

# Aspectos constitucionales en el sistema presidencial mexicano\*

Francisco J. Sandoval López\*\*

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema.* II. *Antecedentes del parlamentarismo.* III. *Sistema semipresidencial.* IV. *La tesis de Juan Linz.* V. *La propuesta de Giovanni Sartori.* VI. *Fórmula de Dieter Nohlen.* VII. *Ideas de Diego Valadés.* VIII. *Conclusión.*

## I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En años recientes se han dejado sentir preocupaciones en cuanto a la eficacia estructural del sistema presidencial. Se acusa al sistema presidencial de suponer un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo y como ejemplo se hace un recuento estadístico de los años sesenta y setenta, en donde fuera del caso de la Unión Americana, diversas democracias presidenciales fracasaron (particularmente en Latinoamérica), mientras que las del sistema parlamentario mantuvieron su estabilidad, por lo que, en consecuencia, podría inferirse que el sistema de gobierno algo tiene que ver con la estabilidad o inestabilidad de la democracia.

---

\* Versión escrita de la conferencia dictada el 20 de junio de 2006 en el Foro "Aspectos Constitucionales en el Sistema Presidencial y en el Sistema Parlamentario", celebrado en la sede central del Instituto de la Judicatura Federal.

\*\* Magistrado del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Las inquietudes van desde quienes se quejaban de un presidencialismo exacerbado y avasallante en virtud de las facultades metaconstitucionales, entendiendo por éstas aquellas que no estaban en la Constitución pero que *de facto* las ejercía el presidente en turno (como el nombramiento de gobernadores, senadores, sucesor presidencial, etc.), a las que alertan sobre los peligros de una presidencia que, desprovista de sus facultades metaconstitucionales, se reduce a un ejecutivo débil con poca capacidad de maniobra política que queda a merced de las decisiones del Congreso, y de manera especial por lo que hace a lo que se conoce como el *poder de la bolsa*, con lo que evidentemente puede ponerse en jaque la estrategia de gobierno que haya formulado el presidente para tratar de hacer frente a sus promesas de campaña.

En vista de los resultados, la discusión se polariza aún más. Cuando éstos son malos y producen una parálisis gubernamental, Congreso y presidente se culpan mutuamente alegando radicalidad en las posturas e intereses partidarios, o falta de oficio en el diálogo político. Cuando los resultados son buenos, cada uno trata de arrogarse los méritos de la consecuencia.

Empero, preguntan algunos: ¿Puede culparse al presidente o al Congreso o a los partidos políticos de semejante situación cuando se hayan inmersos en un esquema que premia el desencuentro y castiga la cooperación? Pareciera que el discurso incendiario, las acusaciones de ineptitud, la descalificación del oponente y las promesas de campaña, en ocasiones irresponsables, son la única forma de acceder al poder, con la paradójica consecuencia de que, ya en éste, se tiene que tratar de cogobernar con aquellos a quienes previamente se descalificó. Ante este panorama, ¿qué posibilidad de cooperación puede esperar el presidente? Peor aún cuando se enfrenta a asambleas fragmentadas, ingobernables y emocionales. Aceptando incluso, madurez y responsabilidad en el oficio político por parte de la oposición, no parece la mejor estrategia de partido asumir el costo político de la aplicación de estrategias impopulares por necesarias que fueran.

Entonces, ¿qué puede hacerse? En opinión de algunos, la solución es transitar a un sistema francamente parlamentario, mientras que otros abogan por parlamentarizar al sistema presidencial, esto es avanzar a un sistema semipresidencial.

Antes de abordar el estudio de las diversas propuestas que se han formulado al respecto, es pertinente aportar unos breves antecedentes sobre la evolución y consolidación de los sistemas parlamentario y semipresidencial.

## II. ANTECEDENTES DEL PARLAMENTARISMO

Comenzaremos por la *Conquista Normanda* en el año 1066 (Batalla de Hastings) llevada a cabo por Guillermo el Conquistador. El Conquistador introdujo el sistema feudal en la isla, pero con características propias que lo distinguieron del sistema continental. En principio repartió los bienes y tierras del vencido rey de Inglaterra Harold II (muerto en la batalla de Hastings) pero cuidó que no hubiera feudos demasiado grandes que pudieran rivalizar o enfrentar a la Corona.

