



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

El Poder Ejecutivo y su relación con el Poder
Legislativo en México. El caso de la LVIII
Legislatura.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA. OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA

P R E S E N T A:

JOSAFAT CORTEZ SALINAS

ASESOR: Dr. David Pantoja Morán



MÉXICO, D.F.

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi Madre por todo su amor y esfuerzo de estos años

DEDICATORIA

*A mi **Mamá** por la fortaleza, valentía y amor que me permitieron superar las adversidades. Este trabajo es tuyo.*

*A mi **Abuelita Inés** por haber estado siempre conmigo y cobijarme con su amor y ternura. Sin tí esto no hubiera sido posible*

*A mi **Abuelito Ramón** por su amor silencioso y su presencia fuerte en los momentos difíciles.*

*A mis prim@s **Montserrat, Julieta, Xitlaling, Magali, Ivan, Javier** y a mi familia*

*A **Gonzalo** por su interés y apoyo para concluir este proceso.*

*A **Gabriel y Nuria**, por los anhelos, las risas, las esperanzas, las angustias y el reconocimiento mutuo. Gracias por estar siempre cerca de mí.*

*A **Gerardo, Marco y Luis**, por las tardes interminables y las noches cortas.*

*A **Lalo** por su oído atento y su generosa ayuda. A **Miguel, Álvaro, Itzel, Jack**, por los buenos momentos juntos.*

*A **Tatiana** por haberme acompañado en este proceso, por llenarme de luz con su prudencia, sensatez y amor. Gracias por el maravilloso tiempo que estuvimos juntos*

AGRADECIMIENTOS

*Al **Dr. David Pantoja**, pilar fundamental en la elaboración de este trabajo. Por su respetuosa asesoría en la construcción de mis ideas y por su valiosa guía en el saber de la historia y el derecho. Por su prudencia toda.*

*A mis sinodales **Rosa María Mirón, Alberto Enríquez, Carlos Sevilla y Karla Valverde** por sus comentarios y sugerencias para mejorar este trabajo.*

*A la **Dra Jacqueline Peschard** por sus importantes enseñanzas, su invaluable apoyo y confianza para finalizar este proceso.*

*Al **Dr. Francisco Reveles** por enseñarme la disciplina y la constancia en el trabajo de investigación.*

*A la **Universidad Nacional Autónoma de México** por haberme formado desde el bachillerato y permitirme crecer.*

A los miembros del Seminario: Procesos Políticos y Procesos electorales por darme el espacio de reflexión necesario para consolidar las ideas asentadas en esta tesis.

La única respuesta que puede darse es que como todas las precauciones de carácter externo han resultado inadecuadas, el defecto debe suplirse ideando la estructura interior de gobierno de tal modo que sean sus distintas partes constituyentes, por sus relaciones mutuas, los medios de conservarse unas a otras en su sitio.

Madison, El Federalista.

La opinión común ha culpado a los hombres del gobierno de no haber cumplido las leyes por mandar sin trabas, o ha declarado al pueblo incapaz de tomar participación en la vida pública y en la acción democrática; pero nunca ha examinado si los gobiernos han podido cumplir las leyes, ni si el pueblo consciente (porque lo inconsciente no es pueblo), ha tenido posibilidad de intervenir en el funcionamiento de las instituciones. El fundamento de tal proceder ha sido siempre el mismo: dar por verdad la sabiduría de la Constitución y su inocencia en nuestros males; más aun considerarla como una víctima cuando tal vez sea autor principal

Emilio Rabasa, La Constitución y la Dictadura,

Mientras más veces sea objeto de liberación una medida y mayor la diversidad de situaciones de las personas encargadas de estudiarla, menor será el peligro de los errores que resultan de la falta de reflexión o de esos pasos falsos a que impulsa el contagio de alguna pasión o interés común

Madison, El Federalista,

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO 1	
EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN LA TEORÍA POLÍTICA	
1.1 Orígenes del Sistema Presidencial.....	13
1.1.2. Estados Unidos y la conformación de su sistema.....	17
1.1.3. Evolución del Sistema Presidencial Norteamericano.....	22
1.2. El Sistema Presidencial y la crítica.....	28
1.3 Perspectivas del Sistema Presidencial.....	32
CAPÍTULO 2	
LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO	
2.1 La Constitución de 1824.....	36
2.1.1 El Federalismo Mexicano.....	38
2.1.2 El Soberanismo del Congreso.....	40
2.1.3 El diseño del Poder Ejecutivo.....	42
2.2 Las Siete Leyes de 1836.....	45
2.2.1 La búsqueda del equilibrio de Poderes: El Supremo Poder Conservador.....	46
2.3 La Constitución de 1857.....	49
2.3.1. La Supremacía del Congreso y el Poder Ejecutivo.....	53
2.4 El Porfirismo y los Poderes de la Unión.....	56
CAPÍTULO 3	
EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO Y SU EVOLUCIÓN	
3.1 La Constitución de 1917 y la Construcción del Sistema Presidencial.....	62
3.2. La Edificación del presidencialismo.....	67
3.2.1. Calles y la formación del PNR.....	70
3.2.2. La prohibición de la reelección inmediata de legisladores.....	72
3.2.3. La disolución de los partidos locales.....	74
3.2.4. Cárdenas y la centralización del poder: el inicio del presidencialismo.....	75
3.2.5. El presidencialismo y el partido de masas (PRM).....	78
3.3 El presidencialismo, la estabilidad política y la economía.....	78

3.4 El fin del presidencialismo.....	80
3.4.1 Las reformas electorales y el sistema de partidos.....	81
3.4.2 Los nuevos límites al Poder Ejecutivo.....	85
3.4.3 El gobierno sin mayoría en 1997: la reactivación del Poder Legislativo.....	87

CAPITULO 4
EI PODER EJECUTIVO Y SU RELACIÓN CON EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO. EL CASO DE LA LVIII LEGISLATURA.

4.1 La Conformación de la LVIII Legislatura y la agenda del Presidente Fox.....	93
4.2 El Poder Ejecutivo y sus iniciativas en el Poder Legislativo.....	97
4.2.1 Características de las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo durante la LVIII Legislatura.....	100
4.2.2 El Poder Ejecutivo frente a los Partidos Políticos en el Poder Legislativo.....	106
4.2.3 El Poder Ejecutivo y el tratamiento de las iniciativas en las comisiones presididas por los partidos de oposición en la Cámara de Diputados.....	113
4.3. El gobierno frente a la oposición parlamentaria en el proceso legislativo.....	122
4.4. El Poder Ejecutivo frente a la LVIII Legislatura.....	127
4.5 El Presidente Vicente Fox y su facultad de Veto frente a la LVIII Legislatura.....	145
4.6. La estrategia del Poder Ejecutivo para despejar su agenda parlamentaria.....	152

CAPITULO 5
EI PODER LEGISLATIVO COMO ÓRGANO DE CONTROL

5.1 Las facultades del Poder Legislativo y su ejercicio durante la LVIII Legislatura.....	158
5.2 El control constitucional y político del Poder Legislativo.....	161
5.3. El Legislativo controlando al Ejecutivo por medio de Controversias Constitucionales durante la LVIII Legislatura.....	167
5.3.1 El decreto energético y la Controversia Constitucional.....	169
5.3.2. La modificación del presupuesto de Egresos. El segundo decreto y la segunda Controversia Constitucional.....	174
5.4 Las reformas estructurales en la definición de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.....	177
CONSIDERACIONES FINALES.....	185
BIBLIOGRAFÍA.....	192

INTRODUCCIÓN

La democracia mexicana ha padecido en los últimos años la dificultad de configurar consensos al interior de los órganos del Estado en la toma de decisiones. La transición mexicana propició la pluralidad y la fragmentación del poder político en todo el país, en parte porque desde 1988 la hegemonía política del PRI se había desgastado. El sistema de partidos se transformó y se configuró un sistema multipartidista con tres grandes fuerzas a la cabeza. Los partidos de oposición poco a poco han accedido a los puestos de poder, en un principio en el Congreso de la Unión para continuar en los espacios locales como en municipios, legislaturas locales y gubernaturas.

Desde 1997, las instituciones políticas en el ámbito federal empezaron una relación bajo una lógica distinta, en donde tuvo lugar un gobierno sin mayoría. Ernesto Zedillo durante la LVII Legislatura no tuvo mayoría en la Cámara de Diputados, aunque la mantuvo en el Senado. En el año 2000 se suscitó un viraje, el Poder Ejecutivo no contó con mayoría en ninguna de las cámaras, aunado que en el Senado se enfrentó al PRI como partido mayoritario. Frente a esta situación el régimen y el sistema político mexicano se redefinieron asumiendo nuevas particularidades.

El cambio más profundo se plasmó en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El peso de la toma de decisiones políticas recae en ambas instancias, lo que exigió de una cooperación del sistema presidencial. En este sentido, el objetivo de este trabajo es explicar el papel del Poder Ejecutivo en su relación con el Poder Legislativo en México durante la LVIII Legislatura, toda vez que representó en su historia un momento central para redefinir el papel de sus actores.

Comprender la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo exige preguntarse ¿Cómo ha sido la relación entre los presidentes y los congresos en la historia de México? Y ¿Qué ha caracterizado esa relación?

Como antecedente, se puede advertir que las instituciones políticas del régimen mexicano se encuentran enraizadas en una tradición histórica y jurídica, mismas que son producto de procesos históricos a partir de su constitución como Estado independiente. Por esta razón se considera que el análisis del sistema presidencial mexicano debe colocar la mirada en las rupturas y continuidades de nuestro derecho constitucional. En esta consideración, es necesario volver a los orígenes de las instituciones políticas para comprender la evolución y el desempeño de los órganos del Estado mexicano.

La revisión de la historia constitucional permite reconocer dos grandes preocupaciones en cuanto a la relación de los poderes, la primera de ellas es la que concierne a la división de poderes para evitar su abuso por parte de cualquier órgano; la segunda, permite reconocer la búsqueda de una relación armoniosa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Aun así, desde el México independiente hasta finales del siglo XX, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo estuvo marcada por el conflicto y la tensión.

La ingeniería constitucional del siglo XIX se caracterizó por los errores y los defectos en el diseño de la relación de poderes, situación que generó diversos problemas e inestabilidad en el régimen mexicano. Así, el Poder Legislativo en el siglo XIX fue considerado como la institución más representativa y más fuerte, frente a un Poder Ejecutivo que simbolizaba la tiranía y el abuso, a consecuencia de la primera experiencia política con Agustín de Iturbide. Un ejemplo de esta percepción fueron las Constituciones de 1824 y 1857.

En el siglo XX, la Constitución de 1917 se construyó con dos influencias documentales muy claras, a saber: la *Circular de la Ley de Convocatoria* de 1867, obra de Juárez y Lerdo de Tejada y el libro de Emilio Rabasa intitulado *La Constitución y la dictadura* de

1912. En ambas referencias se podía advertir la debilidad del Ejecutivo frente al Legislativo y sus consecuencias políticas. En el siglo XX, la situación se tornó diferente, ahora, en la relación de poderes el Poder Ejecutivo ocuparía un lugar predominante, anulando de nueva cuenta la división de poderes. En este contexto el Presidente se hizo acompañar de un partido hegemónico con el que gobernó al país por más de sesenta años. Esta conjugación dio lugar al presidencialismo, el cual permitía al Estado mexicano tomar decisiones políticas y económicas sin mucho problema, por lo que el centro de cambio estuvo en la función del Presidente.

La presidencia de Vicente Fox –como un gobierno de la alternancia-, encarnó un Poder Ejecutivo que se enfrentó a la dispersión del poder político y a una oposición con espacios de poder en el ámbito y federal. Esta nueva colocación entre los Poderes de la Unión motivó las siguientes preguntas de investigación ¿Cuál fue el papel del Poder Ejecutivo durante la LVIII Legislatura en su relación con el Poder Legislativo? ¿El Presidente ha dejado de ser una pieza fundamental en el proceso legislativo? ¿El Presidente despejó su agenda de gobierno? ¿Cuál fue la estrategia del Poder Ejecutivo? ¿Cómo se relacionó el Presidente con el Congreso? ¿Cuál fue el papel del Congreso durante la LVIII Legislatura?

En este trabajo se encontró la respuesta en el hecho de que el Poder Ejecutivo durante la LVIII Legislatura fue un motor legislativo, una pieza predominante en el proceso de creación de ley por encima de los partidos políticos.

La presente tesis, se haya dividida en 5 capítulos, a través de los cuales se pretende explicar la relación del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo desde su naturaleza, sus orígenes y su evolución, para finalmente arribar a la LVIII Legislatura y a la relación de Vicente Fox con el Poder Legislativo como un agente del cambio.

Con este objetivo, en el primer capítulo se revisa la naturaleza del sistema presidencial en los Estados Unidos, en tanto que en este país surgió el diseño institucional que se exportó a toda América Latina. El repaso permite entender los orígenes y los motivos de la creación del modelo presidencial, así como los pesos y los contrapesos que son la

esencia del diseño institucional de dicho sistema. En esta medida, se pone énfasis en la crítica al sistema presidencial y a las perspectivas de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

En el segundo capítulo se aborda la historia constitucional del siglo XIX, precisando que la ingeniería constitucional en la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo ha sido una de los grandes motivos de inestabilidad en México. Así se indica que el Poder Legislativo ha sido una institución con mucho poder en nuestra historia, hasta el punto de prevalecer sobre el Poder Ejecutivo en los textos constitucionales del periodo. La Constitución de 1824 y sus orígenes en la tradición gaditana de 1812 y en Francia en 1789-1791, conforman ese antecedente. Mientras que el texto de 1836, sobre todo con la figura del Supremo Poder Conservador establece un intento por poner un dique a las instituciones políticas y recupera la necesidad del equilibrio entre poderes. Asimismo, se hace alusión a la Constitución de 1857 y las facultades del Congreso en su relación con el Presidente, para concluir brevemente con los Poderes de la Unión durante el porfirismo.

En el capítulo 3 se señala la conformación del sistema presidencial en la Constitución de 1917 y los conflictos posteriores en el país en la década de los veinte y mediados de los treinta, periodo en el que se advierte el proceso de construcción del presidencialismo con la creación del PNR, la prohibición de la reelección inmediata de legisladores y la desaparición de los partidos locales. Explicación que se engendra para precisar que el presidencialismo mexicano surgió en el periodo de Cárdenas al desligarse de Calles, y tomar en sus manos el control del partido y del gobierno. Desde esta perspectiva, se recorren brevemente las reformas políticas que modificaron el régimen constituido en el gobierno cardenista, así como las características que posibilitaron la evaporación del presidencialismo en el régimen mexicano. En este capítulo se describe la evolución del Poder Legislativo en sus leyes orgánicas y en su reglamento interior para darle cabida a los partidos de oposición.

En el penúltimo capítulo se desarrolla la relación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo en la LVIII Legislatura, con el propósito de analizar la relación de poderes desde dos abordajes: el cualitativo y el cuantitativo. Desde la primera perspectiva se destacan algunas de las iniciativas más importantes que le aprobaron al Presidente y se precisan cuáles se dejaron en la congeladora, así como sus implicaciones. También se pone énfasis en la estrategia seguida por el Presidente Fox para despejar su agenda de gobierno. En el estudio cuantitativo se desglosa el proceso de creación de ley a partir de las iniciativas presentadas, dictaminadas y aprobadas. Ambas dimensiones del análisis se conjugan en una comparación entre el Poder Ejecutivo con los partidos políticos durante la LVIII Legislatura, que permite reconocer cómo se trataron las iniciativas en las comisiones presididas por el PRI, PAN, y PRD. También se divide el trabajo legislativo en la dicotomía gobierno-oposición, con el fin de demostrar la fuerza del Presidente. Para ello, se analizan los vetos que llevó a cabo el ejecutivo durante la LVIII Legislatura. Finalmente, se compara toda la LVIII Legislatura (cámara por cámara) en su relación con el Poder Ejecutivo y los partidos políticos.

Por último se estudia el Poder Legislativo como órgano de control del Poder Ejecutivo y del gobierno en el régimen mexicano, señalando sus atribuciones constitucionales y las formas en que ejerció las mismas durante la LVIII Legislatura. El análisis se anuda con dos Controversias Constitucionales que el Congreso entabló contra el Presidente y que la Suprema Corte de Justicia dictaminó a favor del primero. La investigación concluye con un breve recorrido sobre las reformas estructurales y su relación con los órganos de decisión del Estado mexicano.

CAPÍTULO 1

EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN LA TEORÍA POLÍTICA

1.1 Orígenes del Sistema Presidencial

El objetivo del presente capítulo es explicar brevemente la naturaleza y la historia del sistema presidencial en los Estados Unidos. En este país surgió el sistema de gobierno de pesos y contrapesos que fue importado por la mayor parte de los países de América Latina. En este sentido, interesa reconocer qué motivó a crear un sistema presidencial; cuáles eran sus preocupaciones y cómo ha funcionado. Se busca identificar en qué consisten las críticas y las perspectivas del modelo presidencial en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en América Latina.

El origen del sistema presidencial se encuentra en el debate constitucional de 1787 para la aprobación de la Constitución política de los Estados Unidos de Norteamérica. Al lograr la independencia de Inglaterra las trece colonias quedaron unidas por una Confederación muy débil. Habían conducido la guerra siguiendo sus intereses particulares y no fue sino hasta 1781 que ratificaron un pacto conocido con el nombre de: “Artículos de Confederación”. En este pacto se definían a sí mismas como una “liga de amistad” (Art. 3) No había Poder Ejecutivo ni Judicial, sólo existía un Poder Legislativo que sesionaba una vez al año para decidir cuestiones elementales de un Estado (guerra, relaciones exteriores, defensa, moneda)¹.

Las 13 colonias necesitaban unidad, un gobierno que les diera fortaleza hacia el exterior, estabilidad y seguridad al interior. Así, se reunieron en Filadelfia 55 representantes de las colonias con el fin de revisar los artículos de la Confederación y realizarle algunos cambios. El mandato era limitado pero ellos lo ampliaron para

¹ Toinet, Marie France, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, FCE, 1994, p. 28.

construir una nueva Constitución, que daría origen a la conformación de los Estados Unidos de Norteamérica.

En los debates para la aprobación de la Constitución de los Estados Unidos, la tiranía y la concentración de autoridad, eran consideradas poco propias para la nueva estructura de gobierno. Los padres fundadores desconfiaban de todos los poderes ya que habían padecido las decisiones del Parlamento en Londres, cuyas leyes habían provocado la guerra de independencia. No veían con buenos ojos un Poder Ejecutivo porque los gobernadores coloniales, representantes del rey y el mismo Jorge III habían dejado estragos amargos. Tampoco confiaban en las legislaturas de los estados a raíz de las leyes consideradas demagógicas tomadas durante el periodo confederado².

Para los constituyentes norteamericanos, el primer objetivo de su diseño institucional fue propiciar la unión de las trece colonias bajo un mecanismo de gobierno que evitará la tiranía y la concentración de poder. Entonces fragmentaron la autoridad política con una división horizontal de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y una división vertical: Estado federal, estados federados y colectividades locales. Estos últimos son los que dieron origen a la unión, crearon un poder central por encima de ellos con tres poderes como órganos del Estado. Hamilton diseñó el pacto federal y lo concibió de la siguiente forma:

La completa consolidación de los Estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que se les dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el plan de la convención tiende solamente a conseguir una consolidación o unión parcial, los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento³.

² Hauriou, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, España, Ariel, 1980, p. 504.

³ Hamilton, Madison, J Jay, *El Federalista*, México, FCE, 2001, núm. XXXII, p. 127.

El segundo fin de la Constitución de los Estados Unidos fue diseñar un arreglo institucional para limitar el ejercicio del poder. ¿Cómo se logra éste objetivo? Para entender la naturaleza del sistema presidencial es necesario revisar el debate para la aprobación de la Constitución de 1787, entre Federalistas y Antifederalistas. Bernard Manin precisa una distinción entre la teoría funcional de poderes y el principio de frenos y contrapesos⁴. Los Antifederalistas estaban a favor de una división de poderes funcional, consideraban que ningún órgano debía ejercer más de una de las tres funciones. Es decir, “un órgano, una función”. La división de poderes propuesta por los Antifederalistas sostiene: “1) el gobierno debe estar dividido en tres ramas desempeñando las funciones legislativa, ejecutiva y judicial; 2) es necesario limitar cada ámbito en el ejercicio de su función propia y no permitirle intervenir sobre las funciones de otros ámbitos; 3) los tres órganos deben estar compuestos de miembros diferentes”⁵.

La propuesta de los Antifederalistas reconocía al Congreso con la función superior. El Poder Legislativo era visto como la institución más representativa por encima del Presidente y más responsable que los jueces. Veían la relación entre los poderes del Estado propuesta por los federalistas confusa y generadora de conflictos. Los Antifederalistas estaban a favor de un texto más sencillo, que fuera entendible para la población, pero ponían el énfasis en fronteras claras y definidas entre los poderes del Estado⁶. No consideraban conveniente la intervención entre poderes. Sin embargo, en el debate no precisaron cómo hacer respetar las fronteras funcionales y sus propuestas fueron superadas por los federalistas.

Madison y los federalistas diseñaron un sistema institucional basado en la lectura de Montesquieu. En *El Federalista* explicaron los frenos y contrapesos de la nueva estructura de gobierno. Madison debate y critica la propuesta de los Antifederalistas de

⁴ Manin en su artículo sigue los estudios de M.J.C. Vile y de H Storing sobre el pensamiento Anti-federalista. Manin, Bernard, “Frontières, Freins et Contrepoids. La Séparation Des Pouvoirs Dans le Débat Constitutionnel Américain de 1787”, en: *Revue Francaise de Science Politique*, Volume 44, núm. 2, Abril 1994, p. 260.

⁵ *Ibid*, p. 260.

⁶ *Ibidem*.

fronteras funcionales, Apunta que en un modelo de fronteras funcionales, el Poder Legislativo puede abusar del poder porque cuenta con los recursos políticos, jurídicos y financieros. Mientras que los otros dos poderes no pueden frenarlo al no contar con las herramientas necesarias para evitar el abuso de poder. Por lo que se insistió que las fronteras claras dentro de una división funcional no son suficientes para impedir el abuso de poder. Madison afirmó lo siguiente: “la sola determinación en un pergamino de los límites constitucionales de los varios departamentos no es suficiente salvaguardia contra las usurpaciones que conducen a la concentración tiránica de todos los poderes gubernamentales en las mismas manos”⁷.

Los federalistas determinaron los rasgos principales del sistema presidencial. En primer lugar, lo caracterizaron por un sistema de regulación endógena del poder, que funciona como un regulador interno, donde los mismos poderes se regulan así mismos por una autoridad situada en el mismo nivel constitucional, es decir: [...] la seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás”⁸.

En segundo lugar, para evitar la concentración de poderes, se dotó a cada órgano del gobierno de herramientas constitucionales propias y los motivos necesarios para frenar a los demás órganos de gobierno. Para los Federalistas el abuso de poder se podría dar por los tres órganos de poder. En este sentido Madison retoma la frase de Montesquieu que decía que “el poder frene al poder” por su celebre idea que dice “la ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición”⁹. Es decir, ninguna institución podría dominar, cada poder tendría las herramientas necesarias para contrarrestar al otro. El sistema presidencial se conformó por órganos distintos que

⁷ Hamilton, Madison, J Jay, *Op. cit.*, nota 3, núm., XLVIII, p. 210.

⁸ *Ibíd*, p. 220.

⁹ *Ibíd*em. También véase Eisemann, Charles *El Espíritu de las Leyes y la Separación de los Poderes*. En el Anuario Jurídico, núm. 2 1975, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1977; Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, México, Porrúa, 2001 y Pantoja, David, “Fuentes doctrinales para una discusión sobre el diseño de las Instituciones Políticas del Sistema Presidencial Mexicano”, en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM –FCPyS, Año XLVII, Núm. 193 enero marzo de 2005, pp. 142- 164.

tienen que cooperar entre sí para ser gobierno. Pero sí estas instituciones no trabajan juntas se pueden detener unas a otras en el proceso de gobierno. En este tenor Manin agrega que: “la propiedad principal del dispositivo es su estabilidad: si un órgano tiende a modificar la repartición constitucional del poder, el sistema pone en movimiento fuerzas que lleven nuevamente a su estado inicial”¹⁰

La tercera característica del sistema presidencial radica en retardar la toma de decisiones políticas, con el fin de evitar las voluntades políticas pasajeras y la precipitación política en perjuicio de la libertad y la sociedad. En realidad, uno de los estímulos a los pesos y contrapesos fue el deseo de frenar la voluntad popular y retardar su acción¹¹.

En Estados Unidos surgió la división de poderes rígida y el sistema presidencial, los pesos y los contrapesos son la esencia del diseño, nacen como medida de seguridad contra la tiranía y se sostienen en la parálisis como garante de la libertad. La característica principal de la ingeniería constitucional de los Estados Unidos, es el retardo en la toma de decisiones políticas, no se buscó la eficacia, el objetivo fue evitar el abuso de poder. El juez Brandeis define muy bien la ingeniería constitucional del modelo presidencial: “el sistema no tenía por objetivo promover la eficacia sino impedir el ejercicio arbitrario del poder”¹².

1.1.2. Estados Unidos y la conformación de su sistema

Los padres fundadores de la Constitución de los Estados Unidos, pretendieron dotar a las instituciones de las herramientas propias para el ejercicio de sus funciones para evitar el abuso de poder. Para ello, a cada poder le otorgaron un arma fundamental para defenderse y para contrarrestar a los demás. Las instituciones políticas fueron diseñadas de la siguiente manera.

¹⁰ Manin, Bernard, *Op. cit.*, nota 4, p. 289.

¹¹ *Ibid.*, p. 292.

¹² Toinet, Marie France, *Op. cit.*, nota 1, p. 40.

Un Poder Legislativo dividido en dos: una Cámara de Representantes y un Senado, resultado de un compromiso institucional que generó la representación de los Estados y la representación popular. La Cámara de Representantes se compone de 435 miembros elegidos por dos años en proporción al número de habitantes asumiendo la representación popular. Mientras que el Senado se elige por seis años en representación de los Estados, renovándose por tercios cada dos años, al mismo tiempo que se celebran las elecciones en la Cámara de Representantes. (Cada uno de los 50 Estados de la Unión tiene dos senadores, sea cual sea el número de sus habitantes)¹³.

El Congreso está guiado por un *speaker* que el mismo elige; no tiene la autoridad ni la imparcialidad del *speaker* inglés.¹⁴ El Senado está presidido por el Vicepresidente de los Estados Unidos y en ausencia de éste por un senador elegido como Presidente interino. Existen cuatro tipos de comisiones: comisiones permanentes, comisiones especiales, comisiones conjuntas, comisiones de conferencia. En papel todas son iguales, pero conviene estar en alguna que responda a las atribuciones propias del Congreso, como en las comisiones financieras en la Cámara de Representantes, de política exterior y de nombramientos en el Senado¹⁵.

El Congreso de los Estados Unidos tiene atribuciones bastante importantes. En sus manos se encuentra el poder constituyente, pues con una mayoría de dos tercios en cada asamblea se puede modificar la Constitución, las enmiendas tienen que ser ratificadas por las tres cuartas partes de las asambleas legislativas de los Estados. El Congreso Norteamericano también tiene la facultad de declarar la guerra (Art.1º, Apdo. 11)

En la dinámica de los pesos y contrapesos, el Congreso ejerce un cierto poder judicial mediante el procedimiento del *impeachment*. Los funcionarios federales y el Presidente

¹³ Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, España, Ariel, 1980, p. 301.

¹⁴ Esto desde 1910 antes tenía un gran poder porque decidía la composición de las comisiones en el Congreso, Véase Duverger, *Op. cit.*, nota 13, p. 309.

¹⁵ Toinet, Marie France, *Op. cit.*, nota 1, p. 89-99.

pueden ser acusados ante el Congreso por traición, corrupción y otros crímenes contra el Estado. En esta circunstancia la Cámara de Representantes se convierte en Cámara de acusación y se conforma una comisión investigadora y el dictamen debe de ser aprobado por mayoría simple. El Senado se constituye entonces en Corte Alta bajo la presidencia del *Chief Justice*, y debe dar su veredicto por mayoría de dos tercios.

La Cámara de Representantes tiene una de las facultades más poderosas: la del bolsillo. En ella la Cámara de Representantes es la única que puede proponer la concesión de los fondos necesarios para el sostenimiento del gobierno. Hamilton se refiere a esta facultad como “[...] la arma más eficaz y completa de que cualquier Constitución puede dotar a los representantes del pueblo, a fin de que obtengan la reparación de todo agravio, y para sacar adelante toda medida justa y saludable”¹⁶.

El Senado por su parte tiene importantes atribuciones en materia de nombramientos y política exterior. Es así que el Presidente debe contar con el acuerdo del Senado para nombrar embajadores, cónsules, miembros del Tribunal Supremo y los funcionarios federales cuya designación no está prevista de otro modo por la Constitución o por las leyes. En materia diplomática, los tratados internacionales son concluidos por el Presidente, pero deben ser ratificados por el Senado, con una mayoría de dos tercios de los miembros presentes¹⁷.

Ahora bien, una de las creaciones más importantes del sistema norteamericano es sin duda la referente al Poder Ejecutivo. Esta institución es una dualidad ya que encarna la unidad nacional al ser jefe de Estado y al mismo tiempo jefe de gobierno. De tener un

¹⁶ Hamilton, Madison, J Jay, *Op. cit.*, nota 3, núm. LVLIII, p, 249.

¹⁷ Es necesario mencionar los acuerdos ejecutivos que apoyan al Poder Ejecutivo para la aprobación de tratados. Toinet señala: “Por delegación del Congreso. Éste autoriza al Presidente a negociar y a ratificar solamente un acuerdo. Así desde 1972 el dueño del puesto general (Postmaster General) tiene la autorización del Congreso para registrar al país en convenciones postales”. El otro acuerdo es “Por ratificación del Congreso, se trata de acuerdos sometidos a las dos Cámaras que se ratifican por mayoría sencilla. El tratado que no logra obtener una mayoría de dos terceras partes – exigida por la Constitución en estos casos – puede reunir más fácilmente una mayoría sencilla: basta con transformar el tratado en acuerdo ejecutivo”. Por último el “Acuerdo ejecutivo unilateral. Se refiere a los tratados” negociados por cuenta del Presidente, sin la asistencia ni la aprobación del Congreso. Aquél posee está facultad de su autoridad como comandante en jefe de las fuerzas armadas y “único órgano” de asuntos exteriores, según la decisión del Tribunal Supremo (1937)” Toinet, Marie France, *Op. cit.*, nota 1, p 291

papel secundario frente al Congreso en casi todo el siglo XIX, llegó a convertirse en la pieza fundamental del sistema político. Los padres fundadores pusieron especial cuidado a la hora de poner en papel la función de Poder Ejecutivo. Crearon un colegio electoral encargado de elegir al Presidente, en principio eran las propias legislaturas las que designarían al Presidente. ¿Qué tanta fuerza debía tener el Poder Ejecutivo? Gouverneur Morrison lo expresó así: “háganlo demasiado débil y la legislatura usurpará el poder. Háganlo demasiado fuerte y él usurpara la legislatura”¹⁸.

Los poderes expresamente asignados al Presidente son relativamente pocos: es comandante en jefe de las fuerzas armadas, negocia los tratados y nombra a los embajadores (con el consentimiento del Senado). Puede oponer su veto (suspensivo) a los actos legislativos. Además de nombrar a los embajadores, dispone de las mismas condiciones –con la autorización del Congreso– de un poder de nombramiento para los tribunales federales y para el conjunto de la administración¹⁹.

Washington fue el Presidente que estableció una serie de normas y de costumbres a la institución presidencial. En su periodo como Presidente surgió el gabinete presidencial compuesto por sólo cuatro funcionarios: el jefe de departamento de Estado, de Guerra, de Tesorería y el Procurador General. Washington también instituyó la prerrogativa del Presidente no sólo para nombrar funcionarios sino para destituirlos. Washington en ocho años sólo usó dos veces el veto y estableció la costumbre de reelegirse sólo un periodo²⁰.

El arma fundamental que los padres fundadores le asignaron al Poder Ejecutivo fue el veto. Hay tres tipos de veto pero el Presidente de los Estados Unidos sólo puede utilizar el veto normal y el veto de bolsillo. En el primero, el Presidente rehúsa firmar la proposición de ley y la devuelve al Congreso, con una explicación detallada del rechazo. Este veto se puede superar con una mayoría de dos tercios en cada Cámara.

¹⁸ Leuchtenburg, William, “La Presidencia Estadounidense en Perspectiva Histórica”, en Alicia Hernández Chávez, (coordinadora.). *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE, 1994, p. 114.

¹⁹, Toinet, Marie France, *Op. cit.*, nota 1, p. 140.

²⁰ Leuchtenburg, William, *Op. cit.*, nota 18, p 115.

El veto de bolsillo consiste en que el Presidente, rehúsa firmar la proposición de ley, para lo cual es necesario que el Congreso ya no se encuentre en asamblea; así, éste no llega a conocer las razones presidenciales y tiene que retomar el proceso de voto de la ley en la asamblea siguiente²¹.

Hamilton sostuvo la importancia del veto en el Ejecutivo para defenderse del Poder Legislativo en cuanto que:

No únicamente sirve de escudo al Ejecutivo, sino que proporciona una garantía más contra la expedición de leyes indebidas. Con ello se establece un saludable freno al cuerpo legislativo, destinado a proteger a la comunidad contra los efectos del espíritu de partido, de la precipitación o de cualquier impulso perjudicial al bien público²²

El Poder Judicial es una institución con peso en el sistema presidencial de los Estados Unidos. El arma del Tribunal Supremo es el control de la Constitucionalidad. Toinet sitúa el control de la Constitucionalidad a partir de Marshall, quien logró que el Poder Judicial tuviera tanta importancia como el Congreso y la presidencia. También tiene que ver con la toma de decisiones fundamentales en donde tuvo que “enunciar la ley”, como en las relaciones entre la Unión y los Estados, la discriminación hacia a los negros, los derechos de las minorías, las libertades civiles y el control de la economía.

El Tribunal Supremo se compone de un Presidente – el *Chief Justice* - y ocho jueces nombrados con carácter vitalicio por el Presidente de la nación, de acuerdo con el Senado. Hay un control por los tribunales de los Estados de la Constitucionalidad de las leyes de cada Estado respecto a su propia constitución, un control por el Tribunal Supremo de la Constitucionalidad de las leyes federales respecto a la constitución federal, y un control por el Tribunal Supremo de la Constitucionalidad de las leyes federales respecto a la constitución federal²³.

²¹ Toinet, Marie France, *Op. cit.*, nota 1, p 132.

²² Hamilton, Madison, J Jay, *Op. cit.*, nota 3, p. 312.

²³ Duverger, Maurice, *Op. cit.*, nota 13, p. 319.

También se puede distinguir en el sistema presidencial norteamericano los procedimientos de democracia semidirecta que se encuentran en algunos estados. El derecho de iniciativa popular existe en veinte estados. Un grupo de ciudadanos puede presentar un proyecto de ley con un sostén del 8 al 10% del cuerpo electoral. En varios estados también existe el *recall* (revocación). Mediante este proceso se puede destituir a un funcionario o un diputado por voluntad de los ciudadanos. Se requiere que un número de ciudadanos del 10 al 35% de la lista nominal del Estado reclame la destitución; acto seguido se celebra una elección en la que se pueden presentar otros candidatos además del funcionario en cuestión²⁴.

1.1.3. Evolución del Sistema Presidencial Norteamericano

El modelo norteamericano tiene su origen en una estructura de gobierno de pesos y contrapesos. Ahora bien ¿Cómo han funcionado esos balances? ¿Cómo ha sido la relación entre los poderes de la Unión? El sistema presidencial norteamericano ha funcionado a diferencia de los regímenes presidenciales de América Latina. ¿Por qué ha funcionado? ¿Cómo ha cambiado desde que lo concibieron los padres fundadores a la fecha? ¿La parálisis es una constante?

Entender el modelo norteamericano no es sencillo. Neustadt lo califica como “un gobierno de instituciones separadas que comparten el poder”; Jones lo ve como “un gobierno de instituciones que compiten por el poder compartido”²⁵. Lo cierto es que las instituciones del sistema presidencial han cambiado desde que fueron concebidas.

En primer término, el texto constitucional ha sufrido modificaciones importantes. Han sido 25 las enmiendas a un texto de más de 180 años de existencia. Las diez primeras enmiendas fueron la Declaración de Derechos del Estado Federal Americano. Fue

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Citado en Giovanni, Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE, 2004, p. 101.

completada por la enmienda XIII de 1865, que declaraba abolida la esclavitud y por la enmienda XIV de 1868, que estableció las condiciones de derecho de ciudadanía²⁶.

Otro grupo de enmiendas hicieron referencia a la extensión progresiva del sufragio. Siguiendo a Fabbrini, con ello inicia un proceso de democratización de las instituciones. En principio, el derecho al voto era restrictivo, por ejemplo, cuando se eligieron los delegados para la ratificación de la Constitución se impusieron condiciones mínimas de propiedad, con frecuencia católicos y judíos eran excluidos de la votación²⁷. La propiedad y la religión fueron canceladas, pero a finales del siglo XIX muchos estados sudistas establecieron un “impuesto para votar.”

Con el fin de evitar el voto de los negros también se establecieron candados como inscripción obligatoria, exámenes de alfabetización, requisitos de residencia²⁸. Esto se fue superando con la enmienda XV de 30 de marzo de 1870 que prohíbe negar el derecho de sufragio por razones de raza o color; la enmienda XIX de 1920 que estableció el sufragio de mujeres, la enmienda XXIV de 1962 votada en 1964 que suprimió los *poll taxes* y por último la enmienda XXIV de 1971 que rebajó de 21 a 18 la mayoría de edad electoral²⁹. Otro tipo de enmiendas tuvo que ver con la organización de los poderes públicos. Como la enmienda de XII de 1804 en la que se previó la democratización de las elecciones del Presidente y del Vicepresidente. En el año de 1913 dentro de la *the progressive Era* se da la XVII enmienda, que dispone en adelante que los senadores serán elegidos por sufragio y no por las legislaturas de los estados³⁰.

La democratización de la política nacional inició con la apertura del voto y sigue con la reducción del sistema de padrinazgos que distribuía los empleos del sector público. Se

²⁶ Hauriou, André, *Op.cit.*, nota 2, p. 493.

²⁷ Fabbrini Sergio, “La representación y el presidencialismo estadounidense” en Alicia Hernández Chávez, (coord.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE, 1994, pp.137-139.

²⁸ Toinet, Marie France, *Op. cit.*, nota 1, pp. 362-363.

²⁹ Hauriou, Andre, *Op. cit.*, nota 2, pp. 493-494.

³⁰ Lujambio sitúa este periodo entre 1898 con la que España pierde Cuba y 1914 con el inicio de la Primera Guerra Mundial. Está época responde a una especie de clamor popular contra la corrupción y el clientelismo de lo partidos políticos a finales del siglo XIX. Véase Lujambio, Alonso, “Estudio Introductorio” a Woodrow Wilson, *El Gobierno Congressional. Régimen Político de los Estados Unidos*, México, IJ-UNAM, 2002, p. XXII.

implanta el servicio público de carrera y se establecen las elecciones primarias directas para escoger al candidato de un partido. La medida más simbólica de este proceso fue la creación del sistema de antigüedad en la Cámara de Representantes, después de la “revuelta” de los legisladores contra el *Speaker*. Esta medida abolió la autoridad del *Speaker* para designar a los presidentes de los comités del Congreso. Ahora, el miembro con mayor antigüedad en el cargo de diputado se encarga de presidir las comisiones³¹.

El modelo construido por los Padres fundadores le había otorgado la supremacía al Congreso. Una Cámara de Representantes elegida por el pueblo con el contrapeso de un Senado que era elegido por las legislaturas de los estados, una Suprema Corte nombrada por el Presidente con el consentimiento del Senado. Mientras que el Presidente en principio era elegido por un Colegio Electoral compuesto de electores escogidos por las legislaturas de los estados. En el siglo XIX los estados concedieron a los ciudadanos el derecho de elegir a los grandes electores. Durante el siglo XIX el Congreso de los Estados Unidos mantuvo la hegemonía política lo que llevó a Woodrow Wilson a caracterizar al gobierno como: *un Gobierno Congresional*. Las reformas constitucionales así como las condiciones históricas, poco a poco le restaron poder al Congreso. El poder del Congreso era tal que Woodrow Wilson analizó y describió la inexistencia de los pesos y contrapesos y la supremacía del Congreso sentenciando que: “...en tiempo ordinario no es del Ejecutivo del que hay que temer las usurpaciones más peligrosas. La legislatura es el espíritu agresivo”³².

Wilson, en el *Gobierno Congresional* demostró como tras 25 años de historia independiente de Estados Unidos, el Congreso se convirtió en el motor de la política nacional. Creando un gobierno congresional o de comités, el Poder Legislativo dejó de lado el federalismo como el contrapeso más importante y los controles del Poder Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo gobernó a través del *speaker* ya que éste

³¹ Sundquist, James, “El Presidente de los Estados Unidos y el Sistema de Partidos” en Alicia Hernández Chávez, (coordinadora.) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE, 1994, pp. 164-165.

³² Woodrow Wilson, *El Gobierno Congresional. Régimen Político de los Estados Unidos*, México, IJ-UNAM, 2002, p. 22.

designaba a los líderes de los 48 comités, no existía ningún partido, ni líderes reconocidos. Wilson llamó al gobierno “como gobierno por los presidentes de los comités permanentes del congreso”³³.

La Cámara de Representantes delegaba en los comités permanentes sus funciones legislativas y deliberativas, y estos comités del Congreso eran los que gobernaban sin ningún contrapeso. En su libro, Wilson exigía mayor responsabilidad al Congreso, una Cámara de representantes que ilustrara a la población con debates públicos quería partidos disciplinados, programáticos y comprometidos con una política que sostuvieran en el Congreso.

Los sucesos descritos anteriormente sucedían en el siglo XIX, entonces cómo fue posible que la institución presidencial adquiriera tanto poder hasta convertirse en una pieza fundamental. El proceso inició en 1880 con el desarrollo de industrias de gran tamaño que empezaron a influir en el mercado, a la par crecían sociedades de interés que ejercían un control monopolista sobre uno o varios recursos importantes de la economía. En este nuevo esquema la acción gubernativa del Congreso fue lenta y no supo responder a los nuevos retos, lo que obligó a una reinterpretación de la figura del Presidente.

Bajo este contexto uno de los factores que permitieron al Poder Ejecutivo tomar fuerza fue que en la Constitución de los Estados Unidos, el capítulo donde hace referencia a sus atribuciones es “él de la Constitución más vagamente redactado”³⁴. La indefinición se refiere a que no se fijaron restricciones de conducta muy claras al Presidente. La institución presidencial se asumió como la pieza principal y el Congreso delegó responsabilidades en el periodo que va de la Primera Guerra Mundial, al estallido de la Guerra Fría entre 1946 y 1948. Las nuevas condiciones sociales, económicas y políticas, así como la situación en el mundo requerían de una figura con capacidad de respuesta y decisión.

³³ *Ibíd*, p. 58.

³⁴ Fabbrini Sergio, *Op. cit.*, nota 27, pp. 141, 142.

El Presidente que le dio fuerza a la institución presidencial fue Roosevelt en 1933. En sus primeros cien días envió al Congreso 15 propuestas y todas fueron aprobadas. En los segundos 100 días de 1935 fue igual, el Congreso no le rechazó nada. Roosevelt violó la tradición de reelegirse sólo una vez y se reeligió para un tercer periodo. Lo que provocó la enmienda XXV de 1951 que prohibió que el Presidente de los Estados Unidos sea reelegido más de una vez. Roosevelt continuó redefiniendo la institución presidencial a través de la Ley de Reorganización de 1939 creó la estructura moderna de la oficina de la presidencia³⁵. Cuya estructura es la siguiente manera.

- *Executive Office of the President*. Fue creada en 1939, se compone de 12 organizaciones incorporadas directamente a la presidencial se encarga de tareas técnicas para el ejercicio de gobierno. Las más importantes son:
- *Office of Management and Budget*. Fue creada en 1921, su tarea consiste en la preparación y de la ejecución del presupuesto federal, así como del funcionamiento de la administración y de los problemas de reglamentación.
- *Council of Economic Advisers*. Se creó en 1946 y se conforma de tres consejeros especializados que informan al mandatario sobre la situación de la economía y prepara los informes al respecto que éste presentara al Congreso.
- *National Security Council*. Organizada en 1947, asesora el Presidente en materia de política exterior y defensa nacional.
- *Central Intelligence Agency*. Fue creada en 1947, forma parte de los sistemas de investigación³⁶.

Estas medidas desplazaron al Congreso como el motor de la vida política estadounidense y le asignaron un nuevo papel; el de guardián de las acciones del gobierno. Para esta nueva función se dotó de un aparato administrativo ampliado, con

³⁵ Leuchtenburg, William, *Op. cit.*, nota 18, pp. 118-122.

³⁶ Toinet, Marie France, *Op. cit.*, nota 1, pp. 143-149.

el fin de tener toda la información necesaria. El Congreso conserva sus poderes y puede oponerse a cualquier Presidente y retrasarle su agenda. Por eso, el Poder Ejecutivo se convirtió en un negociador en cada propuesta de ley, para construir las mayorías necesarias.

La evolución del sistema presidencial norteamericano ha respondido a cuestiones históricas y se ha plasmado en pocas reformas constitucionales. Pero en 1980, se dio un nuevo suceso con la presidencia republicana y una Cámara de mayoría demócrata, se estableció un gobierno dividido. Este fenómeno tiene sus primeras manifestaciones en 1954, desde entonces ha sido recurrente. Eisenhower, durante seis años, Nixon y Ford en sus ocho años, Reagan, también en sus ocho años, Bush en sus cuatro años. De 1888 a 1952, el votante había confiado su voto al Presidente y a su partido, ningún Presidente tuvo que enfrentarse a una Cámara dominada por el otro partido³⁷. Esto pudo implicar una parálisis en el ejercicio del gobierno, debido a las herramientas del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo en el ejercicio del gobierno, sin embargo, el sistema presidencial estadounidense siguió funcionando. La principal respuesta se encuentra en su sistema de partidos sostenido en el bipartidismo. Éste tiene su origen en la historia estadounidense, la dicotomía se inició desde el principio de la conformación de los Estados Unidos. Se estaba a favor o en contra de la declaración de independencia, a favor o en contra de la Constitución. Comerciantes contra financieros, federalistas contra antifederalistas. Toinet señala de los partidos: “tres aspectos esenciales caracterizan a los partidos norteamericanos: el bipartidismo, la unanimidad ideológica y la descentralización de las estructuras”³⁸.

Los partidos políticos norteamericanos son partidos locales que se vuelven nacionales cada cuatro años en la elección presidencial. Ni el Partido Republicano ni el Demócrata tienen una visión distinta de lo que es y de lo que debiera ser la sociedad norteamericana, ni del papel que deben jugar en el mundo. Por eso “[...] la unanimidad ideológica justifica el funcionamiento del sistema, mientras el Ejecutivo y el Legislativo

³⁷ Sundquist, James, *Op. cit.*, nota 31, pp. 163, 168, 169.

³⁸ Toinet, Marie France, *Op. cit.*, nota 1, p. 389.

son controlados por partidos teóricamente distintos”³⁹. El sistema presidencial norteamericano funciona en un gobierno dividido gracias a la homogeneidad ideológica y a la indisciplina partidista, lo que le permite al Presidente construir coaliciones para proyectos de ley, sin importar a que partido pertenece. Indudablemente otro de los puntos es el localismo de los partidos. El legislador al estar pendiente de su comunidad para lograr la reelección, no tiene por qué impedir la creación de ley. Él puede reclamar crédito en la aprobación de las leyes ya sea en un gobierno unido o en un gobierno dividido ⁴⁰.

1.2. El Sistema Presidencial y la crítica

Hemos recorrido brevemente la historia del modelo presidencial y su evolución en los Estados Unidos. La mirada se coloca en los principales pesos y contrapesos, expresados en las herramientas propias de cada institución para gobernar, y para defenderse de las intromisiones de los demás poderes. Este camino permite tener una definición del modelo presidencial: se caracteriza por un Presidente elegido directa o indirectamente mediante sufragio universal, el cual no puede disolver al Congreso. Encarna el título de jefe de gobierno y jefe de Estado. Los colaboradores del Presidente no tienen poderes propios y no forman un órgano colectivo ya que dependen del Presidente, quien es el que los nombra (algunos bajo ratificación del Senado) y los destituye. El Congreso cuyas dos Cámaras son elegidas igualmente por sufragio universal, no puede obligar al Presidente a renunciar ni a sus ministros, no hay voto de censura. Sólo pueden destituir al Presidente a través del *Impeachment*⁴¹.

³⁹ *Ibíd*, p. 399.

⁴⁰ Véase a Lujambio Alonso, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político en México*, México, IJ-UNAM, 1995, p. 73.

⁴¹ La definición retoma a Duverger, Maurice, *Op. cit.*, nota 13, p. 96. Sartori define al sistema presidencial de la siguiente forma: “De manera que un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el Presidente) es electo popularmente; b)no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro, según mi definición.” Sartori, *Op. cit.*, nota, 25, p. 99.

La conformación del sistema presidencial generó un sistema de balances y contrapesos en las instituciones. El objetivo fue evitar el abuso y la concentración de poder como garantía de la libertad; en el diseño iba implícita la parálisis, no se esperaba la cooperación mutua entre los poderes.

