

LA RELACIÓN ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Gonzalo M. ARMIENTA CALDERÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *División de poderes. Marco teórico*. III. *El sistema presidencial de gobierno*. IV. *Marco constitucional de la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo*. V. *Por una nueva relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado mexicano*.

I. INTRODUCCIÓN

Abordar las relaciones existentes entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el esquema constitucional mexicano, supone, de inicio, un recuento breve de los diversos textos constitucionales que han ordenado la vida institucional del Estado mexicano. Para delimitar apropiadamente el tema, en obsequio del orden metodológico, haremos un repaso, así sea apresuradamente, de la historia constitucional de este país, aun cuando ésta, como afirma Peter Häberle desde su concepto cultural de derecho constitucional, no se agota en la historia de los textos constitucionales, pero los textos, afirma, concurren en gran medida a darle cuño. Ello es razón para una revisión de la regulación constitucional de las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, a partir del Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824,¹ hasta el vigente texto de la Constitución Política de 1917.

¹ Partimos de 1824 porque esa es la fecha en la cual el Estado mexicano se integró constitucionalmente, en tanto que Estado soberano, como una República representativa popular federal. Es decir, es ahí cuando se delinean finalmente los grandes principios constitucionales que identificarían a la República, en los artículos 5o. del Acta y 4o. de la Constitución federal de 1824. Por esta razón no consideramos otros actos y documentos anteriores de gran valía histórica. A este respecto Rabasa señala: “Haciendo un breve

El tema de las relaciones entre estos dos órganos primarios del Estado se desarrolla desde un marco conceptual que se escinde en dos grandes pilares: la división de poderes y el sistema, o mejor, en el sistema de gobierno presidencial consagrado por la Constitución.² En ellas vale hacer una prevención: obviamos al Poder Judicial³ por resultar irrelevante para los fines de este trabajo. No sólo se trata de examinar las relaciones formales existentes entre el Congreso de la Unión y la institución presidencial, a la luz de la norma fundamental sino, sobre todo, de tener en cuenta otros elementos que inciden de manera muy importante en la actuación de los titulares de los órganos ya mencionados e, inclusive, en el propio diseño institucional del Estado. El ejemplo más ilustrativo lo constituyen los partidos políticos,⁴ y el sistema de partidos, desde luego, pero no son sólo ellos los agentes a los que nos referimos.

recorrido de los principales actos y documentos que precedieron al Acta Constitutiva, encontramos los siguientes: el Acta de Independencia del Congreso de Anáhuac, los principales manifiestos de éste y los de Morelos (Los sentimientos de la Nación) o de Rayón (Los elementos Constitucionales de don Ignacio López Rayón), no hablan de la formación de una República. La Constitución de Apatzingan no menciona el término, en tanto que el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, precisamente optan por el gobierno contrario, es decir, el de una monarquía moderada. La segunda Acta de Independencia, la otorgada por la Soberana Junta Provisional Gubernativa, del Imperio Mexicano del 28 de septiembre de 1821, declara que la nación se organizará *con arreglo a las bases que en el Plan de Iguala y Tratados de Córdoba estableció sabiamente el primer jefe del Ejército Imperial de las tres garantías*, esto es, que habría de constituirse en una monarquía constitucional moderada. Ya dentro de las sesiones de la Junta... don Francisco Manuel Sánchez de Tagle expone "...la necesidad de 'contener los abusos que se notaban ya atacando las bases de la Unión, ya proponiendo ideas de republicanism y otras', con lo que demuestra que lo de 'República' era motivo de execración política por el principal órgano político del momento". Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, UNAM, México, 1986, pp. 124 y 125. El texto que aparece entre paréntesis, en esta misma nota, es nuestro; las cursivas son cita que Emilio O. Rabasa hace de Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Compilación de derecho público mexicano*, México, 1987, t. I, p. 260. Otra, breve y sustantiva, exposición respecto de la historia constitucional puede verse en Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, 2000, pp. 105.

2 Toda referencia, en adelante a la Constitución, entiéndase hecha a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor.