El Conquistador y sus sucesores se percataron de que para *lograr la unidad* nacional, era necesario primero: la unificación judicial y del Derecho aplicable, lo cual debería alcanzarse a través de los jueces reales. Hasta ese momento, las controversias se resolvían de acuerdo a las costumbres de cada localidad. Así los tribunales reales debieron buscar lo que había de “común” en las costumbres de cada aldea, para ahí crear un derecho unificado, que en adelante sería aplicable en todo el país. Así surgió el *Common Law* o *La Comune Ley* como lo llamaron los normandos.

Después de la muerte de Ricardo Corazón de León (en las Cruzadas) llegó al poder Juan sin Tierra (habiendo asesinado primero a su sobrino Arturo de Bretaña). Juan sin Tierra era un tipo beligerante y para financiar sus campañas impuso excesivos tributos a sus súbditos, a quienes encarcelaba o multaba exageradamente si se resistían.

Molestos por la tiranía, los barones de Inglaterra organizaron un ejército y derrotaron al rey en Runnymede el 15 de junio de 1215. Juan sin Tierra fue obligado a firmar un compromiso de carácter personal en el cual aseguraba los derechos de la Iglesia de la baronía y la burguesía. Se prohibió la confiscación de bienes y la encarcelación o aprisionamiento de cualquier hombre libre sino mediante juicio seguido ante sus Pares o según *The Law of the Land*. A este documento redactado originalmente en latín se le conoce como la Carta Magna; pero lo más destacable de este documento, fue que a partir de ese momento, el rey no pudo exigir contribución

alguna sin el consentimiento del *King's Council* o Consejo del Rey, que estaba compuesto por barones, obispos, abades y caballeros. Esta convención daría origen al parlamento moderno.

La Carta sufrió varias modificaciones y no pocos intentos por desconocerla. En las Previsiones de Oxford (1258) se exigió convocar al Consejo tres veces al año. Enrique III suprimió los Estatutos de Oxford y nuevamente fue derrotado por los barones en 1264. Treinta años más tarde, el parlamento empezó a reunirse con regularidad, aunque en ocasiones se reunían por separado los eclesiásticos y los caballeros. Así en 1341 se separaron los caballeros y los burgueses de los pares o lores. Los primeros integraron la Cámara Baja o de los Comunes y los segundos la Cámara Alta o de los Lores. El vocablo *Parliament* se aplicó desde 1236 para designar esa reunión que tenía por objeto platicar o discutir.

Sin embargo, la historia del parlamentarismo inglés no concluye ahí. Tuvo que sortear varias disoluciones, allanamientos, decapitaciones (Carlos I), la Reforma Anglicana y hasta la revolución de Cromwell con la Proclamación de la República o *Commonwealth*. Restaurada la monarquía a la muerte de éste, es conveniente destacar un par de episodios interesantes. Debido a un conflicto religioso los Comunes negaron al duque de York, Jacobo II, la posibilidad de suceder en el trono a su hermano Carlos II, por lo que se integraron dos bandos: *tories* y *whigs*. Estos bandos darían origen al sistema de partidos. Jacobo II llegó al trono apoyado por los *tories*, se convirtió al catolicismo y trató de restablecer la religión católica en Gran Bretaña, pero el Parlamento votó la Ley de la Prueba según la cual debía negar la presencia de Cristo en la ostia sagrada. Como era contrario a sus creencias, huyó a Francia. El Parlamento decretó vacante el trono y los protestantes llamaron a Guillermo de Orange (entrecruzamiento de la historia holandesa e inglesa). Guillermo de Orange firma el *Bill of Rights* con lo que la monarquía deja de ser absoluta y adviene la monarquía constitucional.

Guillermo de Orange transformó el Consejo del Rey que era un órgano numeroso y torpe en un grupo más compacto denominado *cabinet* (gabinete), integrado con *whigs* de entre los comunes. Más tarde cuando los *tories* fueron mayoría en esta Cámara, formó el gabinete con ellos, estableciéndose así la práctica de formar al gabinete con miembros del partido mayoritario en la Cámara.