Walter Bagehot y Woodrow Wilson, son los primeros en advertir los problemas de la división de poderes rígida, establecida en la Constitución de los Estados Unidos. Con su obra, ambos establecieron las características del sistema presidencial.

Bagehot fue el primer crítico del sistema presidencial en su libro *La Constitución Inglesa*. En él sostiene que el funcionamiento del sistema inglés se debe a la unión del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo en el gabinete, y no en la división tripartita de poderes. El autor sigue su argumentación a partir de la división de la Constitución en dos: la parte *digna* y la parte *eficiente* de la Constitución. La parte digna es la Corona que en apariencia gobierna, pero que se convirtió en la parte venerable por parte del pueblo ya que simboliza la unidad nacional y custodia el régimen, es el elemento imponente. La parte eficiente es el Primer Ministro con su gabinete, ellos son los que gobiernan y le dan movimiento a la Constitución. El secreto eficiente de la Constitución inglesa se encuentra en la fusión del Poder Ejecutivo con el Legislativo, con una Corona simbólica de unidad al interior. Bagehot hace un ejercicio de política comparada para demostrar lo que dice y lo hace con el sistema presidencial. Después de explicar como funciona el sistema inglés voltea para observar el modelo presidencial y define uno los principales rasgos del sistema: “El Presidente quiere seguir una línea de conducta y puede impedir que se siga cualquier otra; por su lado el Congreso tiene la suya con el mismo poder. El fraccionamiento de la soberanía equivale á la ausencia total de la autoridad soberana”⁴².

El objetivo de Bagehot fue señalar la principal distinción del sistema presidencial: la separación del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo, ambos provienen del voto ciudadano, lo que genera una dualidad de poderes. Esta característica se presenta

⁴² Bagehot, Walter, *La Constitución Inglesa*, México, IJ-UNAM, 2005, p. 215

porque el Presidente y el Congreso tienen una independencia mutua que proviene de su elección separada. Para su supervivencia no depende uno del otro, pero para ser gobierno se necesitan. El problema se hace evidente cuando la mayoría de los legisladores en el Congreso representan una opción distinta a la del Presidente, lo que provoca que la parálisis y el conflicto estén latentes. La idea de Bagehot la retoma Juan Linz a mediados de los ochentas y la desarrolla a partir de la siguiente cuestión: “¿Quién está más legitimado para hablar en nombre del pueblo: el Presidente o la mayoría en el congreso que se opone a su política?”⁴³.

La legitimidad dual es una característica fundamental del sistema. En segundo lugar se encuentra la rigidez del diseño institucional. Bagehot señala al respecto:

Hay un congreso elegido por un periodo fijo, que puede dividirse en fracciones dadas, cuya duración no se puede ni retrasar ni precipitar, hay un Presidente elegido por periodo de tiempo fijo, e inamovible durante todo ese tiempo; todos los arreglos y acomodamientos están previstos de una manera determinada. Nada de elástico hay en todo eso; antes por el contrario, todo está especificado y señalado. Ocurra lo que ocurra, no puede precipitarse nada ni puede detenerse nada. Es un gobierno de antemano impulsado, y venga bien o no, cumpla o no las condiciones queridas la ley obliga a conservarlo⁴⁴

El sistema presidencial no es flexible en los procesos de gobierno, sus instituciones son rígidas. Esta característica también es criticada por Woodrow Wilson quien siguiendo a Bagehot realiza un análisis de las instituciones del sistema presidencial Norteamericano: “La utilidad del Presidente se mide, no con arreglo a sus servicios, sino conforme a los meses del calendario. Se cuenta con que si es bueno, lo será durante cuatro años. Un primer ministro necesita conservar el favor de la mayoría; un Presidente, no tiene más que continuar viviendo”⁴⁵.

⁴³Véase Linz, Juan, “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en Linz Juan y Valenzuela Arturo, *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*, España, Alianza Editorial, 1997, p. 34.

⁴⁴ Bagehot, Walter, *Op. cit.*, nota 42, p.23.

⁴⁵ Woodrow, Wilson, *Op. cit.*, nota 32, p. 139.

Para Wilson, la división de poderes y los pesos y contrapesos que los padres fundadores colocaron en la Constitución, se nulifican en el siglo XIX. La rigidez, la dualidad de soberanías y la irresponsabilidad son las características del modelo. Juan Linz también retoma el tema de la rigidez y sostiene que el Congreso y el Presidente son elegidos por un tiempo fijo, el cargo del Presidente es independiente del legislativo y la duración del Congreso no depende del Presidente. La rigidez implica que no es posible introducir cambios en los procesos políticos según las circunstancias. No hay válvula de escape que supere los conflictos, porque el Presidente no puede disolver al Congreso, ni éste puede destituir al Presidente⁴⁶.

Otra de las características del sistema presidencial es que una misma persona es depositaria del cargo de jefe de gobierno y jefe de Estado. Linz siguiendo a Bagehot sostiene que el Presidente no puede cumplir con la parte eficaz y venerable de la Constitución al ser jefe de Estado y jefe de gobierno. Representa la unidad nacional pero también a un sector que le otorga los votos por medio de un partido político con ciertas características ideológicas. Desde la perspectiva de Linz, el sistema presidencial no incentiva la participación ya que los partidos de oposición no se ven motivados a cooperar. En caso de éxito todo el crédito se lo lleva el Presidente y su partido, y si se fracasa, la responsabilidad es para todos. En un sistema presidencial la cooperación entre los poderes es indispensable, porque la estructura de gobierno esta diseñada para generar parálisis. Juan Linz sostiene que con la separación de poderes no es fácil exigir responsabilidades a los gobernantes en comparación con el sistema parlamentario. En un gobierno dividido, determinar la responsabilidad política es complicado. La ausencia de responsabilidad en el sistema presidencial ya la había identificado los Antifederalistas. Para ellos, sería más fácil determinar las responsabilidades de los gobernantes en un sistema de fronteras funcionales que en el modelo federalista de frenos y contrapesos⁴⁷.

⁴⁶ Linz, Juan, *Op. cit.*, nota 63, pp. 37-40, 54.

⁴⁷ Manin, Bernard, *Op. cit.*, nota 4, pp. 277-278.

La otra crítica de Juan Linz tiene que ver con el carácter de suma cero que se da en las elecciones presidenciales. La elección más importante es la del Presidente ya que los perdedores y ganadores están definidos por el tiempo que dura el mandato del Presidente. Los perdedores de la elección presidencial tienen que esperar cuatro o cinco años sin acceso a intervenir en la conformación del gobierno⁴⁸.

1.3 Perspectivas del Sistema Presidencial

El sistema presidencial se caracteriza por la separación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Este contrapeso es el rasgo originario, en el que se puede hacer la parálisis y el conflicto. Hasta aquí se ha advertido el funcionamiento del sistema presidencial en los Estados Unidos ¿pero por qué en América Latina el sistema presidencial ha tenido tantos problemas y dificultades? Las respuestas pueden ser de orden económico, político y social, pero lo cierto es que la relación entre presidentes y Congreso no han sido muy satisfactorias, han sido de parálisis y de presidencialismo⁴⁹.

Después de las críticas de Juan Linz y los procesos de transición democrática que se suscitaron en el mundo, los estudiosos concentraron su crítica en los sistemas presidenciales tratando de explicar la debilidad del modelo en América Latina y sus posibles variantes. La atención se centró en los sistemas electorales, el sistema de partidos, los poderes del Presidente, entre otros.

A decir de Dieter Nohlen, el modelo presidencial en las transiciones latinoamericanas ha mostrado una cierta capacidad de adaptación, pese a los problemas sociales y de

⁴⁸ Linz, Juan, *Op. cit.*, nota 63, p. 46. Lujambio, asegura que el federalismo en el sistema presidencial contrarresta el carácter de suma cero. El ganar a nivel local a los distintos partidos evita que en la elección presidencial se juegue todo. Ver Lujambio, *Op. cit.*, nota 40, pp. 20-23.

⁴⁹ A decir de Duverger: “El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos” *Op. cit.*, nota, 13, p. 2.

estructura⁵⁰. Nohlen y Mario Fernández explican que la patología del presidencialismo latinoamericano se debe la primacía del ejecutivo y la inexistencia del federalismo, es decir, al hecho de no existir equilibrios horizontales y verticales del poder y los pesos y contrapesos se volvieron una parálisis⁵¹.

Desde esta dimensión, la redefinición de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el entorno latinoamericano, se plantea en el sentido de lograr una cooperación mutua entre poderes y evitar el fantasma de la parálisis y el conflicto.

Mainwaring sostiene que los sistemas presidenciales varían de acuerdo a dos circunstancias, a saber: 1) los poderes constitucionales asignados al Presidente; 2) el tipo de partidos y sistema de partido. En dado caso la fortaleza de un Presidente se mide en su capacidad para ejercer influencia sobre la legislación a través de dos mecanismos: los poderes constitucionales y los poderes partidarios. Los poderes constitucionales del Presidente se dividen en poderes *proactivos* y poderes *reactivos*. El poder reactivo es el veto. Este permite al Presidente detener ciertas medidas con las que no está de acuerdo, devolviendo la ley al Congreso. Los requisitos para superar los vetos presidenciales varían desde una mayoría simple hasta el veto casi absoluto en Ecuador. Mainwaring dice que: “Se trata de un instrumento que permite al Presidente obstaculizar el cambio”⁵².

El otro poder reactivo es el veto parcial, el Presidente puede vetar disposiciones específicas de una ley. Los presidentes pueden promulgar los *items* o artículos de la ley con los cuales estén de acuerdo, a la vez que vetar y devolver al Congreso para su reconsideración sólo las partes vetadas. Según Sartori, este veto es “es el que los

⁵⁰ Nohlen Dieter, “Presidencialismo versus parlamentarismo dos enfoque contrapuestos”, en Nohlen Dieter y Fernández Mario, (coordinadores) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1998, p. 17.

⁵¹ Nohlen Dieter y Fernández Mario, “El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas”, en Nohlen Dieter y Fernández Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1998, p. 123

⁵² Mainwaring Scott, Soberg Shugart Matthew, “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en: Mainwaring Scott, Soberg Shugart Matthew, (compiladores) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, 2002, p. 51

presidentes más necesitan y el que más desean”⁵³. En América Latina, sólo la Constitución argentina de 1994 y la brasileña de 1988 otorgan explícitamente a los presidentes la prerrogativa de vetar partes de una ley al mismo tiempo que promulgan otras partes.

Los poderes *proactivos* se podrían resumir en la capacidad constitucional para emitir decretos, es decir, establecer nueva legislación. En América Latina sólo los presidentes de Argentina, Brasil y Colombia tienen la atribución de emitir nuevas leyes por decreto⁵⁴. El decreto es un arma muy poderosa para el Poder Ejecutivo, e implica lo siguiente:

- 1) a diferencia de una ley aprobada por el Congreso un decreto presidencial es ya una ley; 2) los Presidentes pueden invadir la agenda del Congreso con una avalancha de decretos, tornando difícil para el Congreso la consideración de las medidas antes de que tengan un efecto posiblemente irreversible. 3) Un Presidente puede hacer un uso estratégico de su poder de decreto⁵⁵

Los presidentes latinoamericanos pueden también contar con el derecho de iniciativa exclusiva para algunas políticas tales como el presupuesto. Las atribuciones constitucionales de los ejecutivos en materia legislativa son una variante importante que puede determinar la fortaleza o no del Presidente. El otro camino que tienen los presidentes para influir en la legislación es por medio de sus partidos. El Poder Ejecutivo puede sacar adelante su gobierno si cuenta con mayorías en las cámaras. Pero falta ver si su mayoría es disciplinada y está dispuesto a apoyarlo. Si su partido no es disciplinado y no cuenta con herramientas constitucionales para gobernar, es muy difícil para el Poder Ejecutivo sacar adelante su agenda.

Desde la perspectiva de Mainwaring el número de partidos afecta la relación entre el Presidente y el Congreso. En un sistema multipartidista donde ningún partido tiene la mayoría genera problemas para la creación de ley. En este sentido, los partidos

⁵³ Sartori, Giovanni, *Op. cit.*, nota 25, p 178.

⁵⁴ Mainwaring y Shugart, *Op. cit.*, nota 52, p 53.

⁵⁵ *Ibid*, p. 55

disciplinados pueden proporcionar mayor previsibilidad y trae consigo una mejor relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Pero partidos altamente disciplinados también pueden obstruir las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En general, el sistema presidencial tiende a funcionar mejor si la fragmentación del sistema es moderada, porque pueden encontrar mayor apoyo para su programa de gobierno. Aunque un sistema de partidos demasiado fragmentado pone en riesgo la agenda del Presidente⁵⁶.

Existe una opinión generalizada en los sistemas presidenciales de que el Poder Ejecutivo concentra un gran poder. En este primer capítulo se puede observar que los presidentes latinoamericanos no son muy fuertes constitucionalmente en materia legislativa: “la mayoría [...] enfrenta fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña. Han tenido el poder para iniciar las acciones políticas pero les ha sido muy difícil obtener apoyo para ejecutarlas”⁵⁷.

El sistema presidencial es un diseño institucional que propicia que la toma de decisiones se retarde en beneficio de la sociedad. Los sistemas presidenciales deben de voltear a los orígenes del modelo y a su historia constitucional para comprender la relación entre poderes.

⁵⁶ Mainwaring Scott, Soberg Shugart Matthew, “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”, en Mainwaring Scott, y Soberg Shugart Matthew, (compiladores) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, 2002, p. 256 y 291

⁵⁷ Citado en Sartori, Giovanni, *Op. cit.*, nota 25, p. 109.

CAPÍTULO 2

LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

2.1 La Constitución de 1824

El objetivo de este capítulo es revisar brevemente los ensayos constitucionales del siglo XIX en México. La ingeniería constitucional del siglo XIX en México permite reconocer que en la división de poderes, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo subsiste una dinámica conflictiva. Este diseño de las instituciones políticas y su relación de acuerdo a la Constitución, fue una de las grandes causas de la inestabilidad política de México en el siglo XIX.

Al lograr la independencia de España en 1821, México se enfrentó al problema de constituirse como una nación independiente. La tarea implicaba dotarse de una economía, de una administración y de una forma de gobierno, darse una Constitución. Indagar cuál era la mejor forma de gobierno, fue una de las características de la primera mitad del siglo XIX. La nación naciente buscaba darse forma, en esta medida inició diversas experimentaciones en su diseño constitucional

Los antecedentes de la Constitución de 1824 son: la Constitución de Cádiz de 1812, que marcó la historia constitucional y política del país, sus bases se encuentran en esa tradición. Obra con influencia de la Asamblea Nacional Francesa de 1789-1791. La otra gran influencia está en la Constitución de Estados Unidos de 1787, en cuanto a la forma y la armazón⁵⁸.

⁵⁸Véase a Pantoja, David, *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México. El Colegio de Michoacán, 2005. Del primer al tercer capítulo.

Tras consumarse la independencia en México a través del Plan de Iguala y los tratados de Córdoba, se prolongó la Constitución de Cádiz en el país recién independizado. En 1822 el primer Congreso debía conformar la nación de acuerdo a estos planes, es decir, con una monarquía moderada al estilo de 1812 y llamando al trono a un príncipe de la casa real de España. Éste era el plan, pero Iturbide hizo que el Congreso lo nombrara emperador, para posteriormente disolverlo. Para Rabasa, este hecho marcó la vida política de la nación, se destruyó la idea democrática de raíz al atentar contra la representación nacional⁵⁹. El problema entre Iturbide y el Congreso fue el inicio de muchos problemas en la historia constitucional mexicana. El punto a debate era la soberanía, la discusión radicaba en sí era transferible o no, ya que desde la perspectiva de los constituyentes la soberanía residía en la nación, por tanto, podía darse la forma de gobierno que deseara. Si la nación podía transferir al cuerpo legislativo su soberanía, el Congreso constituyente podía decidir entre una forma de gobierno republicana o una monarquía. Para Iturbide la nación ya se había expresado antes que el Congreso en el Plan de Iguala. Estas contradicciones terminaron con el efímero primer imperio⁶⁰.

Iturbide fue eliminado pronto de la vida política del país, la nación debía continuar adelante y constituirse. Con este fin, se convocó a elecciones. El nuevo Congreso Constituyente eligió a Ramos Arizpe para presidir la comisión redactora de la Constitución, pero el ambiente de trabajo fue distinto, en tanto que la experiencia con Iturbide había engendrado ya un miedo a la tiranía y al abuso de poder. A esto se agregó que varias provincias amenazaban en declararse independientes: Nueva Galicia, Zacatecas y Yucatán. La unidad nacional estaba en juego, por eso, se apresuro

⁵⁹ Rabasa, Emilio *La Constitución y Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, CONACULTA, 2002, pp.

⁶⁰ Medina, Luis, *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, FCE, 2004, p. 50-57.

a la comisión en el Congreso a redactar el Acta Constitutiva de 1824. El documento fue garantía de que la forma federal sería adoptada.⁶¹

El 4 de octubre de 1824 entró en vigor la Constitución. Se estableció una forma federal de Estado que aglutinaría entidades libres y soberanas, unidas por un poder central dividido en: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, lo que implicó una doble soberanía: una nacional y otra estatal. Este fue el modelo a seguir, en él estaban puestas todas las esperanzas de la joven nación.

Las influencias de la Constitución de Cádiz en el texto de 1824, se plasmaron en la división de poderes y en cuanto a la forma de Estado federal se miró hacia el norte. Las semejanzas entre la Constitución de Cádiz en 1812 y México en 1824 son claras, sin embargo, difieren en tres aspectos vitales. República y no-monarquía, forma federal de Estado contrapuesta a la centralista y la existencia de dos cámaras en lugar de una⁶².

2.1.1 El Federalismo Mexicano

El fin del imperio de Iturbide y la presión de los distintos estados, provocaron que se consagrara una República Federal en la Constitución de 1824. Hacia 1822 el Plan de Veracruz fue proclamado por Santa Anna para fundamentar su rebelión contra el imperio y el Acta de Casa Mata de 1823, obra del ejército imperial que exigía nuevas elecciones, acrecentaron los deseos federalistas. Ambos planes apelaron a las elites regionales concentradas en las distintas provincias representadas en las diputaciones provinciales⁶³.

Las provincias eran espacios de poder, el origen de esa fortaleza se encuentra en la colonia, debido a la debilidad de la administración real en determinadas épocas; sobre todo durante los siglos XVII Y XVIII. La lejanía de los centros de población de la Ciudad de México fue otro factor que influyó, ya que se encontraban a días y semanas de

⁶¹ Pantoja, David “El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas” en *Foro Internacional*, México, Colegio de México, Vol. XXXVIII, abril-septiembre 1998, Núm. 2-3, p 251.

⁶² Pantoja, David, *Op. cit.*, nota 58, p.50.

⁶³ Medina, Luís, *Op. cit.*, nota 60, p. 132.

distancia para comunicarse. La colonia había creado instituciones que satisfacían intereses locales permitiendo que fueran adquiriendo mayor autonomía política: instituciones como los cabildos, audiencias, universidades, intendencias y milicias provinciales fueron muestra de esta autonomía. Los diputados de la Nueva España en Cádiz, por ejemplo, institucionalizaron el poder real de las provincias. A diferencia de las intendencias que fueron creadas desde arriba, las diputaciones provinciales se lograron por peticiones desde abajo y fueron propuestas por los diputados americanos en Cádiz, como expresiones de intereses locales de naturaleza económica y política⁶⁴.

La creación de diputaciones provinciales y el establecimiento de ayuntamientos donde no los había, abrieron la puerta al federalismo. El hecho de que se haya optado por una organización federal, obedeció a una evolución original en el territorio nacional. Por eso Reyes Heróles señala de Ramos Arizpe que: “de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla”⁶⁵.

El federalismo mexicano no es una copia del norteamericano. Los constituyentes voltearon la mirada al norte porque la Constitución de Cádiz no les servía para construir un Estado federal. Los diputados constituyentes carecían de un cuerpo teórico acerca del federalismo, en gran medida porque sólo circulaba una traducción de la Constitución de los Estados Unidos impresa en Puebla y no conocían los debates concentrados en los textos del *Federalista*⁶⁶. Ante esta ausencia de referentes teóricos, los constituyentes justificaron la forma de Estado por medio de la “voluntad general”⁶⁷.

En los debates del constituyente acerca del federalismo, se usa indistintamente el término Federación y Confederación. David Pantoja señala que la influencia norteamericana no fue de la Constitución de Filadelfia de 1787, sino tal vez la

⁶⁴ Estas ideas se retoman de Guerra Xavier, Francois, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, FCE, 1995, Vol., I, págs. 41-46 y de Medina, Luis *Op. cit.*, nota 60, pp.147-154.

⁶⁵ Citado en Medina, Luis, *Op. cit.*, nota 60, p. 26.

⁶⁶ En el prólogo al federalista Gustavo Velasco señala que el Federalista no influyó en nuestros primeros ensayos constitucionales, ya que no se le cita ni se le menciona. Además fue traducido al portugués en 1840 y al castellano en 1868. *El Federalista*, prólogo de Gustavo Velasco. *Op. cit.*, nota 3. pp. XV-XVI.

⁶⁷ Medina Luís, *Op. cit.*, nota 60, p. 140

confederal de 1777⁶⁸. El diseño del federalismo mexicano pronto se hizo evidente, las autoridades centrales nunca llegaron a consolidarse. Fueron impotentes para imponer el orden en los estados, así como para mantener una hacienda sólida. Los gobiernos de los estados nunca cumplieron con las obligaciones fiscales con la federación (el denominado contingente), que consistían en la aportación de una cantidad de dinero en forma quincenal dependiendo de la riqueza generada por cada entidad federativa lo que generó un gobierno carente de recursos.

Los estados tampoco aportaban hombres para el ejército, y las tropas regulares eran leales al gobierno central según la cantidad de dinero que obtuvieran⁶⁹. El resultado fue un Estado central pobre, incapaz de ejercer el poder en el territorio nacional. A diferencia de los Estados Unidos de América en donde las provincias crearon un centro político con mínimas facultades en el pacto federal, en México los estados modificaron un centro político existente restándole facultades con el pacto federal⁷⁰.

Mantener la unidad nacional a través del pacto federal, significó un centro político debilitado, un gobierno atado de pies y manos a disposición de los estados. El poder central carecía de medios constitucionales y legales para imponerse. Factor que evidenció los vicios en la aplicación del diseño institucional.

2.1.2 El Soberanismo del Congreso.

La Constitución de Cádiz de 1812 tuvo mucha influencia sobre la de 1824. En ambas se imponía la separación e independencia de los poderes. Esta influencia es francesa y se expresó en la supremacía del Poder Legislativo. El Poder Legislativo era sede de los representantes de la nación, depositario de la función más alta al tener en sus manos la soberanía del Poder Constituyente y el órgano más cercano al pueblo en su forma de elección⁷¹. En gran medida porque existía una profunda convicción de concebir al

⁶⁸ Pantoja, David *Op. cit.*, nota 58, p. 79.

⁶⁹ *Ibíd*, pp. 43- 80.

⁷⁰ Medina, Luís, *Op. cit.*, nota 60, p.137.

⁷¹ *Ibíd*, pp. 48-49.

Poder Legislativo como vocero de la voluntad nacional y como institución superior por encima de las demás, es decir, un soberanismo por parte del Congreso.

Estas ideas se expresaron en el diseño de las instituciones en la Constitución de 1824, generando una supremacía. La influencia de la Constitución de 1812 en la construcción del Poder Legislativo mexicano fue abundante. De ella se tomaron la soberanía, el trabajo en comisiones y la elección mensual de la presidencia. Así como la práctica de la auto calificación de las elecciones parlamentarias, siguiendo el precedente de la Asamblea Nacional Francesa. La idea era que en la Cámara de Diputados estaban los representantes de la nación soberana, por tanto, no existía ningún otro Poder que pudiera revisar la legitimidad de sus mandatos. En esta concepción el Poder Legislativo en la Constitución mexicana de 1824 interpretaba la Constitución, lo que redujo el papel del Poder judicial a mero aplicador de la ley. El Poder Judicial fue concebido con una Suprema Corte a la cabeza y dos jurisdicciones, federal y local para el distrito y territorios federales, pero sin facultades para vigilar la constitucionalidad⁷².

La Constitución le otorgó al Poder Legislativo grandes facultades en el ejercicio del gobierno. Tanto la de Cádiz como la mexicana de 1824 le otorgaron al Congreso el poder de la bolsa, lo que le permitía fijar gastos, establecer impuestos, contribuciones y determinar su inversión. Los poderes legislativos, tenían la facultad de crear o suprimir empleos, determinar el valor del peso, adoptar un sistema de medidas y pesos, y determinar las fuerzas armadas de mar y tierra así como reglamentar su organización. La Constitución mexicana le otorgó al Poder Legislativo la facultad de ratificar los tratados celebrados por el ejecutivo⁷³.

La Constitución mexicana de 1824 creó el Consejo de Gobierno. Este órgano funcionaba durante los recesos del Congreso, estaba compuesto por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado. Era presidido por el Vicepresidente de la República y entre otras funciones tendría la de velar sobre la observancia de la

⁷² Medina, Luís, *Op. cit.*, nota 60, pp. 38, 84. También Pantoja, David, *Op. cit.*, nota 59, p. 28.

⁷³ *Ibíd.*, p. 27.

Constitución y de las leyes; hacer observaciones al Presidente para el mejor cumplimiento de las leyes, podía convocar a propuesta del Presidente o por sí solo al Congreso a sesiones extraordinarias; prestar su consentimiento para el uso del ejército así como para que el Presidente pudiera mandar en persona a las fuerzas de mar y tierra, entre otras funciones⁷⁴. Este órgano acotó profundamente la autoridad y atribuciones del Poder Ejecutivo.

El desequilibrio en la división de poderes fue evidente en el primer ensayo constitucional del México independiente. La idea de soberanía asumida por el Poder Legislativo se plasmó en una supremacía constitucional frente al Poder Ejecutivo y Judicial.

2.1.3 El diseño del Poder Ejecutivo

El diseño del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1824 fue signado por el efímero imperio de Iturbide. Siguiendo a Rabasa ese hecho nos definió profundamente en nuestra historia constitucional. Los constituyentes desde entonces padecerían angustia y temor a los abusos del Poder Ejecutivo, emociones que se plasmaron en la Constitución de 1824. Y que se acentuarían con la idea francesa de la supremacía del Poder Legislativo, como el órgano más representativo y depositario de la soberanía. Estos dos hechos influyeron en los constituyentes para crear un Poder Ejecutivo débil y atado constitucionalmente al Poder Legislativo.

Al fin del imperio, el Congreso nombró a un Poder Ejecutivo depositándolo en un triunvirato. Lo que constituyó el primer ensayo de un ejecutivo débil, con el precedente en la Constitución de Apatzingán de 1814 en la que sólo fue un intento.

El Acta Constituyente de 1824 debido a la falta de consenso no se pronunció en torno a la titularidad de un ejecutivo personal o colectivo. La situación nacional de

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 34. Este órgano tiene sus antecedentes en Cádiz en la diputación permanente y en el Consejo de Estado, así como del Consejo de Gobierno de la Constitución de Colombia de 1821.

desintegración obligó a los constituyentes a consagrar en la Constitución de 1824 un Poder Ejecutivo personal.

Las condiciones políticas de México a principios del siglo XIX en México orillaron a los constituyentes mexicanos a buscar límites y trabas al poder Ejecutivo. Los controles los encontraron en el bicameralismo y en las provincias en ese entonces en vías de constituirse en Estados⁷⁵.

El Poder Ejecutivo se diseñó unipersonal en teoría, pero se le agregó la figura de una Vicepresidencia que sería el segundo lugar en las elecciones, situación que propiciaba que éste se convirtiera en el principal rival del Presidente en turno, sería su segundo en la institución y su posible sustituto. Se dispuso que la elección del Presidente y Vicepresidente se hiciera desde las legislaturas locales. Reunidas ambas cámaras del Congreso federal, conocían las votaciones de las legislaturas de los Estados, después la cámara baja determinaba quién había obtenido el primer y el segundo lugar y declaraba la elección de Presidente y Vicepresidente. Y si ningún candidato alcanzaba esta mayoría entonces la Cámara de Diputados desempeñaba el papel del colegio electoral subsidiario, eligiendo Presidente, teniendo un voto cada representación estatal⁷⁶.

El hecho de que su contendiente electoral inmediato se convirtiera en su Vicepresidente, resultaba una aberración constitucional, porque volvía a la vicepresidencia un puesto netamente político. Y sin duda, acotaba el poder del Presidente.

Otra medida para limitar a la institución presidencial, fue el refrendo ministerial. Esta figura provenía de la constitución francesa de 1791 y consistía en que los decretos u ordenes del Presidente fueran firmados por el secretario de despacho al que el asunto correspondiera, sino eran firmados se sancionaba con la prohibición de obedecerlos. Lo que obligaba a los secretarios de despacho a ser responsables por los actos del

⁷⁵ Medina, Luis, *Op.cit.*, nota 60, p. 74.

⁷⁶ Pantoja, David, *Op. cit.*, nota 61, pp. 252, 450; y Medina Luís, *Op. cit.*, nota 60, p. 74.

Presidente, que fueran autorizados, pese a ser contrarios a la Constitución o a las leyes.⁷⁷

Dentro de la misma lógica de temores se inscribe la disposición que obligaba a someter a la aprobación del Senado el nombramiento de los altos funcionarios de Hacienda. El objetivo era que el Presidente no adquiriera fuerza mediante el patronazgo de los empleos⁷⁸.

Aunque antecedido por las limitaciones, producto de la misma percepción sobre un Presidente fuerte, el Poder Ejecutivo tenía facultades para iniciar leyes, vetarlas y publicarlas, en materia de política interior necesitaba la aprobación del Congreso para declarar la guerra, celebrar concordatos, celebrar tratados. El Presidente podía pedir prórroga del periodo de sesiones hasta por 30 días. También podía convocar a sesiones extraordinarias al Congreso sólo mediante el consentimiento de las dos terceras partes del Consejo de Gobierno. El Poder Ejecutivo podía remover libremente a los secretarios de despacho, dar reglamentos, decretos y órdenes⁷⁹.

Un Vicepresidente, un Consejo de gobierno, el refrendo ministerial y un Poder Legislativo cargado de atribuciones, propiciaron un Poder Ejecutivo débil y maniatado, dentro de un poder federal sumamente débil y a merced de los Estados. Este diseño institucional generó un gobierno inestable y un Poder Ejecutivo que tuvo que hacer a un lado la Constitución para poder gobernar en muchas situaciones.

⁷⁷ Pantoja, David, *Op. cit.*, nota 58, p. 36.

⁷⁸ Medina, Luís, *Op. cit.*, nota 60, p.75.

⁷⁹ David Pantoja, *Op. cit.*, nota 58, p. 253.

2.2 Las Siete Leyes de 1836

La división de poderes plasmada en la Constitución de 1824 tuvo muchas deficiencias. El desequilibrio entre los poderes se hizo evidente, ya que las instituciones políticas que se pensaron para la nación, estuvieron mal diseñadas. El predominio del Poder Legislativo sobre los otros dos poderes fue una de las principales características, lo que orillaba al Poder Ejecutivo a salirse de su orbita, oscilando así entre la anarquía y la dictadura.

Los diez años de vigencia de la Constitución de 1824 se caracterizaron por 18 sustituciones del cargo presidencial tomando en cuenta los interinatos y repeticiones de Santa Anna. El único Presidente que terminó su periodo fue Guadalupe Victoria, con una política de “amalgama” que aglutinaba a las distintas fuerzas políticas del país. Los militares y el Congreso intervinieron en muchos casos para avalar designaciones presidenciales, sin respetar los resultados electorales. El Congreso aprobó la imposición de Guerrero en 1829 y lo declaró incapacitado en 1831, legitimando el golpe de Estado del Vicepresidente Bustamante. La Constitución de 1824 fracasó por muchos factores, pero uno de ellos y de vital importancia fue el desequilibrio de poderes establecido en ella⁸⁰.

La crisis política de mediados de los años treinta del siglo XIX generó un ambiente de cambio entre algunos sectores de la sociedad. En 1835 una legislatura ordinaria del Poder Legislativo se declaró constituyente para dar una nueva Constitución al país en 1836. Según Rabasa su base fue “un golpe de Estado parlamentario”⁸¹.

La nueva Constitución nació en medio de una crisis financiera, la guerra con Texas y una falta de legitimidad constitucional. Estaba formada por siete leyes de carácter constitucional. En ellas se estableció el cambio de los estados a departamentos, de los

⁸⁰ *Ibíd*, pp. 255-256.

⁸¹ Rabasa, Emilio, *Op. cit.*, nota 59, p. 33

congresos a juntas departamentales y de ejecutivos locales a funcionarios nombrados por el Poder Ejecutivo central⁸².

La Constitución centralista de 1836 mantuvo el sistema presidencial de gobierno, depositando el Poder Ejecutivo en un supremo magistrado denominado Presidente de la República con un mandato de 8 años. Se eliminó la figura del Vicepresidente. También se creó un Consejo de Gobierno distinto al de 1824, a éste Consejo lo integraban 13 consejeros, dos de los cuales eran eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases. El cargo de consejero era perpetuo. El Presidente del Consejo de Gobierno sustituiría en sus faltas al Presidente de la República⁸³.

La Constitución centralista de 1836 tenía una novedad que respondía a las necesidades históricas. En esta Constitución se contemplaba en la Segunda Ley, un Supremo Poder Conservador, como arbitro del conflicto entre los Poderes y como un garante de la Constitución.

2.2.1 La búsqueda del equilibrio de Poderes: El Supremo Poder Conservador

Tras la Constitución de 1824, los constituyentes habían aprendido que no bastaba dividir el poder para evitar el abuso de éste. El lograr que los Poderes permanecieran dentro de sus funciones sin invadir atribuciones de uno u otro no se había logrado en el primer ensayo constitucional. Antes bien, habían testificado los abusos del Poder Legislativo y de las usurpaciones del Poder Ejecutivo. Bajo esa situación se continuó con la división de Poderes, pero ésta vez con una figura que se encargaría de mantener a las instituciones en su lugar: El Supremo Poder Conservador.

La Segunda Ley de la Constitución centralista consistió en la creación de un Supremo Poder Conservador. El objetivo de éste poder, según David Pantoja, fue el crear un equilibrio entre los poderes para evitar que alguno tuviera más fuerza que otro. El

⁸² Pantoja, David, *Op. cit.*, nota 61, p. 255.

⁸³ Pantoja David, *Op. cit.*, nota 58, pp. 173-176.

carácter regulador de éste cuarto poder con fuerza moral consistía en arbitrar cualquier mal en las instituciones políticas. Debía de ser obedecido y sus decisiones respetadas como las del “oráculo social”. Éste Poder sería el garante de la Constitución y de la armonía en las relaciones entre los Poderes de la Unión.⁸⁴

El Supremo Poder Conservador interpuesto en la 2ª Ley de la Constitución Centralista tenía su origen en las ideas de Sieyes en Francia con el *Jury Constitutionnaire*, y posteriormente con el Colegio de los Conservadores. Otra fuente de inspiración se encuentra en las ideas de Constant en las que se concibe la fuerza neutra del poder real, o en el texto de la constitución del año VIII en el que se plasmó la figura de un Senado Conservador.⁸⁵

También había antecedentes americanos como la Carta de Bayona en 1788; los senados de las constituciones colombianas; el Poder Moral o Areópago propuesto por Bolívar en 1819. En México teníamos antecedentes, el más importante fue el Tribunal Conservador propuesto por Wenceslao Barquera en su libro *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo mexicano*, publicado en 1822⁸⁶.

Sánchez de Tagle fue el principal impulsor del Supremo Poder Conservador, fue él, quien sostuvo las discusiones para que se aprobara, creyendo que la creación de un “oráculo de la razón”, que decidiera sobre cuestiones dudosas, terminará declarando la voluntad de la nación⁸⁷.

Los miembros del Supremo Poder Conservador juraban guardar y hacer guardar la Constitución, es decir, conservar la misma; juraban sostener el equilibrio de poderes

⁸⁴ Pantoja, David, *Op. cit.*, nota 58, p. 357.

⁸⁵ Pantoja, David, rastrea el origen del Supremo Poder Conservador en las ideas de Sieyes en 1793 en el *Jury Constitutionnaire* en donde se establece que sus funciones son: “ejercer el control de la constitucionalidad a fin de evitar su violación; la iniciativa de proponer reformas para perfeccionarla; y se le instituye como tribunal de los derechos del hombre sirviendo a las libertades individuales”. Y en 1799 con su propuesta del Colegio de los Conservadores que “tiene algunos cambios del *Jury Constitutionnaire* porque ahora se integra por miembros vitalicios, reclutados por ellos mismos de entre los notables registrados en las listas nacionales e investidos de atribuciones propias para hacer de él un centro de estabilidad”. La versión final del año VIII integra un Senado Conservador con algunas modificaciones. Véase a Pantoja, David, *El Op. cit.*, nota 58, pp. 214, 255, 262.

⁸⁶ *Ibid*, pp. 270-311.

⁸⁷ *Ibid*, p. 323.

constitucional entre los poderes y mantener o restablecer el orden constitucional en caso de que fuera perturbado. También, era un oráculo social ya que podía declarar, excitado por alguno de los tres poderes, cuál era la voluntad de la nación en casos extraordinarios. David Pantoja dice al respecto: “se dirigía no sólo a impedir que uno de los tres poderes activos usurpara facultades y atribuciones de otro, sino también a que ni ellos juntos ni las facciones a nombre del pueblo asumieran e invocaran el ejercicio de una soberanía ilimitada”⁸⁸.

El Supremo Poder Conservador se depositaba en cinco individuos, renovándose uno cada dos años. Para su elección cada una de las juntas departamentales elegía el número de individuos a designar. Verificada la elección, se enviaba a la Cámara de Diputados y ella elegía por mayoría absoluta de votos una terna de individuos por cada vacante. Al otro día, la Cámara de Senadores elegía un individuo de cada terna y se lo comunicaba al Poder Ejecutivo⁸⁹.

Entre sus funciones se encontraban: declarar la nulidad de una ley cuando fuera contraria a un artículo en la Constitución y exigiera tal declaración la Suprema Corte de Justicia, el Poder Ejecutivo o al menos 18 miembros del Poder Legislativo, oír y decidir en las quejas de los otros tres poderes, por usurpación de facultades que de uno, hiciera otro, declarar por excitación del Congreso General la incapacidad física y moral del Presidente, suspender y a un deponer a la Suprema Corte de Justicia solicitada por alguno de los otros dos poderes, cuando desconociera alguno de ellos o trastornara el orden restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes o a los tres.

El objetivo del Supremo Poder Conservador fue mantener el equilibrio entre los poderes constituidos y lograr la supremacía y el respeto a la Constitución. El Supremo Poder Conservador debía mantener el orden constitucional sobre los disturbios y abusos de las instituciones políticas.

⁸⁸ *Ibíd*, p.330.

⁸⁹ *Ibíd*, pp. 315-316.

Este proyecto terminó con las “Bases de Tacubaya” en 1842 por las que cesaban todos los poderes emanados de la Constitución de 1836 a excepción del judicial.

2.3 La Constitución de 1857

El origen de la Constitución de 1857 se encuentra en el levantamiento federalista de Ayutla en 1854 contra el gobierno centralista de Santa Anna. Después del triunfo de la revuelta, se reunió un Congreso Constituyente en febrero de 1856 con el fin de dotar al país de una nueva Constitución. El ambiente en el Constituyente fue de un tono prudente y moderado, tanto que en una ocasión se intentó restablecer la Constitución de 1824 con el Acta Constitutiva y de Reformas. La propuesta fue del diputado Castañeda y se rechazó por un sólo voto de mayoría (cuarenta votos contra treinta nueve). El diputado Brios Arizcorreta también presentó un proyecto de restaurar la Constitución de 1824 con algunas reformas, pero tampoco tuvo mucho éxito⁹⁰.

En un ambiente difícil surgió una Constitución en la que nadie creía. Las posturas se dividieron entre liberales moderados que consideraban que el jacobinismo había impuesto muchas ideas en el texto; y los liberales puros simplemente la consideraban moderada; Y los conservadores y la iglesia, que no la veían bien⁹¹.

La obra de los Constituyentes en esta ocasión tuvo dos tareas fundamentales: 1) la destrucción y demolición del bando conservador, que contaba con el apoyo e influencia del clero en los asuntos políticos con el propósito de hacer la reforma social; 2) La reconstrucción y organización de un gobierno nacional⁹².

El Presidente Comonfort pensaba que “la observancia [de la nueva carta] era imposible, su impopularidad un hecho palpable [...] El gobierno que ligara su suerte con ella era un

⁹⁰ Rabasa, Emilio, *Op. cit.*, nota 59, p. 74

⁹¹ Cosío Villegas Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, SepSetentas, 1973, p. 41.

⁹² Rabasa, Emilio, *Op. cit.*, nota 59, p. 108.

gobierno perdido”⁹³. Ignacio Comonfort aceptó el Plan de Tacubaya suspendiendo la Constitución el 19 de septiembre de 1857. Juárez como Presidente de la Suprema Corte de Justicia asumió la presidencia y defensa de la Constitución. La guerra de Reforma inició en este contexto bajo la dirección de Benito Juárez, en el que se incorporaron las “Leyes de Reforma” a la Constitución de 1857.

La Constitución se convirtió en símbolo nacional gracias a la guerra de tres años, a la intervención francesa y al imperio de Maximiliano. La batalla reformista concluyó con el triunfo de la República en 1867. Juárez en todo ese tiempo fue Presidente constitucional. En palabras de Rabasa. “Después del triunfo, la Constitución fue emblema; pasado algún tiempo, su acción protectora cambió el emblema en ídolo”⁹⁴.

El prestigio de la Carta Magna era muy grande pero no se había practicado todavía. Era emblema y símbolo gracias a la apropiación que había hecho de ella el pueblo. Las garantías individuales fueron el factor que unió al pueblo con su ley fundamental. Los ciudadanos se sentían protegidos contra la leva, contra el abuso de autoridad, y si esto ocurría culpaban a las autoridades y no al texto de 1857⁹⁵.

La Constitución de 1857 significó un cambio profundo en el México del siglo XIX. A partir de entonces, no se volvió a cuestionar el régimen político, la forma de gobierno y la Carta Magna. En los siguientes planes revolucionarios y revueltas se dejó de convocar a un nuevo constituyente. Desde que México logró su independencia, se buscó constituir a través de un documento único que estableciera las reglas formales a seguir a través de una división de poderes. El debate se centró en la búsqueda de la mejor forma de gobierno, y en este sentido preocupaba las características del arreglo constitucional⁹⁶.

La constitución de 1857 como símbolo generó estabilidad y unidad al país. Benito Juárez encarnó esa unidad y esa defensa por la Constitución. Pero en la práctica

⁹³ *Ibíd*, p.111.

⁹⁴ *Ibíd*, p. 98

⁹⁵ *Ibíd*, pp. 95-98.

⁹⁶ Está idea la retomo del texto de Medina, Luís, *Op. cit.*, nota 60.

política, su funcionamiento fue particular, aunque el equilibrio continuo siendo imperfecto.

La crítica a la Constitución de 1857 es importante, por eso, considero conveniente anotar algunos de los argumentos más notorios vertidos en torno al debate de las instituciones. Emilio Rabasa fue el hombre que realizó el estudio más detallado de la Constitución de 1857. Para él, la ingeniería de los constituyentes fue deficiente. Existió una ausencia en el equilibrio de poderes, pues continuo con un Poder Ejecutivo sujeto al Poder Legislativo. La supremacía del Legislativo se expresó en una sola Cámara con amplias facultades constitucionales. La dictadura se volvió necesaria para sostener a los gobiernos, ante los defectos en el diseño de nuestras instituciones. Para Rabasa nunca se cumplió la Constitución en la organización de los poderes públicos, se gobernó fuera de ella. Prueba de ello fueron los gobiernos de Comonfort, de Juárez, Lerdo y Díaz. Todos hicieron a un lado la Carta Magna para gobernar. Emilio Rabasa consideraba que los errores no eran precisamente numerosos, pero se encontraban en partes vitales que afectaban a todo el sistema⁹⁷.

Para Daniel Cosío Villegas la Constitución de 1857 funcionó de 1867 a 1876, tal vez hasta 1880, ya que no pudo operar antes. En los diez años de su aplicación es posible detectar los errores, pero son pocos para corregirlos. Los defectos de la Constitución de 1857 se podían sortear sino es que Díaz deja de lado la Constitución. La Carta Magna de 1857 fracasó no por sus contradicciones o defectos, sino por un cambio en la filosofía de la vida y en la moralidad pública del mexicano⁹⁸.

Alonso Lujambio anota que la verdadera crítica de Daniel Cosío Villegas a Rabasa radica en que éste último no pudo ver una “excepción histórica” en los diez años de 1867 a 1876, periodo que Cosío llama “la República Restaurada.” Lujambio sostiene

⁹⁷ Rabasa, Emilio, *Op. cit.*, nota 59, p. 88. Anotamos brevemente los comentarios de Emilio Rabasa, ya que más adelante profundizaremos en su crítica al arreglo constitucional de 1857.

⁹⁸ Cosío, Daniel, *Op. cit.*, nota 91, pp. 199-200.

que Cosío Villegas sale del análisis de las instituciones cuando hace la crítica a la luz del presidencialismo imperante en el siglo XX⁹⁹.

La ingeniería constitucional de 1857 fue una vez más deficiente. Lo cierto es que el equilibrio de poderes no se logró de nueva cuenta. Los constituyentes obraron bajo el principio de la soberanía del pueblo ejercida por medio de sus delegados, por lo que con frecuencia equipararon al Legislativo con el pueblo. El Poder Ejecutivo era asociado con la tiranía, más aun con la actuación de Santa Anna a costas. Éste es el origen de una asamblea única en la que el Senado se suprimió. La idea de soberanía le dio al Congreso un trato preferencial y le dio una supremacía en la división de poderes.

La crítica a este arreglo institucional no tardó demasiado. Juárez y Lerdo de Tejada fueron los primeros críticos con la Circular de Ley de Convocatoria del 14 de agosto de 1867. Esta circular fue considerada por Rabasa como “un capítulo acabado de ciencia política”¹⁰⁰. En ella se solicitaba reformar la Constitución en los puntos siguientes: el establecimiento de dos cámaras, el veto del Presidente subordinado al voto de dos tercios de representantes, informes por escrito, y nunca verbales del Ejecutivo ante las cámaras, restricción a la facultad de la comisión permanente para convocar a sesiones extraordinarias, sustitución provisional del Presidente, en caso de faltar también el Presidente de la Suprema Corte. Lerdo y Juárez llamaron al arreglo constitucional de 1857 y a la supremacía del Congreso una “convención”¹⁰¹.

Una de las grandes críticas a la Constitución de 1857, fue la elección popular de los ministros de la Suprema Corte. Los magistrados al llegar vía el voto popular asumían un carácter político, que en nada difería al Legislativo o al Ejecutivo. A esto debe sumarse que el puesto duraba seis años, lo que implicaba que el cargo se volvía transitorio. Para Rabasa, es un gran defecto del texto de 1857, porque la independencia en el cargo del magistrado no se logró. Otro de los puntos débiles, radica en el carácter político que la

⁹⁹ Wilson, Woodrow, *El Gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos. Estudio Introductorio*, Alonso Lujambio, México, IJ-UNAM, 2002, pp. XLVIII.

¹⁰⁰ Rabasa, Emilio, *Op. cit.*, nota 59, p. 126

¹⁰¹ Vease la “Circular de la Ley de Convocatoria del 14 de agosto de 1867”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2002*, México, Porrúa, pp. 689-696.

Constitución le otorgaba al Presidente de la Corte. Este ministro asumía la sustitución interina del Presidente, lo que provocaba que el presidir la Corte, lo hiciera con tintes políticos¹⁰².

Daniel Cosío Villegas agrega a los defectos de la Constitución de 1857, que no se hayan completado las leyes orgánicas necesarias para ponerla en marcha. En el periodo denominado por Cosío Villegas como la República Restaurada, sólo se aprobaron dos leyes orgánicas: la del 4 de febrero de 1868 sobre la libertad de prensa reglamentaria y la del 20 de enero de 1869 sobre el recurso de Amparo¹⁰³.

2.3.1. La Supremacía del Congreso y el Poder Ejecutivo

La Constitución de 1857 concibió las instituciones políticas con un claro desequilibrio. El Poder Legislativo obtuvo la supremacía al contar con muchas herramientas constitucionales en el ejercicio de gobierno. El poder del Congreso es expuesto por Emilio Rabasa, quien siguiendo las líneas de Bagehot y su texto *La Constitución Inglesa* y las de Woodrow Wilson y su obra *El Gobierno Congressional*, describe el arreglo constitucional.¹⁰⁴ Entonces observa al Poder Legislativo como esa institución “agresiva e invasora contra el Ejecutivo”, tal y como lo había visto Woodrow Wilson en Estados Unidos en el siglo XIX ”¹⁰⁵.

Fueron varios factores los que generaron un Poder Legislativo tan fuerte. Uno de ellos fue el diseño unicameral, suprimiendo al Senado como Cámara colegisladora y representante de los Estados. Este lastre en el diseño obligó a los legisladores a tener un procedimiento difícil y confuso para la creación de ley. En el proceso de elaboración

¹⁰² Rabasa, Emilio, *Op. cit.*, nota 59, pp. 208-225.

¹⁰³ Cosío, Daniel, *Op. cit.*, nota 91, p.163.