3 Empleamos aquí el uso de la voz "Poder Judicial" para aludir al conjunto de órganos dotados constitucionalmente de potestad jurisdiccional, en tanto que función fundamental del Estado. Sin embargo, esta alusión es imprecisa porque, como se verá más adelante, el poder del Estado es uno, único e indivisible. Véase *infra* p. 6.

4 La gran relevancia de los partidos políticos se explica a partir de su constitucional-

Por último, abordaremos en grandes trazos, es decir, de manera muy esquemática, las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, y nos pronunciamos por la revisión integral de las relaciones que se sustentan, en principio, en la norma fundamental y se alimentan cotidianamente en la realidad sociopolítica del país. Ello, con la finalidad de alcanzar un verdadero equilibrio entre los órganos del Estado, en un diseño institucional en el cual impere la vigencia plena de los frenos y contrapesos entre los poderes.

II. DIVISIÓN DE PODERES. MARCO TEÓRICO

Nada hay máspreciado en los contemporáneos regímenes democráticos y de derecho que garantizar la observancia y, en su caso, la defensa de los derechos fundamentales del hombre. Entre aquellos se encuentra el derecho específico de la libertad individual cuya aseguración, en el naciente Estado moderno, se basó en un sistema mecanicista de distribución del poder entre órganos diferenciados entre sí, con la finalidad de que en su actuación se limitaran y controlaran recíprocamente, a fin de evitar su concentración y abuso. De esta manera, sólo el poder podría detener al poder: “para que no se abuse del poder decía Montesquieu es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas”.⁵ Tal es, esencialmente, el esquema primigenio del principio político de la división de poderes, hoy “modelo racional de validez universal”,⁶ debido al genio del barón de La Brede y de Montesquieu.⁷

zación gracias a la *reforma política* de 1977, que los coloca en la hora actual como monopolizadores de la actividad política y de única vía de acceso al poder público. Quizá sea pertinente replantear el sistema de partidos existente en México, así como algunos aspectos del sistema electoral, a fin de fortalecer la representación política y la democracia. Además, es preocupante la crisis de credibilidad que enfrentan los institutos políticos en nuestro país, puesto que se refleja en la legitimidad y estabilidad institucional del Estado. Ello, no obstante, es materia de otras reflexiones que exceden por mucho el alcance de este trabajo.

⁵ Montesquieu, “El espíritu de las leyes”, *Obras*, Buenos Aires, Librería El Ateneo, 1951, p. 201.

⁶ García-Pelayo, Manuel, “División de poderes”, *Obras completas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, t. III, p. 2937.

⁷ Se debe a Carlos de Secondat barón de la Brede y de Montesquieu el mérito de exponer sistemática y racionalmente la teoría de la división de poderes, a partir de la con-

Desde su exposición, en 1748, con la publicación de la obra clásica *El espíritu de las leyes*, la teoría de la separación de poderes se integró como fundamento político garante de la libertad individual. La Declaración de los Derechos de Virginia del 12 de junio de 1776, imbuida de la ideología liberal, estableció en el artículo V: “Que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial deben ser separados y distintos...”.⁸ Sin embargo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, convierte esta teoría en un auténtico principio político y en paradigma de organización racional del poder en el Estado constitucional, al establecer en el artículo 16: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”.⁹ La trascendencia para la humanidad, de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, fruto de la Revolución francesa, hizo de la tesis de Montesquieu un elemento esencial constitutivo del moderno Estado de derecho, de clara definición liberal de aquella época. Por si fuera poco, hoy día todo Estado que se precie ser de derecho debe, como se estableció en la Declaración francesa, garantizar en su arreglo institucional la correcta distribución del poder en órganos distintos, es decir, en asegurar la división de poderes. El destacado tratadista Elías Díaz, en este sentido, sostiene:

Las características generales que corresponden, como exigencias más básicas e indispensables, a todo auténtico Estado de derecho pueden concretarse fundamentalmente en las siguientes notas:

- a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.
- b) División de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

sideración sociológica e institucional del funcionamiento del gobierno inglés de la época. Hacemos este señalamiento porque Montesquieu se inspiró además, sin duda, en la obra de John Locke. Aún más, existe un antecedente remoto de este principio en las ideas de Aristóteles. Elisur Arteaga Nava, por su parte, afirma que la idea de la separación de poderes se debe a Maquiavelo, antes que a Montesquieu; sin embargo, las citas de *El príncipe* en que se apoya el maestro Arteaga dejan serias dudas respecto de su aseveración; en todo caso, remitimos a su excelente obra. Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1999, p. 31.