Bajo el reinado de Jorge I (1714-1727), primer rey de la casa de Hannover y a quien molestaba la lengua inglesa, se abandonó la función gubernamental al gabinete. Sucedió un hecho importante, su primer ministro, Robert Walpole, quien era jefe del partido liberal usurpó la función gubernativa al rey y la hizo propia del gabinete. Se mantuvo en dicho órgano controlando a sus colegas *whigs* por veinte años. Pudo independizar al gabinete debido a que consiguió el apoyo y confianza de los Comunes.

Así, en su evolución, el gabinete comprende tres claras etapas: en la primera depende del rey; en la segunda, del Parlamento; y en la tercera, del partido mayoritario. De aquí surgió el principio de la responsabilidad colectiva del gabinete ante el Parlamento. Queda, pues, así definida y separada la función del jefe de Estado (rey) y del jefe de Gobierno (primer ministro)

### III. SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL

El modelo semipresidencial más acabado puede observarse en la Constitución de la V República Francesa. Cansados de los excesos del parlamentarismo, los gállicos optaron por una forma de gobierno intermedia entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario, a la que André Hauriou ha denominado como presidencialismo alternativo. Según esta fórmula el modelo puede funcionar como un sistema casi presidencial o casi parlamentario, dependiendo del resultado de las votaciones. Así, cuando el partido político del candidato que alcanza la Presidencia de la República también obtiene la mayoría de los escaños en la Asamblea Nacional, el gobierno funciona como un sistema propiamente presidencial, pues el partido le reconoce liderazgo al presidente y es éste quien puede designar libremente al primer ministro. En cambio, cuando el partido del candidato que alcanza la Presidencia de la República no obtiene la mayoría de los escaños en la Asamblea Nacional, entonces el primer ministro es designado por el partido o coalición de partidos que representen a la mayoría de los escaños de la Asamblea Nacional y el gobierno funciona propiamente como un sistema parlamentario, en donde el presidente pertenece a un partido y el primer ministro y su gabinete pertenecen a otro.

Una vez hecha esta breve aproximación a los sistemas parlamentario y semipresidencial, toca ahora analizar las diversas objeciones que se han formulado al sistema presidencial.

#### IV. LA TESIS DE JUAN LINZ<sup>1</sup>

En la crítica de los sistemas presidenciales, un punto de referencia esencial son los estudios del politólogo Juan Linz, quien con refinada prudencia formula, entre otras, las siguientes objeciones:

- a) En el sistema presidencial existe una *legitimidad democrática dual* entre el presidente electo y los legisladores también electos popularmente. Cuando aquél no cuenta con mayoría en el Congreso, puede darse un enfrentamiento de poderes que los recursos procesales constitucionales difícilmente resolverán y que incluso puede llevar a una intervención del ejército como poder moderador.
- b) En el sistema presidencial, el ejecutivo es electo para un *período fijo*, sin posibilidad de introducir ajustes, según lo requieran los acontecimientos políticos, económicos o sociales. En cambio en el sistema parlamentario, ante dichos sucesos, el primer ministro puede solicitar un voto de confianza al poder legislativo y, si lo logra, fortalecerá su autoridad democrática, pero si no lo consigue habrá un cambio de gobierno, lo cual otorga flexibilidad a este sistema.
- c) En el sistema presidencial se efectúa un *juego de gánalo todo*, ya que el candidato victorioso integra de manera exclusiva el ejecutivo, en tanto que en el parlamentario, un primer ministro que no alcanza el 50% de los escaños *está compelido* a formar un *gobierno de coalición* o atenerse a un gobierno minoritario mientras éste pueda subsistir. El problema de la suma cero se ve agudizado en el sistema presidencial por el hecho de que ganadores y perdedores *están definidos* por el partido del mandato presidencial, lo que se traduce en una serie de años durante los cuales no hay esperanza de modificar *las alianzas*.

---

<sup>1</sup> *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, USA, The Johns Hopkins University Press, 1994.