¹⁰⁴ Alonso Lujambio en los estudios introductorios a la obra de Bagehot y Wilson, los señala como las principales influencias en Rabasa, para construir su crítica al sufragio universal y al Congreso como institución agresiva y violenta de los arreglos constitucionales. Véase. Lujambio, Alonso, Estudio Introductorio a Woodrow, Wilson, *El Gobierno Congressional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, IJ-UNAM, pp. 61; y Lujambio, Alonso, Martínez, Jaime, “Estudio Introductorio” Bagehot, Walter, *La Constitución Inglesa*, México, IJ-UNAM, 2005, p. 50.

¹⁰⁵ Rabasa, Emilio, *Op. cit.*, nota 59, p. 201.

de ley existían tres o cuatro discusiones, distanciando diez días la primera de la segunda y si fuera necesario con sólo pedirlo una diputación completa además de votarse individualmente, el dictamen se podía votar también por diputaciones. Fue como un Senado de la misma Cámara¹⁰⁶.

El Poder Legislativo podía alargar los periodos ordinarios de sesiones hasta un mes, el primero, y hasta quince días en el segundo. El Congreso tenía a su voluntad la convocación, la declaración del programa de sesiones y la duración de éstas. De acuerdo con la fracción XXX del artículo 72 autorizaba al Congreso “para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes (las del Congreso mismo) y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”¹⁰⁷. Con esta atribución podía expedir leyes sobre las facultades del Presidente. A esto debe sumarse, el control del Poder Legislativo sobre el presupuesto. Esta atribución le permitía modificar todo el plan administrativo del Presidente.

La Cámara de Diputados tenía en sus manos el juicio de responsabilidad política, debía declarar si el inculpado era o no es culpable, y quedó al Senado, como jurado común de aplicar la pena que señale la ley. La resolución de la Cámara de Diputados se dictaba por simple mayoría de los votos por lo que el Presidente estaba en manos de la Cámara popular para ser depuesto legislativo.

La herramienta constitucional más importante con la que cuenta el Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales es el veto. Con esta arma puede defenderse del Congreso y detener el proceso. Los constituyentes de 1857 no le otorgaron al Presidente la facultad de veto. En las reformas de 1874 se otorgó esta facultad, pero limitada, porque podía ser superado por la mayoría de los votos presentes¹⁰⁸. El poder Ejecutivo quedó indefenso frente a los legisladores y a su disposición en el proceso de creación de ley. Era tal el poder de acción del Poder Legislativo contra el Poder Ejecutivo, que en 1861

¹⁰⁶ *Ibíd*, p. 187.

¹⁰⁷ *Ibíd*, p. 173.

¹⁰⁸ Esta explicación se basa totalmente en la obra de Rabasa, *Op. cit.*, nota 59.

el Congreso pidió al Presidente Juárez que se retirara del gobierno para dejar en su lugar al general Gonzáles Ortega. El proceso se realizó por una petición firmada por 51 diputados. A la petición se sumó otra respaldando al Presidente Juárez firmado por 54 diputados¹⁰⁹.

La salida, ya para entonces recurrente llevó a dejar de lado la Constitución y gobernar con facultades extraordinarias. Benito Juárez sabía que con la Constitución de 1857 el Poder Ejecutivo quedaba sujetado al Congreso, por lo que a decir de Rabasa el gran poder con el que Juárez se arropó para gobernar, se expresó en el periodo de 1863 a 1867, con el decreto del 11 de diciembre que le concedió facultades omnímodas con el único fin de “salvar la patria”¹¹⁰.

Frente a la muerte inesperada de Benito Juárez llegó al Poder Ejecutivo, Sebastián Lerdo de Tejada, al asumir el cargo decidió convocar a elecciones mismas que se celebraron en 1872 y los votos le dieron el triunfo.

En el periodo de gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada se restableció el Senado. El debate para reinstalarlo giró en tres aspectos fundamentales: la necesidad de establecer la representación de los estados en el Congreso fortaleciendo el pacto federal; establecerla como cámara revisora en el proceso legislativo, y por último, el Senado y las intervenciones federales en los Estados¹¹¹.

Con el retorno del Bicameralismo apareció una controvertida facultad del Senado: la posibilidad de desaparición de poderes de un Estado. Esta facultad no existía en la Constitución de 1857, nació con el restablecimiento del Senado. El artículo 76 de la Constitución que empezó a regir el día 16 de septiembre de 1875 refiere al respecto:

Declarar cuando hayan desaparecido los Poderes Constitucionales, Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es allegado el caso de nombrarles un gobernador

¹⁰⁹ Emilio Rabasa, *Op. cit.*, nota 59, p. 168.

¹¹⁰ *Ibíd.*, p. 120

¹¹¹ Argudín María, Luna, “Entre la soberanía de los Estados y la salud pública: el reestablecimiento del Senado (1872-1876)”, en: Casar, María Amparo, Marván Ignacio, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 52-53.

provisional, quién convocara a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Ejecutivo federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifique en virtud de la convocatoria que él expidiere¹¹²

Para el constitucionalista Martínez Báez esta facultad otorgada al Senado a parte de confusa, es un “vicio constitucional”¹¹³. En un principio el ministro porfirista, Don Potosio P. Tagle, condenó la posibilidad del Senado de declarar la Desaparición de Poderes:

Las facultades que tenía el Senado y que le dio el Artículo 72, Letra B, Fracciones V y VI, fueron la destrucción del sistema federal, la muerte de los estados soberanos... Por tanto la supresión de tales facultades, no sólo es una exigencia legítima de la Revolución, sino la más imperiosa necesidad del sistema federal. Si subsistieran, quedarían los Estados a merced del Poder Central perdiendo de esa manera su soberanía, y el orden constitucional no podría sobrevivir a tan absurdas facultades¹¹⁴

Los hombres que habían llegado con Díaz al poder veían con recelo la facultad del Senado. Sin embargo, con el paso de los meses, el espíritu federalista se evaporó. Un año después, en 1879 en el informe del Ministro de Gobernación se informaba de la remoción de Poderes del Estado de Colima. A partir de entonces, la facultad del Senado fue usada por Porfirio Díaz según la conveniencia política del momento.

2.4 El Porfirismo y los Poderes de la Unión

La moda liberal del siglo XIX de la lucha contra el despotismo, la influencia del concepto de soberanía y el efímero imperio de Iturbide, generaron en los constituyentes

¹¹² Tena Ramírez Felipe, *Op. cit.*, nota 101, p. 703.

¹¹³ Martínez, Antonio “El Federalismo Mexicano y la Desaparición de Poderes”, en *Obras, Político Constitucionales*, México, UNAM, 1994, p.232.

¹¹⁴ Citado en Martínez Antonio, *Op. cit.*, nota 113, 117, p. 232.

la idea de un Poder Legislativo fuerte y supremo en la conducción de la vida política. La ingeniería defectuosa en las constituciones mexicanas fue una de las causas de inestabilidad política del siglo XIX. Tanto que entre 1821 y 1857 existieron 23 congresos y 52 ejecutivos, contando los periodos de Iturbide como regente y como emperador. Estos datos indican que el número de asambleas fue menor al de cambios en el Ejecutivo. La primera mitad del siglo XIX muestra una clara estabilidad de los congresos sobre la figura del Presidente, denotan mayor continuidad. Los ensayos constitucionales se acabaron con la Constitución de 1857 y los conflictos entre poderes se terminaron con la llegada al poder de Porfirio Díaz. Éste logró construir una estructura política que le permitió gobernar al país con estabilidad y desarrollo económico. Al igual que sus sucesores, ignoró la Constitución de 1857 y gobernó alejado de ella, por medio de la creación de reglas informales entre los actores políticos, es decir, un sistema político, que sostendría los defectos del régimen¹¹⁵.

En 1876 Porfirio Díaz derrocó al gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada con el Plan de Tuxtepec. En el plan se proclamó el principio de no-reelección, la elección de Díaz como Presidente y se puso énfasis en la democracia municipal, extendiendo el principio de no reelección en los municipios. Al llegar al poder Porfirio Díaz, hizo que el Congreso recién elegido proclamara el principio de no-reelección para el Presidente y para los gobernadores. El fin fue abrir las puertas del gobierno local a un sector de la clase media local¹¹⁶.

El triunfo del plan de Tuxtepec se signo en la división en el gobierno entre José María Iglesias y Lerdo de Tejada, cuando el primero acusó a Lerdo de cometer fraude en las elecciones y se negó a aceptar los resultados de las mismas, siendo Presidente de la Suprema Corte¹¹⁷.

¹¹⁵ Esta es una idea central del texto de Luis Medina. Para él la primera mitad del siglo XIX transcurre en la búsqueda de un régimen, sin pensar en las reglas informales o en el sistema político. Mientras que Díaz logra lo que sus antecesores no habían logrado: crear un cúmulo de reglas informales que permitiera gobernar. nota 60 p. 36

¹¹⁶ Katz, Friedrich, "México: La restauración de la República y el Porfiriato, 1867-1910", en: Bethell Leslie, *Historia de América Latina. Vol 9. México, América Central y el Caribe, 1870-1930*, Barcelona, Crítica, 2000, p. 28.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 28

Porfirio Díaz tuvo más libertad que Lerdo de Tejada, pues, no tenía el peso de una herencia, ni de una tradición que seguir. Lo único que respetó como símbolo al igual que sus antecesores fue la Constitución de 1857, pero sabía al igual que ellos que no se podía practicar¹¹⁸. Por eso en su gobierno aplicó tres medidas vitales para el desarrollo político y económico del país: otorgó a todos los inversionistas norteamericanos o cualquier otro extranjero concesiones muy ventajosas; intentó restablecer las relaciones con Europa, como contrapeso a los Estados Unidos. Y mantuvo la estabilidad política a cualquier precio¹¹⁹.

A decir de Xavier Guerra, el porfirismo se tipificó como un modelo entre modernidad y tradición. En cuanto que durante el porfirismo surgió un Estado moderno hijo de la Ilustración frente a una sociedad tradicional. Esto generó que la república ilustrada para gobernar siguiera una “ficción democrática” en donde el cacique se convirtió en la unión necesaria entre estos dos mundos, el conflicto entre lo viejo y lo nuevo.

Porfirio Díaz construyó un poder central por encima de los poderes locales, sin modificar la esencia del texto constitucional. La reforma simbólica fue la de no-reelección del Presidente y gobernadores que se realizó en 1878, misma que fue anulada en 1887 para permitir su reelección, para después ser de nueva cuenta suprimida en 1890¹²⁰.

La “ficción democrática” fue una condición para el régimen, mostraba que se respetaba la Constitución de 1857 como emblema, como origen del desarrollo. Por eso, en cada periodo electoral se celebraron elecciones como muestra de la fuerza del sistema político. La preocupación por preservar la Constitución y las elecciones como fuente de legitimidad, obligó a la administración porfirista a la renovación periódica del mapa

¹¹⁸ Rabasa, Emilio, *Op. cit.* nota 59, pp.128-130.

¹¹⁹ Katz, Friedrich, *Op. cit.*, nota 116, p.31.

¹²⁰ Esta es una idea central en el libro de Xavier Guerra. *Op. cit.*, nota 64. Véase el prefacio, la introducción y los primeros dos capítulos.

electoral, para tener en cuenta el crecimiento de la población y la distribución geográfica.¹²¹

El Congreso durante el porfiriato se comportó como una Cámara de deliberación técnica, a veces de alto nivel, dado la categoría cultural de algunos diputados. Pero en realidad fue un órgano dócil ya que el Presidente hacía que los gobernadores eligieran a los diputados que el gobierno designaba. Por tanto, el Congreso fue un órgano carente de grandes debates, los diputados no mostraban su desacuerdo con la política del gobierno. Los parlamentarios eran elegidos por Díaz a partir de las listas nacionales preparadas por sus cercanos. Las listas se enviaban a los gobernadores para que eligieran a los designados.

El Presidente era el único en decidir, pero en ocasiones aceptaba peticiones de los gobernadores para algunos lugares en las Cámaras federales. Los diputados se distinguían en dos categorías: la primera formada por hombres sin ningún vínculo con el Estado, ni con el distrito en el que eran elegidos, incluso algunos diputados sólo se enteraban de su elección por medio de la prensa. Estos diputados pertenecían a las mejores familias y su cargo era símbolo de poder y cercanía con el Presidente. La segunda categoría la integraban miembros de los grupos dominantes locales en los estados u hombres que habían sido excluidos del poder.

El caso del Senado es distinto. Aunque también se observaba que los senadores pasaban de un estado a otro, o que eran elegidos en estados que no conocían, existía un fuerte porcentaje de senadores más arraigados en sus estados, a los que representaban. El puesto de senador de la República era un puesto más codiciado, para muchos era una jubilación decorosa y para otros simbolizaba el inicio de una carrera política.¹²²

En el ámbito local de los estados se observa una similitud de lo que sucedía en el nivel federal. Los diputados locales cambiaban de distrito de manera ficticia. Las elecciones

¹²¹ *Ibíd*, p.39.

¹²² *Ibíd*, pp. 53, 110-116.

locales respondían a contentar los deseos de las elites sociales locales, en estos puestos se encontraban los hombres más cercanos al gobernador. Las instituciones de representación nacional, como el congreso federal y el local, no representaban a la nación en su conjunto, ni a los estados, mucho menos a los distritos en los que eran elegidos, en conjunto representaban a las elites de la sociedad¹²³.

En el ámbito del federalismo, Díaz interviene en los estados solamente en tres casos, cuando uno de sus fieles muere y hay que nombrar nuevo gobernador, cuando un gobernador no puede mantener la paz y el equilibrio en su estado y cuando un Estado es inestable o distintas facciones se disputan el poder local. Las intervenciones las hizo por medio del Senado, con la declaratoria de desaparición de poderes, lo que implicaba que el Ejecutivo nombraba nuevo gobernador provisional. Díaz era el que elegía la representación nacional, mientras que los demás puestos seguían en manos de los gobernadores. Estas eran las intervenciones del poder central en los estados, en lo demás, gozaban de una autonomía muy fuerte, siempre y cuando no pusieran en peligro la paz y orden a nivel nacional¹²⁴.

En la época porfirista el papel de la Suprema Corte de Justicia se vio limitado. Desde 1878, su ministro Presidente dejó de sustituir en el cargo al Presidente de la República en caso de ausencia. Vallarta como Presidente en turno, también se apresuró a declarar incompetente a la Suprema Corte para juzgar las elecciones. Por eso, el Poder Judicial a través de la Corte no tuvo peso en la vida política del país. El Poder Judicial se mantuvo sólo como un tribunal de última instancia¹²⁵.

El siglo XIX mexicano estuvo marcado por luchas intestinas para constituirse como nación. En este contexto, las constituciones mexicanas tuvieron defectos graves en los diseños del régimen. Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo estuvieron marcadas por un predominio constitucional del segundo sobre el primero. Lo que en muchos casos obligó en la práctica política al Poder Ejecutivo a ponerse encima

¹²³ *Ibíd*, pp. 113-120.

¹²⁴ *Ibíd*, pp. 48-50.

¹²⁵ *Ibíd*, p.55.

de las instituciones. El sistema político durante el porfiriato tiene una relevancia especial.

El diseño del régimen en nuestro país fue uno de los factores de la inestabilidad política del siglo XIX, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo plasmada en la Constitución fue defectuosa. Estos son los antecedentes de una relación difícil entre las dos instituciones pilares en un sistema presidencial de gobierno.

CAPÍTULO 3

EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO Y SU EVOLUCIÓN

La mayor parte del siglo XX en México se caracterizó por una patología derivada del sistema presidencial que se denomina presidencialismo. El fenómeno consistió en la predominancia del Poder Ejecutivo sobre las demás instituciones. El presente capítulo repasa brevemente desde el constituyente de 1916 hasta el año 2000, con el propósito de reconocer esta supremacía. El objetivo es revisar las principales características que le dieron forma al régimen presidencial y explicar los factores políticos y constitucionales que generaron un presidencialismo. También se expone la evolución del régimen y las distintas reformas que generaron una reactivación de poderes y el desgajamiento del presidencialismo.

Uno de los grandes objetivos en nuestras Constituciones ha sido lograr el mejor régimen posible para la República y una relación armónica en las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Unas veces se sobrepuso el Poder Legislativo y otras el Poder Ejecutivo dañando seriamente la vida política de nuestro país. A continuación se revisa la Carta Magna originada tras la Revolución de 1910 y al diseño del nuevo régimen mexicano.

3.1 La Constitución de 1917 y la Construcción del Sistema Presidencial

Venustiano Carranza en 1916, convocó a un Congreso Constituyente para construir un nuevo orden constitucional. En la cabeza del Primer Jefe estaban presentes las ideas

de Emilio Rabasa, en torno a la debilidad del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1857 y la inevitable consecuencia de la dictadura porfirista, en este sentido señaló:¹²⁶

“...el poder legislativo, que por la naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente pueden dominar las malas pasiones y los intereses bastardos”¹²⁷.

Un antecedente importante en el diseño las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en la Constitución de 1917 fue la Circular de la ley de Convocatoria del 14 de agosto de 1867 de Sebastián Lerdo de Tejada y Benito Juárez¹²⁸.

La relación de poderes se estableció la siguiente forma en 1917: reducción a un sólo periodo de sesiones en lugar de dos (Art. 66 de la Constitución de 1917); se restringió la facultad de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias confiriéndole dicha facultad al Presidente de la República (Art. 89 Constitución de 1917); se suprimió la elección indirecta de la Constitución de 1857 para consagrar la elección directa del Presidente de la República (Art. 81 de la Constitución de 1917). También se eliminó la vicepresidencia como método de sustitución del Presidente, no se adoptó la solución de 1857 debido a los problemas históricos que producía. Se delegó la designación del Presidente sustituto al Poder Legislativo, proceso complicado y criticado ampliamente¹²⁹. También se estableció el veto presidencial y para superarlo

¹²⁶En ese sentido vease el trabajo Martínez Báez, Antonio, “Influencia de Don Emilio Rabasa en la Constitución de 1917”, en *Obras. Ensayos Históricos*. Vol II, México, UNAM. 1996, pp. 171-180. También a Aguilar Villanueva, Luis, “El Presidencialismo y el sistema político mexicano. Del presidencialismo a la presidencia democrática”, en: Alicia Hernández (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, México*, 1994, FCE-COLMEX., pp. 44-46. Esta idea también la supone Orozco Henríquez José de Jesús, en “El sistema presidencial y su evolución posterior” en: varios, *El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior*, México, IJ-UNAM, pp. 19-22.

¹²⁷ “Mensaje del primer jefe ante el Constituyente 1916” en Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.*, nota 101, p. 758.

¹²⁸ Esto lo hace notar Martínez, Báez, citado en Pantoja, David, *Op. cit.*, nota 61, p. 251.

¹²⁹ Véase a Martínez, Báez, Antonio “Quórum Legislativo para designar al Presidente Sustituto. In memoria Narciso Bassols”, en *Obras Político Constitucionales*, Vol, I, México, UNAM, 1994 pp. 515-520.

se requirió las dos terceras partes de los diputados y senadores. (Art. 72 Constitución de 1917) ¹³⁰ .

Siguiendo el prototipo del sistema presidencial norteamericano, el titular del Ejecutivo cumple con tres funciones al mismo tiempo: jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración pública. Esos roles le otorgaron distintas facultades, como jefe de Estado: la facultad de expedir reglamentos, declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa autorización del Congreso (Art. 89 fracción VIII), la facultad de conceder indultos (Art. 89, fracción XIV) y asistir como jefe de Estado a la apertura de los trabajos del Poder Legislativo para explicar las condiciones de la nación.

Entre las funciones como jefe de gobierno destacan: nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, los procuradores de justicia de la República y del Departamento del Distrito Federal (Art. 89 fracción I); nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, previa aprobación del Senado. También puede nombrar coroneles y generales del ejército y empleados superiores de hacienda con la ratificación del Senado. (Art. 89 fracciones II, III, y IV) Como jefe de gobierno es jefe supremo de las fuerzas armadas, responsable de la política interior y exterior (por lo que puede dirigir negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con aprobación del Senado). Dentro de las atribuciones de jefe de gobierno destacan las relacionadas con su interacción con el Poder Legislativo en la creación de leyes. Es así que son competencia del Ejecutivo iniciar leyes (Art. 71), vetar la legislación (Art. 72) convocar a sesiones extraordinarias, así como el uso de poderes extraordinarios en caso de emergencia.

Como jefe de la administración pública, puede designar y remover libremente a los secretarios de despacho, nombrar a todos los funcionarios y empleados de la Federación, siempre y cuando no estén determinados en la Constitución o en las leyes, por lo que puede designar o remover libremente a subsecretarios, oficiales mayores,

¹³⁰ Orozco, Jesús *Op. cit.*, nota 126, pp. 23-27.

coordinadores, directores. El Poder ejecutivo controla la administración pública¹³¹. Un punto muy importante que se reformó de la Constitución de 1857 fue el relativo a las causas del juicio de responsabilidad para el Presidente de la República. En el nuevo texto sólo se puede juzgar al Poder Ejecutivo por delitos graves del orden común y por traición a la patria (Art. 109). También se agregó la participación del Senado en el proceso para declarar culpable al inculpado.

La Constitución también le otorgó otras facultades que no se encuadran en la clasificación anterior, a saber: la titularidad de la acción penal ejercida por vía del Procurador General de la República, la de expulsar de inmediato y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia en el país la juzgue inconveniente (Art. 33)¹³².

La Constitución de 1917 fue producto del grupo que logró la victoria en la lucha armada en la Revolución Mexicana. El movimiento evidenció las grandes desigualdades económicas y sociales de nuestro país, lo que influyó en la nueva Constitución en la que se consagraron parte de las demandas sociales de las masas campesinas y de la clase obrera naciente. Los artículos 27 y 123 son decisiones políticas fundamentales del Congreso Constituyente de 1916, conformaron los pilares sociales que dieron vida al nuevo régimen, mismo que a partir de entonces se sostuvo en el Poder Ejecutivo como la institución base para el desarrollo social y económico del naciente gobierno. El artículo 27 establece que son propiedad de la nación las tierras y aguas existentes dentro del territorio nacional, y con ello reconoció a la nación dominio absoluto sobre las riquezas del subsuelo, así como el derecho para imponer a la propiedad privada las modalidades del interés público. Bajo este artículo el Presidente se convirtió en suprema autoridad agraria con lo que podía reglamentar la extracción y la regularización de aguas, establecer zonas vedadas, dotar de aguas y tierras suficientes a los poblados que carecían de ellas y expropiar por causa de utilidad pública, entre otras.

¹³¹ Orozco, Jesús, *Op. cit.*, nota 126, pp. 30-31; y Pantoja, David, *Op. cit.*, nota 61, pp. 270-275.

¹³² Pantoja, David, *Op. cit.*, nota 61, p. 276.

El artículo 123 le concedió al Poder Ejecutivo la facultad de ser el árbitro de los conflictos entre capital y trabajo. Al crearse los tribunales del trabajo, se estableció que se integrarían por un representante del capital, otro del trabajo y otro del gobierno. Esto permitió al Ejecutivo dirimir los conflictos laborales. Estos dos artículos y su reglamentación le dieron al Poder Ejecutivo bases para convertirse en la pieza central del sistema político mexicano. Ambos tienen sus orígenes en la ley agraria de 1915, y el pacto entre Carranza con la Casa del Obrero Mundial en el mismo año, en el que el primero se comprometió a mejorar las condiciones de los trabajadores a cambio de contingentes armados denominados batallones rojos¹³³.

En cuanto a la relación con el Poder Judicial se establecieron diferencias importantes con la Constitución de 1857. Se suprimió el sistema de elección popular de los jueces y se adoptó un sistema de designación por el Congreso de la Unión y se estableció la inamovilidad de los ministros de la Corte, de los magistrados de circuito y jueces de distrito¹³⁴.

Con este diseño presidencial y con un Poder Ejecutivo fortalecido, el régimen mexicano intentó darse una nueva vida institucional después del porfirismo y de la Revolución armada. Los objetivos y los ideales fueron de nueva cuenta armonía y cooperación entre los Poderes para lograr la estabilidad política. Aunque anotarse, que una de las guías para el grupo que redactó la Constitución- carrancistas y obregonistas- fue la preocupación por edificar un Estado fuerte para realizar el desarrollo económico, por lo que se pensó en un Poder Ejecutivo fuerte a diferencia de 1857 como pilar del régimen.

¹³³ Vease a Goospeed Sthephen, “El papel del jefe del Ejecutivo en México,” en: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, PAIM, Vol, VII, Núm. 1, enero-marzo de 1955, pp.43-74

¹³⁴ Vease a Fix Zamudio, Héctor, “El Poder Ejecutivo y el Poder Judicial,” en: “El sistema presidencial y su evolución posterior” en: varios, *El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior*, México, IJ-UNAM, pp. 285-289.

3.2. La Edificación del presidencialismo

La Constitución de 1917 diseñó una institución presidencial fuerte como ya se vio. Pero el poder que adquirió el Presidente hasta anular la división de poderes no tiene su origen en el texto constitucional. El presidencialismo no surgió con la Constitución, ni había sido una práctica heredada del siglo XIX como se puede advertir en capítulos anteriores

Los presidentes que gobernaron a partir de 1917 tuvieron que lidiar con varios factores adversos y con un Congreso activo como órgano de representación de los intereses locales. Carranza (1917-1920) se enfrentó con un Congreso fuerte y sólido que no le permitió mucha libertad de acción. Sólo el 35% de sus proyectos de ley fueron aprobados por la Cámara de Diputados, en parte porque la mayoría la mayor de las iniciativas generadas provenían de los diputados¹³⁵. El General Obregón (1920-1924) pese a las facultades que le dio la Constitución, gobernó en materia hacendarla con facultades extraordinarias, concedidas por el Congreso. El 80% de los proyectos aprobados durante ese periodo, fueron propuestas de la Cámara de Diputados y menos del 20% de los proyectos de ley propuestos por el Poder Ejecutivo, fueron aprobados en ese periodo¹³⁶.

Durante el gobierno de Calles (1924-1928) la situación empezó a cambiar. En el periodo que va de 1924-1926, el Presidente tuvo una aprobación del 51% de sus proyectos, pero los diputados siguieron generando las dos terceras partes de las iniciativas. Posteriormente entre 1926 y 1928, el 61 % de las iniciativas del Presidente fueron aprobadas. A partir de entonces el Presidente fue quien presentó la mayoría de

¹³⁵ Marván, Ignacio, "Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana", en: Casar Amparo María, y Marván Ignacio, (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 127-156. También Weldon Jeffrey, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en: Mainwaring Scout, Sobert Shugart, Matthew, (compiladores) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, pp. 178-185.

¹³⁶ Goospeed, Sthephen *Op. cit.*, nota 133 pp 70-71, y Weldon, Jeffrey, *Op. cit.*, nota 135, pp. 178-185.

proyectos.¹³⁷ Estos datos que presenta Weldon demuestran que el Poder Ejecutivo en materia legislativa no la tuvo fácil a principios de los años veinte.

El Poder Ejecutivo recurrió a dos estrategias para despejar su agenda: el uso de las facultades extraordinarias -sobre todo en materia de hacienda- y, medir los tiempos en las iniciativas presidenciales, es decir, se tomaba mucho en cuenta el elegir un momento adecuado para enviar la iniciativa de ley. Al principio del periodo ordinario del Congreso, los diputados la revisaban con más calma, pero si llegaba al final del periodo, los diputados se sentían más presionados para enmendarla o adicionarla¹³⁸.

La construcción del régimen mexicano se distingue por distintos momentos. La muerte de Carranza tras el levantamiento de Obregón, dejó claro que el poder político se disputaría con las armas, ante la ausencia de instituciones que encauzaran la lucha política. La Revolución mexicana implicó la descentralización del poder político, concentrándose en las distintas entidades del país. Muchos generales y hombres fuertes locales que crecieron al amparo de la lucha armada, se negaban a abandonar su poder en beneficio de las instituciones. Estos hombres tenían recursos para desafiar al poder central, pero también eran capaces de controlar y pacificar sus regiones¹³⁹.

Luis Medina, apunta que uno de los grandes problemas para el grupo en el poder después de la Revolución fue controlar al ejército. Muchos generales se sentían con el derecho de ocupar puestos de poder, en sus localidades o a nivel federal. Detrás de ellos se encontraban sus tropas, fieles al cacique antes a la institución. El general Obregón sabía que el origen de su fuerza provenía del campo de batalla, por eso en cuanto tuvo el poder, dedicó importantes recursos para reducir los efectivos de ejército¹⁴⁰. Gran parte de los oficiales retirados según Stephen Goospeed, fueron

¹³⁷ Weldon, Jeffrey, *Op. cit.*, nota 136, pp. 178-185.

¹³⁸ Goospeed, Stephen *Op. cit.*, nota 133, pp. 79-92 y Weldon, Jeffrey A, “Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937”, Casar Amparo María, y Marván Ignacio, (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 265-292.

¹³⁹ Hernández Rodríguez, Rogelio, “La participación de los diputados en una época de reelección”, en: Gil Villegas, y Hernández, Rogelio, *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, p. 57.

¹⁴⁰ Medina, Luis, *Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, FCE, 2004, pp. 19-28.

comprados con regalos del presupuesto. Éste fue el primer gran intento por lograr domesticar al Ejército emanado de la Revolución¹⁴¹.

La fortaleza de las fuerzas locales también se traducían en una debilidad del sistema de partidos existente a principios de los años veintes, que se caracterizó por partidos de cuadros, creados con los apoyos oficiales o inspirados por los jefes militares y hombres locales. La mayor parte de estos partidos tenían un anticatolicismo, sostenían tesis agraristas u obreristas, o simplemente demandas locales. No eran partidos políticos nacionales, salvo el PCM y el PLM, motivo por el cual no existían mecanismos institucionales para encauzar la lucha por el poder político¹⁴².

Este sistema de partidos endeble carente de bases sociales, sumado a la descentralización del poder, trajeron como consecuencia la inestabilidad política del régimen posrevolucionario. En sus primeros pasos las instituciones políticas fueron utilizadas tanto por la elite en el gobierno para sujetar a las provincias al poder central, como por los poderes locales para ampliar sus dominios y resistir al centro.

Frente a la dispersión del poder creado por la Revolución, el Congreso se convirtió en la institución donde las fuerzas locales se reagrupaban y enfrentaban en ambas cámaras. Fue el espacio de expresión de los grupos políticos conformados por partidos políticos personalistas y con escasa presencia nacional y social. Por eso, un eje de tensión después de la Revolución fue: gobierno federal-Congreso de la Unión. La tensión se suscitaba la ley electoral dejaba en manos de las autoridades estatales y municipales la preparación de las elecciones, lo que permitía que los estados manipularan las elecciones para senadores y diputados. De esta forma, los jefes políticos organizaban a sus hombres para enviarlos a las cámaras como representantes de sus intereses y en oposición al gobierno federal.

¹⁴¹ Goospeed, Stephen, *Op. cit.*, nota 133, p. 69.

¹⁴² Garrido Luis Javier, *El partido de la Revolución Institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, pp. 20-62.

En este panorama de conflictos entre el centro y los estados el Presidente buscaba tener gobernadores fieles a él. Su apoyo era fundamental para mantener en orden al país. Pero los jefes políticos locales usaban el recurso de los “camarazos” de la legislatura local o el congreso federal para destituir a los gobernadores¹⁴³.

En los años veinte, los hombres del norte no lograron consolidar una base social fuerte y gobernaron a partir de sus relaciones personales. El Estado emanado de la Revolución requería de instituciones para consolidarse, necesitaba de un conjunto de reglas para regular la lucha por el poder, con el fin de alcanzar el desarrollo económico y la estabilidad política. La crisis provocada en 1928 por la muerte de Obregón fue la oportunidad adecuada para construir ese marco institucional.

3.2.1. Calles y la formación del PNR

El general Obregón buscó de nueva cuenta la presidencia de la República en 1928, para lograrlo tuvo que reformar la Constitución. Las reformas de 1927 y 1928 fortalecieron al Poder Ejecutivo. En la primera se reformó el segundo párrafo del artículo 83 para poder reelegirse; en la segunda también se modificó el artículo 83, ampliando el periodo del mandato presidencial de cuatro a seis años.

El 17 de julio de 1928 Obregón fue asesinado poniendo en crisis a todo el régimen posrevolucionario. El gobierno callista desde un inicio se había propuesto consolidar el aparato estatal revolucionario, pero no lo había logrado. Los conflictos aun se resolvían por la vía de las armas, la ausencia de mecanismos institucionales para luchar por el poder se palpó más que nunca. La vida política sostenida por los caudillos militares, con partidos débiles a su alrededor, obligó al General Calles, a modificar las formas de acceso al poder hasta entonces existentes, instaurando mecanismos de carácter institucional.

En 1929 surgió el Partido Nacional Revolucionario (PNR) para resolver los problemas. Nació como un frente aglutinador de las organizaciones políticas del país con la

¹⁴³ Medina, Luis, *Op. cit.*, nota 140, pp. 30-51-52, 55, y Hernández, Rogelio, *Op. cit.*, nota 139, pp. 58-59.

expectativa de establecer la unión de todos los caciques y jefes militares de las distintas entidades federales con el fin de mantener la unidad y el poder dentro del grupo revolucionario. El objetivo principal de Calles fue someter a las fuerzas político-militares al poder central¹⁴⁴. Fue así, que en un principio el partido se rodeo de masas populares, aunque muy pronto se advirtió la ausencia de bases sociales dentro de la organización.

Luis Javier Garrido señala que el partido contenía una doble estructura: la directa, sostenida sobre una base territorial con los comités municipales, estatales, Ejecutivo Nacional y Directivo Nacional; y la indirecta que estaba formada por los partidos políticos municipales, estatales, y nacionales que se unieron para formarlo¹⁴⁵.

La doble estructura fue el origen del partido que más tarde se convirtió en una de las piezas claves en la consolidación del Estado posrevolucionario. La unidad y la institucionalización de la vida política del país a través del PNR, permitió que la revolución llegara a ser un solo movimiento, con un heredero legítimo garante de los ideales del movimiento de 1910.

La revolución fue vista por los callistas como “un fenómeno permanente, fundado en la colaboración de clases”¹⁴⁶. Ésta visión prevaleció durante el maximato (1928 a 1934) como un instrumento al servicio de Calles y su grupo.

Los tres presidentes que estuvieron en ese periodo- Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, tuvieron muy poco margen de acción. Para Luis Javier Garrido la situación de dualidad entre el Jefe del Ejecutivo y el denominado “Jefe Máximo” personificado en Calles tuvo como resultado un constante enfrentamiento entre el Presidente y el Poder Legislativo. La institución legislativa estaba controlada por el partido y Calles como su cabeza real. Los tres presidentes se vieron obligados a reconocer la preeminencia del partido por encima del Poder Ejecutivo. Es decir, al General Calles como la máxima autoridad política en el país.

¹⁴⁴ Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 1979, pp.10-25 y Garrido, Luis, *Op. cit.*, nota 142 pp. 63-99.

¹⁴⁵ Garrido, Luis Javier, *Op. cit.*, nota 142, pp. 80.

¹⁴⁶ Garrido, Luis Javier, *Op. cit.*, nota 142, p.101.

El PNR se concibió como un partido de masas, aunque en realidad la política callista nunca pudo atraerse una base como los sectores campesinos, ni trabajadores, mucho menos a la clase media. Para estos sectores, el partido sólo era un instrumento de la oligarquía en el poder encabezada por Calles, un grupo aliado a las clases poseedoras. Al no contar con una base social se formó por contingentes de empleados públicos. El grupo en el poder intentó ampliar sus bases, pero lo cierto es que en el periodo callista no pudo. El organismo político creado como heredero de la Revolución mexicana se convirtió en una “confederación de caciques posrevolucionarios”¹⁴⁷. El grupo de Calles logró consolidar al partido como un aparato administrativo con presencia en todas las entidades del país, lo que para el caso significaba un importante avance, pues se perfilaba como una fuerza con presencia nacional. Pero las principales organizaciones obreras y campesinas se encontraban al margen de la organización. El partido seguía siendo un partido de cuadros.

3.2.2. La prohibición de la reelección inmediata de legisladores

Uno de los pilares del presidencialismo se apoyó fundamentalmente en la reforma de 1933, que prohibió la reelección inmediata de diputados y senadores. La medida debilitó al Congreso en la división de poderes. La reforma obedeció a una política de centralización en las decisiones con el fin de debilitar a los poderes locales. En 1931, Calles comenzó a impulsar la reforma con el objetivo de acabar con la política del “carro completo”. En su discurso dijo:

“Creo un deber señalarles los defectos dentro de la organización revolucionaria. Uno de ellos, de los más grandes, es el de la política del carro completo. No hemos dado oportunidad a la juventud, no la hemos preparado para que recoja el legado de la Revolución y lo saque adelante. Muy pocas oportunidades hemos dado a los jóvenes... Debemos tener un espíritu más amplio y no ser exclusivistas, cuando se trate de llamar a los puestos públicos a los nuevos hombres. La Revolución se ha venido reduciendo a esto, se ha venido contrayendo hasta disminuir su contenido. Es preciso atraer a

¹⁴⁷ *Ibidem*, pp. 103-178.

muchos de los grupos revolucionarios que hoy se encuentran alejados del gobierno y hasta se creen de oposición...”¹⁴⁸

La discusión se llevó a cabo en el Congreso Nacional de Legislaturas en 1932, ante la falta de un consenso, se pospuso una convención nacional del PNR dedicada únicamente a discutir el tema. En la convención extraordinaria se aprobó la prohibición de la reelección inmediata. En 1933 el Congreso mexicano confirmó lo que se había aprobado en la convención, se prohibió la reelección del Presidente y los gobernadores, y la reelección inmediata de diputados federales, senadores, legisladores locales y presidentes municipales. También se extendió el mandato de los diputados de dos a tres años, y de los senadores de cuatro a seis años. La renovación de la Cámara de Senadores sería cada seis años y no por mitad como se hacía.¹⁴⁹

Para Jeffrey Weldon, la medida tuvo dos objetivos: la centralización de poder en torno al partido y a Calles; en segundo lugar, la centralización a nivel nacional para debilitar a los partidos locales a favoreciendo al del CEN del PNR¹⁵⁰.

Siguiendo las líneas anteriores, es claro que las reformas de 1933 consolidaron al PNR como el organismo político único, regulador del acceso al poder, aunque también fue la necesidad de abrir el régimen a las distintas fuerzas sociales alejadas del partido durante los primeros años de vida.

El Congreso como poder contrapeso al Poder Ejecutivo fue vulnerado políticamente con la prohibición inmediata de diputados y senadores. Daniel Cosío Villegas, afirma que la causa de subordinación del Poder Legislativo al Presidente obedece al principio de no reelección. Se impide al legislador hacer carrera política por su cuenta, ya que su suerte

¹⁴⁸ Citado en Lajous, Alejandra, *Op. cit.*, nota 144, p. 157.

¹⁴⁹ Garrido, Luis Javier, *Op. cit.*, nota 142, pp. 141-145.

¹⁵⁰ Weldon, Jeffrey A, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el “Maximato”: Las reformas no-reeleccionistas de 1933, en: Dworak F Fernando,(coordinador) *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México, México*, FCE-Cámara de Diputados, 2003, pp. 33-53.

dependía del partido y la máxima autoridad en el organismo era el Presidente, por lo que debían de congraciarse con el Poder Ejecutivo en el Congreso¹⁵¹.

Benito Nacif establece que la reforma de 1933 permitió al PNR establecer un sistema de rotación de cargos, ya que el CEN del partido podía castigar o premiar a los políticos con distintos cargos o hacerlos a un lado en la vida política. Esta reforma inhibió a los partidos de oposición para conseguir cuadros para presentarlos como candidatos en los distintos distritos electorales haciendo nula la posibilidad de hacer una carrera legislativa y era poco atractivo invertir para lograr un escaño en el Congreso por tan solo tres años. Es decir, los partidos de oposición ofrecían pocos estímulos para reclutar cuadros políticos para participar en las elecciones¹⁵².

La medida a largo plazo vulneró aún más al Poder Legislativo con el arribo de Cárdenas, debido a la centralidad en el mando del partido. Y aunque en nuestros textos constitucionales existía una tradición que no impedía la reelección inmediata de legisladores, en la década de los años veinte los legisladores en su mayoría no construyeron carreras legislativas. Rogelio Hernández demuestra que de 1917 a 1940 el 75 % de los diputados ocuparon el escaño solo una vez. Los diputados que estuvieron en dos periodos en el mismo periodo fue tal sólo el 16%; y sólo un 9% estuvo en su curul entre tres y siete periodos legislativos¹⁵³.

3.2.3. La disolución de los partidos locales

En la II Convención Nacional Ordinaria del PNR se realizaron reformas importantes que afectaron el actuar del sistema político mexicano. En ella la principal preocupación fue la redacción del primer Plan Sexenal, pero sin duda, uno de los temas relevantes a tratar era el acabar con los partidos locales, disolviendo la estructura indirecta de una confederación de partidos. La medida permitiría centralizar las decisiones políticas y la

¹⁵¹ Cosío, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, p. 29.

¹⁵² Nacif, Benito, "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México", en: Gil Villegas y Hernández Rodríguez, Rogelio, *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 83-128

¹⁵³ Estos datos son del texto de Hernández, Rogelio, *Op. cit.*, nota 139, p. 63.

nominación de candidatos en manos del CEN del partido, es decir, de Calles. Para lograr la reforma, se modificaron los estatutos del partido por primera vez. Alejandra Lajous, considera que el cambio principal consistió en considerar al individuo como el elemento de base dentro del partido y no a la organización o club político¹⁵⁴.

Las organizaciones adherentes al PNR tuvieron como plazo seis meses para disolverse, y los candidatos a puestos de elección popular se elegirían por la antigüedad a través del sistema de convenciones. La medida evitó que existieran dos candidatos con las siglas de partido, practica común en algunos estados de la República. Evidentemente la reforma debilitó a los grupos locales y limitó su influencia. La prohibición de la reelección inmediata de legisladores y la desaparición de los partidos locales permitieron al PNR, convertirse en el máximo órgano político del país. Entonces el CEN del partido en manos del jefe máximo centralizó la toma de decisiones políticas. El Poder Ejecutivo quedó supeditado al partido y Calles¹⁵⁵.

3.2.4. Cárdenas y la centralización del poder: el inicio del presidencialismo

El sexenio del general Cárdenas es un periodo clave en la formación del sistema político mexicano en el siglo XX. Durante su gobierno las instituciones políticas del país se redefinieron asumiendo nuevos papeles dentro del régimen. Las dos instituciones fundamentales fueron: un Presidente de la República con respaldo social de campesinos y obreros organizados, y un partido oficial disciplinado que se transformó en PRM para dar cabida a las masas. Desde 1917 el objetivo fue construir una presidencia fuerte para lograr los objetivos sociales de la revolución y la estabilidad política. Pero no se había logrado.

El general Cárdenas al asumir el poder con el respaldo de amplios sectores campesinos y obreros, se convirtió en un Presidente fuerte. Con la salida de Calles del país, se disolvió la dualidad entre Poder Ejecutivo y jefe máximo. El nuevo líder fue el

¹⁵⁴ Lajous, Alejandra, *Op. cit.*, nota 144, pp. 160-164.

¹⁵⁵ Garrido, Luis Javier, *Op. cit.*, nota 142, pp. 158-165.

Presidente de la República. Hasta aquí se ha advertido los orígenes de una institución presidencial fuerte que vulneró la división de poderes, pero la pregunta es ¿cómo logró un Presidente convertirse en la pieza central del régimen? Distintos estudiosos han dado respuestas.

Para María Amparo Casar, el presidencialismo se explica por la exitosa *penetración* del Ejecutivo para anular los pesos y contrapesos del sistema, tanto horizontales (ejecutivo, legislativo y judicial) como verticales (poderes locales), generando un gobierno indiviso y unitario que lo define como *hiperpresidencialismo*. Sostenido en la existencia de un partido hegemónico¹⁵⁶.

Jorge Carpizo utilizó el término de facultades *metaconstitucionales* para explicar los poderes del Presidente que se encontraban fuera de la Constitución. Con este concepto agrupó el poder del Presidente como jefe real del partido hegemónico y lo que implica en la vida política¹⁵⁷.

Otro esfuerzo por sistematizar el predominio del Presidente se encuentra en Jeffrey Weldon, quien considera cuatro condiciones para explicar el presidencialismo: un sistema presidencialista basado en la Constitución, un gobierno unificado, disciplina al interior del partido en el gobierno y un Presidente que es el líder reconocido del partido gobernante. Para este autor, si una de las anteriores condiciones deja de existir el presidencialismo comenzaría a desmoronarse¹⁵⁸.

En este trabajo el presidencialismo se explica con dos factores: los constitucionales y los políticos. En el primer punto, se observa que la Constitución le otorgó al Presidente la calidad de jefe de Estado, jefe de gobierno, jefe de la administración pública, máxima autoridad agraria (Art. 27) y árbitro en los conflictos entre capital y trabajo (Art. 123).

¹⁵⁶ Casar Amparo, María, “Las bases político constitucionales del poder presidencial en México”, en: Elizondo Meyer-Serra, Carlos, Nacif Hernández, Benito, (coordinadores) *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE-CIDE, pp. 41-78.

¹⁵⁷ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México Siglo XXI, 2000, pp. 190-200.

¹⁵⁸ Weldon Jeffrey, *Op. cit.*, nota, 135 pp. 174-211.

Atribuciones constitucionales para un ejecutivo fuerte en la vida política. Sin que esto le permitiera ser la pieza clave del régimen.

El factor político sí se lo permitió. Destaca aquí el hecho de convertirse en el jefe del partido hegemónico, organismo altamente centralizado y disciplinado a las decisiones del centro, es decir, del Poder Ejecutivo. Ahora bien, el Presidente mexicano al asumir el cargo era: jefe de estado, jefe de gobierno, jefe de la administración pública, máxima autoridad agraria, árbitro entre los conflictos entre capital y trabajo y jefe del partido de la Revolución. Con estos poderes el Presidente podía influir en la designación de todos los candidatos a los puestos de elección popular en el país, lo que vulneró los controles horizontales y verticales del modelo presidencial. La situación generó que las cámaras se volvieran espacios de premio o castigo según los deseos del Presidente. Los legisladores dependían del Poder Ejecutivo y no de su trabajo legislativo como se refirió tras las reformas de 1933.

Las atribuciones políticas y constitucionales anularon la división de poderes y se evitaron los pesos y contrapesos del sistema presidencial, generando un presidencialismo. El periodo Cardenista fue el principio de esta formación y se plasmó con los siguientes eventos: destitución de 16 gobernadores (el proceso era llevado a cabo en el Senado mediante la declaración de desaparición de los poderes); reforma del artículo 94 para eliminar el carácter vitalicio de los ministros de la Corte y poder integrar una Suprema Corte de Justicia a su gusto; así como el uso indiscriminado de las facultades extraordinarias que al final de su sexenio propuso una enmienda al Art. 49 para evitar su uso incorrecto, salvo lo previsto en el artículo 29¹⁵⁹. Evidentemente el poder se concentró y el Poder Ejecutivo se asumió como la institución más importante dentro del régimen mexicano. El presidencialismo no surgió en la Constitución de 1917, sino en 1935-1936, cuando el Presidente Cárdenas se convirtió en el líder indiscutible del PNR.

¹⁵⁹ Stephen Goospeed, *Op. cit.*, nota 133, pp. 115-136.

3.2.5. El presidencialismo y el partido de masas (PRM)

Durante el sexenio del general Cárdenas los cambios en la vida política y económica del país eran evidentes. El PNR de 1929 ya no obedecía a la nueva realidad política. La imagen del partido había perdido vigencia a la salida de Calles, por lo que, para Cárdenas y su grupo el modificar al partido era la oportunidad para transformarlo ideológica y estructuralmente.

El objetivo entonces fue permitir la entrada a distintos sectores sociales que habían estado alejados: los obreros y los campesinos. La transformación del PNR al Partido de la Revolución Mexicana se conformó por dos estructuras: la estructura indirecta organizada en cuatro sectores: campesino, obrero, militar y popular; y la estructura directa, sostenida en comités municipales, comités ejecutivos regionales, consejos regionales y un consejo nacional. El general Cárdenas presentó al partido como el heredero legítimo de la Revolución y el representante de la nación.

A partir de 1938 el sistema político mexicano se fundó en la existencia de un partido hegemónico. La institución se consolidó como un pilar del Estado mexicano posrevolucionario.

Los sindicatos agrupados en la CTM y los campesinos organizados en la CNC, así como la clase media en la CNOP le otorgaron al régimen las bases sociales y la estabilidad política para el desarrollo social y económico¹⁶⁰.

3.3 El presidencialismo, la estabilidad política y la economía

Los costos políticos del presidencialismo fueron muchos. Anuló la división de poderes, vulnerando el papel del Poder Legislativo y del Poder Judicial. Impidió el desarrollo de partidos políticos de oposición. Reprimió a sectores sociales que no estaban dentro de

¹⁶⁰ Garrido, Luis Javier, *Op. cit.*, nota 142, pp. 177-300.

las filas del partido y oprimió la participación política de distintos actores políticos que no estaban a favor del régimen. En fin, se podría continuar enunciando las consecuencias del presidencialismo mexicano, pero el más importante se concentro en la deuda democrática que dejó en el país. El déficit fue demasiado. Pero algo que se debe reconocer es la construcción de un Estado fuerte y sólido que permitió el desarrollo económico del país. Siguiendo a Luis Medina, la historia económica del país en el siglo XX se divide en varios periodos: Uno que va de 1935-1956, denominado crecimiento con inflación; otro entre 1956-1972 reconocido como milagro mexicano, basado en crecimiento con estabilidad en los precios internos y en el tipo de cambio; y el de 1972-1985, periodo caracterizado por la inflación y el desmedido gasto público.

