa, tendrá que comparecer ante el Pleno de la Cámara de origen para explicar sus motivos y particularidades.

- 4) Se propone la aprobación del Legislativo para el Plan Nacional de Desarrollo para la Estrategia de Seguridad y la aprobación de todos los tratados internacionales en materia de seguridad.
- 5) Se propone eliminar la restricción constitucional a que los legisladores puedan reelegirse en periodos consecutivos de tal manera que un legislador, federal o local, sea suplente o no, pueda ocupar el cargo de manera continua hasta por un periodo de 12 años.
- 6) Toma de protesta del presidente el 15 de septiembre.
- 7) Reforma política del Distrito Federal

Esta iniciativa presenta un control interorgánico más estricto al que anteriormente se venía presentando en la Constitución. Este control, a pesar de buscar ser más estricto, permite que las facultades tanto del poder Ejecutivo como del Legislativo, se equilibren de manera tal que propicien una actividad más ágil del Estado.

Uno de los contrapesos que destaca en esta iniciativa, es la figura de la moción de censura al jefe de Gabinete y a los secretarios de Estado que puede realizar el Congreso. Este freno será una facultad muy especial para el Legislativo, pues la creación de la figura del jefe de gabinete, también quedará supeditada a las órdenes del Legislativo dentro las sesiones de control que se lleven a cabo, ya que en caso de que el Legislativo presente su moción de censura y no apruebe el voto de confianza del presidente, ésta será vinculante y dará lugar a un nuevo nombramiento.

Lo mismo aplica para los secretarios de Estado. En otros países, esta figura es muy importante para los parlamentarios, pues en algunos casos se les ha quitado el nombramiento a primeros ministros.

La figura de la reelección de los cargos de legislador federal y local también llega a ser un freno para el Ejecutivo, ya que la permanencia continua de diversos legisladores se

convierte en la permanencia de las políticas al interior del Congreso, las cuales pueden traducirse en un freno a las nuevas políticas que se puedan dar en un nuevo sexenio presidencial.

Otro de los puntos que se revisan en esta iniciativa es la aprobación por el Legislativo del Plan Nacional de Desarrollo y para la aprobación de todos los tratados internacionales en materia de seguridad. El problema que presenta este freno es que sólo se indica que el Ejecutivo presentará su Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación, pero no se ahonda respecto de la aprobación misma, por lo que deja poco clara esta función que tiene el legislador. Ahondar más en esta aprobación, podría llegar a convertir esta facultad del Legislativo plenamente en un freno para el Ejecutivo.

La iniciativa razonada, de igual manera, no puede ser considerada un freno, sino un acercamiento más directo del Ejecutivo con el Legislativo, aunque será un acercamiento indirecto, ya que con la nueva figura del jefe de gabinete, es factible que este último sea quien esté acudiendo al Congreso y no el presidente por motivos de la Agenda Nacional.

Así, en un régimen presidencialista las facultades del Congreso y del Ejecutivo, establecidas en la Constitución, limitan a cada uno e incluso al interior de cada uno existen candados que no permiten una acumulación de poder. Aunque, se puede resaltar que un poder puede tomar una actitud despótica, dejando a un lado la Constitución, y aun existiendo contrapesos, este no respete facultades e invada las atribuciones de los demás poderes.

La figura del presidente en nuestro país, de tiempo de atrás, ha ido cediendo en cuanto a su poder. Esta iniciativa más que alejar al Ejecutivo del Legislativo y darle a este último más funciones, trata de acercar más a estos poderes. Toda vez que se desprende, que más que límites, se establecen controles a las funciones del presidente. Esto es un beneficio para el país, ya que permite que las acciones y políticas de ambos poderes se puedan sincronizar y partir del mismo punto.

Hoy en día podemos constatar que cuando existe un debate político, se puede concretar coaliciones de gobierno, razón por la cual me permito hacer algunas reflexiones en torno a los acuerdos y a las coaliciones que se pueden realizar entre el titular del poder Ejecutivo y las fuerzas políticas partidistas más importantes de la nación.

La coalición y la gobernabilidad no pueden existir sin la democracia, ya que están ligados con el Estado de Derecho; con la estabilidad y la seguridad que le permita a la sociedad convivencia social armónica y legitimidad social con pleno cumplimiento a los derechos humanos. Todos estamos a favor de que nuestro país necesita un gobierno democrático con mejor gobernabilidad.

Hay quienes argumentan que en México han existido gobiernos de coalición desde hace ya algunos años, aunque no hayan tenido ese nombre. Señalan que algunos presidentes nombraron a diversos secretarios de Estado de otros partidos políticos. Esto se ha producido en los gobiernos de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, quienes han nombrado a funcionarios de alto nivel, pero de filiación política diferente.