- d) En el sistema presidencial la *responsabilidad y la obligación* de rendir cuentas de la *estabilidad y política* de gobierno *corresponden* únicamente al *ejecutivo*. Por ello, afirma este autor, es muy probable que los partidos de *oposición* se opongan, *critiquen* e incluso *fiscalicen* al *presidente* sin *otorgarle ningún apoyo* ni responder a sus iniciativas, mucho *menos a responsabilizarse de ellas*. Si los partidos apoyan medidas impopulares, *no reciben* ninguna *recompensa* y *en cambio* sí pueden *verse castigados electoralmente* por ello. Esta es una de las razones, por las que el presidente recurre a *políticas clientelares* para a través del reparto de beneficios, tratar de neutralizar a la oposición.
- e) En el sistema presidencial es *factible* que un *extraño* *acceda* al *podery* más si en ese país *no existe* un sistema de *partidos fuertes*. Estos candidatos inexpertos pueden surgir repentinamente y aprovechar el malestar y la frustración sociales, capitalizando la esperanza que se tiene de un Salvador. Visto de otro modo, las elecciones presidenciales revisten un carácter predominantemente individualista, casi plebiscitario, más que por un partido o una propuesta se vota por una persona. Lo anterior ocasiona que esta pueda alcanzar al inicio de su gestión un índice de *aprobación muy alto* en ocasiones del *70 al 80%*, lo que difícilmente acontece en un sistema parlamentario. Así, afirma O'Donnell, a los *presidentes* hoy se les aclama como *figuras providenciales* y mañana se les maldice como dioses caídos. Todas estas afirmaciones, Linz las apoya en abundantes casos de América Latina, con excepción de México, al que no considera un país democrático, o al menos no al momento de realizar el estudio.

Es natural que con tan demoledora crítica al sistema presidencial Linz se incline por los gobiernos parlamentarios.

Las principales críticas que se han formulado a la tesis de Juan Linz son las siguientes:

- a) Varios sistemas presidenciales en América Latina evidentemente han sido inestables, mientras que en Europa los sistemas parlamentarios en lo general han sido estables especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, pero atribuir inestabilidad o estabilidad a una democracia únicamente por la forma de gobierno po-

- dría resultar aventurado, porque en *América Latina la inestabilidad responde esencialmente a problemas graves de desigualdad social, pobreza, falta de educación, explosión demográfica y otros factores, que no hacen justa la comparación entre ambos continentes.*
- b) Que en América Latina las experiencias de parlamentarismo también han fracasado, como en el caso de Chile (1891-1925).
  - c) En los sistemas presidenciales no necesariamente se da un juego de “gánalo todo” pues puede acontecer que el Congreso quede dominado por otro partido distinto del presidente. Adicionalmente, en los sistemas federales los partidos derrotados a nivel nacional, pueden ganar gobernaturas, diputaciones locales y municipios, por lo que se reduce el resentimiento y frustración ante la derrota por la Presidencia y se debilita la actitud antisistema.
  - d) El principio de no reelección presidencial puede ser un elemento estabilizador, como en el caso de México.

## V. LA PROPUESTA DE GIOVANNI SARTORI<sup>2</sup>

Giovanni Sartori parte de la premisa de que los sistemas presidenciales no han funcionado bien y salvo el caso de los Estados Unidos de América han funcionado mal, porque han perecido ante golpes de Estado y otras calamidades, así como porque no pueden manejar crisis importantes.

Sin embargo, el distinguido profesor de la Universidad de Columbia no comparte la tesis de Juan Linz, porque en su concepto la democracia parlamentaria no funciona si no existen partidos adaptados al parlamentarismo, es decir, partidos coercitivos y disciplinarios. Se basa pues en la teoría de que la viabilidad del *sistema parlamentario* se sustenta en la disciplina de los partidos, mientras que la viabilidad del *sistema presidencial* se apoya en la indisciplina de los partidos.

A principios de los años noventa, Sartori propuso un sistema de *presidencialismo alternativo o intermitente* que aconseja para Latinoamérica y especialmente para México.

---

<sup>2</sup> *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Se trataba de un “sistema de dos motores” que no se encienden simultáneamente sino, eventualmente, en forma sucesiva. El sistema comienza como parlamentario; si funciona bien, continúa como tal pero si no, se apaga “el motor parlamentario” y se prende el presidencial.