Los modelos de crecimiento se caracterizaron por: la intervención del Estado en la economía, el papel social del Estado; por una alta protección arancelaria a la industria y a la agricultura y por un gran déficit presupuestal. En este proceso los hombres herederos de la Revolución gozaron del respaldo de toda la estructura partidista¹⁶¹. La Constitución de 1917 a través de los artículos 27, 28 y 131 habían facultado al Estado para impulsar el desarrollo económico y a su vez se fortaleció al Poder Ejecutivo. En 1951 se reformó la Constitución para que el Congreso delegara facultades al Ejecutivo en materia de comercio exterior. En este tenor la ley sobre atribuciones del Ejecutivo en materia económica permitió a la institución presidencial imponer precios, participar en actividades relacionadas con la producción, distribución de mercancías, materias primas, entre otras. Al Presidente también se le facultó para otorgar o revocar concesiones de canales de televisión y estaciones de radio. El presidencialismo mexicano y el peso del Poder Ejecutivo en la vida política y en la economía produjeron el ensanchamiento del aparato administrativo dependiente del Ejecutivo, lo que motivo que se concentraran grandes recursos humanos y financieros. A diferencia de 1917 que sólo se contaba con siete secretarías de Estado y cinco departamentos, para 1982 existían 18 secretarías de Estado, un departamento, y dos procuradurías. También

¹⁶¹ Medina, Luis *Op. cit.*, nota 140, pp. 127-129

existían 78 organismos públicos descentralizados, 535 empresas de participación estatal mayoritaria y 48 de participación estatal minoritaria y 188 fideicomisos¹⁶².

Se construyó un Estado fuerte, basado en mantener la estabilidad política y económica a toda costa, logrando modernizar gran parte del país. El Estado se valió del proteccionismo a la industria nacional, para desarrollar la actividad productiva y generar la expansión económica. Para ello, recurrió al fortalecimiento de la infraestructura necesaria con el desarrollo de las comunicaciones, las carreteras, así como se estimuló la educación y la alfabetización de millones de mexicanos.

El Estado mexicano entró en crisis cuando el régimen en que se sostenía dejaba mucho que desear, las nuevas realidades y los distintos sectores sociales se sentían excluidos del arreglo político y constitucional. El presidencialismo comenzaba a ser duramente cuestionado por el exceso de poder en manos del Presidente. Al mismo tiempo, el modelo económico que había dado estabilidad iniciaba a hacer estragos en las finanzas del gobierno. La crisis económica se palpó en los bolsillos de la gente. Frente a esta situación se optó por un modelo económico basado en el mercado y en la reducción del Estado como motor de la vida económica de nuestro país. En términos de Luis Medina el segundo estado comenzaba su final.

3.4 El fin del presidencialismo

El fenómeno político caracterizado por el predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes, se sostuvo en condiciones constitucionales y políticas específicas. En las siguientes líneas se recorre brevemente el desmoronamiento de esta patología. La transición mexicana se centró en reformas electorales, fue una *transición votada*¹⁶³.El

¹⁶² Orozco, Jesús, *Op. cit.* nota 126, pp. 38.44, y, Pantoja, David *Op. cit.*, nota 61, pp. 285-286.

¹⁶³ Mauricio Merino sostiene que: “en lugar de ser una transición pactada, la mexicana ha sido por llamarla de alguna manera, una transición votada; además no ha habido-como sí lo hubo en otros casos-una ruptura con el régimen anterior, sino que por el contrario, el cambio se ha basado en la apertura gradual y continua; por último en vez de una transformación de las reglas del juego, lo que ha ocurrido ha sido la recuperación de las instituciones ya existentes,

proceso de reformas políticas y constitucionales modificó el régimen y el sistema político lo que trastocó al presidencialismo¹⁶⁴. El cambio en el régimen se logró con reformas electorales que propiciaron un sistema de partidos, equidad en la competencia electoral e instituciones electorales confiables. Situación que generó la alternancia en el poder, primero en el ámbito local, en los municipios, en las legislaturas locales, y finalmente en las gubernaturas. En segundo lugar en el ámbito federal, con el fin de las mayorías calificadas del PRI en 1988 y en 1997 con la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados. Finalmente en el 2000 la alternancia en el Poder Ejecutivo, sin mayorías en el Poder Legislativo. En este proceso la institución presidencial también perdió atribuciones constitucionales y políticas a favor de la transición.

Las transformaciones en las instituciones políticas del país se sintieron en el sistema político. Los actores políticos cambiaron sus prácticas y formas de convivencia dentro de la vida política nacional.

3.4.1 Las reformas electorales y el sistema de partidos

Los partidos políticos son un pilar en la vida democrática de un país. En México el sistema de partidos fue producto de distintas reformas constitucionales y leyes electorales. El fin de estas transformaciones fue generar espacios a las minorías, igualdad de oportunidades en la competencia electoral, respeto al sufragio e instituciones electorales confiables, toda vez, que el sistema político se caracterizó por la existencia de un Presidente muy fuerte y por un partido hegemónico, que se mantuvo en el poder por muchos años en un ambiente de escasa competencia electoral. En este sentido, la evolución del sistema de partidos en México, exige revisar las reformas

más que el diseño de nuevas” Merino, Mauricio, *La transición votada, Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003, p. 15.

¹⁶⁴ El régimen político se entiende como: “el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder” Vease a Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino en: *Diccionario de Política*, México, Vol. 2, Siglo XXI, 2000, p. 1362. El sistema político “son las reglas informales aquellas tácita o implícitamente acordadas entre los actores políticos”. Son una “serie de reglas que determina las formas de hacer las cosas, de conducir los procesos políticos, de lograr la estabilidad o de regular el cambio político”. Véase a Luis Medina Peña, *La Invención del Sistema Político mexicano*, *Op. cit.*, nota 60, p. 18.

electorales y políticas más importantes que generaron las condiciones de competencias democráticas.

La Constitución de 1917 no incluyó a los partidos políticos directamente, sino indirectamente a través del Art. 9, en términos de la garantía a la libertad de asociación. Bajo este principio se formaron los partidos políticos y sindicatos de la época¹⁶⁵.

El primer paso concreto en la evolución de nuestro sistema electoral se encuentra en la Ley Federal Electoral de 1946. En esta ley se prohibieron las candidaturas independientes y sólo los partidos políticos tenían derecho a postular candidatos. Se introdujo la obligación de registrar a los partidos en la Secretaría de Gobernación y debían contar con 30 000 afiliados. También se estableció una instancia en la toma de decisiones electorales conformada por los partidos políticos y representantes de los tres poderes federales, llamada Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Estas medidas dificultaron más la competencia electoral al incrementar los requisitos para la participación electoral¹⁶⁶.

El siguiente paso fue la reforma de 1963 que estableció la figura de los diputados de partido mediante la reforma a los artículos 54 y 63 de la Constitución. Esta reforma permitió que los partidos que alcanzaran 2.5% de la votación tuvieran derecho a una representación de cinco diputados, y por cada medio punto porcentual una curul hasta llegar a un máximo de veinte. Si un partido obtenía más de veinte diputados de mayoría quedaba excluido de los diputados de partido. La reforma de 1963 fue el primer paso para abrir las puertas del Congreso a los partidos de oposición.

La reforma de 1963 pronto fue superada. La crisis económica y los movimientos sociales de izquierda que estaban al margen de la vida institucional representaban

¹⁶⁵ Andrea Sánchez, Francisco, “Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México”, en: *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, UNAM-IIIJ, 1998, pp. 364-366.

¹⁶⁶ Véase Guerrero Alejandro, “La oposición en la Cámara de Diputados: avances hacia la pluralidad política”, en: Gil Villegas y Hernández Rodríguez, Rogelio, (coordinadores) *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 129-132, y Prud'homme, Jean François, “Crónica Legislativa: cuatro reformas electorales, 1964-1986”, en Gil Villegas y Hernández Rodríguez, Rogelio, (coordinadores) *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 160-165.

problemas crecientes para la legitimidad del régimen mexicano. Para solucionar estos problemas surgió la Reforma Política de 1977 que modificó diecisiete artículos de la Constitución de 1917, para posteriormente promulgar la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales¹⁶⁷.

En la reforma de 1977 se constitucionalizaron más claramente a los partidos políticos que en la 1963, pues se estableció que los partidos políticos son entidades de interés público y se les permitió el acceso a los medios de comunicación para su proselitismo. Mención aparte merece la reforma de 1977 en cuanto a que se consagró un sistema electoral mixto de mayoría simple y proporcional en la Cámara de Diputados ampliando el número de diputados: 300 de representación mayoritaria y 100 de representación proporcional. También permitió que la Suprema Corte de Justicia investigara asuntos electorales¹⁶⁸. En la nueva ley electoral se le dieron más atribuciones a la Comisión Federal Electoral, la que a partir de entonces se hizo responsable del registro de los partidos y de las candidaturas, desplazando en esta función a la Secretaría de Gobernación. También determinaba la fórmula electoral para la asignación de los diputados plurinominales. Para tener derecho a diputados de representación proporcional se dispuso que los partidos políticos debieran de participar con candidatos en por lo menos 100 distritos uninominales.

Las modificaciones permitieron encauzar a los distintos actores políticos dentro del marco institucional al abrir las puertas del Congreso a las distintas minorías.

En 1986 el régimen mexicano impulsó una nueva reforma. Miguel de la Madrid presentó una iniciativa de ley para modificar los artículos 52, 53, 54, 56 y 70 de la Constitución. También una ley secundaria el denominado Código Federal Electoral. En esta nueva reforma se estableció incrementar el número de curules en la Cámara de Diputados de 400 a 500, se crearon cinco circunscripciones plurinominales. Se le permitió al partido dominante tener acceso a escaños por representación proporcional, se creó el Tribunal

¹⁶⁷ Andrea Sánchez, Francisco, *Op. cit.*, nota 165, pp. 369-379.

¹⁶⁸ *Ibidem*, pp. 369-379.

de lo Contencioso Electoral y se instauraron modalidades de financiamiento público para los partidos políticos.

La reforma incrementó el número de diputados por representación proporcional de 100 a 200 y estableció la renovación de la mitad del Senado cada tres años¹⁶⁹. Siguiendo a Luis Medina de la reforma de 1946 a la de 1987 las reformas otorgadas, fueron caracterizadas por abrir espacios en la Cámara de Diputados a los grupos de oposición y generar condiciones mínimas de competencia.

Las siguientes reformas después de 1988 fueron pactadas con el fin de garantizar el respeto al voto y la igualdad en la competencia, ya que se trataba de asegurar la mayoría para el partido gobernante ante los crecientes niveles de competencia en el país. Un ejemplo de esto fue la llamada “Cláusula de gobernabilidad” que estableció que en caso de que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta de los votos, se le asignarían al partido mayor escaños de representación proporcional para obtener la mayoría absoluta¹⁷⁰.

La reforma de 1993 fue aprobada solamente por el PAN y el PRI. En esta reforma se abrió el Senado a las minorías, se eliminó la cláusula de gobernabilidad, desapareció la autocalificación de las elecciones por parte de los legisladores, trasladando esta función al Tribunal Federal Electoral. El Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación dejó de organizar los comicios, función que empezó a ejercer el Instituto Federal Electoral, órgano encargado de la organización de todo el proceso electoral.

El último retoque en las reglas del juego democrático fue en 1996. En esta reforma el Instituto Federal Electoral se convirtió en un órgano independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El Consejo General estaría integrado por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales designados por las dos terceras partes de los votos en la Cámara de Diputados. Se dispuso que la afiliación a los partidos debiera de

¹⁶⁹ Prud'homme, Jean Francois, *Op. cit.*, nota 166, pp. 180-186.

¹⁷⁰ Medina, Luis, *Op. cit.*, nota 140, p 305 y Lujambio, Alonso, *Op. cit.*, nota 40, pp. 109-112.

ser “libre e individual”. Con la reforma de 1996 se estableció que los partidos políticos para mantener el registro debían obtener como mínimo el 2% de la votación. En cuanto a la integración de la Cámaras se mantuvo en 500 curules para la Cámara de diputados, y para el Senado se mantuvo en 128 escaños, elegidos de la siguiente forma: tres senadores por cada entidad federativa, dos de mayoría y uno de primera minoría, y se eligen 32 senadores bajo el principio de representación proporcional, en una sola circunscripción. En el financiamiento se dispuso que fuera 30% igualitario entre todos los partidos y 70% de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos¹⁷¹.

La modificación al régimen propició las condiciones para elecciones limpias y en igualdad de circunstancias. En un proceso gradual, el PRI perdió la hegemonía parlamentaria que había mantenido en las últimas décadas, situación que obligó a modificar las reglas internas del Congreso. Las reformas políticas fueron los cimientos para un sistema de partidos competitivo, expresado en el Congreso como órgano de representación y contrapeso del Poder Ejecutivo.

3.4.2 Los nuevos límites al Poder Ejecutivo

El poder Ejecutivo, perdió atribuciones políticas y constitucionales a favor de la democracia mexicana en los cambios al régimen. El proceso fue lento y gradual.

En 1952 y luego en 1974 los territorios de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, cuyos gobernadores eran nombrados por el Presidente, fueron transformados en estados, lo que implicó la creación de órganos locales de poder.

En 1982 se creó la Secretaría de la Contraloría de la Federación, con el fin de vigilar el ejercicio del gasto público y evaluar el ejercicio gubernamental en materia fiscal. En el sexenio de Miguel de la Madrid se inició el proceso de desincorporación de las empresas del Estado, limitando al Poder Ejecutivo en materia administrativa. El Estado se alejó paulatinamente de la economía, paso de un papel interventor a uno de carácter

¹⁷¹ Lujambio, Alonso, *Op. cit.*, nota, 40, pp. 142-146 y Pantoja, David, *Op. cit.*, nota 61, pp. 296-298.

rector como forma de sanear las finanzas públicas. Prueba de ello fue que para 1992 se habían disuelto 969 entidades paraestatales de 1115 que llegaron a existir.

En el periodo de Miguel de la Madrid también se estableció un doble periodo de sesiones del Congreso, ampliándose el tiempo de sesiones ordinarias. En 1993, los periodos del Congreso aumentaron de cuatro a cinco meses.

En 1988 se reformó la Constitución para que el Senado pudiera revisar la política exterior seguida por el Poder Ejecutivo

En 1992 con las reformas al artículo 27 constitucional, el Poder Ejecutivo dejó de ser “máxima autoridad agraria” dando paso a tribunales agrarios autónomos.

Otro de los grandes cambios que limitó la autoridad del Poder Ejecutivo fueron las reformas al Distrito Federal para dotarlo de autoridades propias. Primero se creó la Asamblea Legislativa como órgano representativo de los habitantes de la ciudad. Desde 1996 el jefe de gobierno (antes designado por el Presidente), se eligió por el voto de la ciudadanía del Distrito Federal. El Presidente dejó de nombrarlo.

Desde 1993 el Banco de México y el Banco Central se vuelven autónomos, con lo que el Presidente deja de conducir la política monetaria del país.

A partir de 1995 los Ministros de la Corte propuestos por el Presidente se deben ratificar por dos tercios del Senado

En 1996 se estableció que el Procurador General de la República dejó de ser nombrado por el Presidente. Desde entonces el cargo se debe de ratificar por dos tercios del Senado¹⁷².

¹⁷² Orozco, Jesús, *Op. cit.*, nota 126, pp. 80-82. También Pantoja, David, *Op. cit.*, nota, 61, pp. 290-296. También Lujambio, Alonso, “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Lanzaro Jorge (Coordinador) *Tipos de presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Argentina, CLACSO, 2003, p. 25.

Con los cambios promovidos por las reformas electorales, así como por la mayor competencia, el Presidente se vio en la necesidad de negociar con el Congreso y redefinir su papel dentro del régimen mexicano. La transición mexicana pasó por el debilitamiento del Poder Ejecutivo en materia constitucional, política y económica. La contribución de la institución presidencial fue el impulsar y asumir los costos de las reformas, aceptando su propia limitación dentro del sistema político mexicano.¹⁷³ Este fue el inicio del desmoronamiento del presidencialismo. Las condiciones establecidas por Weldon para la existencia de este fenómeno comenzaban a tener sentido.

3.4.3 El gobierno sin mayoría en 1997: la reactivación del Poder Legislativo

El proceso de reformas electorales propició el surgimiento de un sistema de partidos más competitivo. Los cambios se plasmaron en la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. En los comicios de 1988, con Cárdenas liderando el Frente Democrático Nacional dio una batalla electoral sin precedentes, poniendo en tela de juicio la calificación de las elecciones. Los partidos políticos ganaron más curules en la Cámara de Diputados, lo que generó que por primera vez el PRI no contara con dos tercios en la Cámara de Diputados para lograr reformas constitucionales. Las reformas al artículo 27, así como el reconocimiento de las iglesias con la reforma al 130 obligaron al Poder Ejecutivo y a su partido a que tuvieran que negociar con el PAN. El suceso fortaleció indudablemente al Congreso de la Unión.

Las fuerzas políticas se expresaron en el Congreso redefiniendo el papel de las instituciones políticas. El Poder Ejecutivo se desprendió y le quitaron atribuciones importantes, obligándolo a redefinirse poco a poco.

El Poder Legislativo desde 1988 se transformó con la pérdida de la hegemonía parlamentaria del PRI. En las cámaras, las fuerzas políticas primero se preocuparon por

¹⁷³ Aguilar, Luis, *Op. cit.*, nota 126, pp. 66-69.

mantener la gobernabilidad, para posteriormente crear un marco propio para el funcionamiento de la institución de acuerdo a su nueva composición.

Hacia 1997 la ausencia de mayoría en la Cámara de Diputados trastocó el régimen político mexicano, uno de los pilares del presidencialismo se vulneró. El Presidente acostumbrado a gobernar con un partido político único y disciplinado no contó con mayoría en la Cámara de Diputados. Los pesos y contrapesos del sistema presidencial establecidos en 1917 se activaron. El Congreso mexicano retomó sus atribuciones para ejercer un papel más activo en la toma de decisiones¹⁷⁴.

En 1997 el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, obteniendo el 48% de las curules, en el Senado todavía mantuvo una mayoría. El suceso se reflejó en el trabajo legislativo durante la LVII Legislatura. El índice de aprobación del Poder Ejecutivo descendió en la mitad de su gobierno de 99% de aprobación a un 90%. Las iniciativas de ley del Presidente Zedillo fueron enviadas primero al Senado en un 85% porque contaba con mayoría¹⁷⁵. El Presidente se vio en la necesidad de recurrir a la negociación y al acuerdo con las distintas fuerzas políticas existentes en el Congreso. La división de poderes consagrada en el texto de 1917 se activó y la relación entre los poderes se redefinió bajo patrones más democráticos.

El Poder Legislativo se reanimó como una institución de contrapeso frente al Poder Ejecutivo en el proceso de gobierno. A raíz de la reforma política de 1977 y el surgimiento de un sistema de partidos más competitivo, el Congreso volvió a la vida política. En el Poder Legislativo se expresaron las voces que impulsaron cambios importantes en el régimen y comenzaron a participar más activamente.

¹⁷⁴ Casar Amparo, María, "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México", en Casar Amparo, María, y Marván Ignacio, (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 349-358.

¹⁷⁵ Weldon, Jeffrey, *Op. cit.*, nota 135, pp. 210-211.

Para Luisa Béjar, el proceso de “(re)institucionalización” del Congreso se inició en 1988 cuando la supremacía del PRI se trastocó en el Poder Legislativo¹⁷⁶. A partir de entonces se tuvo que modificar el marco jurídico del Poder Legislativo, ya que el reglamento interno del Congreso era del año de 1934. En esta fecha, el sistema ya contaba con sus principales rasgos lo que propició un Reglamento de Sesiones para una legislatura de un sólo partido, ya que no se contemplaba la existencia de grupos parlamentarios. La Gran Comisión era el máximo órgano de decisión, por lo que podía decidir la integración de las comisiones y varios puestos administrativos al interior de la Cámara.

Con la reforma de 1977 se generó la primera Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) que contempló la formación de grupos parlamentarios dentro de la Cámara de Diputados. En 1991 ante la nueva composición del Congreso se creó la Junta de Coordinadores (JC) que después se transformó en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), órgano compuesto por diputados de todos los partidos políticos, con el fin de darle orden al trabajo legislativo. La Gran Comisión comenzó a debilitarse.

En 1994 se reconoció la (CRICP) como máximo órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, aunque La Gran Comisión continuó funcionando sólo como órgano de dirección de la fracción mayoritaria. Lo cierto es que la pérdida de espacios por parte del PRI en el Congreso fue generando las condiciones para transformar el funcionamiento del Poder Legislativo.

El artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso suponía la existencia de un grupo parlamentario con mayoría absoluta. La LVII Legislatura se logró instalar con los denominados 6 acuerdos parlamentarios para reestructurar el funcionamiento de la Cámara de Diputados¹⁷⁷. Finalmente, en 1999 el Congreso sacó adelante una nueva Ley Orgánica para el Poder Legislativo en la que se evidenció la pluralidad política lo

¹⁷⁶ Béjar Algazi, Luisa, “La (re)institucionalización del poder legislativo en México” en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LXIII, Núm, 3, julio-septiembre, México, IIS-UNAM, pp 99-133

¹⁷⁷ *Ibidem*, pp. 122, 123.

que obligó a los actores políticos a modificar la estructura interna de la Cámara de Diputados y de Senadores con el fin de evitar el conflicto. En la nueva Ley, se establecieron los siguientes órganos: Mesa de Decanos, Juntas de Coordinación Política, Mesas Directivas de las Cámaras, Conferencias para la dirección y programación de trabajos legislativos, Comisiones; Órganos de Administración y Grupos parlamentarios.

Entre los principales cambios se destacan los siguientes: en la sesión constitutiva de las Cámaras se estableció la Mesa de Decanos. Su conformación se realiza de acuerdo a la antigüedad de los legisladores y su experiencia como parlamentarios. Las Juntas de Coordinación Política se conformaron como el principal órgano de gobierno de las Cámaras, sustituyendo en sus facultades políticas a la CRICP fortaleciendo la pluralidad en las Cámaras. Las Juntas de Coordinación Política se encargan de planear, coordinar las actividades legislativas y lograr los acuerdos necesarios para el funcionamiento político de las Cámaras. En la nueva Ley Orgánica se fortaleció la Mesa Directiva, se redujo el número de integrantes, la extensión de su encargo se estableció en un año, con posibilidad de reelección. Para mejorar el funcionamiento técnico y administrativo de las Cámaras se creó una Secretaria General¹⁷⁸. La pluralidad política expresada en el Poder Legislativo modificó la organización interna del congreso. La hegemonía parlamentaria del PRI se fracturó generando nuevas dinámicas al interior de las Cámaras.

La mayor parte de las condiciones delineadas por Weldon se desdibujaron: en 1997 se perdió un gobierno unido; las reformas constitucionales debilitaron las atribuciones de la institución presidencial y en el año 2000 el Presidente dejó de ser jefe del partido hegemónico. El presidencialismo dio paso a un sistema presidencial conformado por un sistema de partidos competitivo, encabezado por tres partidos políticos, con un sistema electoral mixto de mayoría relativa y representación proporcional. El diseño de ingeniería constitucional no es el mismo de 1917 pero mantiene los rasgos esenciales.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p.130.

Con el fin del presidencialismo, los Poderes de la Unión se redefinen de nueva cuenta, asumiendo nuevos papeles en el régimen mexicano. Esto implica una nueva relación basada en la armonía constitucional de las facultades de cada órgano.

4. EL PODER EJECUTIVO Y SU RELACIÓN CON EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO. EL CASO DE LA LVIII LEGISLATURA.

El fin del presidencialismo colocó al país entre la pluralidad política y la fragmentación del poder político, lo que en la democracia mexicana ha significado el problema del consenso en la toma de decisiones por parte de los órganos del Estado. La transición modificó el régimen y el sistema político, la transformación más profunda se presentó en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El año 2000 inauguró una nueva realidad política, por primera vez en 70 años el Poder Ejecutivo no provenía de las filas del partido revolucionario y tampoco contaba con mayoría en ninguna de las dos cámaras para sacar adelante su agenda de gobierno¹⁷⁹.

El suceso redefinió la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el régimen mexicano y obligó a explicar el nuevo papel de ambas instituciones, a partir de las siguientes preguntas: ¿Cómo se relacionó el Presidente con el Congreso? ¿Cuál fue el papel del Presidente con la LVIII Legislatura? ¿El Presidente predominó en el proceso legislativo? ¿Cuál fue el papel de la oposición? ¿Cuál fue el rol del Congreso? ¿Cómo fue la nueva relación de poderes? ¿Las reformas estructurales definen la relación de poderes?

En este trabajo la relación se analiza desde 2 vertientes: el estudio cuantitativo de iniciativas aprobadas y rechazadas, con la intención de resaltar el nuevo rol de las instituciones y los partidos políticos precisando las coaliciones e identificando el agente

¹⁷⁹ El fenómeno de gobierno dividido aparece desde 1997 en la Cámara de Diputados. Pero en el año 2000 el Presidente no contó con mayoría en ninguna de las cámaras. Por gobierno dividido se entiende la “la situación en que el titular del Ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del Congreso a otro”. Gobierno sin mayoría se refiere a que “ninguna partido controla por sí solo cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus cámaras.” Casar Amparo, María, Marván Ignacio “Introducción”, en Casar Amparo María, Marván Ignacio (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. .

del cambio¹⁸⁰. La segunda que tiene que ver con el análisis cualitativo en el que se señala que las iniciativas logradas no resuelven los problemas del país, en la medida que las reformas estructurales no salieron adelante.

En la primera parte del capítulo se hace el estudio cuantitativo del trabajo legislativo. Se compara al Poder Ejecutivo en el proceso legislativo con los demás actores facultados por la Constitución para presentar iniciativas de ley: los diputados, los senadores y las legislaturas locales. Se advierte que los actores lucharon en la LVIII Legislatura por sacar adelante sus agendas parlamentarias. Para realizar las comparaciones se dividió la mecánica legislativa en iniciativas presentadas, dictaminadas y aprobadas, indicadores pilares para desglosar la relación entre el Presidente y el Congreso. En la segunda parte del trabajo se aporta una interpretación cualitativa de las iniciativas aprobadas en la LVIII Legislatura. También se precisa el por qué no se lograron las reformas estructurales. En el análisis también se pone atención en la estrategia del Presidente y el papel del Congreso. Estos apartados permiten describir y caracterizar los factores que determinaron la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo durante la LVIII Legislatura.

4.1 La Conformación de la LVIII Legislatura y la agenda del Presidente Fox

En la elección del 2 de julio del 2000, el ciudadano mexicano dividió su voto, eligió como Presidente de la república a Vicente Fox, candidato de La Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) y eligió un Congreso dividido en donde ningún partido contó con mayorías en las cámaras. Este fenómeno era relativamente nuevo, Zedillo en 1997 se enfrentó con una Cámara de Diputados sin mayoría, pero su partido en el Senado tuvo los escaños suficientes para permitirle despejar su agenda y relacionarse con la Cámara de Diputados. Sin embargo, Vicente Fox no contó con mayoría en ninguna de las dos

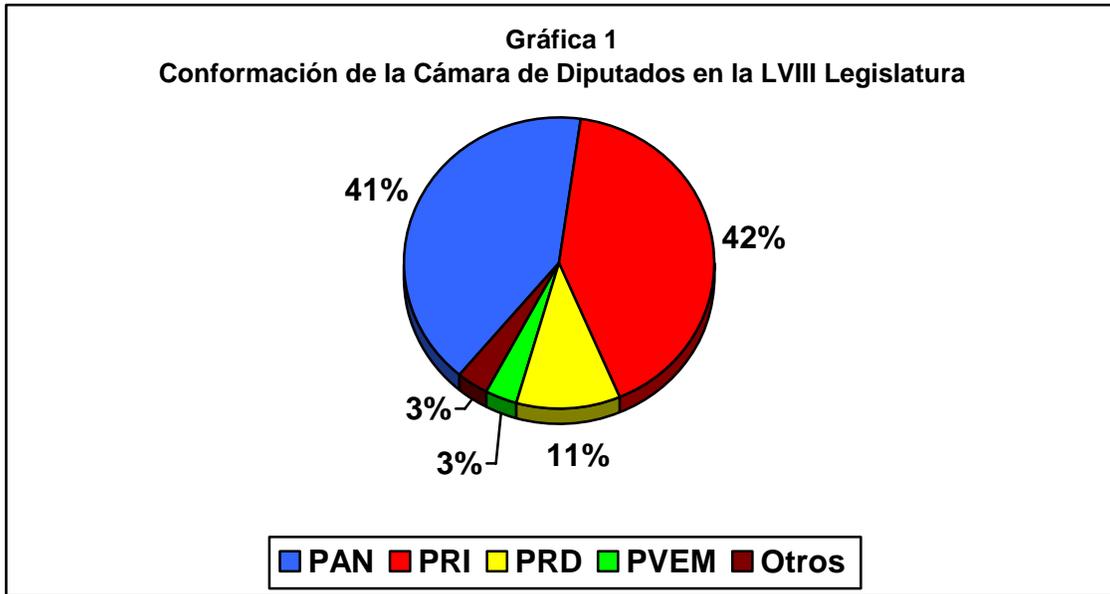
¹⁸⁰ Casar Amparo, María, *La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y Cohesión partidaria, Documento de Trabajo*, México, CIDE, 2000. También, *Las Elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura, Documento de Trabajo*, México, CIDE, 2000, Nacif, Benito, “La nueva relación entre el Presidente y el Congreso en México”, en *Política y Gobierno*, México, CIDE, Vol. XI, Núm. 1. Primer Semestre de 2004. pp. 9-42.

Cámaras, situación que implicó negociar con el Congreso iniciativa tras iniciativa y buscar un fuerte respaldo político de su partido. En la gráfica 1 se observa la composición de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura.

Cuadro 1	
Conformación Cámara de Diputados LVIII Legislatura	
Partido	Diputados
PRI	208
PAN	205
PRD	54
PVEM	17
PT	8
PSN	3
PAS	2
Convergencia	1
Independientes	2
Total	500

Fuente: Elaboración propia con datos de la página web de la Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/>

El PRI en la Cámara de Diputados fue la mayor fuerza política con 208 diputados; el partido del Presidente contó con 205 escaños, y el PRD con 54 legisladores. (Ver gráfica 1)

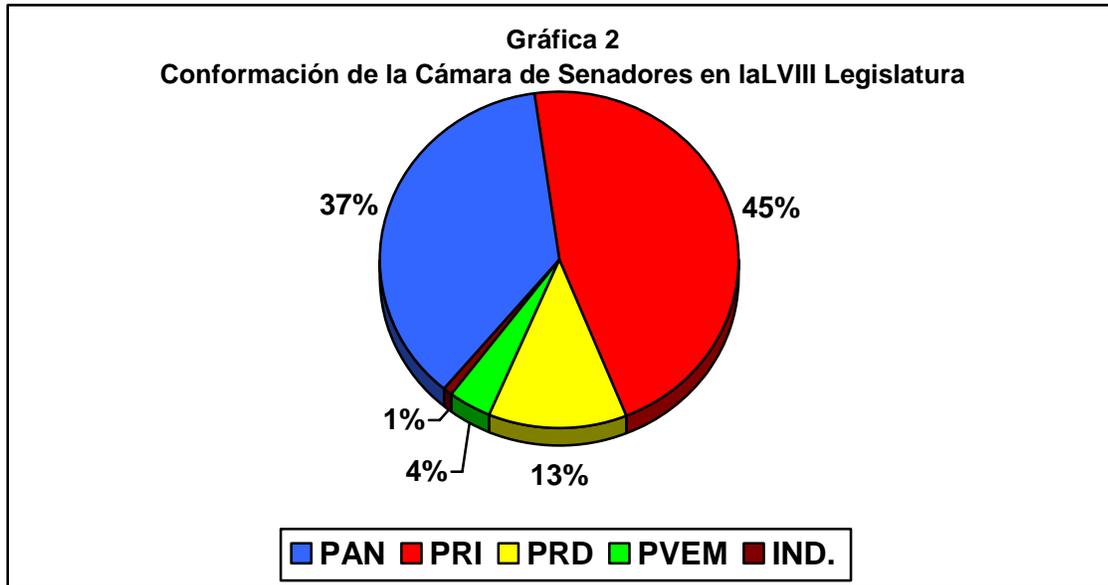


En la Cámara de Senadores la composición fue la siguiente. En el Senado el PRI fue la principal fuerza política con 59 senadores, el PAN tuvo 47 curules y el PRD contó con sólo 16 espacios. (Cuadro 2)

Cuadro 2
Cámara de Senadores LVIII Legislatura

Partido	Diputados
PRI	59
PAN	47
PRD	16
PVEM	5
Independiente	1
Total	128

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la página web de la Cámara de Senadores <http://www.senadores.gob.mx/>



Las anteriores gráficas indican que la pluralidad política de los actores políticos en el país fragmentó el poder político en el Congreso. El Poder Legislativo como órgano de deliberación y discusión se formó con tres principales partidos políticos con distancias ideológicas y con agendas parlamentarias distintas. El PRI en la LVIII Legislatura fue el partido político con más fuerza en las dos cámaras y un factor decisivo en la creación de ley, situación que hasta cierto punto le favoreció pues le permitía aliarse al PRD o al partido del Presidente según sus intereses. La generación de ley se convirtió en una mecánica de disputa entre los partidos políticos para despejar sus agendas parlamentarias.

Bajo esta composición, el Poder Ejecutivo y su partido necesitaban, para sacar adelante sus proyectos, la participación y el consenso de la oposición y un manejo político medido basado en el diálogo y la negociación y con estricto apego a la Constitución. En el caso de leyes ordinarias, en la Cámara de Senadores requerían del voto del PRI, mientras que en la Cámara de Diputados, del PRD o del PRI. En el caso de las reformas constitucionales la situación era distinta al requerir mayorías calificadas y la participación de los Congresos locales, (333 diputados en el caso de la Cámara de Diputados y 85 en la de senadores). Para que el Presidente y su partido logran

reformas constitucionales requerían forzosamente el apoyo del PRI. Este partido sería el determinante por ser la principal fuerza política en el Congreso.

El Presidente Vicente Fox tuvo una agenda de gobierno muy ambiciosa. Desde el inicio planteó sus objetivos en modificaciones a la Constitución y lograr las denominadas reformas estructurales. La reforma de generación de energía y la reforma fiscal fueron los temas más importantes del Poder Ejecutivo y su partido durante toda la LVIII Legislatura.

Otro de los objetivos del Presidente Fox fue cambiar el rumbo de la política exterior mexicana, así como modificar la estructura de seguridad del país. En el tema de seguridad se propuso transformar la PGR en una Fiscalía General de la Nación y, reformar al Ministerio Público, entre otros. Evidentemente la agenda del Presidente Fox pretendía redefinir el pacto constitucional de 1917¹⁸¹. Las propuestas del trabajo parlamentario del Poder Ejecutivo y la composición del Congreso implicaron una lógica compleja.

4.2 El Poder Ejecutivo y sus iniciativas en el Poder Legislativo

La pérdida de facultades políticas y constitucionales en la institución presidencial, obligó al Poder Ejecutivo a redefinir su papel en el régimen y su relación con las instituciones políticas, aún preservando su lugar hegemónico, junto con su partido político en las cámaras, durante la LVIII Legislatura.

Durante el presidencialismo el Poder Ejecutivo se había establecido como una figura central en el proceso legislativo y el Congreso operaba como un órgano que revisaba y aprobaba los proyectos de ley y las reformas constitucionales del mismo. La aparición de nuevos actores en la vida política mexicana trastocó el proceso legislativo. Los partidos políticos y el Presidente entablaron una disputa por sacar adelante sus

¹⁸¹ Casar Amparo, María, *Las Elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura, Documento de Trabajo*, México, CIDE, 2000.

agendas legislativas. Las diferencias ideológicas se marcaron y se volvieron un factor determinante en la posibilidad de las alianzas. En estas circunstancias, el Presidente intentó despejar una agenda parlamentaria con el apoyo de su partido. En la Cámara de Diputados el Presidente Fox fue un motor legislativo con una tasa de éxito muy importante. De las 86 iniciativas que presentó el Poder Ejecutivo en la LVIII Legislatura 63 fueron enviadas a la Cámara de Diputados como Cámara de origen. Las comisiones le dictaminaron 57, le aprobaron 55, le dejaron pendientes 6 y le desecharon 2.

Cuadro 3 INICIATIVAS PRESENTADAS POR EL PODER EJECUTIVO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS LVIII LEGISLATURA					
Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Dictaminadas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
63	6	55	2	57	55

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Proyecto: *Disciplina partidista y representación parlamentaria*, coordinado por la Dra. Luisa Béjar Algazi, FCPyS-UNAM, 2004.



En el Senado como Cámara de origen el Poder Ejecutivo presentó 23 iniciativas, de las cuales le dictaminaron 16 y le aprobaron el mismo número de iniciativas, sólo quedaron pendientes 7. El Presidente decidió enviar al Senado menos iniciativas que a la Cámara de Diputados. Pero le congelaron un número considerable de iniciativas.

Cuadro 4					
INICIATIVAS PRESENTADAS POR EL PODER EJECUTIVO EN LA CÁMARA DE SENADORES EN LA LVIII LEGISLATURA					
Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Dictaminadas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas
23	7	16	0	16	16

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Proyecto: *Disciplina partidista y representación parlamentaria*, coordinado por la Dra. Luisa Béjar Algazi, FCPyS-UNAM, 2004.



Las gráficas anteriores indican que el Poder Ejecutivo tuvo un alto índice de aprobación de sus iniciativas en el Congreso, en parte porque turnó pocas iniciativas, pero la mayor parte le fueron aprobadas. El Presidente presentó durante la LVIII Legislatura 86

iniciativas, le aprobaron 71 y le dejaron pendientes sólo 13, lo que le representa una tasa de éxito importante considerando las condiciones del Congreso.

El Poder Ejecutivo siguió siendo un legislador muy importante. Ahora bien ¿una tasa alta de éxito del Presidente en sus iniciativas indica que el Poder Ejecutivo es el factor predominante en el proceso legislativo? ¿Hasta dónde las iniciativas que presenta el Poder Ejecutivo determinan la agenda legislativa?

Tomando en cuenta el funcionamiento del Congreso se puede reconocer que el trabajo parlamentario inicia en comisiones que son órganos especializados que modifican y dictaminan las iniciativas que se les presentan. Después pasan para su votación en el pleno. En estos órganos trabaja el Congreso. Nuestra Constitución establece que los que pueden presentar iniciativas de ley son: los diputados, los senadores, el Presidente y las legislaturas locales. En los siguientes apartados se revisa cómo se trataron los proyectos de ley de todos los facultados para presentar iniciativas y cuál fue la importancia que le dieron a las iniciativas del Poder Ejecutivo.

4.2.1 Características de las iniciativas aprobadas al Poder Ejecutivo durante la LVIII Legislatura

Los índices de aprobación y el análisis cuantitativo es un indicador valioso en el estudio de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, porque permite analizar los datos de cuántas iniciativas se presentaron, cuántas se dictaminaron y la tasa de éxito en el proceso legislativo.

En el estudio de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo el análisis cuantitativo ha prevalecido. Sin embargo, entender la relación de poderes en el México actual implica revisar otros factores que influyen en esa dinámica.

El Poder Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados 63 iniciativas, de éstas, 56 fueron Leyes Secundarias, 2 fueron reformas constitucionales, 3 fueron de carácter administrativo y 2 más fueron los siguientes decretos: 1) Por el que se reforma el

artículo 2 de la Ley que establece las bases para la ejecución en México, por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio Constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento; 2) Por el que reforma el diverso que aprueba el Convenio Constitutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones y que establece bases para su ejecución en México. Dentro de las iniciativas que le aprobó la Cámara de Diputados al Presidente destacan las concernientes:

- El Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información
- La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- De Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- El Decreto por el cual se reforman la Ley de Instituciones de Crédito; y las Leyes Orgánicas de: NAFIN, BANRURAL, BANCAMEX, BANOBRAS y BANJERCITO
- La Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro¹⁸².

Los cinco proyectos anteriores son leyes secundarias. La Ley para Prevenir y Eliminar la discriminación y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información significaron grandes avances en el gobierno de Fox. La democracia mexicana al contar con una reglamentación que evita la discriminación de las personas avanza hacia una sociedad de respeto y pluralidad de las diferencias. Lo que para la cultura democrática significó un importante avance.

La ley Federal de Transparencia y Acceso a la información fue un acierto en políticas públicas dentro del gobierno federal. Fue una medida necesaria para acceder a la información de la vida pública del país y un medio de control por parte de los ciudadanos al gobierno. La transparencia en el desempeño del gobierno y las entidades paraestatales es una condición para una vida democrática. La sociedad mexicana y sus relaciones con las instituciones públicas estaban marcadas por cierta oscuridad en el

¹⁸² Véase el Sistema de Información de la Secretaría de Gobernación. <http://www.gobernación.gob.mx/>

desempeño político y en el manejo de recursos. Los ciudadanos no podían averiguar lo que hacían nuestras instituciones o darle seguimiento a algún programa político. El Presidente Fox propuso esta iniciativa y contó con el respaldo de la oposición en el Congreso.

El poder Ejecutivo envió al Congreso y en general a la Cámara de Diputados muchas iniciativas de ley para revisar leyes orgánicas de distintos organismos paraestatales, en este tipo de reformas tuvo éxito en el Congreso. La ley de Ahorro para el retiro fue una medida que intentó avanzar hacia la reorganización y revisión del sistema de pensiones en nuestro país. Fue un primer paso dentro de ese tema.

Por otra parte las iniciativas pendientes del Poder Ejecutivo durante la LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados versaron sobre lo siguiente proyectos:

- El Proyecto de decreto por el que se reforma el transitorio quinto del diverso por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2001.
- El Proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.
- La Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- La Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
- La Derogación de diversos artículos de la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas¹⁸³.

¹⁸³ Véase el Sistema de Información de la Secretaría de Gobernación. <http://www.gobernación.gob.mx/>

La Cámara de Diputados dejó pendientes estos temas. Fueron 6 iniciativas de ley secundaria y una reforma constitucional que se dejaron en la congeladora. Tres de las iniciativas presentadas que la Cámara no dictaminó pertenecen al paquete de reformas denominado: Nueva Hacienda Pública Distributiva, presentada en abril del 2001, éstas son: Ley del Impuesto al Valor Agregado y la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y el Proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tema de la reforma fiscal fue una de las grandes frustraciones del gobierno de Fox.

Del análisis de las iniciativas enviadas a la Cámara de Diputados se desprende que el Poder Ejecutivo tuvo éxito en sus iniciativas. A través de esta Cámara sacó adelante leyes secundarias importantes, pero también se le detuvo uno de los pilares de su agenda de legislativa: la nueva hacienda pública.

En la Cámara de Senadores el Poder Ejecutivo presentó 23 iniciativas, a saber: 19 leyes secundarias y 4 reformas constitucionales. Lo que refleja que al Senado envió menos iniciativas que a la Cámara de Diputados. Dentro de las que se aprobaron se destacan las siguientes:

- El Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley General de Salud.
- El Decreto por el que se reforman la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.
- La Reforma constitucional en materia indígena.
- Las Reformas al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la Corte Penal Internacional

- El Proyecto de Decreto que reforma la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social¹⁸⁴.

La ley indígena fue una de las ofertas de campaña y el Presidente cumplió al enviarla al Congreso y luchar por su aprobación. Más adelante se describen los costos políticos de esta reforma constitucional.

En el Senado el Poder Ejecutivo sacó adelante otra reforma Constitucional concerniente al artículo 21 en materia de seguridad pública. También logró tres leyes secundarias más: la ley del IMSS; la Ley General de Salud; y, la modificación a la ley Orgánica de la PGR. La ley del IMSS y la Ley General de Salud fueron iniciativas muy importantes para el gobierno de Fox. En el Senado el Presidente Vicente Fox logró dos reformas constitucionales como cámara de origen.

En el caso de las iniciativas pendientes es más ilustrativo el desempeño del Poder Ejecutivo. Le dejaron en la congeladora las siguientes:

- Con proyecto de decreto que reforma la fracción V del apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y adolescentes, del Código Penal Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal Contra la Delincuencia organizada, en materia de explotación sexual infantil
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad.

¹⁸⁴ Véase el Sistema de Información de la Secretaría de Gobernación. <http://www.gobernación.gob.mx/>

- Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía.
- Reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁸⁵.

De las iniciativas que se dejaron pendientes 5 fueron parte de un paquete concerniente al sector energético que se envió a la Comisión Permanente el 21/08/2002, se turnó a la Cámara de Senadores para su desahogo. Pero el Senado lo dejó pendiente ya que eran reformas estructurales que implicaban una reforma constitucional a los artículos 27 y 28, así como una serie de leyes orgánicas y secundarias en materia de generación de energía, y formaba parte de la columna vertebral de la agenda de Fox. En esta materia fue tal su deseo y empeño por sacar una reforma energética que se arropó de facultades que no le eran propias y con un reglamento facilitó la inversión privada en el sector energético. Esta situación se enmendó con una Controversia Constitucional que entabló la Cámara de Diputados en la Suprema Corte de Justicia, en la que favoreció al Congreso. Más adelante se detalla este proceso¹⁸⁶.

Las otras dos reformas se congelaron en el Senado. La correspondiente a la protección de los niños se devolvió a la Cámara de origen con observaciones. La modificación constitucional al artículo 20 se dejó para mejor momento en el Senado.

Parte de la agenda parlamentaria de Poder Ejecutivo se despejó en la LVIII Legislatura, en ella, logró impulsar leyes de trascendencia para el país, a pesar de no sacar adelante la base de su oferta de gobierno en gran medida porque se sostuvo desde el principio en reformas constitucionales que requieren mayorías calificadas en las cámaras y un amplio consenso y una dinámica distinta en el proceso legislativo.

¹⁸⁵ Véase el Sistema de Información de la Secretaría de Gobernación. <http://www.gobernación.gob.mx/>

¹⁸⁶ Véase Diario La Jornada del 28 de junio del 2001.

4.2.2. El Poder Ejecutivo frente a los Partidos Políticos en el Poder Legislativo

Las características del sistema político mexicano habían facilitado la creación de ley con la supremacía del Poder Ejecutivo, motivo por el cual en el Congreso la participación de la disidencia y de la oposición no tenía peso en las decisiones políticas. Con el fin del presidencialismo surgió un sistema de partidos basado en tres fuerzas políticas nacionales. Estos aumentaron gradualmente su expresión en la vida política, revitalizando al Congreso en sus facultades constitucionales y políticas como actor central del proceso democrático.

Los partidos políticos en el Poder Legislativo tienen un peso mayor que hace una década. Participan presidiendo comisiones importantes, presentan muchas iniciativas de ley, modifican las leyes en las comisiones, (incluso las del Presidente) y han llevado al Poder Legislativo a ser un verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo.

En el cuadro 6 se analiza y compara el actuar de los principales partidos políticos en el Congreso frente al Poder Ejecutivo en la creación de ley.

Origen	Presentadas	Pendientes	Dictaminadas	Aprobadas	Desechadas
PRI	426	280	146	95	51
PAN	319	211	108	72	36
PRD	336	237	99	58	41
Poder Ejecutivo	86	13	73	71	2

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Proyecto: *Disciplina partidista y representación parlamentaria: el caso México*, coordinado por la Dra. Luisa Béjar Algazi, FCPyS-UNAM, 2004.

El PRI como principal fuerza política en la LVIII Legislatura presentó 426 iniciativas, un número muy considerable, le dictaminaron 146, le aprobaron 95, le dejaron pendientes 280 iniciativas y le desecharon 51 iniciativas.

Antes de esta legislatura el PRI había sido beneficiado por la rotación de cargos en el sistema político mexicano lo que le dio mucha experiencia de gobierno a sus cuadros, Al perder la Presidencia de la República se enfrentó a una situación diferente: de ser partido en el gobierno se convirtió en partido de oposición. En este contexto su dinámica interna no era de la más sana, se encontraba en un proceso de refundación en la búsqueda de un equilibrio entre sus distintos actores. Al dejar de sentir la dependencia de la institución presidencial se desató la lucha de las corrientes internas por el dominio del partido¹⁸⁷. No obstante, las bancadas del PRI en el Congreso fueron una fuerza política importante, una oposición parlamentaria que sacó adelante una buena parte de su agenda legislativa. También, cabe advertir que pese a su fuerza y experiencia de sus cuadros políticos, su porcentaje de éxito es reducido comparado con el Poder Ejecutivo.