Ante el fenómeno del gobierno dividido en el cual existe el peligro de paralizar el servicio público resulta indispensable la coalición. La participación de la figura del Poder Ejecutivo se ha modificado, podríamos afirmarlo a partir de 1988-1994, lo que se traduce en la limitación del ejercicio del poder y el surgimiento de un gobierno dividido.

El pluralismo y la ausencia de mayoría para el partido del presidente en turno en el Congreso de la Unión, lejos de significar un obstáculo para la aprobación de iniciativas, ha permitido la formación de coaliciones al interior del Congreso para lograr acuerdos en conjunto.

En los últimos tres sexenios, a partir del año 1997, cuando por primera vez en la historia el partido del presidente no obtuvo mayoría en el Congreso, se han expedido 69 decretos de reforma constitucional. En el sexenio que apenas comienza se han aprobado cuatro decretos de reforma constitucional, por lo que la tesis de que el presidente al no contar con mayoría en el Congreso, no puede llegar a acuerdos, ha pasado a ser solo un fetiche.

La aprobación de reformas depende mucho de qué partido se encuentra en el poder y cuenta con control del Congreso. En el momento que estamos viviendo existe una mayor participación legislativa de los partidos políticos por lo que es deseable que el pacto que acaban de firmar por primera ocasión en la historia de México entre el Ejecutivo y los tres

partidos mayoritarios logren destrabar los obstáculos que le permitan llevar a cabo las políticas que México requiere. Lo cual no significa que los acuerdos al inferir del pacto, sustituyan el debate legislativo.

En un régimen presidencial multipartidista como es el caso de México las coaliciones electorales son un instrumento eficaz de acceso al poder, las coaliciones legislativas facilitan la operación y gobernabilidad del sistema; no obstante, estas últimas, tienden a dificultarse más, entre más exacerbado se encuentra el multipartidismo en ese régimen.

Brevemente me referiré a los casos recientes de Italia y Bélgica, en el primero existen gobiernos de coalición que duran un suspiro y son altamente inestables y en el segundo, recién acaban de superar un periodo en que durante un año les fue imposible formar gobierno.

Por ello es conveniente impulsar la cultura de la negociación y coalición con el fin de asegurar la gobernabilidad y la democracia integral. Convendría reflexionar sobre establecer un sistema presidencial con matices parlamentarios en donde cohabiten los intereses del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, los Partidos Políticos y los factores reales de poder.

Hoy en día, la “peor” mezcla para la estabilidad de la democracia presidencial no es el multipartidismo puro y llano, sino el multipartidismo sin coaliciones parlamentarias. En un sistema presidencial, la fragmentación política es un gran problema, porque aumentan las posibilidades de una situación de bloqueos entre Ejecutivo y Legislativo.

En el análisis del sistema político constitucional mexicano, es necesario tomar en cuenta que a pesar de los importantes cambios que hemos comentado en nuestro país, todavía faltan ajustes que son posibles de lograr con coaliciones de gobierno sólidas. México requiere un sistema democrático consolidado y estable. El proceso necesita un acuerdo político para conducir la nueva gobernabilidad democrática que implique la distribución del poder, equilibrios y una pluralidad activa, para lo cual se exige la corresponsabilidad de todos los actores políticos.

México es un país presidencialista que opera bajo un gobierno dividido con un Congreso pluripartidista que no coincide plenamente con el titular del Poder Ejecutivo, y es muy probable que lo siga siendo en un futuro. Los gobiernos divididos no son una amenaza

para la democracia; por el contrario, son el resultado de la realidad política que vive nuestro país.

VII. Fuentes de consulta

Bibliográficas

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (Coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1998.

CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2013.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia Moderna de México*, sexta edición, México, Editorial Hermes, 1998.

ESCALANTE GONZALBO, Pablo, *et al.*, *Nueva historia mínima de México ilustrada*, México, CólmeX, 2008.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F., *La democracia como forma de gobierno*, quinta edición, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 3, 2003.

MOISÉN LECHUGA, Patricia, (Coord.), *Nuestras constituciones*, México, Sentimientos de la Nación-Museo Legislativo, 2000.

PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, séptima edición, México, Editorial Constitucionalista, 2002.

Manual Partidos Políticos, Trife, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, México, UNAM, IJ, 1997.

_____, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano, Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.

TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, vigésimo quinta edición, México, Porrúa, 2008.

VALDÉS ZURITA, Leonardo, *El estado del cambio político en México: De la transición a la Consolidación de la democracia*, México, Congreso Internacional y XXII Nacional de

Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Cuadernos del IFE, 2010.