Lo esencial es tener una zanahoria que recompense el buen desempeño y un garrote que sancione la mala conducta.

El problema de esta propuesta radicó, en opinión de algunos, en que el parlamento estaría dispuesto a tolerar a un gobierno débil en lugar de enfrentar a un presidente fuerte. El presidente sería cortejado por miembros del Congreso ante la posibilidad de tomar el poder, lo que daría una fuerte *influencia desequilibradora*. En lugar de conseguir alternativamente las ventajas del sistema parlamentario y presidencial, lo que se lograría sería la alternancia de sus defectos: *debilidad y dureza*.

En años muy recientes y en vista de los cambios alcanzados por México a comienzos de este nuevo siglo, el maestro de Columbia moderó su propuesta y sugirió sólo unas modificaciones sustentadas no sobre la lógica de igualar porcentajes de votación con porcentajes de representación proporcional, sino sobre la idea de buscar gobernabilidad consolidando mayorías coherentes y estables. Asimismo, aconsejó abolir la no reelección del Congreso federal y fortalecer las facultades presidenciales con instrumentos como el veto parcial, el *referéndum* y bloqueos legislativos.

## VI. FÓRMULA DE DIETER NOHLEN

La propuesta esencial de Dieter Nohlen para adecuar los sistemas presidenciales especialmente los latinoamericanos, consiste en desconcentrar las funciones del presidente de la República en la figura del primer ministro, aunque sea por delegación presidencial.

## VII. IDEAS DE DIEGO VALADÉS<sup>3</sup>

En adición a las ideas de Dieter Nohlen, Diego Valadés propone, para el caso mexicano la reelección de legisladores; que el congreso ratifique el

---

<sup>3</sup> *El gobierno de gabinete*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.

nombramiento de altos funcionarios a través de la Cámara de Senadores; crear la figura de jefe de Gabinete sometiendo a su aprobación al Congreso, y aplazar o posponer la introducción de otros mecanismos como el voto de confianza o de censura.

## VIII. CONCLUSIÓN

Debo comenzar por advertir, que durante las últimas tres décadas el *pensamiento que guió la corriente* de opinión de los constitucionalistas mexicanos, se inclinó por acotar las facultades de un presidente que se consideraba avasallante y omnipresente. Como lo relata Javier Hurtado, a últimas fechas se ha generado la irreflexiva idea de que toda reforma, para ser considerada “democrática”, obligadamente debe pasar por el debilitamiento sistemático de los poderes del presidente. Efectivamente, durante estas décadas, nos dimos a la tarea de *corregir los defectos institucionales* que generaban la hipertrofia de facultades presidenciales. *Un buen ejemplo* de ello es la creación del Instituto Federal Electoral y su respectivo Tribunal Electoral, así como la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un tribunal de constitucionalidad y árbitro de las controversias interinstitucionales. Asimismo, nos esforzamos por establecer mecanismos que favorecieran la fragmentación de la hegemonía unipartidista y con ello la alternancia política, pero descuidamos las advertencias de Mainwaring y Shugart,<sup>4</sup> respecto a los riesgos de una alta fragmentación en el sistema de partidos y las dificultades que enfrenta el ejecutivo en un entorno de esta naturaleza, para constituir coaliciones de gobierno.

Así, hoy nos encontramos, con sorpresa para algunos, frente a un sistema presidencial que *desprovisto* de sus facultades *metaconstitucionales*, se muestra como un ejecutivo débil con poca capacidad de interlocución y a merced de asambleas fragmentadas y emocionales. El propio Sartori se sorprende de cómo después de una presidencia casi imperial hemos transitado a una Presidencia en donde el ejecutivo reducido y acotado, ya no cuenta ni con una agenda segura en el extranjero.

---

<sup>4</sup> *Presidentialism and Democracy in Latin America*, USA, Cambridge University Press, 1997, pp. 394 y siguientes.

He escuchado con atención (y preocupación) en días recientes, diversas declaraciones de altos funcionarios y adelantados políticos, en el sentido de que el sistema presidencial ha quedado agotado, rebasado por la dinámica de la modernidad y de la globalización, que la obsolescencia de un esquema diseñado para la hegemonía de un partido único no tiene ya cabida en el devenir democrático de nuestro país. Las posturas así, coinciden en proponer golpes de timón y reorientar la forma de gobierno hacia sistemas semiparlamentarios o semipresidenciales, que cuenten con un jefe de Gabinete que permita desconcentrar las funciones del ejecutivo federal.