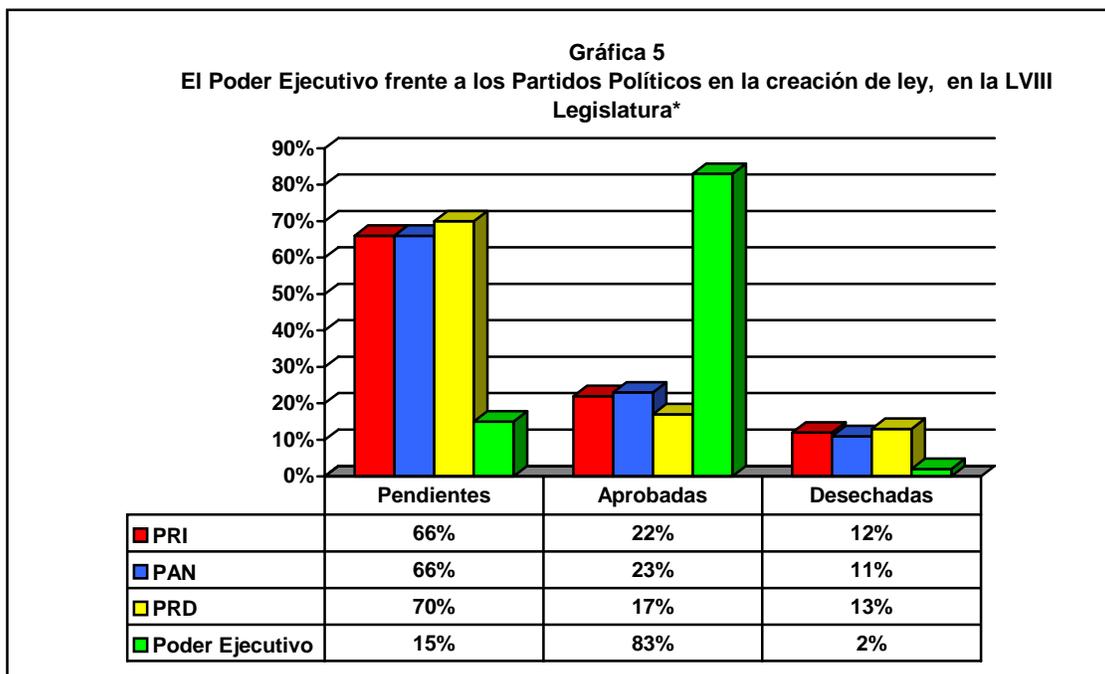
El PRD por su parte presentó 336 iniciativas, le dictaminaron 99, le aprobaron 58, le dejaron pendientes 237 y le desecharon 41. Este organismo también pasaba por una difícil situación en su interior. El PRD venía del liderazgo de Cárdenas como factor de unión y cohesión al interior del partido. Este grupo fue la coalición dominante por tres elecciones presidenciales, pero después de la derrota de julio del 2000 y los problemas para renovar a su dirigencia nacional en 1999, se debilitó la fracción cardenista, por lo que el partido se encontraba en un proceso de renovación de su coalición dominante durante la LVIII Legislatura¹⁸⁸. En relación con las iniciativas del Poder Ejecutivo el PRD presentó proyectos de ley de acuerdo a su fuerza en el Congreso, pero con éxito reducido.

¹⁸⁷ Ideas retomadas de Reveles, Francisco, en “PRI crisis y refundación” y “La estructura de un partido corporativo en transformación”, en Reveles, Francisco, (coordinador), *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y Refundación*, México, Gernika, 2003, pp. 9-78.

¹⁸⁸ Ideas retomadas de Reveles, Francisco, en: “Fundación e institucionalización del PRD: liderazgos, fracciones y confrontaciones”, en: Reveles, Francisco, (coordinador), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*, México, Gernika, 2004, pp. 11-72.

El partido en el gobierno, el PAN presentó 319 iniciativas, le dictaminaron 108, le aprobaron 72, le dejaron pendientes 211 y le desecharon 36. El partido del Presidente también tuvo una tasa baja de éxito en su agenda parlamentaria. Considerando que el Poder Ejecutivo presentó 86 iniciativas, le aprobaron 71, le dejaron pendientes 13 y le desecharon 2, se puede advertir que el Presidente no envía muchas iniciativas al Congreso, sin olvidar que las puede presentar por medio de su partido.

Los datos anteriores demuestran que el Poder Ejecutivo predomina sobre los partidos políticos en la creación de ley. Es decir, presenta pocas iniciativas pero sus índices de aprobación son muy altos. Casi todo lo que envía se le aprueba con prontitud. En cambio, los partidos políticos presentan muchas iniciativas pero de igual forma se les desechan y congelan, provocando que sus niveles de éxito en la creación de ley sean muy inferiores (Ver gráfica 5)



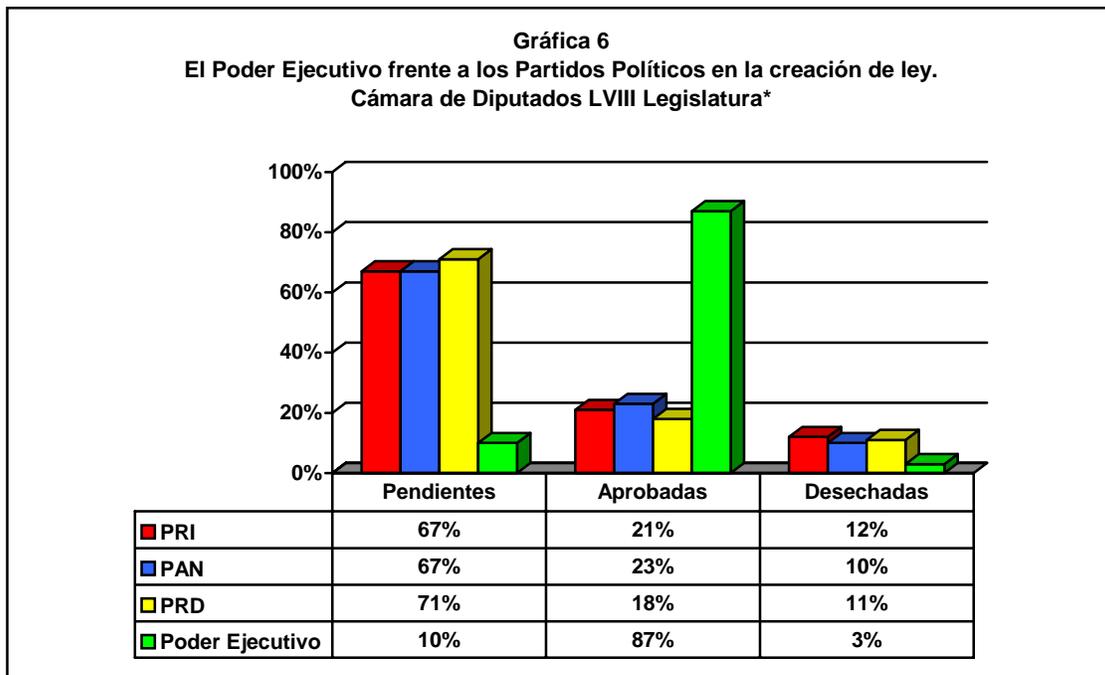
*Los porcentajes corresponden al tratamiento de las iniciativas presentadas por cada actor político.

El Poder Ejecutivo mantuvo un 83% de éxito en el congreso, sólo un 2% de sus iniciativas se le desecharon y le mantuvieron pendientes un 15% de su agenda. El predominio lo sigue teniendo el Poder Ejecutivo en el proceso legislativo. La principal fuerza en el congreso que es el PRI sólo tiene un 22% de éxito en su trabajo parlamentario, el PRD un 17% de aprobación y el partido del Presidente un 23%.

En la Cámara de diputados se encuentra la representación nacional. En este espacio, el Poder Ejecutivo también tiene los más altos índices de aprobación comparada con las demás fuerzas políticas al interior del recinto. Vicente Fox presentó 63 iniciativas, le dictaminaron 57, le aprobaron 55, le dejaron pendientes 6 y le desecharon sólo 2. El PRI presentó 255 proyectos, le dictaminaron 85, sólo le fueron aprobadas 54, le dejaron pendientes 170 y le desecharon 31. El PRD presentó 274 iniciativas, le dictaminaron 79, le dejaron pendientes 195, le aprobaron 50 y le desecharon 29. No se debe de olvidar al partido del Presidente que presentó 245 iniciativas, le dictaminaron 81, le dejaron pendientes 164, le aprobaron 56 y le desecharon 25. Lo que confirma que el Poder Ejecutivo en el proceso legislativo predominó sobre las demás fuerzas políticas. (Ver Cuadro 6)

Cuadro 6					
EL PODER EJECUTIVO FRENTE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CREACIÓN DE LEY EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS					
Origen	Presentadas	Pendientes	Dictaminadas	Aprobadas	Desechadas
PRI	255	170	85	54	31
PAN	245	164	81	56	25
PRD	274	195	79	50	29
Poder Ejecutivo	63	6	57	55	2

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Proyecto: *Disciplina partidista y representación parlamentaria: el caso México*, coordinado por la Dra. Luisa Béjar Algazi, FCPyS-UNAM, 2004.



*Los porcentajes corresponden al tratamiento de las iniciativas presentadas por cada actor político.

En la gráfica 6 se demuestra que los porcentajes de aprobación y éxito del Poder Ejecutivo son altos. En la Cámara de Diputados tuvo un índice de aprobación del 87%. Le dejaron pendientes sólo el 10% y le reprobaron sólo un 3%. Está fue la Cámara que el Poder Ejecutivo eligió para enviar la mayor parte de sus iniciativas. Fue un verdadero legislador. Mientras el PRI su tasa de éxito es del 21%, tiene pendiente un 67% y le desecharon un 12%. El PRD tiene un éxito del 18%, tiene pendiente un 71% de su agenda y le desechan el 11%. El PAN es el partido político con la tasa del éxito más grande de la Cámara de Diputados con un 23%, tiene pendiente un 67% y le desechan un 10%. Los partidos políticos en el Congreso no lograron despejar la mayor parte de su agenda en la Cámara de Diputados.

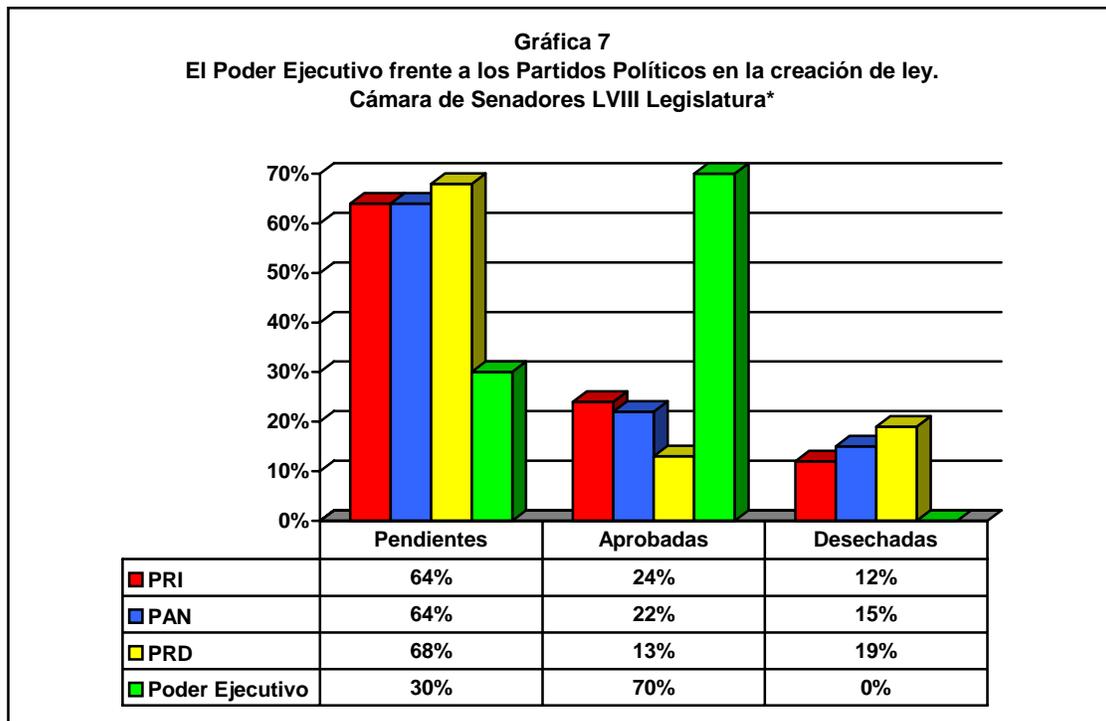
En el Senado se encuentra la representación de los estados. En esta Cámara el proceso legislativo debe actuar con prudencia y calma en la toma de decisiones, ya que evita legislar al calor de las pasiones coyunturales. El Poder Ejecutivo envió menos iniciativas a la Cámara de Senadores que a la de Diputados, sin dejar de ser un legislador activo. El Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores 23 iniciativas, le

dictaminaron 16, le aprobaron 16 y se dejaron 7 pendientes. El PRI presentó 171 iniciativas, le dictaminaron 61, le aprobaron 41 y le congelaron 110. El PRD presentó 62 proyectos de ley, le dictaminaron 20 y le aprobaron 8 y le dejaron pendientes 42. (Cuadro 7)

Origen	Presentadas	Pendientes	Dictaminadas	Aprobadas	Desechadas
PRI	171	110	61	41	20
PAN	74	47	27	16	11
PRD	62	42	20	8	12
Poder Ejecutivo	23	7	16	16	0

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Proyecto: *Disciplina partidista y representación parlamentaria: el caso México*, coordinado por la Dra. Luisa Béjar Algazi, México, FCPYS-UNAM, 2004.

En la distribución porcentual el Presidente obtuvo un 70% de éxito legislativo, mientras el PRI sólo el 24%, el PAN un 22% y el PRD un 13%. El porcentaje de iniciativas pendientes también es muy nítido. El Presidente tiene un 30%, el PRI un 64%, el PAN un 64% y el PRD un 68%. En los porcentajes de iniciativas desechedas el Poder Ejecutivo cuenta con un 0% de iniciativas, el PRI tiene un 12%, el PAN un 15% y el PRD un 19%. En el Senado bajan los índices de aprobación del Presidente en comparación con la Cámara de Diputados, de un 87% desciende a un 70%. Esto se explica porque envió menos iniciativas a la Cámara de Senadores, pero la principal razón de la caída radica en que en este recinto se turnaron las reformas constitucionales en materia energética que fueron congeladas. El Poder Ejecutivo tiene éxito en leyes secundarias pero no en materia de reformas estructurales. (Ver gráfica 7)



* Los porcentajes corresponden al tratamiento de las iniciativas presentadas por cada actor político.

El contraste del Poder Ejecutivo frente a los partidos políticos en el Poder Legislativo me sugiere varias ideas importantes. Los partidos políticos tienen una plataforma política sostenida en principios ideológicos, por lo mismo al ingresar al gobierno intentan plasmar su agenda en políticas públicas. En el Congreso los partidos intentan generar leyes de acuerdo a sus principios y a la plataforma ideológica de su partido. El problema es que los partidos políticos no han logrado sacar adelante sus agendas legislativas. Los partidos políticos tienen un gran peso en la toma de decisiones y en la creación de ley. Presentan muchas iniciativas, pero su éxito sigue siendo muy reducido. No logran generar los consensos ni los acuerdos al interior del Congreso que les permitan ser los grandes legisladores. Su papel dentro del Poder Legislativo es otro que va en el sentido del control más que el de la legislación.

El Presidente en el proceso de creación de ley predomina porque el Poder Ejecutivo al ser la cabeza de gobierno y de la Administración Pública conoce mejor las necesidades del país en cuanto a generación de ley. La democracia implica que las decisiones

políticas y la creación de ley pase por varios procesos de participación y suma de intereses y es el Poder Ejecutivo quien lo logra por encima de los partidos políticos.

4.2.3 El Poder Ejecutivo y el tratamiento de las iniciativas en las Comisiones presididas por los partidos políticos de oposición en la Cámara de Diputados.

La tarea parlamentaria es una mecánica seria y técnica que requiere de varias etapas. Los diputados y senadores son asignados a grupos de trabajo pequeños y especializados llamados comisiones. En estos espacios es donde laboran los legisladores. El Congreso opera bajo un sistema de comisiones ordinarias y de carácter transitorio. Las primeras son permanentes y trabajan toda la legislatura; las segundas tienen propósitos específicos tales como de investigación y de funciones jurisdiccionales. Las comisiones revisan las iniciativas que les turnan, debaten y pueden consultar a especialistas en la materia o en su caso llamar al secretario del Estado para que comparezca. Pueden modificar el contenido de la iniciativa y redactar el dictamen que se presenta al pleno para la discusión y votación. Bajo este procedimiento los partidos políticos, tienen la necesidad de negociar y discutir el sentido del dictamen para que cuando llegue al pleno tenga el consenso de los partidos en la votación. En la LVIII Legislatura fueron 27 comisiones en la Cámara de Diputados y 29 en el Senado¹⁸⁹.

Los partidos políticos han tenido mayor participación en el Congreso a partir de 1988, lo que ha generado que el funcionamiento al interior de las cámaras se modifique para permitir la pluralidad de las distintas fuerzas políticas. En el capítulo anterior se describió los cambios en la Ley Orgánica del Congreso y en el reglamento interior. Toda vez que el Congreso labora en comisiones, los legisladores y los partidos desean pertenecer a las más importantes y presidirlas. Durante el tiempo que el PRI tuvo la mayoría, la oposición se manifestaba en el pleno, a la hora de votar las iniciativas más que en las comisiones en las cuales tenían poca voz. Conforme el PRI perdió la mayoría en el Congreso se

¹⁸⁹ Fix Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa, 4 Edición, 2005, pp. 690-697.

comenzó a repartir las presidencias de las comisiones de manera proporcional a la fuerza de los partidos.

La nueva dinámica permitió que los partidos políticos de oposición presidieran muchas comisiones importantes e influyeran en el quehacer parlamentario, a través de la discusión en estos órganos así como en el pleno. El interés en presidir las comisiones de los partidos políticos reside en manejar la agenda interna, para que un asunto se discuta el Presidente de la comisión tiene que darle el visto bueno. El partido y el parlamentario que obtienen la dirección de una comisión tienen muchas posibilidades de influir para lograr sacar adelante agendas parlamentarias¹⁹⁰.

La Ley Orgánica del Congreso de 1999 estableció como principal órgano del Senado y de la Cámara de Diputados a la Junta de Coordinación Política. Éste órgano según los artículos 33 y 80 de la Ley Orgánica del Congreso son “expresión de la pluralidad de cada Cámara” en ellas “se impulsan” entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos”¹⁹¹. La Junta de Coordinación Política se integra por los Coordinadores de cada grupo parlamentario, en el Senado se agregan dos senadores más por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo de la primera minoría. Dentro de sus funciones se encuentra proponer al Pleno la integración de las Comisiones, y la conformación de sus respectivas mesas directivas.

En las comisiones se decide si las iniciativas de ley presentadas por los distintos actores se congelan, se modifican o se les da un tratamiento rápido para que la ley salga pronto. En el siguiente apartado se revisa cómo se trataron las iniciativas de ley en las comisiones presididas por el PRI, por el PRD y por el PAN dentro de la Cámara de Diputados. Primero se estudia las comisiones presididas por el PRI por ser la principal fuerza política dentro de la Cámara.

¹⁹⁰ Véase a Nacif, Benito, “El sistema de comisiones permanente en la Cámara de Diputados” en: Pérez, German y Martínez, Antonia *La Cámara de Diputados en México*, México, FLACSO-Cámara de Diputados LVIII Legislatura-Porrua, 2000, pp. 33-59 y a Béjar Algazi, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la Unión. La Representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM – Gernika, 2006, p 224.

¹⁹¹ Citado en Fix Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador *Op. cit.*, nota 189, p. 693.

El PRI como fuerza política mayoritaria en el Congreso tuvo la oportunidad de encabezar un número importante de comisiones. A éstas se le turnaron 45 iniciativas que provenían del Presidente, las cuales fueron tratadas con prioridad y rapidez. Se le dictaminaron 39 proyectos los cuales todos se aprobaron y 6 se dejaron pendientes. De las 39 iniciativas dictaminadas todas se aprobaron, 17 con artículo reservado y 22 pasaron como provenía el dictamen. Este es un indicador del trabajo que se hizo en la comisión, ya que 22 iniciativas fueron aprobadas en el pleno sin modificación. El dictamen llevaba consigo el respaldo y el consenso de los partidos políticos sobre todo del PRI que apoyó el trabajo de sus legisladores en las comisiones. (Ver cuadro 8)

Cuadro 8								
TRATAMIENTO DE LAS INICIATIVAS EN LAS COMISIONES PRESIDIDAS POR EL PRI								
Origen	Dictaminadas			Aprobadas*		Con Art. Reservados**		Total iniciativas
	Sí	No	En sentido negativo	Sí	No	Sí	No	
Poder Ejecutivo	39	6	0	39	0	17	22	45
PAN	74	156	1	68	6	30	38	231
PRI	70	201	1	65	5	25	40	272
PRD	61	209	3	57	4	24	33	273

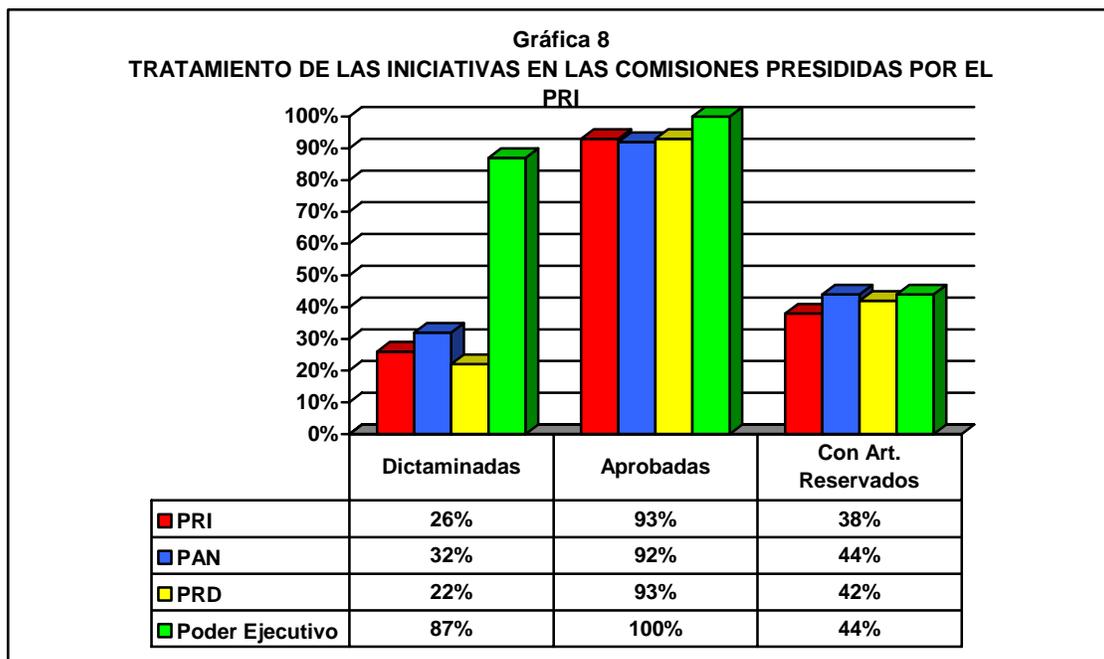
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Proyecto: *Disciplina partidista y representación parlamentaria*, coordinado por la Dra. Luisa Béjar Algazi, FCPyS-UNAM, 2004.

*Las iniciativas consideradas en el rubro aprobadas son las previamente dictaminadas.

** Las iniciativas consideradas en el rubro Con Art. reservado son únicamente aquellas aprobadas.

***Las iniciativas enviadas a comisiones conjuntas fueron consideradas separadas para cada comisión.

Las iniciativas que provenían del PAN y que le turnaron a las comisiones presididas por el PRI fueron 231. De éstas sólo se dictaminaron 74, se aprobaron 68 y se congelaron 156 proyectos. Las iniciativas del PRD que le presentaron a las comisiones del PRI fueron 273. Sólo le dictaminaron 61, se aprobaron 57 y le dejaron pendientes 209. Los proyectos de origen priísta fueron 272, de éstos el mismo partido sólo se dictaminó 70, de las cuales se aprobaron 65 y se dejaron pendientes 201 proyectos. (Ver gráfica 8)



En este esquema la oposición tiene una tasa alta de éxito. El PRI tiene un 93%, el PAN un 92% y el PRD un 93%. Pero el Ejecutivo en las comisiones presididas por el PRI tiene un 100% de éxito. En las dictaminadas el PRI tiene un 26%, el PAN 32% y el PRD un 22% y el Ejecutivo tiene un 87%. En este punto también predomina el Presidente. En las iniciativas de ley que se aprueban con artículos reservados los porcentajes son muy parecidos: el PRI tiene un 38%, el PAN un 44%, el PRD un 42% y el Poder Ejecutivo un 44%. Lo que demuestra que el trabajo en las comisiones presididas por el PRI no todas las iniciativas dictaminadas cuentan con el apoyo y con el suficiente consenso de los partidos. El origen de las iniciativas es un factor determinante en las comisiones. Los proyectos del Poder Ejecutivo fueron tratados con mucha agilidad y prontitud en comparación con los partidos políticos. En este sentido los indicadores anteriores sirven para acercarnos al nivel de participación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados con el Presidente, al mismo tiempo que permite entender que la oposición partidista en México apoyó al Presidente en sus proyectos parlamentarios. Las líneas anteriores matizan la afirmación de Juan Linz, quien dice que en los

sistemas presidenciales la oposición parlamentaria al no contar con estímulos institucionales prefiere no apoyar al Presidente con su agenda parlamentaria¹⁹². Para este caso la principal fuerza política en el Congreso, el PRI, no negó el apoyo al Presidente en el trabajo en comisiones ya que respaldó los proyectos del Ejecutivo y colaboró a despejar la agenda del gobierno. Prueba de ello es el trato distinto que se le dio a las iniciativas provenientes de las demás fuerzas políticas.

El PRD en la LVIII Legislatura contó con 54 escaños en la Cámara de Diputados y de acuerdo a su fuerza presidió un número importante de comisiones.

El PRD presidió pocas comisiones pero en las que estuvo encabezando cooperó con el Poder Ejecutivo. Les turnaron 6 iniciativas provenientes del Presidente, dictaminaron 4, de las cuales se aprobaron 3 con artículo reservado y 1 tal como venía el dictamen de comisión. Esto indica que la comisión no tenía el respaldo de los partidos políticos para el dictamen. Aunque a las demás fuerzas políticas las trató de manera similar. Las iniciativas que provenían del PRI fueron 10, de las cuales sólo dictaminó 1, (misma que fue aprobada con artículo reservado), dejó pendientes 7, y reprobó 2. Los proyectos de origen panista fueron 9, de los cuales sólo dictaminó 1, la cual no se aprobó en el pleno, y dejó pendientes 8. Las mismas iniciativas del PRD fueron 18, sólo se dictaminaron 3, se aprobaron tres, dos con artículo reservado y una tal como venía el dictamen, dos se rechazaron y 15 se dejaron en la congeladora. El PRD se ha caracterizado por ser una oposición parlamentaria que no coopera con el gobierno, ni que su principal virtud sea el trabajo parlamentario. En las comisiones que presidió dio muestra de ello. (Ver cuadro 9)

¹⁹² Véase el primer capítulo, p. 20.

Cuadro 9

TRATAMIENTO DE LAS INICIATIVAS EN LAS COMISIONES PRESIDIDAS POR EL PRD

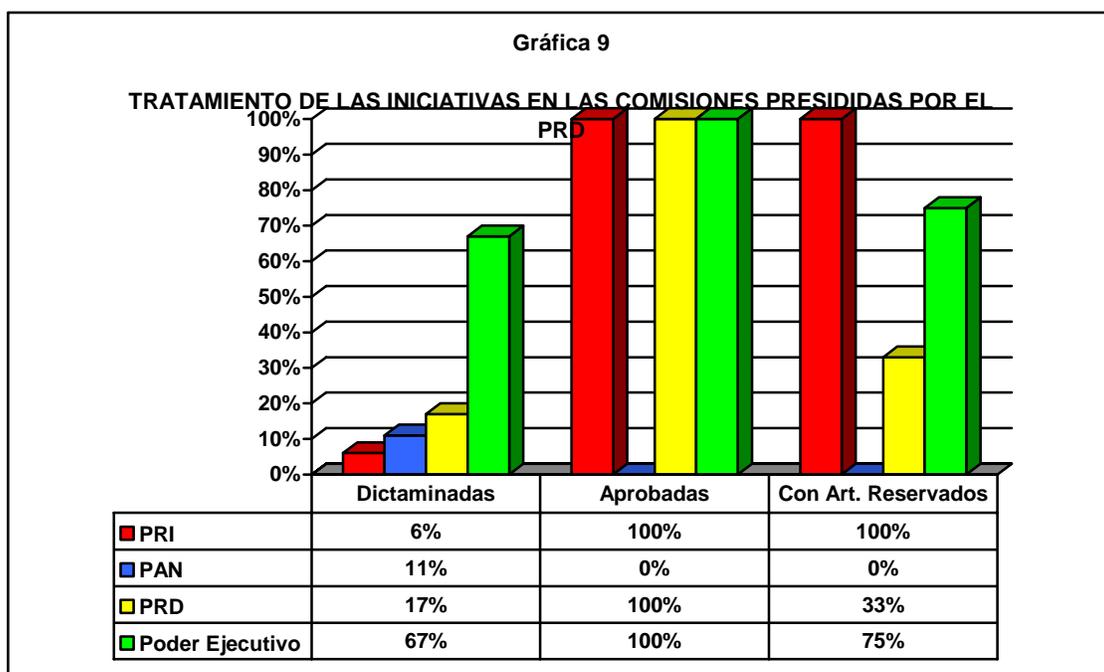
Origen	Dictaminadas			Aprobadas*		Con Art. Reservados**		Total iniciativas
	Sí	No	En sentido negativo	Sí	No	Sí	No	
Poder Ejecutivo	4	2	0	4	0	3	1	6
PAN	1	8	1	0	1	0	0	9
PRI	1	7	2	1	0	1	0	10
PRD	3	15	2	3	0	1	2	18

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Proyecto: *Disciplina partidista y representación parlamentaria*, coordinado por la Dra. Luisa Béjar Algazi, FCPyS-UNAM, 2004.

*Las iniciativas consideradas en el rubro aprobadas son las previamente dictaminadas.

** Las iniciativas consideradas en el rubro Con Art. reservado son únicamente aquellas aprobadas.

***Las iniciativas enviadas a comisiones conjuntas fueron consideradas separadas para cada comisión.



La gráfica 9 indica que en las comisiones presididas por el PRD, al Ejecutivo le dictaminaron un 67% de sus proyectos y le aprobaron un 100%. Al PRI le dictaminaron un 6 % de sus iniciativas y tiene un porcentaje del 100% en aprobación. Al PAN en las

comisiones del PRD no le fue muy bien, ya que le dictaminaron el 11% de sus proyectos y no tuvo porcentaje en la aprobación. En el caso de los artículos reservados, las iniciativas provenientes del PRI se aprobaron todas con artículos reservados, mientras las del PRD el 33% del total, y en el caso del Poder Ejecutivo el 75% de la legislación se modificó el dictamen en el pleno.

La situación fue diferente en el caso de las Comisiones presididas por el PAN. El partido del Presidente respaldó la agenda parlamentaria del Ejecutivo. Pese a los conflictos al inicio del sexenio el Poder Ejecutivo y su partido fueron gobierno. En las comisiones que el partido presidió se dio el siguiente trato a los proyectos de ley.

Las iniciativas que le turnaron a las comisiones presididas por el PAN que provenían del Poder Ejecutivo fueron un total de 12. Las doce fueron dictaminadas y aprobadas en el pleno, 5 con artículo reservado y siete tal como venía el dictamen. El dato demuestra que el PAN apoyó en sus proyectos al Presidente. Los proyectos del PAN, que a los miembros del mismo partido les tocó dictaminar fueron un total de 77 iniciativas. De éstos sólo se dictaminaron 26, se aprobaron 21 y se dejaron pendientes 50. Los proyectos del PRI que se les turnaron a las comisiones presididas por el PAN fueron 86. De éstos se dictaminaron 17 y se aprobaron 13. Cinco con artículo reservado y 8 sin artículo reservado. Se quedaron pendientes 63 proyectos de ley. Los proyectos que provenían del PRD y se les turnaron a las comisiones presididas por el PAN fueron un total de 72. Se dictaminaron 16 y sólo se aprobaron 14, nueve con artículo reservado y 5 sin artículo reservado. Al PRD le quedaron pendientes 52 proyectos por dictaminar. A continuación se presenta una gráfica para apreciar mejor los índices de aprobación. (Ver cuadro 10)

Cuadro 10
TRATAMIENTO DE LAS INICIATIVAS EN LAS COMISIONES PRESIDIDAS POR EL PAN

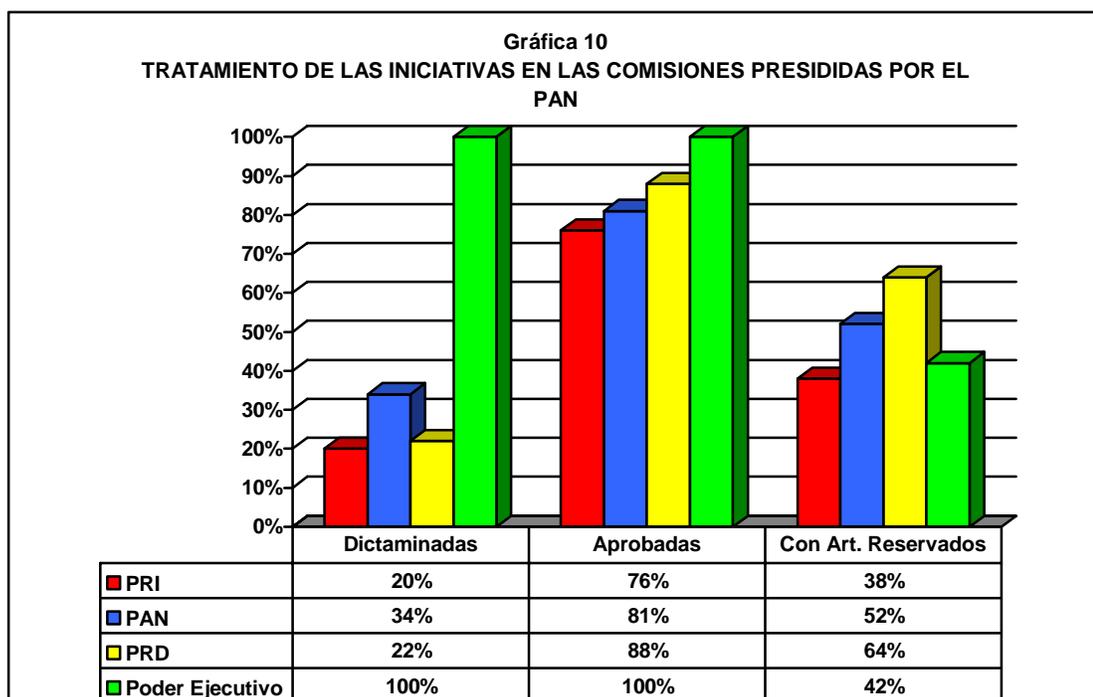
Origen	Dictaminadas			Aprobadas*		Con Art. Reservados**		Total
	Sí	No	En sentido negativo	Sí	No	Sí	No	
Poder Ejecutivo	12	0	0	12	0	5	7	12
PAN	26	50	1	21	5	11	11	77
PRI	17	63	6	13	4	5	8	86
PRD	16	52	4	14	2	9	5	72

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Proyecto: *Disciplina partidista y representación parlamentaria*, coordinado por la Dra. Luisa Béjar Algazi, FCPyS-UNAM, 2004.

*Las iniciativas consideradas en el rubro aprobadas son las previamente dictaminadas.

** Las iniciativas consideradas en el rubro Con Art. reservado son únicamente aquellas aprobadas.

***Las iniciativas enviadas a comisiones conjuntas fueron consideradas separadas para cada comisión.



El Poder Ejecutivo en las comisiones que su partido presidió, le dictaminaron el 100%, le aprobaron el 100% y el 42% con artículo reservado. Mientras a los partidos de oposición no les fue muy bien. Al PRI se le dictaminó el 20%, se le aprobó el 76% y el 38% salió adelante con artículo reservado. El PAN se dictaminó el 34% de sus iniciativas, de las

cuales se aprobaron el 81%, y el 52% de lo aprobado fue con artículo reservado. El PRD en las comisiones presididas por el PAN se le dictaminó el 22 % de sus proyectos, se aprobó el 88%. De su éxito parlamentario el 42% salió adelante con artículo reservado. El PAN apoyó los proyectos parlamentarios del Presidente en las comisiones en donde tenía la presidencia. (Ver gráfica 10)

Los datos demuestran que el origen de las iniciativas es un factor determinante en las comisiones. Los proyectos del Poder Ejecutivo fueron tratados con mucha agilidad y prontitud en comparación con los partidos políticos. La principal fuerza política en el Congreso (PRI) al encontrarse en la oposición, no negó el apoyo al Presidente en el trabajo en comisiones, antes bien respaldó los proyectos del Ejecutivo y colaboró a despejar la agenda del gobierno. Prueba de ello es el trato distinto que se le dio a las iniciativas provenientes de las demás fuerzas políticas. El PRD despejó los proyectos del Presidente pero sus dictámenes fueron modificados en el pleno, lo que implica que no contaban con todo el consenso en el trabajo en comisión. En realidad, los partidos políticos en el Congreso solventaron en lo posible los proyectos del Presidente, manteniendo una amplia participación institucional, a partir de sus parlamentarios en el Congreso, que responden a su coordinador y éste a la línea del CEN de su partido¹⁹³. Es claro que los legisladores para apoyar las iniciativas del Presidente contaban con el respaldo de su partido. Los proyectos de ley que no vieron la luz obedecen a otros factores que se tratarán más adelante. Este apartado corrobora que el Poder Ejecutivo predomina en el proceso legislativo sobre los partidos políticos.

Las líneas anteriores también sirven para acercarnos al nivel de participación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados con el Presidente. En esta relación es posible que se modifiquen los proyectos, pero aun así le dieron mucha importancia a la agenda del Poder Ejecutivo.

¹⁹³ Los partidos políticos en el Congreso responden a la línea del partido, pero tiene sus matices como por ejemplo: La forma para la designación del coordinador, el vínculo con el partido, y el papel asignado a los representantes en la toma de decisiones. Véase a Béjar, Algazi, Luisa, “Representación y disciplina en los grupos parlamentarios: el caso mexicano”, en: *Estudios Políticos*, México, FCPyS-UNAM, Septiembre-Diciembre del 2004, Núm 3, Octava Época, pp. 153-194.

4.3. El gobierno frente a la oposición parlamentaria en el proceso legislativo.

Las reformas políticas en México generaron la participación de distintos partidos políticos en los gobiernos locales y en el Congreso de la Unión. La influencia de la oposición parlamentaria en las decisiones políticas ha variado mucho. Durante el presidencialismo, su actuar se encontraba mermado para lograr un peso significativo en la creación de ley. En los gobiernos sin mayoría a partir de 1997 su nivel de participación cambió. El régimen político se redefinió con dos nuevos actores políticos: El Presidente y su partido, frente a la oposición parlamentaria. Este esquema permite entender los límites y las posibilidades del Presidente y su partido en el Poder Legislativo frente a fuerzas políticas con similar fuerza para determinar la agenda legislativa.

En el presente trabajo se entiende el concepto de oposición parlamentaria como aquel partido o partidos que tienen “influencia cuando son capaz de alterar las decisiones del Ejecutivo y desafiar al partido gobernante”¹⁹⁴. La oposición en el régimen político aparece como un límite al ejercicio gubernamental, y su influencia se deja sentir en su participación en los proyectos del Presidente en materia de ley o decreto, pero sobre todo en materia de control constitucional y político que le ejercen al gobierno. El Presidente Vicente Fox y su partido son los primeros en lidiar con una oposición fuerte en las dos cámaras, esta dinámica determinó en gran medida nuestra vida democrática.

En el apartado anterior se vio como los partidos ayudaron a despejar la agenda del Presidente, a continuación se revisa como fue el actuar en conjunto del PRI y del PRD frente al Presidente y el PAN en el proceso legislativo¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Concepto retomado del trabajo de Jiménez Badillo, Margarita, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México, Cámara de Diputados LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 22.

¹⁹⁵ En este apartado cuando nos referimos a oposición parlamentaria hacemos referencia al PRI y al PRD juntos. Dejamos de lado a los partidos minoritarios por considerar que su nivel de influencia es mínimo en el ejercicio legislativo y en la construcción de coaliciones.

Se considera la unión entre Presidente y partido porque en un sistema presidencial la disciplina y el apoyo del partido del Presidente es vital para sacar adelante al gobierno. En México, las bancadas parlamentarias son disciplinadas y en este caso el PAN lo fue. El brazo político del Poder Ejecutivo en el Congreso es su partido, juntos fueron gobierno y lucharon por sacar adelante una agenda parlamentaria que diera paso a políticas públicas.

El Partido Acción Nacional venía de una dinámica dual que le había permitido sobrevivir en el sistema político mexicano. Su supervivencia dentro del sistema político la explica Soledad Loaeza por dos factores: ser oposición leal y un partido de protesta. La primera se refiere a que el partido optó por permanecer siempre dentro de los cauces legales que estableció la Constitución, es decir en el camino electoral. La segunda fue porque recibió los votos de la insatisfacción y el descontento de la gente más allá de su doctrina, debido a su imagen de oposición independiente¹⁹⁶. Se debe de agregar que desde los años ochenta hasta el año 2000 el partido había estado inmerso en una lucha por su institucionalización con el fin de conquistar el poder impulsado por los nuevos militantes que arribaron al partido en 1983. Estos son los orígenes del partido en el poder a partir del 2000¹⁹⁷.

Francisco Reveles dice, en torno al PAN y su Presidente: “Vicente Fox personifica a esa fracción de pragmáticos radicales de extracción empresarial, contrarios al PRI, al estatismo, al corporativismo y reacios a la alianza con el gobierno y opuestos la vía gradualista para el cambio político por la cual había adoptado la fracción dominante desde julio de 1988”¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Véase Loaza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, pp. 23-32.

¹⁹⁷ Reveles, Francisco, “Las Señales de institucionalización del Partido Acción Nacional”, en Reveles, Francisco (coordinador) *Partido Acción Nacional: Los signos de la Institucionalización*, México, UNAM, Gernika, 2003, pp. 13.66.

¹⁹⁸ Reveles, Francisco, “Luchas y acuerdos el PAN: Las fracciones y la coalición dominante”, en Reveles, Francisco (coordinador) *Partido Acción Nacional: Los signos de la Institucionalización*, México, UNAM, Gernika, 2003, p 150.

Indudablemente, el partido y el Presidente iban a ser gobierno, pero después de un proceso de aprendizaje y de constante desgaste. La misma tradición del PAN de ser partido en la oposición provocó cierto desconcierto al inicio del sexenio de Vicente Fox. El Presidente del partido, Bravo Mena destacó que su relación con el Presidente Fox sería a través de un “vínculo democrático”, cuyo intento era alejarse del tipo de relación establecida entre el PRI y el Presidente. También se debe agregar que el Presidente Fox en la relación con su partido se distanció con la tenue presencia de panistas en el gabinete presidencial y los posteriores conflictos con el grupo parlamentario del PAN. El partido reconoció el lugar que le dio el Presidente y los líderes parlamentarios se asumieron como verdaderos dirigentes del partido: Felipe Calderón y Diego Fernández de Cevallos. El desconcierto al inicio del sexenio fue grande, Vicente Fox y su partido no sabían la forma de relacionarse, pero ambos reconocían que su cooperación era vital para su vida política. En este contexto, Calderón refería:

Cambió el rol del PAN, somos un partido en el gobierno, no de gobierno. Sin embargo, no podemos convertirnos en el principal adversario del Ejecutivo. El Partido debe apoyar a Vicente Fox para que saque adelante sus proyectos, que son nuestros programas, para resolver los problemas de los mexicanos, que son nuestras consignas

Y continúa:

El Presidente Fox tenga el apoyo del Partido, y efectivamente lo tiene. Hay una clara convicción de que el éxito del proyecto del PAN como gobierno pasa por el apoyo de éste al Presidente, y al mismo tiempo transita por una nueva relación del Presidente con su partido, que no debe ser de imposición, que no debe de dar por supuestos que todo se va apoyar, y que al mismo tiempo debe de tener un cierto esquema de participación¹⁹⁹.

El partido tenía sus dudas en torno a la relación con el Presidente, pero reconocía que el Poder Ejecutivo pertenece a ese partido y que debían de trabajar en conjunto. Varios

¹⁹⁹ Citado en Reveles, Francisco, *La agenda del PAN en el Congreso de la Unión hacia el 2006*, en proceso de publicación

fueron los motivos que al inicio de sexenio distanciaron al Presidente de su partido: la escasa presencia de panistas en el gabinete, la ley indígena y la mala operación política en el Congreso. Fue tal el alejamiento, que en la Asamblea Nacional del 25 de marzo de 2001, toda la asamblea pronunció el nombre del líder panista en Senado, como un desaire al Presidente²⁰⁰.

Esta relación con el paso del tiempo se unió y dejó atrás sus conflictos. Vicente Fox y su partido fueron gobierno pese a todos sus problemas. El PAN apoyó la agenda parlamentaria del Ejecutivo y el Presidente respaldó a su partido²⁰¹.

En el siguiente cuadro se compara el trabajo legislativo de la oposición contra el gobierno de Vicente Fox en el proceso legislativo.

Cuadro 11					
GOBIERNO Y OPOSICIÓN EN LA CREACIÓN DE LEY EN LA LVIII LEGISLATURA					
Origen	Origen	Presentadas	Pendientes	Dictaminadas	Aprobadas
Oposición*	Oposición*	762	517	245	153
Gobierno**	Gobierno**	405	224	181	143

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Proyecto: *Disciplina partidista y representación parlamentaria*, coordinado por la Dra. Luisa Béjar Algazi, FCPyS-UNAM, 2004.

*Fracción parlamentaria del PRI y del PRD.

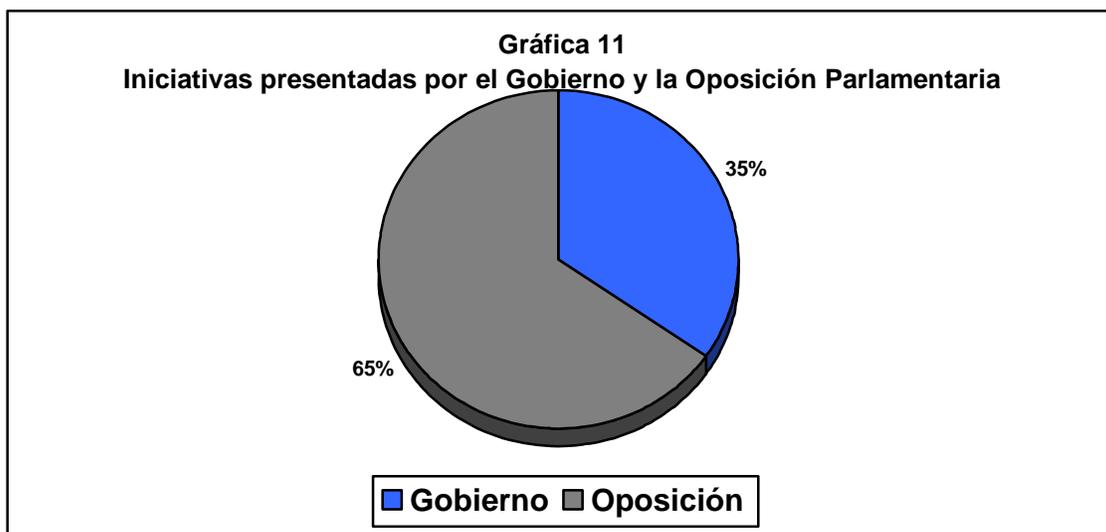
**Poder Ejecutivo y fracción parlamentaria del PAN.

La realidad política ha propiciado que los actores políticos en el proceso legislativo: Poder Ejecutivo, partido en el gobierno y la oposición modifiquen su papel dentro del régimen mexicano. La oposición parlamentaria ha crecido en México. En el estudio de Margarita Jiménez Badillo se sostiene que de la LII a la LVII Legislatura (1982-1997) la

²⁰⁰ Diario La Jornada, del 2 de julio del 2001.

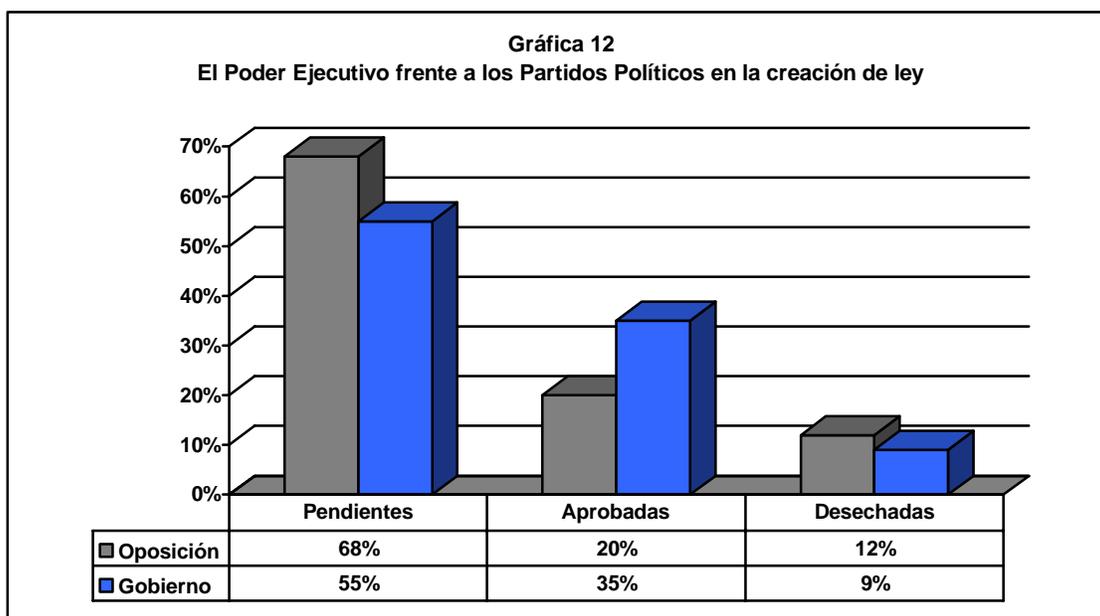
²⁰¹ Definir la relación entre Vicente Fox y el PAN puede tener distintas interpretaciones. Si el gobierno de Fox siguió una ideología panista o el PAN en verdad estuvo en el gobierno es un tema que rebasa a este trabajo. Lo único que destacamos es que el PAN y el Presidente fueron gobierno en las cámaras. El partido siempre defendió la agenda del Presidente en el Poder Legislativo.

oposición presentó 924 iniciativas, de las cuales le fueron aprobadas 116.²⁰² Indudablemente es un porcentaje bajo y demuestra que el nivel de influencia de la oposición en México era nulo, frente al Presidente y su partido. En la LVIII Legislatura la oposición presentó 762 iniciativas, le dictaminaron 245, le aprobaron 153 iniciativas y le dejaron pendientes 517. En tan sólo una legislatura la oposición tuvo más éxito de aprobación que en 15 años. El cuadro 10 indica que la oposición parlamentaria, está presentado muchas iniciativas y que tuvo una gran participación en el proceso legislativo. Pero aun así, se dejan muchas iniciativas pendientes. El gobierno presentó 405 iniciativas, le dictaminaron 181, le aprobaron 143 y le dejaron pendientes 224.



La oposición parlamentaria ha crecido mucho en el trabajo legislativo. El Poder Ejecutivo y su partido presentaron un 35% del trabajo parlamentario mientras el PRI y el PRD juntos iniciaron el 65% del trabajo en el Congreso. Es un dato que indica que los actores políticos están en una lucha constante por establecer la agenda parlamentaria. Sin embargo, el que predomina es el gobierno. (Ver gráfica 11 y 12)

²⁰² Jiménez Badillo, Margarita *Op. cit.*, nota 194, p. 169.



El gobierno tiene un porcentaje de 35% de aprobación, la oposición un 20%. El gobierno tiene un porcentaje de pendientes del 55% y la oposición de 68%. La oposición tiene un 12% de proyectos desechados y al gobierno sólo el 9% se le desecha. (Ver gráfica 12) Los datos demuestran que en el proceso legislativo el Presidente junto con su partido predominó frente a las demás fuerzas políticas. La oposición ha crecido mucho en los gobierno sin mayoría, pero aún así el Poder Ejecutivo y su partido en el Congreso son más eficaces. La oposición no logró tener éxito en su agenda legislativa. Con este cuadro se demostró que la unión entre el Presidente y partido al interior de las cámaras fue una alianza más fuerte en el proceso legislativo que la oposición en conjunto.

4.4. El Poder Ejecutivo frente a la LVIII Legislatura

En los anteriores apartados se revisó el proceso legislativo a través de distintas fases, para demostrar que el Poder Ejecutivo predomina frente a las demás fuerzas políticas. A continuación se hará una comparación general de toda la LVIII Legislatura. En la LVIII Legislatura se presentaron 1648 proyectos de ley o decreto. De los cuales sólo se dictaminaron 599 y se aprobaron 403 proyectos de ley. La cantidad de iniciativas ha

generado la idea que el trabajo de los legisladores es muy ineficiente al no darle salida pronto a los proyectos y dejarlos congelados.

En este trabajo se sostiene que la tarea de legislar es un proceso que implica prudencia y calma de los legisladores. Las leyes no son obra de la espontaneidad, responden a las necesidades del país o de distintos sectores de la población. Una ley requiere consenso, discusión y técnica legislativa. El mismo sistema bicameral establece que las leyes pasen por una cámara revisora con el fin de tener legislación satisfactoria para la nación. Ese es otro de los pesos y contrapesos del sistema presidencial.

Durante la LVIII Legislatura varias cosas llaman la atención. En primer lugar, que las legislaturas locales están generando proyectos de ley. Presentaron 97 iniciativas de las cuales les dictaminaron 29, les aprobaron 17 y les dejaron pendientes 68 y les desecharon 12. Los partidos políticos a nivel local poco a poco fueron conquistando municipios, escaños en los congresos locales, hasta obtener gubernaturas. La pluralidad política también se hizo presente en las legislaturas locales generando gobiernos sin mayoría. La nueva realidad generó que se reactivara una facultad constitucional de los estados para presentar al Congreso iniciativas de ley que surgen en los estados. Sin embargo, su éxito ha sido reducido, pero es un indicador de la vida democrática de nuestro país y de la lucha por la creación de ley.

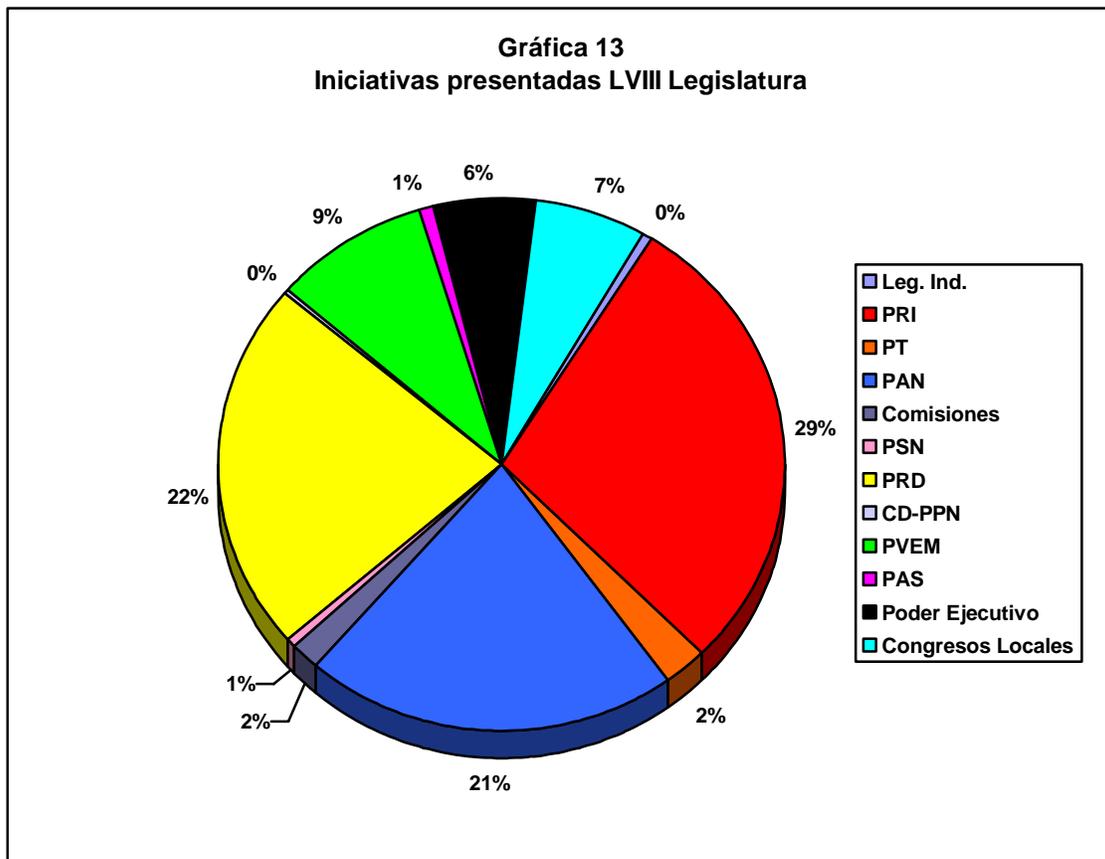
También llama la atención que las comisiones dentro del Congreso están presentando iniciativas para su tratamiento. Iniciaron 26 proyectos de ley, les dictaminaron 18, les aprobaron 17, les desecharon 12 y les dejaron pendientes 68. Un hecho que habla mucho del proceso legislativo, es el de los legisladores independientes, quienes al no contar con el respaldo de un partido no tienen éxito en sus proyectos. En la LVIII Legislatura presentaron 7 iniciativas, las cuales todas les quedaron pendientes. (Ver cuadro 12)

Cuadro 12 LVIII LEGISLATURA					
Origen	Presentadas	Pendientes	Dictaminadas	Aprobadas	Desechadas
PRI	426	280	146	95	51
PAN	319	211	108	72	36
PRD	336	237	99	58	41
PVEM	131	81	50	20	30
PT	37	27	10	7	3
PSN	9	7	2	1	1
CD-PPN	4	3	1	0	1
PAS	13	13	0	0	0
Legisladores independientes	7	7	0	0	0
Poder ejecutivo	86	13	73	71	2
Comisiones legislativas	26	8	18	17	1
Órganos de gobierno	1	1	0	0	0
Congresos locales	97	68	29	17	12
Varios	156	94	62	45	17
TOTAL	1648	1050	598	403	195

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Proyecto: *Disciplina partidista y representación parlamentaria*, coordinado por la Dra. Luisa Béjar Algazi, FCPyS-UNAM, 2004.

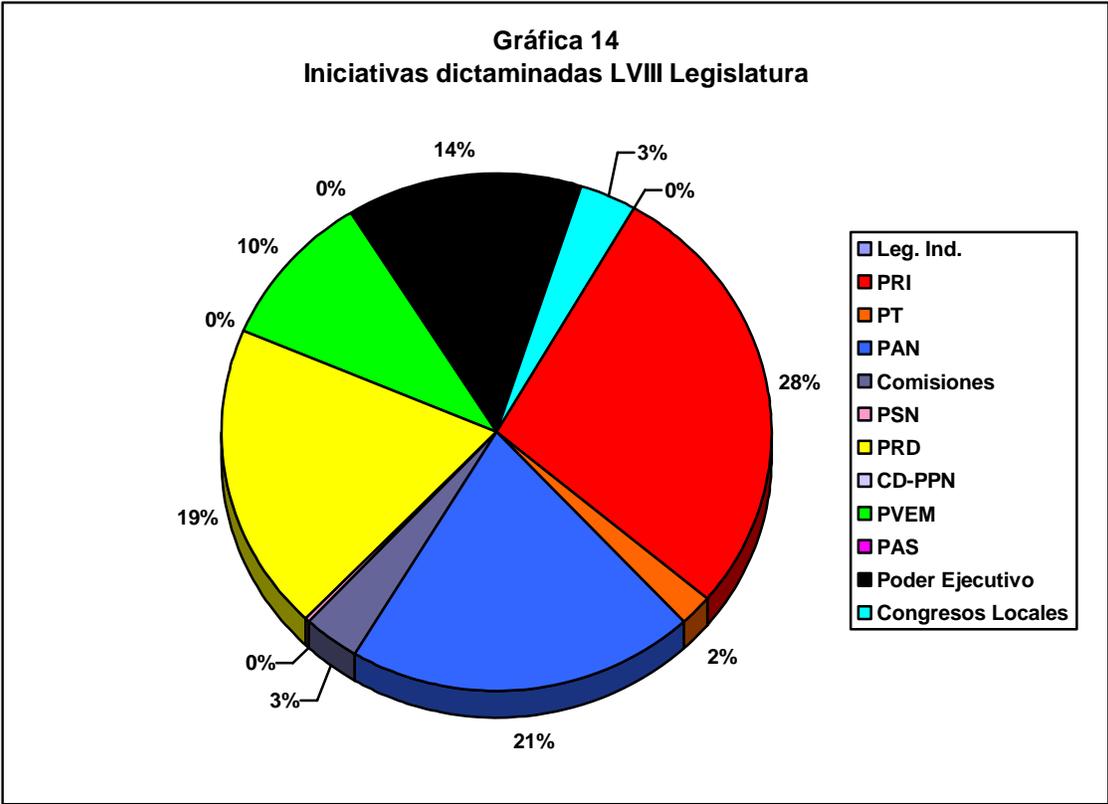
La gráfica 13 permite ver que el Poder Ejecutivo ha cambiado y se esta redefiniendo al igual que los otros actores que participan en la creación de ley. El Poder Ejecutivo envía menos iniciativas que los partidos políticos, sólo envió un 6% de todo el trabajo parlamentario.

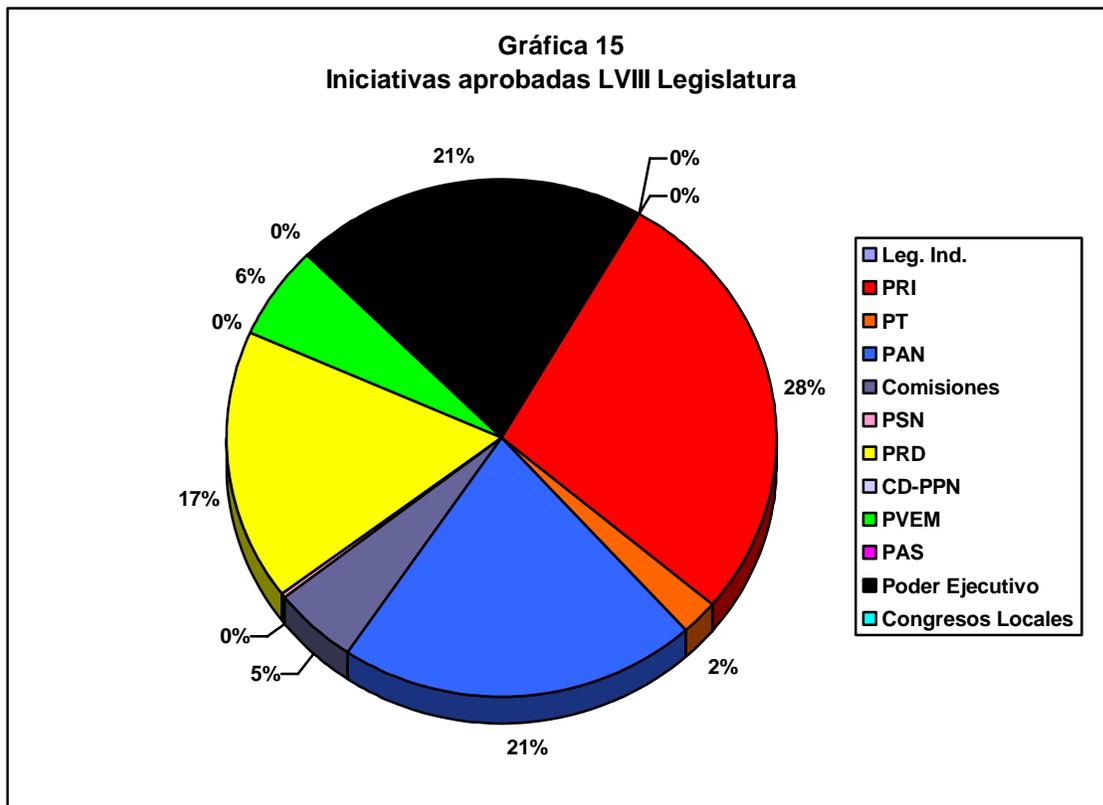
Efectivamente, el PRI que fue la principal fuerza política presentó un 29% del trabajo legislativo, el PRD un 22% y el partido del Presidente un 21%. Este es uno de los principales cambios en nuestro régimen político, que los partidos políticos de oposición están generando muchos proyectos de ley. Pero en la disputa por la hegemonía legislativa aún se encuentra rezagados.



El análisis se pone más interesante. En la LVIII Legislatura se dictaminaron 598 proyectos de ley. El Poder Ejecutivo sube de un 6% del total de las iniciativas presentadas a un 14% en el trabajo dictaminado. Presentó 86 iniciativas y le dictaminaron 73 proyectos. Mientras las demás fuerzas políticas comienzan a descender en cuanto a sus proyectos. El PRI presentó 426 proyectos y tan sólo le dictaminaron 146 proyectos; del 29 % del total de los proyectos presentados descendió al 28% en el trabajo dictaminado. El PRD presentó 336 proyectos y sólo le dictaminaron 99 iniciativas, desciende de un 22% de total de las iniciativas presentadas a un 19% del total de las dictaminadas. El partido en el gobierno presentó 319 proyectos y le dictaminaron 108 iniciativas, es el único partido que se mantiene con un 21% de éxito en sus iniciativas presentadas y dictaminadas. Un caso peculiar es el del partido verde que presentó un 9% del total de la legislatura con 131 proyectos y le dictaminaron 50 lo

que se traduce en un 10% del total de las iniciativas presentadas Es el único partido que subió un punto porcentual.





El éxito de aprobación puede ser muy valioso. En la LVIII Legislatura se aprobaron 403 iniciativas. Lo que nos indica la gráfica 14, es que el Poder Ejecutivo se mantuvo como una figura predominante. El Poder Ejecutivo sube de un 6% en iniciativas presentadas a un 14 % en dictaminadas y a un 21% en éxito. Presentó 86 proyectos de ley o decreto, le dictaminaron 73 y le aprobaron 71 iniciativas. Ningún partido político sube tanto en el proceso de creación de ley. Todos los demás actores caen estrepitosamente en su posibilidad de éxito. El PRI que fue la principal fuerza política en el Congreso también vio mermadas sus posibilidades, presentó 426 iniciativas y tan sólo le dictaminaron 146 proyectos y le aprobaron 95 iniciativas. Del 29 % del total de los proyectos presentados descendió al 28% en el trabajo dictaminado y se mantuvo con el 28% del total de la legislatura. El PRI en la LVIII Legislatura fue un partido legislador, no fue una oposición hostil contra el ejecutivo, al contrario cooperó para despejar la agenda del Presidente y sacó adelante gran parte de sus propios proyectos. El PRD presentó 336 proyectos y

sólo le dictaminaron 99 iniciativas y le aprobaron 58 proyectos. Desciende de un 22% de total de las iniciativas presentadas a un 19% del total de las dictaminadas y a un 17% en su tasa de aprobación. Este partido de acuerdo a su fuerza se mantuvo con un bajo perfil en términos parlamentarios. El PAN presentó 319 proyectos, le dictaminaron 108 y le aprobaron 72 iniciativas. Es el único partido que se mantiene con un 21% en proyectos presentados, 21% en dictaminados y 21% en aprobados. El PVEM presentó un 9% del total de la legislatura con 131 proyectos y le dictaminaron 50 lo que se traduce en un 10% del total de las iniciativas presentadas, sólo le aprobaron 20 iniciativas que se traduce en un 6% del total de su éxito.

Un punto aparte, es el número de iniciativas que son desechadas en las cámaras. Al Presidente sólo le desecharon 2 proyectos, al PRI 51, al PAN 36 al PRD 41 y al PVEM 30. Los partidos políticos presentan mucho, pero también se les desecha bastante. Mientras al Poder Ejecutivo sólo se le desecharon 2 proyectos.

El Presidente y su partido fueron gobierno al interior de las Cámaras. No se debe de olvidar que el Presidente en muchas ocasiones presenta iniciativas y proyectos por medio de su partido. El PAN fue el brazo político del Presidente, tuvieron diferencias importantes, pero en materia de legislación los panistas se disciplinaron con la agenda del gobierno. El PAN fue un partido legislador en las Cámaras, que se mantuvo estable en sus porcentajes. Entonces, en el proceso legislativo el Presidente y su partido predominaron al imponer la agenda legislativa a los demás partidos políticos en el Congreso. En este sentido Felipe Calderón sostuvo:

La cuestión medular... es el definir si es válido hablar de un "gobierno panista", o bien si se reconoce que el PAN es un partido en el gobierno o no lo es...Por supuesto que somos partido en el gobierno....A los ojos de los mexicanos, estamos en el gobierno y serán las acciones del gobierno, buenas o malas, las que determinen en el futuro si un ciudadano vuelve a votar por Acción Nacional o no. Hay pues una identidad pública entre el gobierno y el PAN, además independientemente de la identidad formal y programática...El PAN es el partido en

el gobierno y los primeros que debemos de entenderlo son los funcionarios panistas y legisladores de Acción Nacional²⁰³

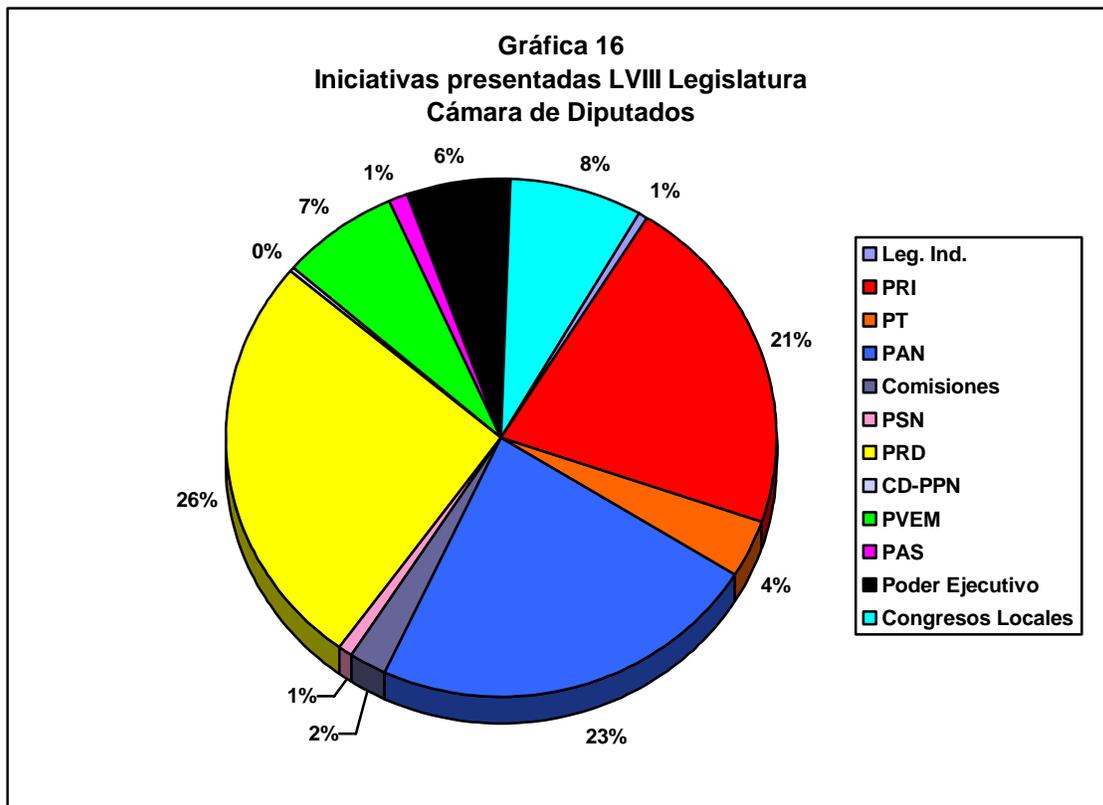
Para tener una visión más completa se revisa ahora la LVIII Legislatura Cámara por Cámara. En la Cámara de Diputados se presentaron un total de 1208 proyectos de ley o decreto. De los cuales se dictaminaron 427, se aprobaron 302 y se desecharon 125 iniciativas. En esta Cámara el Ejecutivo envió 63 proyectos de ley, le dictaminaron 57, le aprobaron 55, le dejaron pendientes 6 y le desecharon 2. El PRI presentó 255 iniciativas, le dejaron pendientes 170, le dictaminaron 85, le desecharon 31 y le aprobaron 54 proyectos. El PAN presentó 245 proyectos, le dejaron pendientes 164 le dictaminaron 81 le desecharon 25 y le aprobaron 56 iniciativas. El PRD presentó 274 proyectos, le congelaron 195, le dictaminaron 79, le desecharon 29 y le aprobaron 50. El PVEM presento 72 iniciativas, le congelaron 50, le dictaminaron 22, le desecharon 10 y le aprobaron 12. El PT presento 37 proyectos, le dejaron pendientes 27, le dictaminaron 10, le desecharon 3 y le aprobaron 7. (Ver cuadro 13)

En la Cámara de Diputados se presentaron 1208 iniciativas. El Poder Ejecutivo envió sólo el 6% de los proyectos. Cifra muy baja en comparación con los partidos políticos. El PRI presentó el 21% del total de la legislatura, el PRD el 26%, el PAN el 23% y los congresos locales el 8%. Las cifras indican que los partidos políticos presentaron muchas iniciativas en la Cámara de Diputados, más que el Poder Ejecutivo. Inclusive aquí aparece el Partido Verde con el 7% de las iniciativas presentadas y el PT con el 4%. En la siguiente grafica se revisan las iniciativas dictaminadas. (Ver gráfica 16)

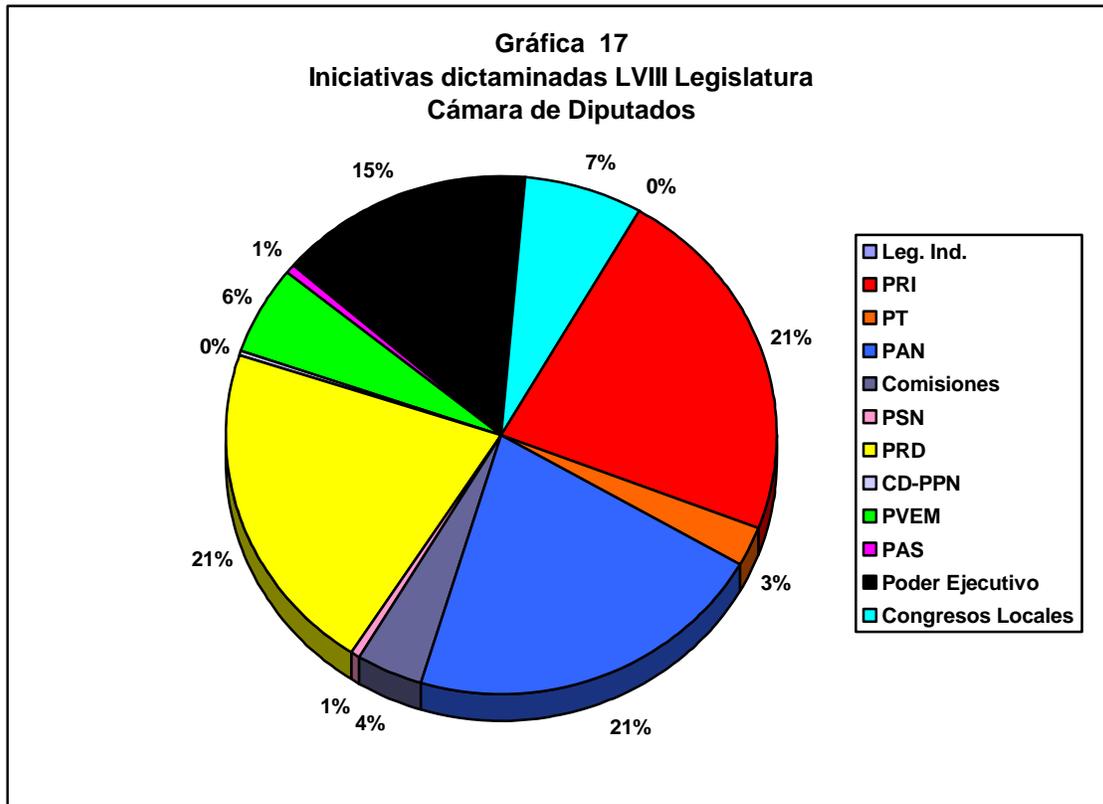
²⁰³ Citado en Reveles, Francisco, *Op. cit.* nota 199, p. 9.

Cuadro 13					
LVIII LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS					
Origen	Presentadas	Pendientes	Dictaminadas	Aprobadas	Desechadas
PRI	255	170	85	54	31
PAN	245	164	81	56	25
PRD	274	195	79	50	29
PVEM	72	50	22	12	10
PT	37	27	10	7	3
PSN	9	7	2	1	1
CD-PPN	4	3	1	0	1
PAS	13	13	0	0	0
Legisladores independientes	7	7	0	0	0
Poder ejecutivo	63	6	57	55	2
Comisiones legislativas	23	8	15	14	1
Órganos de gobierno	1	1	0	0	0
Congresos locales	83	57	26	16	10
Varios	121	72	49	37	12
TOTAL	1208	781	427	302	125

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Proyecto: *Disciplina partidista y representación parlamentaria*, coordinado por la Dra. Luisa Béjar Algazi, FCPyS-UNAM, 2004.



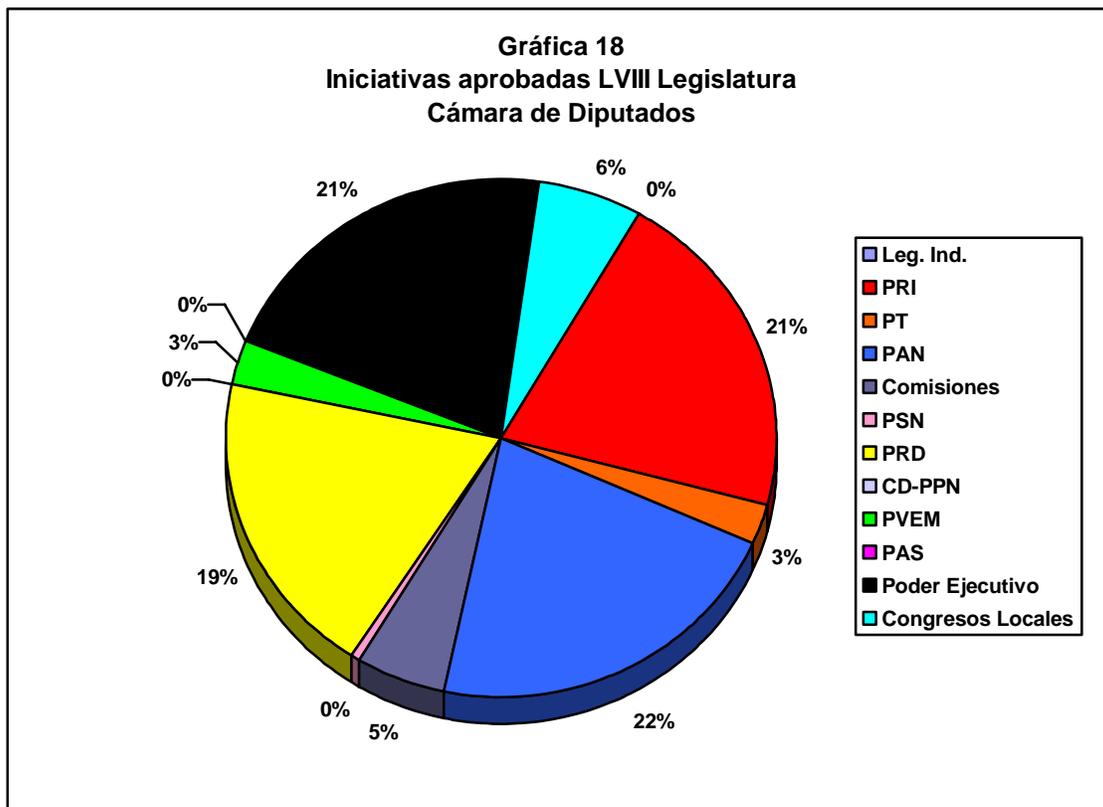
En la siguiente fase del proceso legislativo que es el trabajo en comisiones las cosas cambian. En la Cámara de Diputados se dictaminaron un total de 331 iniciativas. El Poder Ejecutivo presentó 63 y le dictaminaron 57; el PRI presentó 255 y le dictaminaron 85; el PAN presentó 245 y le dictaminaron 65; el PRD presentó 274 y le dictaminaron 79, El PVEM presentó 72 y tan sólo le dictaminaron 22; el PT presentó 37 y le dictaminaron 10. Del 100% de los proyectos dictaminados el 15% le corresponde al Poder Ejecutivo que asciende en comparación con la gráfica anterior, al PRI le corresponde un 21%, al PRD un 21%, al PAN un 21%, al PVEM un 6% y el PT el 3%. Las comisiones le dan mucha prioridad a los proyectos que provienen del Presidente, mientras que los que provienen de los partidos políticos son congelados. El Presidente envió una cantidad reducida de proyectos pero la mayor parte le fue dictaminada. (Ver gráfica 17)



En la Cámara de Diputados se aprobaron 302 iniciativas. Al Presidente le dictaminaron 57 iniciativas y le aprobaron las 55. Lo que constituye el 21 % del total del trabajo en la Cámara, el Poder Ejecutivo es el que más asciende en los tres niveles del proceso. Al PRI le dictaminaron 85 iniciativas y le aprobaron 54, lo que constituye un 21% del total del trabajo en la legislatura. Al PAN le dictaminaron 81 proyectos y le aprobaron 56, lo que constituye un 22% del total de la legislatura. Al PRD le dictaminaron 79 proyectos y le aprobaron 50, lo que constituye un 19 % del total de la legislatura. Al PVEM le dictaminaron 22 iniciativas y le aprobaron 12, lo que constituye un 3% del total de la legislatura. Al PT le dictaminaron 10 proyectos y el aprobaron sólo 7, lo que constituye el 3%.

Es notable que en la Cámara de Diputados el Poder Ejecutivo fuera el que ascendió en el proceso legislativo, mientras las demás fuerzas políticas descienden poco a poco. Sin

embargo, los partidos políticos tienen altos índices de aprobación. El partido del Presidente fue el más exitoso en la Cámara de Diputados con el 22%. Si se suman los índices de aprobación del Poder Ejecutivo con su partido se obtiene un 43% del total de las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados. El Presidente y su partido predominaron en el proceso legislativo, en la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura. (Ver gráfica 18)



El mismo proceso se observa en la Cámara de Senadores. En la Cámara de Senadores se presentaron un total de 441 proyectos de ley o decreto. Se dejaron pendientes 271 proyectos, se dictaminaron 107, se desecharon 70 y se aprobaron 100 iniciativas. Al Senado le enviaron menos iniciativas que a la Cámara de Diputados.

Cuadro 14					
LVIII LEGISLATURA CÁMARA DE SENADORES					
Origen	Presentadas	Pendientes	Dictaminadas	Aprobadas	Desechadas
PRI	171	110	61	41	20
PAN	74	47	27	16	11
PRD	62	42	20	8	12
PVEM	59	31	28	8	20
Poder ejecutivo	23	7	16	16	0
Comisiones legislativas	3	0	3	3	0
Congresos locales	15	12	3	1	2
Varios	34	22	12	7	5
TOTAL	441	271	107	100	70

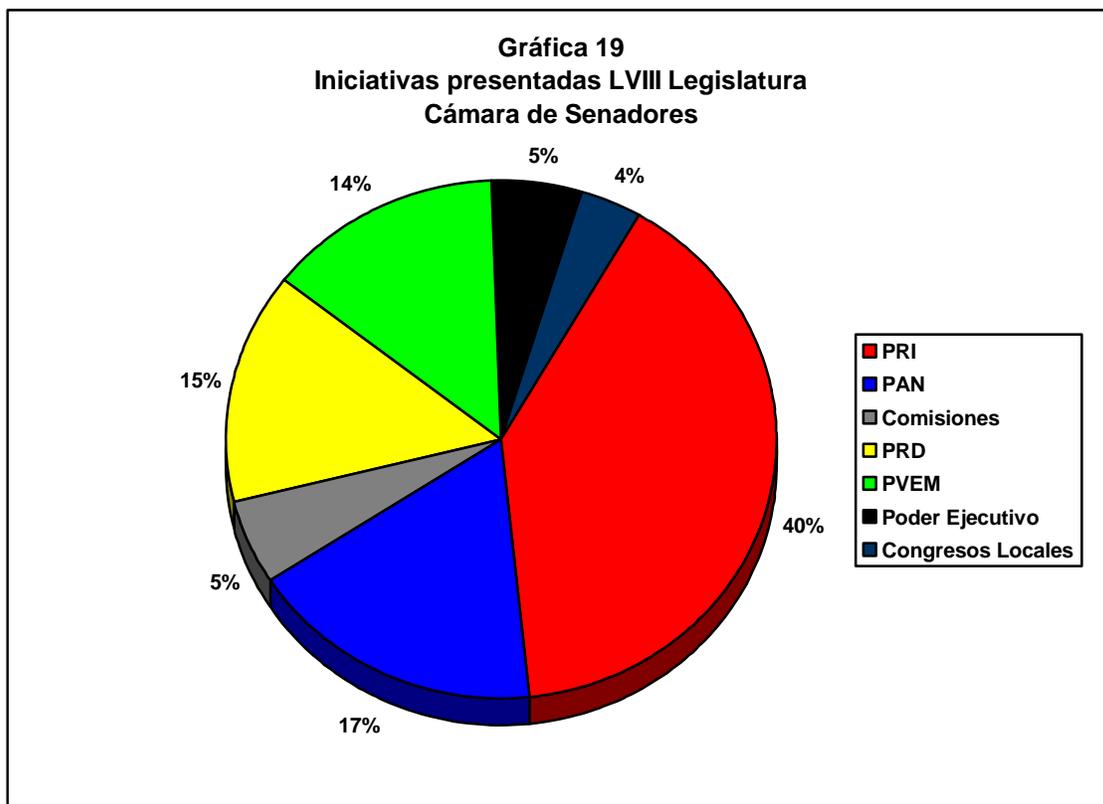
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Proyecto: *Disciplina partidista y representación parlamentaria*, coordinado por la Dra. Luisa Béjar Algazi, FCPyS-UNAM, 2004.

El Poder Ejecutivo presentó 23 iniciativas, le dictaminaron 16, le aprobaron 16 y le dejaron pendientes 7. El PRI presentó 171 iniciativas, le dictaminaron 61, le aprobaron 41, le dejaron pendientes 110 y le desecharon 20. El PAN presentó 74 proyectos, le dictaminaron 27, le aprobaron 16, le congelaron 47 y le desecharon 11. El PRD, presentó 62 iniciativas, le dictaminaron 20, le aprobaron 8, le dejaron pendientes 42 y le desecharon 12. El PVEM, presentó 59 proyectos, le dictaminaron 28, le aprobaron 8 y le congelaron 31 y le desecharon 20. Los Congresos locales presentaron 15, les dictaminaron 3, les aprobaron 1, les dejaron pendientes 12 y les desecharon 2. (Ver gráfica 19)

Los partidos políticos en el Congreso prefieren trabajar sus proyectos de ley en la Cámara de Diputados más que en el Senado. El Senado es un órgano que legislativamente tiene menos iniciativas que dictaminar, pero se debe de olvidar que entre sus funciones se encuentra la ratificación de nombramientos y el control de la política exterior del gobierno federal. En este órgano recae la representación de los

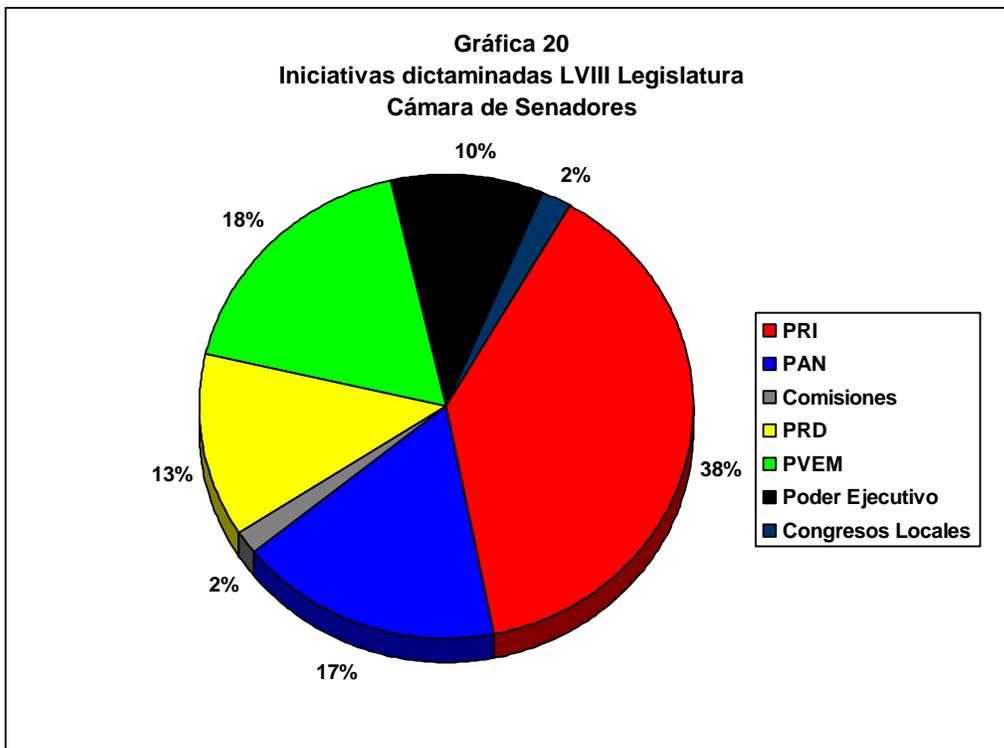
Estados en la toma de decisiones políticas. A continuación se revisan las iniciativas presentadas.

En la LVIII Legislatura en el Senado se presentaron un total de 441 iniciativas. El Poder Ejecutivo envió 23 proyectos, el PRI 171, el PAN 74, el PRD 62, el PVEM 59. Del 100% el PRI tiene 40%, el PAN el 17%, el PRD 15% y el PVEM 14%, el Presidente el 5% y las legislaturas locales 5% con 15 iniciativas presentadas. Aquí también la oposición tuvo una amplia participación en proponer iniciativas. Sobre todo destaca el PRI, que propuso el 40% del total del trabajo. Los senadores del Revolucionario Institucional tuvieron una mayor participación en el proceso legislativo. El Poder Ejecutivo al igual que en la Cámara de Diputados presentó menos iniciativas que los partidos políticos. Sólo contribuyó con el 5% del total del trabajo a dictaminar. (Ver gráfica 19)

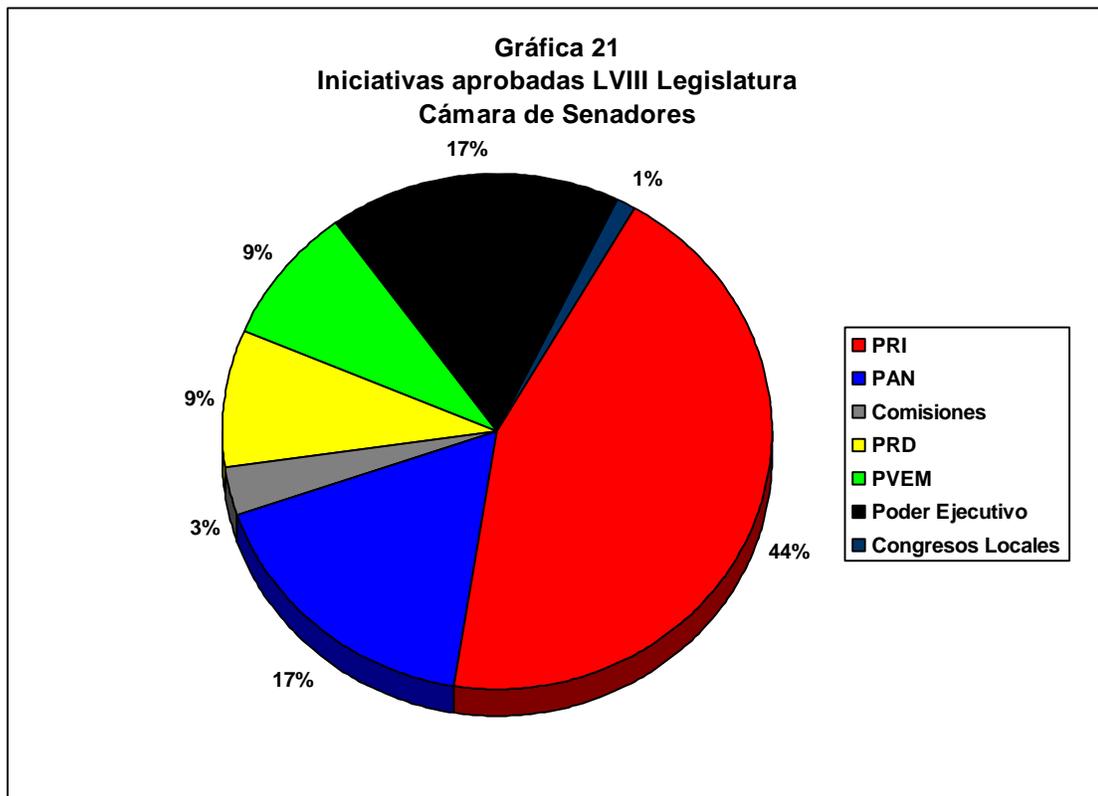


En la Cámara de Senadores se dictaminaron 107 iniciativas. El Presidente presentó 23 proyectos y le dictaminaron 16, lo que equivale a un 10% del total de las iniciativas dictaminadas. El PRI presentó 171 iniciativas y le dictaminaron 61 lo que equivale a un 38% del total de las iniciativas. El PAN presentó 74 proyectos y le dictaminaron 27 lo que se traduce en un 17% del total de la legislatura. El PRD, presentó 62 iniciativas y le dictaminaron 20 lo que equivale al 13% del total del trabajo parlamentario. El PVEM, presentó 59 proyectos y le dictaminaron 28, lo que equivale a un 18%. Los Congresos locales presentaron 15 iniciativas y les dictaminaron 3, lo que equivale al 2% del total de las legislaturas. Los que menos éxito tuvieron en el Senado curiosamente son las legislaturas locales.

Llama la atención que los partidos políticos congelaron muchas iniciativas que provienen de sus filas. El Presidente es el que asciende por encima de las demás fuerzas en total de las iniciativas presentadas. En la gráfica 19 se aprecian los porcentajes de aprobación.



Ahora bien, en la Cámara de Senadores durante la LVIII Legislatura se aprobaron 100 iniciativas. Al Poder Ejecutivo le dictaminaron 16 proyectos de ley o decreto y le aprobaron 16 lo que equivale al 17% del total de legislatura. Al PRI, le dictaminaron 61 proyectos y le aprobaron 41 lo que equivale a un 44% del total de la legislatura. Al PAN le dictaminaron 27 proyectos y le aprobaron 16 lo que equivale a un 17% del total de la legislatura. Al PRD, le dictaminaron 20 iniciativas y le aprobaron 8, lo que se traduce en un 9% del total de la legislatura. Al PVEM, le dictaminaron 28 proyectos y le aprobaron 8, lo que se traduce en un 9% del total. A los Congresos locales les dictaminaron 3 proyectos y les aprobaron 1, lo que equivale al 1% del total de las legislaturas. El Poder Ejecutivo creció en las tres etapas. Sus niveles de éxito son importantes. Sin embargo, en la Cámara de Senadores el PRI fue la fuerza política con más trabajo legislativo durante la LVIII Legislatura. Por encima del Presidente y de su partido juntos. El PRD con una fuerza de 16 senadores sólo logró ver 8 iniciativas aprobadas en 3 años de trabajo parlamentario. El Poder Ejecutivo fue un motor legislativo durante la LVIII Legislatura. Sin embargo, en el Senado no fue la pieza predominante. El PRI como principal fuerza política fue un partido legislador con la tasa de éxito del 44%. (Ver gráfica 21)



El análisis de la LVIII Legislatura arroja varias reflexiones importantes. En primer lugar, que el gobierno dividido en México no produce parálisis legislativa. La idea de la parálisis como fantasma que acechaba al régimen mexicano, se desvaneció con el ejercicio de esta legislatura. En segundo lugar, en el proceso de generación de ley se han activado los actores políticos para proponer iniciativas tales como las legislaturas locales y los partidos políticos junto con el Poder Ejecutivo. Estos actores establecen una lucha política por sacar adelante sus agendas parlamentarias, Lo que se traduce en una oposición muy propositiva, más que el Presidente, a pesar de que sus tasas de éxito sean reducidas. En este proceso el Poder Ejecutivo predomina sobre los partidos políticos y las legislaturas locales. El Presidente perdió la centralidad que gozó durante el presidencialismo aportando menos proyectos de ley, pero aún sigue siendo fundamental. La agenda parlamentaria del Presidente es tratada con prioridad en el proceso de creación de ley porque es un legislador activo y permanente.

Entender la nueva relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la LVIII Legislatura tiene dos niveles de interpretación. La primera fue la que dijo el Presidente en su toma de protesta: El Presidente propone y el Congreso dispone. La segunda vertiente sostiene que: El Congreso propone y el Presidente dispone. La última idea es sostenida por Benito Nacif en su ensayo sobre la LVIII Legislatura. En ese trabajo se asume que la Constitución de 1917 estableció al Congreso como la fuente del cambio y no al Presidente. Lo que genera que en un gobierno sin mayoría el Poder Ejecutivo es “más un guardián de la estabilidad que un promotor del cambio”²⁰⁴.

Benito Nacif propone el siguiente modelo basado en el partido mediano: 1) la presidencia condescendiente; en este modelo el Presidente sacrifica parte de sus preferencias buscando incorporar al partido mediano; 2) la presidencia negociadora, el Presidente sacrifica sus posiciones para acercarla al partido mediano en el Congreso; 3) la presidencia recalcitrante, el Presidente se pone rígido en su agenda y no se acerca al partido mediano en el Congreso. Benito Nacif al ver el éxito del Poder Ejecutivo se lo atribuye a que “el Ejecutivo adecuó su compartimiento al nuevo equilibrio de poderes”²⁰⁵. Es decir, que no envió iniciativas que no tenían consenso en el seno del Congreso. Esta idea se desvanece con el paquete de reformas en materia energética y la propuesta de modificación constitucional a los artículos 27 y 28 enviados el 21 de agosto del 2002 y con la Nueva Hacienda Distributiva. Son temas que no contaban con consenso en los partidos políticos y el Presidente decidió enviarlas.