En principio, quiero llamar la atención en que gran parte de estos comentarios se fundamentan en las tesis de Dieter Nohlen y Diego Valadés, pero hay que poner especial cuidado en que la propuesta de dichos autores es de un presidencialismo con tintes parlamentarios y no exactamente de un sistema semipresidencial o semiparlamentario.

La diferencia, a mi entender, se encuentra en la forma de conformación del gabinete, pues en el sistema semipresidencial o semiparlamentario el primer ministro, jefe de Gobierno o jefe de Gabinete, es designado por el parlamento con o sin la coincidencia del presidente de la República, quien, en su calidad de jefe de Estado, no tiene otra opción más que extender el nombramiento respectivo. En cambio, lo que dichos autores opinan, particularmente Diego Valadés, es que el jefe de Gabinete sea designado por el presidente de la República y sometido a la aprobación o ratificación de alguna de las cámaras del Congreso. Esto no es un bizantinismo, pues la consecuencia es que en el primer caso el gobierno lo ejerce el parlamento, mientras que en el segundo caso (la propuesta de Valadés) el gobierno continúa en manos del ejecutivo. La trascendencia de esta diferencia es harto importante, pues en el sistema semipresidencial el parlamento es corresponsable de las decisiones del primer ministro y su gabinete y, por lo tanto, está obligado a prestarle su apoyo para alcanzar las metas que se haya fijado la estrategia de gobierno, mientras que en el esquema propuesto por Valadés, como él mismo lo reconoce, la ratificación no compromete a quien la otorga ni a quien la recibe; aclara dicho académico que lo que sí genera es una atmósfera de cooperación, de lo que no estoy completamente convencido y para dar un ejemplo de por qué *guardo reservas al respecto*, cito el caso del *procurador general de la República*, que a pesar de ser ratificado por el Senado de la República, no parece haber hecho del abogado general de la

nación un interlocutor capaz de moderar los enfrentamientos entre el Congreso y el ejecutivo. No es que me pronuncie en contra del gobierno de gabinete, pero en todo caso sería preferible que el jefe de Gabinete, como lo denominan, fuera a propuesta de la Cámara de Senadores y con la aprobación del Presidente de la República.

Recientemente tuve la oportunidad de intercambiar impresiones con el senador Jesús Ortega en un foro organizado por la comisión del Distrito Federal del Senado de la República. El senador Ortega coincidió con al importancia de establecer la figura del jefe de Gabinete, pero con al intervención de la Cámara de Diputados. Cuando le hice notar que la Cámara de Senadores era la única que no había dado muestras de padecer esos embates de asambleísmo pandilleril que tanto dificultan el diálogo y la negociación, respondió que también estaba en contra de esos abusos y excesos y que estaría dispuesto a considerar la posibilidad de que fuera la Cámara de Senadores quien aprobara la designación del jefe de Gabinete; que, sin embargo, él había propuesto a la Cámara de Diputados por considerar que ahí residía la *soberanía del pueblo*. Dado el formato del foro, en el que no había posibilidad de réplica, no pude traer a la memoria los comentarios del inolvidable maestro Herrera y Lasso, sobre la soberanía de la que muchos diputados se han arrogado la exclusividad, pero que desde luego no puedo omitir en este estudio:

Fundamentalmente, no hay diferencia entre el “Vuestra Majestad” con que nuestros primeros diputados se dirigían al Congreso y el “Vuestra Soberanía” que los diputados de hoy gustan de prodigar a su asamblea. A la luz de estos antecedentes, no es de extrañar que aun dentro de la Constitución de 57, en la cual los tres poderes son iguales y coextensos, ni a la Corte ni al Ejecutivo se les haya ocurrido atribuirse, en esta forma protocolaria, la soberanía de que tan orgullosos se han ostentado siempre nuestros legisladores: no en balde se tiene historia.<sup>5</sup>