En el presente trabajo se sostiene que el proceso de creación de ley depende del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. El Presidente propone iniciativas de ley y el Congreso las puede enmendar, corregir, aprobar o congelar. El Congreso puede generar leyes pero el Presidente las puede vetar, lo que es un freno importante al trabajo legislativo, ya que el Congreso necesita las dos terceras partes para superar el veto, o considerar

²⁰⁴ Nacif, Benito, “La nueva relación entre el Presidente y el Congreso en México”, en *Política y Gobierno*, México, CIDE, Vol. XI, Núm. 1. Primer Semestre de 2004. pp. 9-42.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 23.

las observaciones del ejecutivo. Un ejemplo de esto es cuando el Presidente envía el presupuesto y el Congreso lo puede modificar.

El sistema presidencial establece mecanismos de control al poder político. El diseño se basa en que el “poder frene al poder”. Las instituciones del sistema presidencial se pensaron para la parálisis en la toma de decisiones. En la Constitución de 1917 se estableció que en la creación de ley los dos poderes tengan que cooperar para generar legislación, fueron las condiciones políticas del presidencialismo las que motivaron que el Poder Ejecutivo fuera la pieza central en el proceso legislativo anulando al Poder Legislativo. En el capítulo 3 se revisó como el Presidente perdió muchas atribuciones constitucionales y políticas que lo sitúan frente al Poder Legislativo en igualdad de circunstancias. Uno no puede ignorar al otro.

Ambas instituciones constitucionalmente se necesitan para la creación de ley, están balanceadas y equilibradas. Desde esta perspectiva se analizó el proceso legislativo en la LVIII Legislatura. En el proceso de creación de ley el Poder Ejecutivo prevaleció como un motor legislativo. El Presidente es jefe de gobierno y jefe de la administración pública, es él, quien conoce las necesidades del país y tiene una agenda parlamentaria para satisfacer los problemas de la nación. En una democracia el poder se encuentra distribuido como un límite a su ejercicio, es normal que los partidos políticos estén generando más leyes y que influyan en la toma de decisiones políticas, pero el Presidente predominó en el juego democrático de la legislación. El papel del Congreso en la LVIII Legislatura estuvo más enfocado al control del gobierno.

4.5 El Presidente Vicente Fox y su facultad de Veto frente a la LVIII Legislatura

El sistema presidencial establece una división de poderes rígida caracterizada por los pesos y contrapesos. Los órganos de decisión del Estado se encuentran encadenados por sus mutuas facultades. El límite al abuso del poder por parte de alguna institución

encuentra su freno en su contraparte en el mismo nivel constitucional. En este diseño se buscó que ninguna institución estuviera por encima de las demás.

Con este fin, se dotó de herramientas constitucionales propias a cada órgano de gobierno para participar en el proceso de gobierno. Al Poder Ejecutivo se le atribuyó la facultad de veto. Retomando a Madison; el veto tenía los siguientes fines de ser: *escudo* al Ejecutivo para que se defiendan del Legislativo. Madison dijo en relación al veto y como garantía contra leyes indebidas. En el primer caso señala:

Careciendo de dicho poder de uno u otro, estará absolutamente incapacitado para defenderse de las agresiones de las cámaras. Podría ser despojado gradualmente de sus facultades mediante resoluciones sucesivas, o aniquilado como resultado de una sola votación. Y de un modo o de otro los poderes legislativo y ejecutivo en poco tiempo se encontrarían reunidos en las mismas manos²⁰⁶

Como garantía contra leyes indebidas que puedan atentar contra la sociedad: "...se persigue aumentar la probabilidad de que la comunidad no tenga que sufrir la aprobación de leyes inconvenientes, debidas a festinación, falta de cuidado o propósitos culpables"²⁰⁷.

Emilio Rabasa en el mismo tenor, también se refirió a la prudencia en la toma de decisiones: "...dar una garantía de prudencia legislativa mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad del Presidente."²⁰⁸

El veto es una herramienta fundamental del Poder Ejecutivo en el proceso de creación de ley. Tiene como fin, la defensa del Ejecutivo por medio de la facultad de impedir o resistir decisiones precipitadas del Legislativo que atenten contra la sociedad o contra las mismas facultades del Ejecutivo. Por medio de esta facultad el Poder Ejecutivo se encadena al Poder Legislativo en el proceso de creación de ley, es parte de los pesos y contrapesos del sistema presidencial.

²⁰⁶ Hamilton, Madison, J Jay, El Federalista, *Op. Cit.*, nota 3, p. 312.

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ Rabasa, Emilio, *Op. cit.*, nota 59, p. 191.

En la historia constitucional de nuestro país el veto ha sido una institución presente en el diseño institucional. Sin embargo, en la Constitución de 1857 esta figura no existió, sino hasta 1874 que se estableció, pero el veto podía ser superado por la mayoría de los votos. En la Constitución de 1917 está la facultad de veto. En el artículo 72 en el inciso A establece que si un proyecto de ley es aprobado por las dos cámaras se remitirá al Ejecutivo, para que si no tuviese observaciones, lo publique inmediatamente. El inciso B y C que a la letra dice:

B “Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a su Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en el que el Congreso este reunido”

C “El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, la Cámara de su origen. Deberá de ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora, Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.”

Después de la Constitución de 1917 la facultad del veto ha sido utilizada en distintas etapas de nuestra historia como se advierte en la siguiente tabla.

Presidente 209	Años	Número de vetos
Carranza	1917-1920	14
De la Huerta	1920	0
Obregón	1920-1924	0
Calles	1920-1928	45
Portes Gil	1928-1930	42
Ortiz Rubio	1930-1932	45
Rodríguez	1932-1934	32
Cárdenas	1934-1940	33
Ávila Camacho	1940-1946	5
Miguel Alemán	1946-1952	26
Ruiz Cortines	1952-1958	4
López Mateos	1958-1964	13
Díaz Ordaz	1964-1970	1
Echeverría	1970-1976	0
López Portillo	1976-1982	0
Miguel de la Madrid	1982-1988	0
Carlos Salinas	1988-1994	0
Ernesto Zedillo	1994-2000	0
Vicente Fox	2000-2003	4

²⁰⁹ Datos tomados de Carranza a Ernesto Zedillo del texto de Hurtado González Javier, “Relaciones Presidencia – Congreso”, en: Mora Donato, Cecilia, (coordinadora), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ, 2002, p. 263. Los datos de Vicente Fox, vease Revista, *En Pleno*, Año 4, Número 72, 6 de junio de 2006.

El veto como herramienta constitucional ha sido utilizado en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Es notable que de 1970 al año 2000, los presidentes no ejercieran esa facultad. El veto estaba en reposo. Sin embargo, en la LVIII Legislatura el Presidente Vicente Fox vetó cuatro iniciativas aprobadas en el Congreso lo que se traduce en un evento digno de ser estudiado.

Veto a Ley o Decreto	Fecha	Cámara de Origen	Veto superado o no.
Ley de Desarrollo Rural	15 de marzo del 2001	Diputados	El 13 de noviembre el Congreso aprobó la ley tomando en cuenta las observaciones del Ejecutivo
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y reforma a los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 46 de la Ley de Coordinación Fiscal	14 de diciembre de 2001	Diputados	El 14 de diciembre la Cámara aprobó el dictamen tomando en cuenta las observaciones del Ejecutivo
Reformas a diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.	15 de marzo del 2003	Diputados	El 29 de abril se aprobó la ley tomando en cuenta las observaciones del Presidente
Reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Administración Tributaria	15 de marzo del 2003	Diputados	El 29 de abril se aprobó la ley incorporando las observaciones del Presidente

Vicente Fox vetó cuatro iniciativas durante la LVIII Legislatura. El Congreso no superó ningún veto; en los cuatro tomaron en cuenta las observaciones del Poder Ejecutivo y aprobaron la ley.

La ley de Desarrollo Rural fue presentada por el diputado Enrique Bautista en la Cámara de Diputados a nombre de los grupos parlamentarios del PRD, PAN, PT en la LVII Legislatura. Se turnó a la Comisión de Agricultura y Ganadería. Se dictaminó y aprobó el jueves 27 de abril del 2000. Se turnó a la Cámara de Senadores y se aprobó el 27 de diciembre del 2000. En el dictamen de los Senadores se pone énfasis en que la iniciativa enviada por la Cámara de Diputados es obra del consenso y de meses de trabajo. Sin embargo, el Presidente Vicente Fox la regresó a la Cámara de Diputados hasta el día 15 de marzo del 2001. La ley que el Presidente Fox veto tenía amplio consenso entre el PRI y el PRD, así como con organizaciones campesinas. Llama la atención que pese al consenso entre los partidos políticos de oposición, no se logró superar el veto. Se atendieron las observaciones del Ejecutivo y se presentó una nueva iniciativa de Desarrollo Rural a nombre de los grupos parlamentarios del PRD y del PRI. Se dictaminó y se aprobó en la Cámara de Diputados el martes 23 de octubre del 2001 y el 13 de noviembre del mismo año se aprobó en la cámara de Senadores. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre del 2001²¹⁰.

El segundo veto del Presidente Vicente Fox fue contra la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. La iniciativa la presentó el diputado Armando Salinas Torre del PAN. Se turnó a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. Fue aprobada el jueves 26 de abril del 2001. En la Cámara de Senadores se aprobó el jueves 29 de noviembre del mismo año. El Presidente la regresó a la Cámara de Diputados el 14 de diciembre con sus comentarios. El mismo día, se agregaron las observaciones del Ejecutivo a la ley y se sacó adelante el mismo

²¹⁰ Gaceta Parlamentaria, 28 de abril del 2001

día. El 15 de diciembre el Senado le dio el visto bueno. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 13 de marzo del 2002²¹¹.

El tercer veto del Presidente Fox fue el 15 de marzo del 2003. Detuvo la adición y reforma a diversos artículos de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas para darle el enfoque de equidad y género, y adecuarla a la realidad económica y social actual. La iniciativa fue presentada por la diputada Araceli Domínguez Ramírez del PRI. Se turnó a la Comisión de Seguridad Social, con opiniones de la Comisión de Defensa Nacional y Marina. La iniciativa se aprobó el 13 de diciembre del 2002 en la Cámara de Diputados. En la Cámara de Senadores se aprobó el 15 de diciembre del 2002. El Poder Ejecutivo la devolvió a la Cámara de Diputados en 15 de marzo del 2003 con sus observaciones. La Cámara de Diputados incorporó los comentarios del Presidente a la iniciativa y la sacó adelante el 29 de abril del 2003. En el Senado se aprobó el miércoles 30 de abril. La ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio del 2003²¹².

Es notable que el Presidente Vicente Fox haya vetado dos iniciativas al mismo tiempo. El día 15 de marzo del 2003 también regresó a la Cámara de Senadores el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria. El Congreso consideró las observaciones del Ejecutivo y se aprobó el 29 de abril en la Cámara de Diputados y el 30 de abril en la Cámara de Senadores. Se publicó el jueves 12 de junio del 2003.²¹³

El veto como herramienta constitucional del Poder Ejecutivo se activó durante la LVIII Legislatura. La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo cambió. El Presidente Vicente Fox al no contar con mayoría en el Congreso, se vio en la necesidad de impedir legislación que no contaba con su respaldo. En este sentido detuvo iniciativas con las que no estaba a favor pese al consenso de los partidos políticos en el Congreso. El hecho de que este a su vez, no lograra superar ningún veto indica que el

²¹¹ Gaceta Parlamentaria, 6 de abril del 2001

²¹² Gaceta Parlamentaria, 25 de octubre del 2002

²¹³ Gaceta Parlamentaria, 6 de diciembre del 2002

Poder Ejecutivo es un factor predominante en el proceso legislativo. Las observaciones del Presidente Fox se agregaron a los proyectos de ley. En el Poder Legislativo la oposición no pudo lograr la mayoría calificada para superar el veto del Presidente. Es preciso señalar que en la LVIII Legislatura no se generó ley sin el apoyo del Presidente. El Poder Ejecutivo es un actor que predomina en el proceso legislativo con sus facultades constitucionales, limitó la legislación con la que no estaba de acuerdo.

4.6. La estrategia del Poder Ejecutivo para despejar su agenda parlamentaria

Vicente Fox sacó adelante parte importante de su agenda, sin embargo, su estrategia estuvo marcada por los errores políticos, las descortesías y la falta de negociación y acuerdo con los actores políticos dentro del Congreso.

En la toma de protesta el Presidente Vicente Fox definió su estilo personal de hacer política. A sabiendas de la composición de las cámaras legislativas y lo difícil que sería sacar adelante al gobierno, requería que el Poder Ejecutivo fuera prudente y respetuoso de las instituciones, sobre todo del Congreso. Pero no fue así. Cuando Ernesto Zedillo le colocó la banda presidencial como jefe de Estado y jefe de gobierno de México, en el acto protocolario de la toma de protesta, con el respectivo juramento de hacer guardar y respetar la “Constitución y las leyes que de ella emanen” frente a la representación nacional, el primer acto del nuevo Presidente en su relación con el Poder Legislativo fue violar el protocolo constitucional²¹⁴.

La falta de mesura en sus relaciones con el Congreso fue el tono de la institución presidencial. El Presidente olvidó que en política la “forma es fondo”. Fue una falta de respeto y dejó clara su arrogancia política frente al Poder Legislativo. Vicente Fox fue un Presidente que quiso distinguirse desde el principio, pero con el paso del tiempo eso le pesó y le costó políticamente. Prueba de ello fue que el Senado logró en acalorado

²¹⁴ Diario La Jornada del 2 de diciembre del 2000.

debate mandarle un extrañamiento a la institución presidencial por su conducta indebida en la toma de protesta²¹⁵.

Las relaciones entre el Presidente y el Congreso en la LVIII Legislatura se iniciaron con roces innecesarios producidos por la institución presidencial. Desde entonces sería claro que el Presidente y sus asesores se enfrentaron a un Congreso que ejercería su facultad de control sobre el gobierno.

En un sistema presidencial con gobierno dividido, el respaldo del partido del Presidente es vital para sacar adelante la agenda de gobierno. Fox al principio no valoró o no entendió el tipo de relación que debía entablar con su partido produciendo fricciones y distanciamientos. La primera tensión se dio en la conformación del gabinete. El PAN tuvo poca participación dentro del equipo cercano del Presidente. La segunda tensión radicó en la forma de utilizar el bono democrático por parte de Fox. No se debe olvidar que venía de una elección presidencial con un margen de 6 puntos porcentuales sobre su rival, su popularidad al inicio del sexenio y sus márgenes de aceptación en la opinión pública era del 79 %, según encuesta publicada por grupo Reforma²¹⁶. Su capital político era suficiente para entablar una relación con el Poder Legislativo basado en la agenda de gobierno, sin embargo, el camino que escogió fue diferente. Él y su grupo de asesores eligieron enviar al Congreso, en este caso al Senado, como una de las primeras iniciativas la ley indígena, conocida como “La Ley COCOPA”. La que implicaba reformas constitucionales y que no contaba con amplios consensos.

Iniciar un sexenio con reformas a la Carta Magna fue un error que desgastó al Presidente frente al Congreso y la opinión pública. La equivocación radicó en que ese conjunto de reformas lo distanciaron de su partido al interior de las Cámaras. Era una medida que no tenía respaldo del PAN. Cualquier Presidente que se hace cargo del gobierno y que no tiene mayorías en el Poder Legislativo lo primero que hace es buscar el apoyo de su partido con una agenda negociada y acordada, con el fin de evitar

²¹⁵ Diario El Universal del 28 de agosto del 2001.

²¹⁶ Véase a Jiménez Badillo, Margarita *Op. cit.*, nota 194, p. 227.

discutir y pelear en los medios. La idea de dar la imagen de unidad y coherencia en el gobierno como primer gesto político frente al Congreso y la opinión pública no tuvo ese cometido. El Presidente desde el principio sostuvo en referencia a la ley indígena: “estaré en todo momento atrás de esa iniciativa para defenderla, apoyarla y argumentar en su favor. Sólo estoy esperando que vengan los tiempos para ello...Estamos listos para entrar a la discusión de la iniciativa COCOPA²¹⁷.”

El entonces Presidente de Acción Nacional, declaró al respecto: “Así como está la iniciativa de ley elaborada por la COCOPA y retomada por el Ejecutivo no la apoyamos. Tenemos algunas diferencias”²¹⁸.

Esta iniciativa desgastó al Presidente Fox. Mientras los reflectores se situaban en Marcos y los zapatistas con su marcha hacia el centro del país, el Presidente de la alternancia discutía con su partido y se desgastaba con los partidos de oposición. Las constantes declaraciones entre la institución presidencial y su partido no pararon ahí. El afán del Poder Ejecutivo por lograr la reforma constitucional lo llevó a agotar todas las instancias posibles de negociación con escasos resultados. En primer lugar se reunió con los integrantes de la COCOPA para pedirles que en las comisiones que dictaminaban las iniciativas se le abriera un espacio para defender su punto de vista frente a los legisladores²¹⁹. Mientras Cesar Nava enlace de los diputados con el Presidente sostuvo en entrevista: “la iniciativa que mandó el Ejecutivo es un gesto de forma y fondo. Es el complemento de un compromiso de la palabra presidencial empeñada en campaña y nada más. Esa posición no puede vincular de ninguna manera al grupo parlamentario del PAN y mucho menos al Congreso de la Unión”²²⁰.

El líder de la bancada panista en el Senado refirió en este sentido: “Si el Presidente está convencido de que lo que está haciendo en torno al conflicto de Chiapas es lo

²¹⁷Entrevista de Fox con Diario La Jornada, 6 de diciembre del 2000.

²¹⁸ Diario La Jornada viernes 12 de enero del 2001.

²¹⁹ Diario La Jornada del 11 de febrero 2001.

²²⁰ Diario La Jornada 4 de febrero del 2001.

mejor, pues adelante, pero quienes consideramos que se están cometiendo errores también lo podemos manifestar”

Para los panistas el Presidente Fox estaba actuando mal. La medida los estaba desgastando y el Congreso se sentía presionado. Fue tal la urgencia del Presidente y la mala operación política, que solicitó a los miembros de la COCOPA que convocaran a un periodo extraordinario para legislar en materia indígena, hecho que también se colocó en la dificultad operativa del Poder Ejecutivo, pues representaba una medida de presión para los legisladores que los obligó a cuestionar el camino seguido por el Presidente. El Poder Ejecutivo también inició gestiones para que el Congreso aceptara recibir a los zapatistas en tribuna pese a la negativa de los líderes en el Congreso de su partido y del PRI²²¹. El Presidente siguió su camino para defender la iniciativa y sostuvo: “Mi prioridad, estos días es que la marcha del EZLN salga bien. Pongo en riesgo mi presidencia todo mi capital político. Hay que darle una oportunidad a Marcos”²²².

Esta iniciativa provocó que el Poder Ejecutivo perdiera todo su capital político frente al Congreso y la ciudadanía. El bono democrático se difuminó muy pronto, fue mal utilizado por el Presidente Fox. Finalmente los zapatistas hablaron en la Cámara de Diputados y la iniciativa COCOPA fue modificada con el voto de todos los partidos en el Senado. Fue un aprendizaje duro tanto para el PAN en el gobierno como para el Presidente.

Al mismo tiempo del conflicto en torno a la Ley COCOPA, el Presidente Vicente Fox, filtró en los medios de comunicación su intención de una reforma fiscal. El viernes 12 de enero del 2001 en León Guanajuato frente a los reporteros, señaló su intención de estandarizar el IVA en 15% para todos los productos que se consumen en el país precisando que la reforma se haría llegar al Congreso en marzo o en abril del 2001²²³. La forma en que la institución presidencial ventiló sus deseos de una reforma fiscal que

²²¹ Diario La Jornada 21 de febrero del 2001

²²² Diario La Jornada 24 de febrero del 2001

²²³ Diario El Universal, 13 de enero del 2001

implicaba aumento de impuestos desplazó nuevamente el acuerdo y la negociación con los actores políticos. A partir de entonces, el PRI y el PRD mostraron su descontento con la reforma, pese a no conocerla. El Presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, Oscar Levín Coppel, recriminó al Presidente el retardo para enviar su propuesta real de reforma fiscal, debido a que los legisladores estaban discutiendo sobre suposiciones. De igual forma, la vicecoordinadora de política económica del PRD, Miroslava García Suárez, informó que como el Presidente no había mandado su reforma fiscal, su partido había iniciado los trabajos para delinear su propia propuesta²²⁴. Las consecuencias de su imprudencia fueron inminentes.

Mientras el Presidente en los medios de comunicación defendía su propuesta de reforma fiscal, el principal partido de oposición (PRI) acordaba en su Consejo Político Nacional rechazar impuestos regresivos como el IVA en medicinas y alimentos²²⁵.

Sin duda la estrategia del Poder Ejecutivo se centró en buscar el apoyo de la opinión pública. Prueba de ello, fueron los dos mensajes de televisión en cadena nacional para defender su propuesta. El primer mensaje, fue el 2 de abril del 2001 antes de enviar a la Cámara de Diputados el paquete de reformas (3 de abril). El segundo mensaje en cadena nacional fue el 16 de abril del mismo año²²⁶. El Presidente Vicente Fox y su equipo no tuvieron una estrategia adecuada en el tema de la reforma fiscal. En primer lugar, no habían medido los tiempos para mandar el paquete de reformas, pues a fecha en que lo envió presionaba a los partidos por la premura del fin del periodo ordinario para discutir el tema y lograr los acuerdos necesarios. En segundo lugar, la medida se filtró primero en los medios de comunicación antes que con los partidos políticos de oposición, situación que adelantó una postura negativa del PRI y el PRD. En tercer lugar el Presidente buscó apoyarse en la opinión pública antes que con los partidos políticos en el Congreso. En este contexto el Presidente declaró en una entrevista con Aguilar Camín:

²²⁴ Diario El Universal 7 de febrero del 2001

²²⁵ Diario El Universal 26 de febrero del 2001

²²⁶ Diario El Universal 3 y 4 de abril del 2001

Yo diría que en cuanto a cosas que no funcionaron... fue eso precisamente de la Reforma Hacendaría, que pretendí introducir con el respaldo de la ciudadanía. Aprendí la lección de que en México todavía las cosas se mueven de otra manera. De ahí nos pasamos a manejar la Reforma en las pláticas con los partidos políticos, con los diputados, con los senadores, con los gobernadores y funcionó mejor²²⁷.

La estrategia del Poder Ejecutivo en sus relaciones con el Poder Legislativo de inició evaporó el bono democrático con una iniciativa que no contaba con el respaldo de su partido ni con el de los partidos de oposición. Al mismo tiempo filtró en los medios de comunicación antes que con los partidos de oposición una reforma fiscal basada en el alza de impuestos. Al tiempo que se discute la reforma fiscal, el Presidente veta la Ley de Desarrollo Rural que se venía elaborando desde la LVII Legislatura y contaba con el consenso del PRD y el PRI y sectores campesinos. Y en mayo del mismo año emite un decreto que permite la participación privada en materia energética sin modificar la Constitución. El decreto le costó una Controversia Constitucional por violentar las atribuciones del Poder Legislativo. Con esta estrategia del Presidente inició su agenda de gobierno centrada en reformas constitucionales y en modificar la relación entre Estado y sociedad.

²²⁷ Citado en Lujambio, Alonso y Martínez, Jaime “Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual” en Mora Donato, Cecilia, (coordinadora), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ, 2002. p. 313.

5. EL PODER LEGISLATIVO COMO ÓRGANO DE CONTROL

Se ha advertido ya cómo el presidencialismo mexicano limitó políticamente el actuar del Poder Legislativo. El Presidente y el Congreso eran un brazo político para realizar los ideales de la Revolución mexicana. Esta condición impidió que el Congreso tomara sus facultades constitucionales como órgano del Estado. El proceso de transición generó entonces que el sistema presidencial resurgiera bajo una nueva pluralidad y bajo reglas electorales nuevas. El Poder Legislativo ha sufrido transformaciones significativas en los últimos 20 años, periodo en el que se han redefinido sus papeles político y constitucional en México.

En 1988 estos cambios se empezaron a manifestar: el partido del Presidente no contaba con mayorías calificadas para reformar la Constitución. A partir de entonces el Congreso de la Unión fue creciendo como una institución de peso para las decisiones políticas del país, su Ley Orgánica y su reglamento interno se modificaron en beneficio del funcionamiento interno y de la pluralidad de las fuerzas políticas en su interior, hasta que en 1997 el Presidente perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y en el 2000 con Vicente Fox no se contó con mayoría en ambas cámaras. Desde 1997 la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo estableció una nueva historia política en la que ambas instituciones redefinieron su papel en el régimen mexicano.

5.1 Las facultades del Poder Legislativo y su ejercicio durante la LVIII Legislatura.

Reconsiderando que la LVIII Legislatura el Poder Ejecutivo fue un motor legislativo, por encima de los partidos políticos, es posible establecer el cuestionamiento sobre cuál es el papel del Poder Legislativo. Un primer acercamiento permitió reconocer que los

partidos políticos están proponiendo más iniciativas de ley en las cámaras y que están influyendo notablemente en el proceso legislativo a diferencia de hace una década.

Ahora bien, la actividad del Congreso no se reduce únicamente a legislar, en él hay un cúmulo de facultades que merecen ser examinadas. Al revisar el proceso legislativo, se puede ubicar que el papel que el Congreso asumió después de 1997, más que en el plano de legislador, fue el de ser un órgano de control político-constitucional del ejercicio gubernamental del Poder Ejecutivo.

El esquema clásico ha tendido a confiar la legislación como obra del Legislativo. Esta premisa, sin embargo, fue superada a lo largo del siglo XX por la estructura política y administrativa del Poder Ejecutivo. Las guerras mundiales y las épocas de crisis, propiciaron que los presidentes se reforzaran para sacar adelante a los países, mientras que los parlamentos asumieron el papel de control sobre el Poder Ejecutivo.

En México, nuestro Congreso es un órgano de control y fiscalización del gobierno como medida constitucional y política. Con la revisión del proceso legislativo se dejó claro la fortaleza del Poder Ejecutivo, pero en el proceso de investigación se reconoció en el Poder Legislativo una veta importante de trabajo. En este sentido conviene revisar las facultades del Congreso. El maestro Fix-Zamudio nos dice que las funciones más importantes son las siguientes:

- Función Legislativa: Creación de leyes.
- Función de Control: El Poder Legislativo encauza y fiscaliza otros órganos estatales principalmente al Ejecutivo.
- Función Financiera: Se refiere a la autorización del presupuesto en materia de ingresos y egresos.
- Función Jurisdiccional: El Legislativo en ocasiones juzga y determina la responsabilidad de los altos servidores públicos.

- Función de Representación: En el Poder Legislativo están representados los Estados y los sectores sociales de la nación²²⁸.

Las facultades constitucionales del Congreso de la Unión en México que más han merecido atención son dos: la función legislativa y la función de representación. En cuanto a la primera, se puede decir que ha crecido gradualmente, pero con matices dentro del proceso de creación de ley. En el periodo estudiado los partidos políticos proponen muchas iniciativas, les dictaminan un porcentaje mínimo y sus éxitos de aprobación son pequeños.

La función de representación ha tomado mucha relevancia, más todavía por su relación con la disciplina parlamentaria y la rendición de cuentas. Aquí se encuentra por ejemplo, la propuesta de eliminar la prohibición de la reelección inmediata de legisladores con el fin de profesionalizar a los legisladores en su trabajo, disminuir la disciplina de los parlamentarios con su partido y permitir la cercanía entre elector y elegido como medida de rendición de cuentas, toda vez que el Congreso mexicano requiere profesionales en el quehacer parlamentario como condición necesaria para el buen uso de sus facultades constitucionales.

La función jurisdiccional, por su parte, poco a poco se ha ido redefiniendo en virtud de los casos de juicio de procedencia. El paso del tiempo dejará claro el rol de esta importante atribución. La función de control y la función financiera merecen atención a parte.

²²⁸ Fix Zamudio, Héctor, Valencia, Salvador, *Op. cit.*, nota 189, p. 708.

5.2 El control constitucional y político del Poder Legislativo

Las facultades de control del Poder Legislativo son las que, paradójicamente, han sido menos tomadas en cuenta por los estudiosos mexicanos. En este trabajo se considera que en dichas funciones se encuentran las fortalezas del legislativo mexicano.

Las atribuciones de control se dividen en dos: el control financiero, que concierne en el poder de la bolsa en cuanto a ingresos y egresos, y lo relacionado con las facultades de fiscalización sobre los órganos estatales, entre ellos, desde luego, el Poder Ejecutivo.

El control que ejerce el Poder Legislativo en un sistema presidencial tiene dos vertientes: la jurídica y la política, las cuales suelen ir acompañadas. La primera de ellas implica el control del “[...] conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder; la forma en que se asegura la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano. El control es, pues, un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico²²⁹”.

En este sentido, el control tiene el fin de evitar el abuso de facultades constitucionales y el respeto a la Constitución, lo que hace constar que existen límites, instituciones y procedimientos de supervisión y vigilancia.

El Control político deriva del Constitucional, ya que el Congreso con el uso de sus facultades constitucionales además de limitar, critica los errores del gobierno en turno con el fin de evidenciarlo frente a la opinión pública, condición que desgasta al ejecutivo al mostrar sus equivocaciones. También lo hace al solicitar cuentas a través de las comparecencias de los secretarios de Estado y sigue puntualmente el ejercicio del gobierno, todo de cara al electorado. El control parlamentario en el Congreso es llevado por la oposición partidista, aquí los partidos políticos de oposición llevan al Poder Legislativo a ejercer esta importante función²³⁰. Pasquino comenta: “Una oposición bien

²²⁹ Concepto de Huerta Ochoa, Carla, en *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM-IIIJ, 2001, p. 36

²³⁰ Ideas retomadas de Huerta Ochoa, Carla, *Op. cit.*, nota 229, p. 189 y de Mora Donato, Cecilia, *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Anáhuac del Sur, 2001, pp. 237.

equipada mejora la calidad de la democracia, aún cuando no alcanza a llegar al gobierno, pero persiste en candidatearse para él a través de su actividad de control y orientación, de propuesta y crítica”²³¹.

Durante la LVIII Legislatura, el Congreso asumió sus facultades constitucionales de control al poder del Presidente. La oposición crítico, juzgó y desgastó al Poder Ejecutivo, estableciendo con ello que tiene un proyecto distinto, pero que puede conjugarse a través del acuerdo. Ese fue el papel del Congreso y de la oposición en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en México en la LVIII Legislatura.

Es necesario precisar que en el sistema presidencial puro, la responsabilidad política nunca está en juego, en tanto que el Congreso no puede destituir al Presidente ni el Poder Ejecutivo puede disolver al Poder Legislativo. Desde esta perspectiva lo único que existe es la responsabilidad penal, no política. A continuación se desglosan las facultades de control financiero sobre los organismos estatales y el Ejecutivo.

El poder de la bolsa le pertenece al Poder Legislativo y tiene sus orígenes en aquel viejo precepto inglés de *no taxation without representation*, por lo que es una de las herramientas más importantes con las que cuenta el Congreso para limitar el ejercicio del poder. Para ejercer este control, la Constitución le otorgó facultades hacendarias tales como, la aprobación del presupuesto de egresos, la aprobación de la ley de ingresos, la revisión de la cuenta pública y la contratación de empréstitos.

El proceso de negociación del presupuesto de egresos ha tomado relevancia en los años de gobierno dividido, desde 1997, ha sido motivo de diálogo y preocupación en el régimen mexicano²³². En el control financiero, la oposición parlamentaria ha sido muy activa y eficaz logrando modificar el proyecto original del Presidente en materia

²³¹ Citado en Jiménez Badillo, Margarita *Op. cit.*, nota 194, p. 39

²³² El tema del veto en materia de presupuesto no tiene consenso. Existen dos posturas. La primera sostiene que el Presidente no puede vetarlo porque es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados. La segunda interpretación sostiene que el Presidente sí cuenta con esta herramienta constitucional. El problema llegó a la Suprema Corte de Justicia para que se pronunciara en torno a la facultad de veto en materia de presupuesto en el 2005.

presupuestal. También ha tenido una actuación destacada en cuanto a la ley de ingresos, la revisión de la cuenta pública y la contratación de empréstitos. Es en esta última donde con frecuencia la oposición reta y desafía al partido del Presidente. Las facultades constitucionales han sido pilar del Congreso para controlar al Poder Ejecutivo por medio de los recursos. Un ejemplo de esto fue la denominada “Nueva Hacienda Distributiva”, paquete legislativo presentado como base de la agenda del gobierno cuyo objetivo era un alza en el impuesto al valor agregado; propuesta que causó rechazo por parte de los legisladores.

El presupuesto es un tema clave en la relación de poderes, sin embargo, en este trabajo se le toma como una iniciativa más, no se profundiza en el debate porque es una legislación distinta a los demás proyectos de ley e implica un tiempo y una representación de intereses específica. De igual forma la ley de ingresos, la revisión de la cuenta pública y la contratación de empréstitos son temas legislativos que se deben de estudiar de forma independiente ya que son legislaciones especiales. En esta medida, y debido a que no es un tema que pueda agotarse en esta investigación, sólo queda asentar por el momento que dichas atribuciones activaron al Congreso en su poder para limitar al gobierno. En este fin, el Poder Legislativo tuvo éxito y se volvió un verdadero factor de peso en el ejercicio gubernamental frente al Presidente²³³.

Otra facultad de control político es la que consiste en la manera en que se limita al Ejecutivo y a los organismos estatales. La Constitución otorga varias atribuciones al Congreso en esta materia y se agrupan en los nombramientos presidenciales, los controles sobre la gestión administrativa y el control de los actos políticos o de gobierno²³⁴.

Los nombramientos de altos funcionarios son una gran atribución que en la LVIII Legislatura se comenzó a usar mayor frecuencia. Así, tomando en cuenta que los ministros de la Suprema Corte de Justicia son designados por el Senado a propuesta

²³³ Véase A Jiménez Badillo, Margarita *Op. cit.*, nota 194, pp. 135-236.

²³⁴ Clasificación de Fix Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Op. cit.*, nota 189, p. 714.

de una terna del Presidente, es posible advertir un acuerdo de las dos terceras partes de este cuerpo legislativo. Lo mismo sucede con la designación de los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda (Art. 89) y la del Procurador General de la República, que aunque lo nombra el Presidente es ratificado por el Senado.

El Poder Ejecutivo durante la LVIII Legislatura presentó un total de 804 propuestas de nombramientos para ser ratificados en el Senado. De éstos se aprobaron 769, se desecharon 6 y se dejaron pendientes 29. Las cifras indican que el Senado ejerció sus facultades y le rechazó algunas propuestas al Presidente. Con el paso del tiempo esta facultad cobrará más fuerza. En el siguiente cuadro se aprecia mejor la ratificación de las propuestas que el Presidente hizo ante el Senado.

Cuadro 15			
Ratificación de Nombramientos			
Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
804	769	6	29

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de la Gobernación
<http://www.gobernacion.gob.mx/>

En lo que concierne a los medios de control sobre la gestión administrativa se encuentran los informes, las preguntas y las investigaciones. En esta materia, los secretarios de Estado y los jefes de departamento administrativos tienen que rendir informes y presentar al Congreso de la Unión el estado que guardan sus respectivos ramos. Estos informes se entregan recién abierto el periodo de sesiones, lo que ha establecido, como uso y costumbre, que después del informe presidencial acudan a las cámaras los más importantes secretarios de Estado para explicar las condiciones de su ramo.

Las preguntas son las comparecencias. El artículo 93 establece que cualquiera de las cámaras puede citar a los principales funcionarios de la Administración Pública Federal, secretarios de Estado, procurador, jefes de departamento administrativo, directores y administradores de organismos descentralizados y de empresa estatal mayoritaria. El fin es que informen a las cámaras y en especial a las comisiones en torno a algún proyecto de ley que se esté discutiendo y que concierna a sus ramos. También que informen el actuar político de las dependencias y expliquen sus medidas. Considerando que en el sistema presidencial el gabinete no es un órgano colegiado y no tiene política propia -los secretarios de Estado dependen del Ejecutivo-, lo que implica que en las comparecencias el Presidente hable por interpósita persona. En la LVIII Legislatura fueron solicitadas 15 comparecencias de los secretarios de Estado ante el Poder Legislativo²³⁵.

El maestro Tena Ramírez refiere en este sentido:

Si la Constitución no autoriza a las Cámaras para llamar a ante ellas al Presidente de la República, es por el respeto debido a su investidura y en beneficio del equilibrio de poderes. Pero en lugar del Presidente y en su representación puede concurrir el Secretario del Ramo para informar. El informe es del Presidente, aunque de hecho lo rinda el secretario. La desaprobación de los hechos a que se refiere el informe, es reproche a la política del Presidente²³⁶

El otro gran medio de control se encuentra en el artículo 93, en lo que refiere a la generación de comisiones de investigación a solicitud de la Cámara de Diputados y Senadores. Este medio se ejerce con el fin de revisar el actuar de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. La creación de estas comisiones exige que sea solicitado por la cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y la mitad por la de Senadores. En la LVIII Legislatura, el Congreso no creó ninguna comisión especial de investigación.

²³⁵ Datos tomados en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. <http://www.gobernación.gob.mx/>

²³⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, Trigésima Séptima Edición, 2005, p. 261.

Ahora bien, el control de los actos políticos o de gobierno contempla la suspensión de garantías individuales (Artículo 29), que sólo puede pedir el Presidente pero que requiere de la aprobación del Congreso; la declaración de guerra (según lo establecido en la XII del Artículo 73), que se hace con base en la propuesta del Ejecutivo; la aprobación de los tratados y convenciones internacionales, y el análisis de la política exterior (fracción X, Artículo 89); la autorización para permitir la salida de tropas nacionales, el paso de tropas extranjeras y disposición de la guardia nacional, (Artículo 76 fracciones III y IV y artículo 79 fracción I); la desaparición de poderes de un Estado (Artículo 76 fracción V), aunando ella la facultad de nombrar a un nuevo gobernador; y la facultad constitucional de autorizar al Presidente ausentarse del país (Artículo 89). Estas atribuciones son un límite al ejercicio gubernamental del Presidente.

Atención especial merece el hecho de la ratificación de tratados internacionales y de control de la política exterior realizada por el Senado. En esta materia, el Poder Ejecutivo presentó 119 tratados internacionales para su ratificación en el Senado, le aprobaron 110, le desecharon 5 y le dejaron pendientes 4. Es decir, el Senado tuvo una participación importante en materia de asuntos internacionales, dejando congelados 9 asuntos.

Cuadro 16			
Instrumentos Internacionales			
Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
119	110	5	4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de la Gobernación
<http://www.gobernacion.gob.mx/>

El Presidente Fox por medio de su Secretario de Relaciones Exteriores sostuvo una política exterior basada en muchas solicitudes de permiso para ausentarse del país. Fue tal, que a cinco días de haber tomado posesión, su secretario fue al Senado para

hablar con la comisión de Relaciones Exteriores para solicitar que los viajes al extranjero no fueran aprobados por el Congreso para evitar esos “trámites.” A decir del entonces secretario, Jorge Castañeda, esta petición se hacía con la intención de no entorpecer la actividad internacional del Presidente. La premura de la solicitud de una reforma constitucional, provocó el rechazó²³⁷.

En los primeros días de abril del 2002, Vicente Fox solicitó al Senado permiso para ausentarse del país, sin embargo, el Senado le negó el permiso al Presidente para viajar a Estados Unidos y Canadá²³⁸. Nunca antes, el Congreso había negado el consentimiento para que el Presidente realizara giras internacionales, y menos hacia América del Norte, región fundamental en la agenda internacional de México (Ver cuadro 17). Mediante este acto, el Senado hacía una llamada de atención al Poder Ejecutivo y su política exterior.

Cuadro 17			
Permisos para ausentarse del País			
Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes
23	22	1	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de la Gobernación
<http://www.gobernacion.gob.mx/>

5.3. El Legislativo controlando al Ejecutivo por medio de Controversias Constitucionales durante la LVIII Legislatura.

En las páginas anteriores se observaron las funciones del Congreso como órgano de control jurídico-político. En este caso se reconocerán otro tipo de límites del Poder Legislativo sobre el Presidente, sobre todo las relativas a las Controversias Constitucionales que se hayan relacionadas con el Poder Judicial y que aluden al hecho de violentar lo que establece la Constitución.

²³⁷ Véase Diario La Jornada 6 de diciembre del 2000.

²³⁸ Véase El Universal, 31 de agosto del 2002 y 28 de agosto del 2001.

La Controversia Constitucional fue establecida en la Constitución de 1917 en el Artículo 105 constitucional, reglamentado por las diversas Leyes Orgánicas del Poder Judicial. Esta figura constitucional se estableció para garantizar el equilibrio de las facultades entre la Federación y los Estados. Sin embargo, entre 1917 y 1994, pocas veces se aplicó, en parte porque los problemas entre los estados y la Federación se resolvían por la vía política a través del Presidente. Los conflictos se decidían por la vía de la “desaparición de poderes”²³⁹, que como ya se advirtió, era un poder ejercido por el Presidente para controlar a los gobernadores.

En 1994 se modificó el artículo 105 de la Constitución mediante la adición de la fracción II, ampliando el ámbito de las controversias. En ella se estipulaba la “Acción Abstracta de Inconstitucionalidad”. La posibilidad de controversia según José Ramón Cossío, comprendía los conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la legalidad o constitucionalidad de una norma o de un acto, como sería: el caso de que se presentara un problema entre la Federación y un Estado o de estos con el Distrito Federal, el de un conflicto entre los órganos de los diversos ordenes jurídicos por la constitucionalidad o legalidad de los actos (como podría ser entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo o entre un estado con un municipio perteneciente a un Estado distinto). Por último los conflictos entre los actos o normas entre órganos del mismo orden jurídico, por ejemplo, los conflictos entre dos poderes de un estado o del Distrito Federal.

Las Controversias Constitucionales están reguladas por un procedimiento específico, como se señala enseguida. Para solucionar las Controversias que traten sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnados por la Federación, impugnadas por los estados, o entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, o cualquiera de la Cámaras con el Poder Ejecutivo, la resolución tendrá efectos generales sólo cuando se apruebe con 8 votos de los ministros²⁴⁰.

²³⁹ Fix Zamudio, Héctor, “Significado actual del Control Constitucional en México”, en: *Memoria del simposio internacional. El Significado Actual de la Constitución*, México, IJ, 1998, págs. 218-219.

²⁴⁰ *Ibíd.*, pp. 222 y 223.

La Suprema Corte de Justicia tiene la posibilidad de definir los problemas entre Poderes. La división de Poderes en México y el sistema presidencial funcionan. Prueba de ello, fue el control que el Congreso estableció sobre el Poder Ejecutivo por medio de dos controversias constitucionales que le entabló por violentar funciones que son del Congreso de la Unión y no del Presidente. En ambas controversias la Corte dictaminó a favor del Poder Legislativo, con las consideraciones que se detallan párrafos abajo.

5.3.1 El decreto energético y la Controversia Constitucional

El 22 de mayo del 2001 el Presidente Fox emitió un decreto para reformar y adicionar diversas disposiciones del reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. El decreto reformó y adicionó los artículos 126 y 135 de dicho reglamento. El fin era permitir que los particulares que tenían capacidad de generación de energía, en caso de tener excedentes, los vendiera a la CFE, con la condición de que contaran con una capacidad de hasta 40 megavatios. El decreto se publicó el 24 del mismo mes y año²⁴¹.

Frente a esta situación el 27 de junio del 2001 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión decidió acudir a la Suprema Corte de Justicia y presentar una Controversia Constitucional contra el Presidente. El legislador que detectó las anomalías fue el senador Manuel Bartlett, entonces Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales en el Senado de la República. Él analizó el decreto y concluyó que el Presidente violentó las atribuciones del Congreso, lo que abrió la puerta al capital privado en materia energética sin modificar la Constitución. El senador tuvo la ayuda del diputado priísta Salvador Rocha Díaz experto constitucionalista y ex ministro de la Corte. Manuel Bartlett se apresuró y cabildeó con el PRD para lograr el acuerdo, porque a la letra de la Constitución sólo tenían hasta el 6 de julio para presentar la controversia. El punto de acuerdo se sacó adelante con la firma de los coordinadores del PRI, PRD y

²⁴¹ Diario La Jornada, viernes 26 de abril del 2002.

el PAN en el Senado. Firmó Jesús Ortega, Enrique Jackson, y Diego Fernández de Cevallos (representantes de las bancadas partidistas). Se precisó que la Controversia tenía “[...] como fin último preservar las facultades constitucionales del H. Congreso de la Unión”²⁴².

La Comisión Permanente consideró que el Ejecutivo invadió atribuciones con el decreto que modifica la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y que repercutía en el inicio de la privatización de la energía eléctrica. El senador Jesús Ortega declaró para la prensa: “el Ejecutivo legisla al ejercer una facultad que es exclusiva del Congreso de la Unión, y lo hace además en un asunto trascendental para el país, como es la apertura del sector eléctrico, a la que se opone la mayoría de los mexicanos”²⁴³. En la demanda el Legislativo apeló al artículo 73 de la Constitución, el cual reserva al Congreso de la Unión la facultad de expedir las leyes del país.

La Comisión Permanente aprobó por 35 votos a favor y ninguno en contra la Controversia Constitucional en el conflicto con el Presidente. Hecho inédito que reflejó la división de poderes y el poder del Congreso como órgano de control y vigilancia. El mismo partido del Presidente firmó para lograr sacar el acuerdo para la Controversia. El subcoordinador del PAN, el senador Jorge Zermeño, aseguró que el apoyo de su partido a la Controversia se presentó como un acto solidario²⁴⁴, en consideración al planteamiento jurisdiccional del Congreso. La decisión de apoyar a la oposición en el Congreso fue dura y difícil para Acción Nacional. La demanda de Controversia Constitucional contra el Presidente se estableció el miércoles 4 de julio del 2001.

En esta situación la respuesta de la institución presidencial fue errónea, al declarar: “esta no es una controversia contra Fox, es una controversia y una discusión si

²⁴² Diario La Jornada, jueves 28 de junio del 2001.

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ Diario La Jornada, sábado 30 de junio del 2001.

queremos tener suficiente fluido eléctrico estos próximos años o si queremos vivir de apagones”²⁴⁵.

En primer lugar, el Presidente olvidó que la controversia era por violentar atribuciones que no le correspondían. Vicente Fox había intentado saltar al Congreso por no tener mayorías en él, por medio de un decreto en un tema delicado y sensible para el Estado mexicano. El Poder Ejecutivo y sus asesores olvidaron el diálogo y la negociación, así como el hecho de que para legislar es necesario el Congreso como órgano de representación de la nación. La acción violentó la división de poderes y evidenció una actitud antidemocrática por parte de Fox.

Es cierto, que el tema energético fue prioridad para la agenda de Vicente Fox, en esta medida el gobierno intentó su reforma por todos los medios. El hecho lo marcó frente al Poder Legislativo y la opinión pública. En el Senado existían tres iniciativas que contemplaban reforma constitucional en materia energética, pero el acto del Presidente motivó la discusión y el cuidado de los legisladores, lo que provocó que más tarde las desearan en comisiones el 25 de abril del 2002, a un año de su decreto en materia energética. Las iniciativas habían sido presentadas por el ex Presidente Zedillo en la LVII Legislatura, con el consenso del PAN y del PVEM. El senador Bartlett se encargó en el Senado de lograr los acuerdos y consensos necesarios para reprobar estas iniciativas, mismas que estaban en comisiones esperando su turno para ser dictaminadas. La votación que se dio sobre éstas, fue de 28 votos a favor de desecharlas, de un total de 46 legisladores que integraban las comisiones a las que se turnaron las iniciativas. La indignación de la bancada panista se tradujo en una ofensa a la Carta Magna en tribuna, ejecutada por el senador Rodríguez Prats: “la Constitución es un bodrio, una monserga jurídica”²⁴⁶. Inmediatamente después, el diputado Zermeño desmintió a Rodríguez y desvinculó a Acción Nacional de tales declaraciones.

²⁴⁵ Diario La Jornada, viernes 29 de junio del 2001.

²⁴⁶ Diario La Jornada, jueves 25 de abril del 2002.

El mismo 25 de abril del 2002, casi a un año del decreto, la Suprema Corte de Justicia dio su sentencia a favor del Legislativo, anulando el decreto del Poder Ejecutivo. La discusión en la Corte no fue fácil. El ministro Juan Silva Meza se encargó del dictamen y lo presentó manifestando que el decreto del Ejecutivo era ilegal, pero no existió consenso, ya que se requería una mayoría calificada de 8 votos para darle la razón a alguno de los poderes. Los ministros que sostenían que el decreto del Ejecutivo era legal fueron: Olga Sánchez Cordero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Vicente Aguinaco Alemán y Sergio Salvador Aguirre Anguiano. La situación incitó a que el ministro Juventino Castro y Castro propusiera un receso, señalando:

Es la primera vez que se ve, con toda claridad. Cómo a un poder, el Legislativo, le parece que otro poder político, el Ejecutivo ha estado actuando inconstitucionalmente, y le plantea al tercero de los poderes políticos que se resuelva la controversia, que le diga definitivamente quién tiene la razón y quién no la tiene.... Se puede llegar a la conclusión (ante la oposición de cuatro ministros) de que en un momento dado, habiéndose resuelto mayoritariamente en un sentido (con siete a favor de la inconstitucionalidad del decreto), esto no produce ningún resultado. Caramba. Tomemos una resolución, digámosles pues, en un conflicto entre un poder y otro quién tiene; la razón y quién no la tenía, esa ha sido la naturaleza de nosotros, el voto dividido²⁴⁷.