Me parece responsable informar, en cualquier caso, que aunque la figura de jefe de Gabinete puede ayudar, no deben sobredimensionarse las ex-

---

<sup>5</sup> Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, primera parte, México, Jus, p. 19.

pectativas al respecto; mientras no se otorgue al Congreso la facultad de designar y remover libremente al jefe de Gabinete, siempre existirá la posibilidad, por el desgaste mismo que supone el ejercicio del gobierno, que éste deje de contar con el apoyo de los parlamentarios. Claro está, que esa posibilidad de poder remover al jefe de Gabinete, tendría que limitarse a una o dos ocasiones por cada mandato presidencial, a fin de no introducir anarquía o inestabilidad en el cargo.

Ahora, si lo que preocupa es la parálisis gubernamental en la que eventualmente pudiera caer el ejecutivo, entonces creo que lo que adicionalmente debe hacerse es fortalecer las facultades constitucionales del presidente de la República y dotarlo, si no con todas, por lo menos con algunas de las herramientas con que cuentan la mayoría de los presidentes democráticos contemporáneos.

Ciertamente, no soy partidario de un presidencialismo débil que paralice a la República o peor aún, que la aproxime a la ingobernabilidad.

En mi opinión, no es diluyendo la autoridad del presidente como se van a conseguir mejores resultados, sino por el contrario toca ahora reforzar sus facultades constitucionales, y subrayo constitucionales, para distinguir las de las metaconstitucionales que tanto desprestigio acarrearón al régimen presidencial mexicano.

Esencialmente propondría un par de reformas que me parece podrían ayudar a destrabar los auténticos nudos gordianos en que se traducen las posturas ideológicas al interior del Congreso de la Unión.

En primer lugar, creo conveniente abordar el problema referente a lo que se ha denominado como el *poder de la bolsa*.

Hace un par de años, escuché con atención la propuesta de reconducción presupuestal que formuló el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, constitucionalista de altos vuelos. Creo sin embargo, que este sistema de reconducción presupuestal no resuelve con eficiencia los retos que imponen a la República los constantes vaivenes de los indicadores macroeconómicos. Baste para ello mencionar, que gran parte del presupuesto se formula con relación al pronóstico del precio del barril de petróleo. El errático comportamiento de este indicador, advierte sobre las dificultades que podría enfrentar el gobierno si tan sólo se tuviera por aprobado el presupuesto de un año anterior.

En Francia, el problema se ha afrontado en forma diferente. Ahí se concede al parlamento un breve término para la discusión y aprobación del presupuesto (que aquí no tendría que ser tan breve). Si los congresistas no llegan a un acuerdo, al día siguiente de que venza el término, el presupuesto entra en vigor por ordenanza presidencial.

En el caso de México, me parece que esta medida favorecería una atmósfera de negociación más cómoda para el presidente en el caso de asambleas divididas, y desalentaría los protagonismos partidistas y boicots de la oposición.<sup>6</sup>

En segundo lugar, si lo anterior no se considera suficiente y a condición de que se instituyera primeramente la figura del gabinete o consejo de ministros, podría introducirse la figura del *voto bloqueado*. Esta institución es oriunda del sistema francés y funciona de la siguiente manera: cuando alguna iniciativa es considerada esencial para la propuesta de gobierno y se advierte un clima desfavorable en el Congreso para su aceptación, se somete a votación ante el consejo de ministros y si se aprueba, se convierte en ley. Esto *libera* a los *legisladores* de tener que aprobar iniciativas *impopulares* y asumir el costo político de ellas. Como esta figura podría generar *abuso* por parte del ejecutivo, tendrían que establecerse candados que redujeran su aplicación a situaciones de crisis o coyunturales, a juicio de un tercero imparcial como podría ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Estoy consciente de que la situación actual no genera un clima favorable de aceptación para esta tesis posiblemente radical, pero hay que darse cuenta a tiempo, de que nuestro sistema presidencial no cuenta con mecanismos o recursos procesales constitucionales suficientes y eficientes para afrontar situaciones de crisis. Invito a la reflexión y para ello quiero traer a la memoria aquel difícil episodio que se suscitó en diciembre de 1994, cuando el entonces presidente de la República, para hacer frente a la crisis económica que le había estallado en las manos, tuvo que aplicar una política restrictiva con medidas tan impopulares como el aumento del

---

<sup>6</sup> Sobre este punto, Carlos Sempé Minvielle propone varias e interesantes medidas para neutralizar la prolongación abusiva de los debates legislativos en su obra intitulada *Técnica legislativa y desregulación*, México, Porrúa, 2000.