Las palabras del ministro Castro y Castro demuestran lo difícil de la decisión y lo que implicó en el seno de la Corte. La división de poderes bajo un marco constitucional se estableció en México. La nueva realidad obligó a la Suprema Corte a pronunciarse por la constitucionalidad de los actos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, arrojando una nueva lógica en la relación de poderes y en el sistema presidencial mexicano.

Con el fin del receso la ministra Olga Sánchez cambió el sentido de su voto y con ello inclinó la balanza para declarar que el decreto del Poder Ejecutivo era ilegal. Se impuso el dictamen del ministro Juan Silva Meza, quien consideró: “el Ejecutivo Federal se aparta y se excede de lo que debe de contener un reglamento federal, invadiendo con

²⁴⁷ Diario La Jornada, viernes 26 de abril del 2002.

ello una esfera de competencia que la Constitución otorga, en forma exclusiva, al Congreso de la Unión”²⁴⁸. El decreto chocaba con lo expuesto en el artículo 27 de la Constitución, eje rector del desarrollo nacional del Estado mexicano a lo largo del siglo XX.

Con la Controversia Constitucional el Poder Legislativo cumplió con varios fines. En primer lugar, defendió sus atribuciones constitucionales en materia de creación de ley frente al Ejecutivo, dejando claro que en el sistema presidencial la creación de ley depende de ambos poderes. En segundo lugar, asumió su papel de órgano de control al vigilar que los actos del Presidente y de su gobierno sean apegados a la Constitución. En tercer lugar, demostró frente a la opinión pública que el Presidente y su gobierno violentaron un principio básico del Estado mexicano al permitir la inversión privada en la generación de energía y su repercusión en el Artículo 27 constitucional de manera ilegal. Se asentó que el gobierno de la alternancia en menos de 6 meses había violado la Constitución para sacar adelante su agenda de gobierno en temas delicados para la sociedad mexicana. En este contexto, el Presidente quedó como un hombre tratando de evitar las instituciones. Lo que no se puede negar, es que el Presidente parecía no entender la nueva relación de poderes, lo que lo llevaba a despreciar a los partidos políticos, el diálogo y la negociación como las herramientas fundamentales en el ejercicio del gobierno.

Políticamente, Fox y su equipo habían advertido como un buen momento para establecer un decreto de esta índole, el periodo de receso del Congreso. Esperaban que el tiempo estimado para presentar la controversia fuera pasado por alto, olvidando la atribución de control con la que cuenta el Poder Legislativo, control que se traduce en algunas ocasiones en un límite al ejercicio gubernamental del Presidente y su gobierno.

El resultado de tal controversia fue la postergación de uno de los elementos centrales de la agenda de gobierno de Vicente Fox. Meses después del fallo a favor del Legislativo, el Poder Ejecutivo envió un paquete de iniciativas al Congreso con reformas

²⁴⁸ *Ibidem.*

constitucionales a los artículos 27 y 28, así como modificaciones a varias leyes en materia energética hacia el 21 de agosto del 2002. Estas iniciativas se presentaron en la Comisión Permanente y se turnaron a la Cámara de Senadores para su desahogo, pero ésta las dejó en la congeladora como se advierte en el capítulo anterior.

5.3.2. La modificación del presupuesto de Egresos. El segundo decreto y la segunda Controversia Constitucional.

La segunda controversia del Poder Legislativo contra el Presidente en la LVIII Legislatura se dio en el 2002. En el mes de febrero, el Presidente Vicente Fox anunció a la prensa que realizaría ajustes y correcciones al paquete fiscal aprobado por los diputados en diciembre. El Poder Ejecutivo estaba a disgusto y dijo que haría uso de sus facultades constitucionales para modificar algunos ramos. Declarando lo siguiente:

Vamos a trabajar para hacer ajustes y corrección a la reforma fiscal de diciembre pasado. Que conste. El Ejecutivo federal propuso en marzo del año pasado una reforma fiscal y el Congreso federal dispuso una reforma muy diferente a nuestra propuesta original. Vamos entonces a trabajar para tener una reforma fiscal moderna, profesional y eficiente²⁴⁹

Desde esta perspectiva, el Presidente ponía el índice en la manera de trabajar por una nueva reforma fiscal modificando el paquete de ingresos que el Congreso había aprobado. La declaración a la prensa se había realizado sin consultar a su partido, lo que más allá del contenido, ponía de nueva cuenta sobre la mesa, una dificultad para acordar con el legislativo. La manera en la que hacía referencia a los actos del congreso, reactivó a los actores políticos, pues al no haber logrado su reforma, ahora se decidía a modificar las decisiones del Congreso. Los errores del Presidente fueron notados incluso entre los miembros de su partido. El líder de los diputados del PAN, Felipe Calderón, al conocer el anuncio del Presidente, declaró:

²⁴⁹ Diario La Jornada , jueves 21 de febrero del 2002

Lo que me preocupa es que esta torpeza, desapego, descuido de las formas, es como el problema de las tarifas eléctricas. Una cosa es la discusión de fondo y otra es como se filtran, se anuncia se suspenden, se rectifican, se vuelven a echar para adelante. Algo está pasando que las decisiones públicas del Ejecutivo se anuncian, se llevan delante de la peor manera posible²⁵⁰

Felipe Calderón tenía razón, pasó lo mismo que con las tarifas eléctricas. El Presidente evidenció su frustración con el actuar del Congreso, siguió sin entender la lógica democrática de la negociación y el acuerdo, optando de nueva cuenta por el camino equivocado.

El Presidente cumplió lo que dijo y modificó el presupuesto con la emisión de un decreto que fue publicado el 2 de marzo del 2002, en el que exentaba del pago de un impuesto especial a la producción y servicios del 20% a refrescos, aguas gasificadas y mineralizadas que no utilizaran azúcar en un periodo que abarcaría del 6 de marzo hasta el 30 de septiembre del 2002. Con esta medida, Vicente Fox quiso evitar el impuesto establecido por la Cámara de Diputados.

Este decreto generó la segunda Controversia Constitucional. El martes 2 de abril en la Cámara de Diputados los grupos parlamentarios del PRI, PRD, PVEM y PT acordaron interponer una Controversia Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia contra el decreto presidencial que suspendió el impuesto. La votación en pleno fue de 255 votos a favor de la oposición contra 198 votos de la bancada del PAN²⁵¹. El día 17 de abril la Cámara de Diputados presentó formalmente su Controversia Constitucional por considerar que el Presidente había invadido funciones del Poder Legislativo. Todavía la Corte no resolvía la primera Controversia contra el Ejecutivo cuando ya tenía otra por resolver. Lo que evidenciaba que a los ojos del Poder Legislativo, el Presidente se hallaba en el límite de la legalidad de su relación. El diputado Jorge Carlos Ramírez, vicecoordinador del PRI en la Cámara de Diputados señaló al respecto: “Lo más importante es sentar un precedente, porque nada impide ni garantiza que el gobierno

²⁵⁰ *Ibidem.*

²⁵¹ Diario El Universal, martes 2 de abril del 2002.

foxista no tome más adelante decisiones a la medida de sus afecciones y violentado la ley”²⁵².

Efectivamente, la manera de gobernar de Fox indicaba a los legisladores que el Presidente modificaría las decisiones del legislativo y que buscaría hacerlo a un lado por medio de decretos. El Presidente Fox auspiciaba una imagen poco favorable frente al Congreso y la opinión pública, basada en un no respeto a los acuerdos del Congreso y a la misma institución legislativa. Lo hechos eran claros, éste parecía ser el camino elegido por el Presidente para dirigirse al Poder Legislativo.

La Suprema Corte de justicia apresuró el fallo para determinar cual de los dos poderes tenía la razón. La premura se advertía tomando en cuenta que la Corte tarda aproximadamente 6 meses o más para decidir una Controversia, pero en este caso se aceleró la decisión, porque el decreto vencía el 30 de septiembre. El viernes 12 de julio el ministro Vicente Aguinaco Alemán presentó el dictamen sosteniendo que el decreto del Presidente era ilegal por considerar que el Poder Ejecutivo se atribuyó facultades que no tiene. Los 11 ministros votaron a favor del dictamen dándole la razón al Poder Legislativo²⁵³. En la sentencia se aclaraba:

Corresponde al Congreso establecer las contribuciones, así como sus elementos esenciales, por lo que si dicho órgano legislativo estableció el impuesto especial sobre producción y servicios para la citada rama de la industria, cuando utilice edulcorantes distintos al azúcar de caña, el Ejecutivo federal no puede hacer nugatoria esa facultad, so pretexto de aplicar el artículo 39, fracción I del Código Fiscal de la Federación²⁵⁴

Con este fallo, el Poder Legislativo de nueva cuenta asumió su papel de control sobre el gobierno y preservó sus facultades constitucionales frente al Presidente. Defendió una de las herramientas pilares con las que cuenta el Congreso como es el "poder de la

²⁵² Diario El Universal, miércoles 17 de abril del 2002.

²⁵³ Diario El Universal 11 y 12 de julio del 2002.

²⁵⁴ Diario El Universal, 13 de julio del 2002.

bolsa”. Asentando una muestra del fin del presidencialismo, para dar paso a un sistema de pesos y contrapesos contemplados en la Constitución.

La distribución del poder político estableció el diálogo y la negociación para la toma de decisiones, lo que redefinía al régimen mexicano de acuerdo a las facultades constitucionales de cada órgano del Estado mexicano. El papel del Congreso durante la LVIII Legislatura fue de control político-constitucional sobre el gobierno de Vicente Fox. Esta mecánica se dio gracias a la oposición parlamentaria que siguió paso a paso los actos del Ejecutivo y defendió las facultades del Congreso.

5.4 Las reformas estructurales en la definición de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

La relación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo en la LVIII Legislatura no se caracterizó por la parálisis legislativa. Como se vio en el capítulo anterior, ambas instituciones colaboraron para sacar adelante 403 iniciativas como respuesta a los problemas de la nación. Pese a que para muchos actores políticos y analistas, el trabajo legislativo resultara insuficiente, sobre todo en lo concerniente a las reformas estructurales. Tal perspectiva motivó los siguientes cuestionamientos: ¿Las reformas estructurales definen la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo? ¿Si se hubieran aprobado la reforma energética y laboral la relación del Poder Ejecutivo con el Legislativo, ésta hubiera sido mejor? ¿De ser aprobadas la reforma del Estado y la reforma fiscal, la relación del Poder Ejecutivo con el Legislativo sería diferente?

Tales preguntas encuentran explicación en la percepción común de responsabilizar a los partidos políticos por su incapacidad para lograr consensos, así como a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo²⁵⁵. No obstante, el desarrollo de la

²⁵⁵ Por ejemplo tras la resolución de la Corte al considerar ilegal el decreto en materia energética el Presidente de la Coparmex declaró en una reunión con el Presidente Fox en torno al Congreso: ... “el Poder Legislativo ha sido incapaz de responder a la exigencia ciudadana y se ha convertido en un factor que limita la capacidad de gobierno... la reforma del Estado debe empezar por la modernización del Poder Legislativo”. Véase Diario La Jornada, sábado

investigación ha permitido considerar que el fin del presidencialismo implicó un reacomodo de los órganos del Estado mexicano, que se tradujo en una dificultad para la toma de decisiones en escenarios desconocidos hasta entonces.

Esto se puede reconocer en los temas de materia económica, en los que se implicaban cambios constitucionales, que requieren mucho más que seguir procedimientos. No sobra decir, que la discusión en torno a la necesidad de las reformas amerita un trabajo independiente, digno de ser estudiado desde otra perspectiva, motivo por el cual en este caso sólo se aborda el por qué no tuvieron lugar las reformas estructurales durante el periodo estudiado.

Se reconocen como reformas estructurales las que conciernen a materias tales como: la energética, la laboral, la fiscal y la del Estado.

Las reformas laborales y energéticas implican reformas a los artículos 27 y 123 constitucionales, una labor complicada en virtud de la naturaleza de nuestra constitución. Tomando en cuenta que la Constitución de 1917 es una constitución rígida, es decir, que establece un procedimiento dificultado para su modificación contenida en el artículo 135 que a la letra dice: “la presente Constitución puede ser reformada o adicionada”, el proceso implica que el Congreso apruebe la reforma por las dos terceras partes de los miembros presentes y que la decisión se ratifique por la mayoría de las legislaturas locales. En un contexto en donde ningún partido cuenta con mayorías en las cámaras y que los Congresos locales también se encuentran en similares circunstancias, lograr reformas constitucionales se complica, aunando la fragmentación del poder político y las distancias ideológicas entre los partidos políticos.

Vicente Fox desde el inicio del sexenio centró su agenda de gobierno en reformas constitucionales, que requerían de procedimientos especiales que implican a su vez amplios consensos, con los que desde luego no contaba al inicio de su gobierno. Desde

27 de abril del 2002. En este mismo sentido también véase a Krauze Enrique, “Para Salir de Babel”, en *Letras Libres*, mayo, 2004

el 5 de febrero del 2001 el Presidente planteó la propuesta para construir un nuevo orden constitucional con contenido” social, humanista y democrático”²⁵⁶, lo que ya le imprimía un sentido de amplio arraigo ideológico. Es así que el 9 de marzo del 2001, pone en marcha los foros para la revisión integral de la Constitución con el cual pretendía de entrada: la ratificación por el Congreso de los secretarios de Estado, la rendición de cuentas de la administración pública, la profundización de la democracia participativa y el federalismo, así como una reforma fiscal²⁵⁷. El fin era lograr un acuerdo nacional, lo curioso es que ninguna de las reformas políticas se envió al Congreso en la LVIII Legislatura, sólo se le dio prioridad a la reforma fiscal y a la energética, lo que provocó que los foros no se tradujeran en agendas legislativas ni en consensos nacionales. El encargado fue el secretario de gobernación Santiago Creel, quien declaró que se trataba de buscar “un acuerdo nacional que [permitiera] impulsar eficazmente la reforma del Estado, que inevitablemente se [traducía] en una revisión integral de nuestra Constitución”²⁵⁸.

Meses después, el 2 de julio del 2001, en un encuentro convocado por Manuel Camacho Solís, se encontraron los líderes parlamentarios y discutieron de nueva cuenta un pacto nacional, pero era tarde, Fox había cometido demasiados errores en su relación con el Poder Legislativo y la primera controversia constitucional contra el Presidente estaba en camino. En ese encuentro se dejaron claras las posturas de los partidos en torno a un pacto nacional basado en reformas constitucionales. Esta vez quedaron claras las diferencias que marcaron toda la LVIII Legislatura en el tema. Martí Batres líder de los diputados del PRD sostuvo:

No vamos ir a cualquier acuerdo y menos uno que sólo busque apuntalar a Vicente Fox; no puede ser ese el motivo de un acuerdo... tuvimos una etapa de disolución del pacto social y vivimos experiencias lamentables por diversos acuerdos, uno de ellos fue el que dio lugar al Fobaproa y al IPAB. No vamos a ir a un acuerdo para una reforma fiscal que aumente las desigualdades sociales; no iremos a pactos de

²⁵⁶ Citado en Reveles, Francisco, *Op. cit.*, nota 199, p. 1.

²⁵⁷ Diario La Jornada, 10 de marzo del 2001.

²⁵⁸ *Ibidem*.

silencio que sirvan para perpetuar una política económica que ha hecho daño al país en los últimos 19 años²⁵⁹

Mientras que Beatriz Paredes líder de los diputados del PRI, señalaba: “parecería que no existiera una necesidad política de un nuevo pacto entre partidos y gobierno, bastaría con respetar la dinámica propia del Congreso y ceñirse al principio de división y equilibrio entre poderes”²⁶⁰.

Por su parte, el senador Manuel Bartlett fue más contundente:

El pacto entre los mexicanos es la Constitución y el único pacto que falta en este momento es el del respeto a las instituciones del Estado. Hay que comprometernos a respetarlas” y agregó “lo que se esta planteando es hacer a un lado la política, y esa es una absoluta ficción; se nos convoca a un pacto eliminando las diferencias ideológicas que se dan en el país; no podemos eliminar a la política de la vida social²⁶¹

Las declaraciones dejaban en claro la postura de los partidos políticos respecto a la agenda constitucional del Presidente.

Desde esta perspectiva, las posturas evidenciaban las diferencias ideológicas de los partidos. No se debe olvidar que los partidos son organizaciones con una ideología que se convierte en una plataforma política y que aspira a convertirse en gobierno, sus posiciones se plasman en sus agendas parlamentarias cuando son oposición o en sus proyectos de gobierno. En esta consideración, los partidos políticos en México tienen posiciones distantes en temas fundamentales como la reforma energética, la laboral, la hacendaria y la reforma del Estado, los temas de las reformas estructurales.

Por otro lado, el que la principal fuerza política en el Congreso apele a la Constitución y a su respeto como primer paso para la vida democrática, también establece un dique a las transformaciones de fondo, ya que el cambio o la refundación no son consideradas

²⁵⁹ Diario La Jornada, 3 de julio del 2001.

²⁶⁰ *Ibidem.*

²⁶¹ *Ibidem.*

necesarias, en cuanto a que para ellos el apego a la constitucionalidad genera gobernabilidad.

El respeto a la Constitución y a la institucionalidad fue una demanda del Poder Legislativo hacia el gobierno de Fox. Antes de discutir o acordar reformas constitucionales éste exigía respeto a su institución y atribuciones. Esa fue la postura de los partidos políticos frente a la agenda constitucional del Presidente en la LVIII Legislatura.

En esta medida, un gobierno que centre su agenda de gobierno en reformas a la Carta Magna se encontrará con muchos obstáculos para lograrla, más aún en la nueva realidad política. Bajo el presidencialismo la modificación o adición a la Constitución fue una manera de gobernar, en la que el Presidente contaba con mayorías calificadas en el Congreso y podía impulsarlas. Luis Echeverría logro 16 reformas constitucionales, José López Portillo 13, Miguel de la Madrid 19, Carlos Salinas 14 y Ernesto Zedillo 18. Lo que confirma que los presidentes en la época del presidencialismo eran muy fuertes.

En 1988 Carlos Salinas y su partido no contaron con mayorías calificadas y recurrió al PAN con las llamadas “concertaciones” para tener éxito. Zedillo, también contó con el apoyo del PAN para sacar adelante sus reformas²⁶². Pero en el año 2000 las cosas cambiaron y la fragmentación del poder aumentó en todos los niveles de gobierno.

En la LVIII Legislatura, Vicente Fox logró sólo dos modificaciones a la Constitución: La ley indígena y reformas al artículo 21, referente a la Corte Penal Internacional. Fueron cambios menores, sin mayor trascendencia, pues no modificaron la estructura del gobierno. En la lógica de la reforma constitucional como medida de gobierno se observa la nueva dinámica del sistema presidencial mexicano. En este contexto, la presidencia ya no pudo modificar el texto constitucional como sus predecesores, el costo de no haberlo atendido fue muy alto para su agenda de gobierno.

²⁶² Fix Zamudio, Héctor, Carmona, Salvador, *Op. cit.* nota 189, p. 111.

Las reformas estructurales en materia energética y laboral implican reformas constitucionales a los artículos 27, 28 y 123. Esos artículos son decisiones políticas fundamentales del titular del Poder Constituyente²⁶³, es decir, del pueblo sobre el papel del Estado mexicano. No se reducen a simples mayorías calificadas del Congreso. El órgano revisor de la Constitución encuentra su límite en estos valores y principios. Son más que leyes o normas, son los principios y valores básicos en el pacto entre Estado y Sociedad. Con base en ellos se desarrolló el Estado posrevolucionario al convertirse en los grandes principios de legitimidad para ejercer el poder político. La población aceptó el régimen emanado de la Revolución a cambio de protección laboral y bienestar social con base en el uso de la riqueza nacional. Desde entonces, la legitimidad del Estado se encuentra en el movimiento de 1910 y en la Constitución de 1917 con derechos y principios rectores para los mexicanos, por lo que contrario a lo que se pueda pensar, su modificación o adición, no definen la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sino que le da congruencia a las acciones de gobierno conforme a lo establecido en la Constitución.

La reforma de ambos ramos exige un amplio consenso social, ya que implica la redefinición del pacto nacional al modificar las relaciones entre Estado y sociedad consagradas en el texto de 1917, constituyen los valores de una Constitución. Fix - Zamudio refiere al respecto:

Todo constituyente, en principio, debe señalar aquellos ideales que una comunidad decide erigir como sus máximos objetivos a desarrollar por el ordenamiento jurídico; en ese sentido, los valores constitucionales son elementos identificadores del sistema político expresado constitucionalmente, describen el consenso básico de una comunidad nacional y sirven de guía para la interpretación para el ordenamiento primario y al mismo tiempo de límite al mismo²⁶⁴

²⁶³ Término empleado por Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Universidad, 2006.

²⁶⁴ Fix Zamudio, Héctor, Carmona, Salvador, *Op. Cit.*, nota 189, p.35.

El consenso básico del Estado mexicano se encuentra plasmado en los artículos 3º, 27, 28 y 123 de la Constitución²⁶⁵.

Anotado lo anterior, una respuesta al por qué no se logran las reformas estructurales en materia energética y laboral, es porque son reformas constitucionales que modifican la relación entre Estado y sociedad y esta relación se estableció con decisiones políticas fundamentales plasmadas en los artículos 27, 28 y 123 constitucional. Por tanto, su reforma o adición está por encima del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, al implicar un nuevo pacto nacional.

Otra línea de análisis nos indica que la dificultad de llevar a cabo reformas estructurales, radica en el diseño de nuestras instituciones. En esta consideración, la llegada de la democracia en México implica una mecánica distinta en la manera de tomar las decisiones políticas basada en la premisa de la distribución del poder.

El diseño institucional, el sistema presidencial de nuestro país, fue creado con pesos y contrapesos en las instituciones políticas, con el fin de resguardar la libertad del abuso despótico. La división de poderes, en este sentido, estableció la cooperación como control en el ejercicio del poder, en la que ningún órgano podía prevalecer sobre los otros y menos tomar decisiones políticas sin colaboración.

En el sistema presidencial, el Poder Ejecutivo en su relación con el Poder Legislativo se halla en una dinámica que en su seno lleva el conflicto. Ambas instituciones provienen del voto popular, lo que en términos de Juan Linz provoca una legitimidad dual que se convierte en un problema insuperable. Este límite en el ejercicio del poder y el retardo de las decisiones políticas, que aunque para muchos signifique un problema, en la intención de resguardar de decisiones precipitadas en contra de la nación, encuentra sentido.

²⁶⁵ En los estudiosos del derecho constitucional en México existe un consenso en que hay valores en la Constitución que son decisiones fundamentales que por su elevada jerarquía sólo al pueblo le incumbe su modificación. Entre ellos Jorge Carpizo, Felipe Canudas., Ignacio Burgoa, Jorge Madrazo. Véase a Fix Zamudio, Salvador Valencia Carmona, *Op. Cit.*, nota 189, p.110.

Actualmente, en el diseño de nuestras instituciones se deben contemplar dos cosas. La primera es, que se relacionan bajo la lógica de un gobierno sin mayoría en donde el partido del Presidente no cuenta con mayorías en las cámaras. La segunda, que radica en un sistema de partidos que se sostiene por tres fuerzas políticas con diferencias ideológicas y con distintas agendas legislativas. De esta forma, la legislación es un medio de control, porque para sacar adelante una iniciativa es necesaria la cooperación, el diálogo y el consenso entre ellas.

En el caso de las reformas constitucionales los controles y los límites establecidos en el sistema presidencial se hacen más fuertes. Una reforma a la Carta Magna será una decisión más retardada y lenta, en cuanto más importancia tenga para la nación. Este tipo de reformas no logran salir adelante porque el diseño de nuestras instituciones evita las decisiones precipitadas como medida de control.

La reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox consistió en elevar la recaudación fiscal por medio del impuesto al valor agregado a medicinas y alimentos. Medida sin consenso entre los partidos políticos de oposición y tema sensible en la sociedad. El fin del presidencialismo implicó que el rumbo del Estado mexicano no sólo se definiría por el Ejecutivo.

En el caso del gobierno foxista, uno de los elementos que inhibieron las reformas estructurales fue la estrategia del Presidente. El Ejecutivo no logró generar acuerdos con los actores políticos en el Congreso, pero tampoco con la sociedad. Dicha aseveración se encuentra respaldada por el desarrollo de este capítulo.

CONSIDERACIONES FINALES

El camino seguido para comprender la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en México durante la LVIII Legislatura, arroja las siguientes conclusiones.

I. En la construcción del sistema presidencial no se buscó la eficacia ni la cooperación, antes bien se pretendió un diseño institucional que limitará el ejercicio arbitrario del poder por medio de instituciones políticas en una lógica de conflicto. Este mismo fin fue el que edificó el sistema presidencial en los Estados Unidos en 1778. Los padres fundadores de este país diseñaron un modelo de pesos y contrapesos con una regulación interna del poder, en el que cada órgano del Estado contaría con herramientas constitucionales para defenderse de los demás y con ello contener los posibles abusos. Por esta razón, el sistema presidencial está basado en la parálisis y en el retardo de la toma de decisiones políticas, como medida de seguridad para la sociedad.

En la historia constitucional de los Estados Unidos, los pesos y contrapesos han sufrido modificaciones políticas y constitucionales. Durante el siglo XIX, la institución que prevaleció fue el Congreso, dando lugar un gobierno *congresional*. Sin embargo, en el siglo XX la institución presidencial se convirtió en la cabeza del régimen debido a las condiciones políticas de la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Estos sucesos marcaron la supremacía del Poder Ejecutivo, el cual desarrolló un aparato administrativo a través de la oficina de la presidencia para sacar adelante al gobierno, mientras que el Congreso modificó su rol asumiendo el carácter de órgano de control y de limitación al Poder Ejecutivo. Este funcionamiento, pese a enfrentarse al fenómeno de gobierno dividido, ha permitido que su sistema presidencial subsista sin mayores conflictos. La condición anterior, se ha dado por la convivencia de las instituciones con un sistema bipartidista, cuyas características son contar con grandes similitudes ideológicas y una escasa disciplina del voto al interior de las cámaras. Lo que ha

derivado en que el Presidente en turno pueda negociar cada iniciativa y proyecto de ley para sacar adelante su agenda parlamentaria.

II. En la historia del México independiente, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo está marcada por el conflicto y la tensión. Estas dos palabras han constituido los sustantivos de la relación de poderes en el régimen mexicano.

Los ensayos constitucionales del siglo XIX se caracterizaron por los errores y los defectos en la relación de los órganos del Estado. Durante este periodo, el Poder Legislativo prevaleció como la institución más importante y representativa, sobre todo en las constituciones de 1824 y 1857, en las que los constituyentes le otorgaron un gran cúmulo de atribuciones. Tal decisión se sustentó en la idea de asociación entre el Poder Ejecutivo con la tiranía y el abuso de poder, lo que aumentó la necesidad de acotar en lo posible sus facultades. El resultado de este diseño fue una permanente relación conflictiva entre ambos poderes, que se tradujo en permanentes conflictos en la política del siglo XIX. Un ejemplo fue el uso de facultades extraordinarias y la misma dictadura por parte del Presidente, como recursos para poder gobernar al país.

En el siglo XX el Poder Ejecutivo se asumió como la institución más fuerte del régimen mexicano. Los constituyentes de 1917 influenciados por las ideas de Rabasa y de los preceptos de la Ley de Circular de Convocatoria de 1867, dieron paso a un régimen distinto. El Poder Ejecutivo se concibió como la institución vital para el desarrollo del Estado posrevolucionario. A diferencia del modelo norteamericano, los primeros presidentes mexicanos bajo la Constitución de 1917, enfrentaron grandes problemas para sacar adelante su agenda de gobierno, debido a una relación poco cordial con el Congreso. Es hasta 1934 con el general Cárdenas, que el Poder Ejecutivo surgió bajo la égida del presidencialismo, el cual investía constitucionalmente al Presidente en turno como jefe de Estado, jefe de gobierno, jefe de la administración pública, árbitro en los conflictos entre capital y trabajo y máxima autoridad agraria, aunándole una atribución política como ser jefe del partido hegemónico.

Estas condiciones generaron que el centro de decisión se colocara en la figura del Presidente como el agente del cambio. En él recaía la orientación del gobierno, mientras que el Congreso estuvo limitado políticamente, asumiendo un papel secundario en el régimen mexicano.

III. La transición mexicana se centró en reformas electorales para lograr la equidad en el acceso al poder. Estas reformas trastocaron gradualmente la composición de las fuerzas políticas, engendrando pluralidad y fragmentación del poder político en todo el país. En este contexto, se desarrolló un sistema de partidos con tres fuerzas a la cabeza y un sistema electoral mixto.

El régimen y el sistema político se transformaron redefiniendo la relación de las instituciones políticas. El cambio más profundo se suscitó en el vínculo del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, al grado tal de que durante la presidencia de Vicente Fox, éste no contara con una oposición parlamentaria mayoritaria al interior de las cámaras.

IV. El rol de los órganos de decisión del Estado mexicano se encuentra en un proceso de redefinición. Desde 1997 inició la etapa de cambio, pero a partir del año 2000 se aceleró. El Poder Legislativo y el Ejecutivo están aprendiendo a convivir con la pluralidad y con sus facultades constitucionales. Esta nueva relación se halla concentrada en el proceso de creación de ley, que atiende a una mecánica que requiere técnica, conocimiento, consenso, negociación y prudencia. La elaboración de ley dentro del sistema presidencial mexicano ha implicado el acuerdo o el conflicto entre distintos actores. En este contexto, los partidos políticos de oposición han vitalizado su importancia al tener sus propias agendas parlamentarias, así como el gobierno y su partido sus propios proyectos. Estos actores al interior de las cámaras están en una lucha constante por establecer la agenda parlamentaria y lograr sus iniciativas con sus herramientas constitucionales y políticas, aunado al hecho de que la institución presidencial juega un papel de motor en el proceso de creación de ley.

El trato del Poder Ejecutivo con las cámaras del Poder Legislativo es muy distinto, no se puede hablar de la relación Presidente Congreso porque en realidad el trato con la Cámara de Diputados y con la Cámara de Senadores tiene diferencias importantes. El Poder Legislativo durante la legislatura estudiada, no sólo legisló, sino que también habilitó su rol en el proceso de limitar y contener al Poder Ejecutivo y su gobierno. El Presidente dejó de proponer la mayor parte de las iniciativas a dictaminar en el Poder Legislativo, los partidos políticos de oposición en el Congreso propusieron la mayor parte del trabajo legislativo. Sin embargo, el Poder Ejecutivo fue un motor en la legislación con índices de aprobación mayores que los partidos de oposición, de suerte que si bien el Poder Ejecutivo propuso menos iniciativas, sus proyectos de ley o decreto tuvieron un mayor éxito de aprobación.

V. El estudio del trabajo desempeñado por las comisiones de la Cámara de Diputados resultó vital para entender la nueva relación de poderes. El análisis de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados presididas por la oposición, permitieron reconocer que los partidos políticos participaron activamente para despejar la agenda parlamentaria del Presidente, dando prioridad y pronta resolución a los proyectos de ley del Poder Ejecutivo por encima de la agenda de sus propios partidos. Lo que permite advertir que los partidos de oposición cooperan con el gobierno, aunque sea en cuestiones de leyes secundarias y orgánicas.

La anterior especificación está dada en virtud de que los partidos políticos de oposición en México no cooperan en toda la agenda parlamentaria del gobierno. En ciertos temas, debido a sus diferencias ideológicas en el quehacer parlamentario, los partidos de oposición suelen establecer un dique en la agenda del Poder Ejecutivo. Estos rasgos ideológicos se han visualizado más claramente en temas claves del Estado mexicano.

La dicotomía gobierno-oposición, durante la LVIII Legislatura se estableció entre el Presidente y su partido por un lado, y el PRI y el PRD por el otro, lo que permitió sacar adelante la agenda parlamentaria del Presidentes. En este esquema, el gobierno predominó sobre la oposición con mayores índices de aprobación.

VI. El Poder Ejecutivo fue un motor legislativo durante la LVIII Legislatura, es decir, no se generaron leyes sin su aprobación. El Presidente Vicente Fox sólo vetó cuatro proyectos de ley generados por los partidos de oposición en el Congreso. Ninguna de las observaciones de la presidencia, fue superada con las dos terceras partes del Congreso. En el primer caso, el Poder Legislativo consideró las observaciones del Presidente y las incorporó al dictamen para sacar adelante la ley. El Poder Ejecutivo detuvo leyes con las que no estuvo de acuerdo y logró imponerse.

VI. En el análisis de la LVIII Legislatura cámara por cámara, el Poder Ejecutivo prevaleció en la Cámara de Diputados, sin embargo, en la Cámara de Senadores el partido mayoritario fue el que predominó en el trabajo parlamentario. En esta condición, el PRI estuvo por encima del Poder Ejecutivo y de su partido, al funcionar como un partido legislador, logrando despejar gran parte de su agenda parlamentaria.

Vicente Fox pese a tener éxito en gran parte de su agenda parlamentaria, fracasó en las ofertas vitales de su gobierno. Su derrota se debió al haber centrado su agenda de gobierno en reformas constitucionales y en la modificación de la relación entre Estado y sociedad, cambios que requieren de mucho más que un consenso entre las fuerzas de representación en el Congreso. A esto se debe de agregar una estrategia política inadecuada, con errores políticos en su relación con el Poder Legislativo y con los partidos de oposición y con su propio partido. El Poder Ejecutivo llevó a cabo su estrategia de gobierno mediante el uso de la opinión pública como sostén de sus propuestas, dejando de lado el diálogo y la negociación con los actores políticos en muchas ocasiones. En este sentido, el Presidente Fox ofrecía diálogo y buscaba el consenso, emitiendo decretos que violaban la Constitución y las atribuciones del Poder Legislativo, lo que se tradujo en una relación tensa con el Congreso y una mayor vigilancia sobre sus acciones por parte de éste.

Las propuestas del Presidente Fox aterrizaron en leyes menores pero de importancia para el desarrollo de su gobierno. Prueba de ello son la creación del IFAI, La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, El Decreto por el que se adiciona y

reforma la Ley General de Salud, El Proyecto de Decreto que reforma la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, La Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro, La Reforma constitucional en materia indígena, entre otras.

VIII. El papel del Poder Legislativo durante la LVIII Legislatura se centró en el control al Poder Ejecutivo y al gobierno. Este papel se mantuvo congelado durante el periodo del presidencialismo, pues en realidad se encuentra como parte de sus facultades constitucionales el controlar, vigilar y fiscalizar al gobierno. La nueva composición de las cámaras y las mismas condiciones de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo durante la legislatura en cuestión, hizo que el Congreso limitara el poder presidencial. También ejerció un control político inusitado, al seguir de cerca al gobierno, criticarlo y evidenciar sus errores frente al electorado. Éste fue el rol del Poder Legislativo durante la LVIII Legislatura.

IX. Durante la LVIII Legislatura también se activó el Poder Judicial para resolver los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo. El Congreso ejerció su facultad de control sobre el Presidente y lo demandó dos veces ante la Suprema Corte de Justicia por emitir decretos que rebasaban su competencia e invadían las facultades del Poder Legislativo. La Suprema Corte de Justicia resolvió el problema a favor del Congreso. Con este acto, el Poder Legislativo demostró que el Presidente Vicente Fox estaba en los límites de la legalidad al intentar despejar su agenda por medio de decretos, olvidando a la institución legislativa y a los partidos de oposición a su interior.

X. En el estudio de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo las reformas estructurales se convirtieron en la parte de la agenda de gobierno no resuelta, sin duda la más importante en razón de las promesas de campaña del Presidente. En este sentido, se consideró que la negativa a las reformas estructurales no definió la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como regularmente se ha llegado a pensar.

La reforma energética y la reforma laboral están por encima de los órganos de decisión del Estado mexicano. Ambas reformas implican modificar las decisiones políticas fundamentales del constituyente de 1917 establecidas en los artículos 27, 28, y 123. Con base en esos artículos se desarrolló el Estado posrevolucionario y se estableció la relación entre Estado y sociedad. La modificación de esos artículos implica transformar la relación establecida en la Constitución de 1917. Por eso, su adición, reforma o modificación, no se puede reducir a simples mayorías en el Congreso, ni a acuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Lograr modificar estos artículos constituye una obra del consenso de la sociedad en su conjunto, en donde además se implican las diferencias ideológicas de los partidos políticos y la naturaleza del sistema presidencial, aunque en una menor medida.

La reforma del Estado y la reforma fiscal que tampoco vieron la luz durante la LVIII Legislatura tienen otra explicación. En primer lugar obedece a las diferencias ideológicas del sistema de partidos, porque impide o retarda los acuerdos entre el gobierno y los partidos de oposición al interior del Congreso. La otra explicación se encuentra en el diseño institucional del país.

La naturaleza del sistema presidencial implica el conflicto y la tensión en la toma de decisiones políticas, en esta medida, no se buscó la eficacia, sino limitar al poder. Después de la transición mexicana, dar paso a las reformas constitucionales en el sistema presidencial será una obra complicada, debido a la fragmentación del poder político. Ésta es la nueva realidad del diseño institucional mexicano.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Bagehot, Walter, *La Constitución Inglesa*, traducción Adolfo Posada, México, IJ-UNAM, 2005.233p.

Béjar Algazi, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la Unión. La Representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM – Gernika, 2006.

----- y Waldman Gilda, (coordinadoras) *La Representación parlamentaria en México*, México, Gernika, 2004.247p

Bethell Leslie, *Historia de América Latina. Vol. 9. México, América Central y el Caribe, 1870-1930*, Barcelona, Crítica, 2000. 342p

Bobbio, Norberto, Matteucci Nicola y Gianfranco Pasquino en: *Diccionario de Política*, México, Vol. 2., Siglo XXI, 2000.

Carpizo Jorge, *El presidencialismo mexicano, México Siglo XXI*. 239p

Casar, Maria Amparo, Marván Ignacio, *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, (coordinadores) México, CIDE-Taurus, 2002.257p.

Crespo, José Antonio, *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México, Cuadernos de Metapolítica, CEPCOM, 2006.

Cosío Villegas Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, SepSetentas, 1973. 160p.

-----, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mórtiz, 1972. 116p.

Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, España, Ariel, 1980.

Dworak F Fernando, *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE-Cámara de Diputados, 2003. 309p.

Elizondo Meyer-Serra, Carlos, Nacif Hernández, Benito, *Lecturas sobre el cambio político en México*, (coordinadores) México, FCE-CIDE. 463p.

Fix Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa, 4, Edición, 2005, 1131p

Garrido Luis, Javier, *El partido de la Revolución Institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, 1982 Siglo XXI.379p.

Guerra Xavier, François, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Vol. I. FCE, 1995, 449p.

Gil Villegas y Hernández Rodríguez Rogelio, (coordinadores) *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 200, 233p

Hamilton, Madison, J Jay, *El Federalista*, México, FCE, 2001. 429p

Hauriou, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, España, Ariel, 1980,

Hernández Chávez, Alicia (coordinadora.). *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*.1994. 184p.

Huerta Ochoa, Carla, en *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM-IIJ, 2001. 188p.

Jiménez Badillo, Margarita, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México, Cámara de Diputados LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2006. 355p.

Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 1979.

Lanzaro, Jorge (Coordinador) *Tipos de presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Argentina, CLACSO, 2003. 359p.

Linz Juan, Valenzuela Arturo, (coordinadores) *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*, España, Alianza Editorial, 1997.

Loaza Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 606

Lujambio Alonso, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político en México*, México, IIJ-UNAM, 1995.

Mainwaring Scott, Soberg Shugart Matthew, (compiladores) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, 2002. 315p.

Medina Peña, Luis, *Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, FCE, 2004. 415p.

----- *Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, FCE, 2004. 363p.

Merino, Mauricio, *La transición votada, Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003.243p.

Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, México, Porrúa, 2001. 630p.

Mora Donato, Cecilia, (coordinadora), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IIJ, 2002.

-----, *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Anáhuac del Sur, 2001. 237p.

Nohlen Dieter, Fernández Mario, (coordinadores) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1998.

Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México. El Colegio de Michoacán, 2005. 557p.

Pérez Germán y Antonia Martínez, *La Cámara de Diputados en México*, México, FLACSO-Cámara de Diputados LVIII Legislatura-Porrúa, 2000. 240p.

Rabasa, Emilio, *Constitución y Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, CONACULTA, 2002. 260p.

Reveles Vázquez Francisco, (coordinador), *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y Refundación*, México, Gernika, 2003. 482p.

----- (coordinador), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*, México, Gernika, 2004. 432p.

----- (coordinador), *Partido Acción Nacional: Los signos de la Institucionalización*, México, UNAM, Gernika. 554p.

Sartori Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE, 2004. 236p.

Schmitt, Carl *Teoría de la Constitución*, traducción Francisco Ayala, España, Alianza Universidad, 2006. 357p.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2002*, México, Porrúa. 2002. 1168p.

-----, *Derecho Constitucional Mexicano*, México Porrúa, Trigésima Séptima Edición, 2005. 653p.

Toinet, Marie France, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, FCE, 1994. 521.

Woodrow Wilson, *El Gobierno Congresional. Régimen Político de los Estados Unidos*, México, IJ-UNAM, 2002. 184p.

Varios, *El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior*, México, IJ-UNAM.

Varios, *Memoria del simposio internacional. El Significado Actual de la Constitución*, México, IJ, 1998.

ARTÍCULOS Y CAPÍTULOS DE LIBROS

Aguilar Villanueva, Luís, “El Presidencialismo y el sistema político mexicano. Del presidencialismo a la presidencia democrática”, en: Alicia Hernández (coordinadora.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, 1994, FCE-COLMEX., pp. 40-74.

Argudín María, Luna, “Entre la soberanía de los Estados y la salud pública: el reestablecimiento del Senado (1872-1876)”, en: Casar, María Amparo, Marván Ignacio, (coordinadores.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 47-78.

Casar Amparo, María, “Las bases político constitucionales del poder presidencial en México”, en: Elizondo Meyer-Serra, Carlos, Nacif Hernández, Benito, (coordinadores.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE-CIDE, pp. 41-78.

----- “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en Casar Amparo María, y Marván Ignacio, (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 349-368.

Fabbrini Sergio, “La representación y el presidencialismo estadounidense”, en Alicia Hernández Chávez, (coordinadora) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE, 1994, pp.129-157.

Fix Zamudio, Héctor, “El Poder Ejecutivo y el Poder Judicial,” en: varios, *El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior*, México, IJ-UNAM, 1998.

----- “Significado actual del Control Constitucional en México”, en: varios *Memoria del simposio internacional. El Significado Actual de la Constitución*, México, IJ- UNAM, 1998.

Guerrero, Alejandro, “La oposición en la Cámara de Diputados: avances hacia la pluralidad política”, en: Gil Villegas y Hernández Rodríguez Rogelio, (coordinadores.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp.129-156.

Hernández Rodríguez, Rogelio, “La participación de los diputados en una época de reelección”, en: Gil Villegas y Hernández Rodríguez Rogelio, (coordinadores.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 55-82.

Hurtado González, Javier, “Relaciones Presidencia –Congreso”, en: Mora Donato Cecilia, (coordinadora.), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ, 2002,

Katz, Friedrich, “México: La restauración de la República y el Porfiriato, 1867-1910”, en: Bethell Leslie, *Historia de América Latina. Vol. 9. México, América Central y el Caribe, 1870-1930*, Barcelona, Crítica, 2000, pp.13-77.

Leuchtenburg, William, “La Presidencia Estadounidense en Perspectiva Histórica”, en Alicia Hernández Chávez, (coordinadora.). *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, pp. 112-128

Linz Juan, “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en: Linz Juan, Valenzuela Arturo, *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*, España, Alianza Editorial, 1997.

Lujambio, Alonso, “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Lanzaro Jorge (Coord.) *Tipos de presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Argentina, CLACSO, 2003. 251-282.

-----Martínez Jaime, Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual, en: Mora Donato, Cecilia, (coordinadora), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ, 2002. p

Mainwaring Scott, Soberg Shugart Matthew, “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en: Mainwaring Scott, Soberg Shugart Matthew, (Compiladores) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, 2002, pp.19-64.

-----, "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina", en: Mainwaring Scott, Soberg Shugart Matthew, (Compiladores) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, 2002, pp. 255-294

Martínez Báez, "El Federalismo Mexicano y la Desaparición de Poderes", en *Obras, Político Constitucionales*, México, Vol. I, UNAM, 1994, pp. 225-242.

----- "Influencia de Don Emilio Rabasa en la Constitución de 1917", en *Obras. Ensayos Históricos*. México, Vol. II, UNAM. 1996, pp.171-180

----- "Quórum Legislativo para designar al Presidente Sustituto. In memoriam Narciso Bassols", en: *Obras Político Constitucionales*, México, Vol., I UNAM, 1994, 515-522.

Marván Laborde, Ignacio, "Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana", en: Casar Amparo, María, y Marván Ignacio, (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 127-156.

Nacif Hernández, Benito, "El sistema de comisiones permanente en la Cámara de Diputados" en: Pérez Germán y Martínez, Antonia *La Cámara de Diputados en México*, México, FLACSO-Cámara de Diputados LVIII Legislatura-Porrúa, 2000, pp. 33-60.

----- "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en: la Cámara de Diputados de México", en: Gil Villegas y Hernández Rodríguez Rogelio, (coordinadores), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 83-128.

Nohlen Dieter, "Presidencialismo versus parlamentarismo dos enfoque contrapuestos", en: Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1998.

----- Fernández Mario, "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas", en: Nohlen Dieter, Fernández Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1998.

Orozco Henríquez, José de Jesús, en "El sistema presidencial y su evolución posterior" en: varios, *El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior*, México, IJ-UNAM.

Prud'homme, Jean François, "Crónica Legislativa: cuatro reformas electorales, 1964-1986", en: Gil Villegas y Hernández Rodríguez Rogelio, (coordinadores), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 157-198.

Reveles Vázquez, Francisco, “Las Señales de institucionalización del Partido Acción Nacional”, en Francisco Reveles Vázquez (coordinador.), *Partido Acción Nacional: Los signos de la Institucionalización*, México, UNAM, Gernika, pp. 13-66.

----- “Luchas y acuerdos el PAN: Las fracciones y la coalición dominante”, en Francisco Reveles Vázquez (coordinador), *Partido Acción Nacional: Los signos de la Institucionalización*, México, UNAM, Gernika, pp. 111-164.

----- en “PRI crisis y refundación” y “La estructura de un partido corporativo en transformación”, en Reveles Vázquez Francisco, (coordinador), *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y Refundación*, México, Gernika, 2003, pp. 41-152.

----- en: “Fundación e institucionalización del PRD: liderazgos, fracciones y confrontaciones”, en: Reveles Vázquez Francisco (coordinador.), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*, México, Gernika, 2004, pp. 11-72.

Sundquist, James, “El Presidente de los Estados Unidos y el Sistema de Partidos” en Alicia Hernández Chávez, (coordinador), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE, 1994, pp. 158-177.

Weldon Jeffrey, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en: Mainwaring Scout, Sobert Shugart, Matthew, (coordinadores) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós, pp. 175-212.

----- “Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937”, Casar Amparo María, y Marván Ignacio, (coordinadores), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 265-292.

----- “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el “Maximato”: Las reformas no-reeleccionistas de 1933, en: Dworak F Fernando, (coordinador) *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE-Cámara de Diputados, 2003, pp. 33-53.

HEMEROGRAFIA

Eisemann, Charles *El Espíritu de las Leyes y la Separación de los Poderes*. En el Anuario Jurídico, núm. 2 1975, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1977.

Béjar Algazi, Luisa, “La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México” en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LXIII, Núm., 3, julio-septiembre, México, IIS-UNAM, pp. 99-133.

----- “Representación y disciplina en los grupos parlamentarios: el caso mexicano”, en: *Estudios Políticos*, México, FCPyS-UNAM, Septiembre-Diciembre del 2004, núm. 3, Octava Época, pp. 153-194.

Casar Amparo, María, *La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y Cohesión partidaria, Documento de Trabajo*, México, CIDE, 2000.

Casar Amparo, María, *Las Elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura, Documento de Trabajo*, México, CIDE, 2000.

Goospeed Sthephen, “El papel del jefe del Ejecutivo en México,” en: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, PAIM, Vol., VII, Núm. 1, enero-marzo de 1955.

Krauze Enrique, “Para Salir de Babel”, en *Letras Libres*, mayo, 2004.

Manin, Bernard, “Frontières, Freins et Contrepoids. La Séparation Des Pouvoirs Dans le Débat Constitutionnel Américain de 1787”, en: *Revue Francaise de Science Politique*, Volume 44, Numéro 2, abril, 1994,

Nacif, Benito, “La nueva relación entre el Presidente y el Congreso en México”, en *Política y Gobierno*, México, CIDE, Vol. XI, Núm. 1. Primer Semestre de 2004. pp. 9-42.

Pantoja Morán, David “El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas”, en: *Foro Internacional*, México, Colegio de México, Vol. XXXVIII, abril-septiembre 1998, Núm. 2-3.

Pantoja Morán, David, “Fuentes doctrinales para una discusión sobre el diseño de las Instituciones Políticas del Sistema Presidencial Mexicano”, en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM –FCPyS, Año XLVII, Núm. 193 enero marzo de 2005, pp. 142- 164.

Revista, *En Pleno*, Año 4, Número 72, 6 de junio de 2006.

CIBEROGRAFÍA

- <http://www.diputados.gob.mx/>
- <http://www.senado.gob.mx/>
- <http://www.gobernación.gob.mx/>

PERIÓDICOS.

- *La Jornada* de diciembre del 2000 a septiembre del 2002
- *El Universal* de enero del 2001 a septiembre del 2002