IVA del 10 al 15%. Afortunadamente, en ese momento el presidente contaba con mayoría en el Congreso y pudo sacar adelante su paquete de reformas, pero habría que imaginar cuál hubiera sido el resultado en un entorno político como el actual y el que se avisor, en donde las proyecciones hacen suponer que no habrá mayorías absolutas de ningún partido en los próximos 20 años.

*No debe escandalizar* esta propuesta, porque de alguna manera ya se encuentra recogida en el artículo 29 constitucional y lo que sugiero es únicamente regularla de una manera más eficiente y sin que tenga que llegarse al extremo de suspender las garantías en todo el territorio nacional, para que el ejecutivo pueda asumir facultades extraordinarias. Amén de que es evidente que en un clima de enfrentamiento, el Congreso no daría su aprobación para que el presidente contara con facultades extraordinarias, para hacer frente a una crisis económica. Por el contrario, la lógica dice que se le abandonaría para capitalizar los nefastos resultados en el siguiente periodo electoral. De aquí que tal facultad, en todo caso, tendría que ser aprobada por una entidad ajena a la confrontación entre el presidente y el Congreso, con autoridad moral e institucional suficiente, e independiente de cualquier tipo de intereses político electorales, como en el caso ya lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También coincido en que es necesario establecer la reelección de legisladores.

Es verdad y conozco bien, que se guardan reservas por cuanto al sistema de reelección, particularmente de esos cuartos oscuros y llenos de humo en donde las cúpulas partidistas escogen a los contendientes triunfadores, a través de métodos no siempre transparentes. Sin embargo, aquí creo que podría implementarse un sistema de elecciones primarias, a fin de salvar esas dificultades.

En el sistema de elecciones primarias, que no debe confundirse con la segunda ronda electoral, quienes aspiran y consideran tener méritos suficientes hacen una autopromoción para contender por un determinado distrito electoral. Este sistema filtra las inquietudes de los aspirantes de un mismo partido a los distintos distritos electorales.

Con respecto a la segunda ronda electoral, recientemente propuesta por la licenciada Beatriz Paredes, guardo cierta reserva y aún no termino por convencerme. Es cierto que ese sistema permite superar profundas

crisis ideológicas como sucedió hace unos años en Francia, donde en la primera ronda electoral un partido de corte neonazista obtuvo mayor votación que la izquierda socialista. En la segunda ronda electoral, se impuso la lógica del voto útil y los adeptos de la izquierda, muy a su pesar, tuvieron que votar por la derecha (Jaques Chirac) a fin de no llevar un nazi a la presidencia de la República.

No obstante ello, la segunda ronda electoral puede generar en el candidato vencedor la ficciosa suposición de que cuenta con una legitimidad mayoritaria y el apoyo masivo de la población.

Existen otros tipos de facultades con las que suelen contar los poderes ejecutivos, pero en el caso de México convendría meditar o posponer su adopción. Algunas de ellas son el *referéndum* y el plebiscito. En principio, es verdad que a través del *referéndum* y el plebiscito se puede consultar directamente a la población sobre la adopción de determinada medida, obviando con ello el debate parlamentario. Sin embargo, estas herramientas también suelen ser objeto de abuso por parte del ejecutivo para evadir constantemente la autoridad del Congreso, peor aún cuando por su deficiente regulación favorecen la manipulación del resultado por parte de aquél.

Para concluir, estoy consciente de que muchos piensan que los defectos del sistema presidencial pueden atemperarse con una buena dosis de talento y oficio político. Pero en todo caso, no es conveniente abandonar el destino de la República a la poca o mucha experiencia política que pudiera tener cada presidente de la República. De aquí que sea a través del desarrollo de las instituciones y de su fortalecimiento, la única forma de garantizar el beneficio colectivo.