⁸ Jellinek, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, traducido por Adolfo Posada, México, UNAM, p. 169.

⁹ *Ibidem*, p. 169.

- c) Legalidad de la administración: actuación según ley y suficiente control judicial.
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.¹⁰

Queda de manifiesto que la teleología de la división de poderes es la garantía de protección a la libertad individual. Distinguidos autores contemporáneos coinciden en ello. Así, Karl Loewenstein y más recientemente, Peter Häberle, quien sostiene: “en el Estado constitucional, el principio organizativo fundamental es la división de poderes, el cual se deriva directamente ...de la garantía de la dignidad humana”.¹¹ Prevalece, como puede constatar, la preocupación montesquiana: proteger la libertad del hombre. Sin embargo, los epígonos de Montesquieu —según la perspectiva desde la cual se analice la trilogía del poder—, encuentran en aquélla diversas interpretaciones. Para Carl Schmitt, la división de poderes supone un principio de organización del Estado que se traduce de la siguiente manera: “el poder del Estado... se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas”.¹²

No faltan, desde luego, quienes niegan la teoría de la división de poderes. Georg Jellinek, en su clásica obra *Teoría del Estado*, sostiene:

Para el conocimiento de la naturaleza de la unidad del Estado no existe esta cuestión, que es tan importante cuando se trata de la historia y la política. Cada órgano de aquél representa, dentro de sus límites, el poder del Estado. Es posible, pues, hablar de una división de competencias, pero no de una división de poderes. En la variedad de sus órganos no existe, por tanto, sino un solo poder del Estado.¹³

La razón es que Jellinek coloca en la base de su teoría a la soberanía y deriva de ésta al poder del Estado. Por esa razón, al emanar el poder

¹⁰ Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1998, p. 44. Las cursivas son nuestras.

¹¹ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, traducido por Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2001, p. 193. Incluso, Häberle sostiene: “El fundamento del Estado constitucional es doble: la soberanía del pueblo y la dignidad humana”, p. 172.

¹² Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, traducción de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1996, p. 138.

¹³ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 454.

de la soberanía le hace participar de las cualidades de aquélla, entre otras la de la indivisibilidad. Por otra parte, participamos de la idea de que el poder es indiviso y, en correcta interpretación al artículo 49 constitucional, lo que debe dividirse es su ejercicio en función no sólo del control para impedir los excesos y garantizar el respeto a la libertad, sino también en razones de naturaleza técnica y de especialización del trabajo. En realidad, el verdadero sentido de la teoría de la división de poderes en el Estado contemporáneo, más allá de la distribución del poder en diversos órganos estatales o en la separación de funciones

...desde el punto de vista jurídico-constitucional no son los poderes políticos reales, sino las competencias formalmente configuradas... lo que caracteriza a la división de poderes no es que a cada poder u órgano constitucional le corresponda una función, sino que a cada uno de ellos le corresponde un complejo de competencias para cumplir o participar en el cumplimiento de determinadas funciones.¹⁴

Por eso, como acertadamente sostiene Kägi:

La idea de la división de poderes en tanto que idea ordenadora de la comunidad libre de hombres libres es más amplia (que la formulada por Montesquieu). La trinidad clásica es ciertamente una importante forma de la división de poderes, pero no es la única ni, en modo alguno, la más importante de todos los tiempos. Cada tiempo tiene que buscar, de acuerdo con sus realidades, la forma de orden que garantice óptimamente la administración responsable del poder. Para ello es necesario liberarse de la trinidad dogmática y abrir la vía para una nueva posibilidad global de la pluralidad de posibilidades de dividir el orden político.¹⁵

En esta línea de pensamiento se inscribe nuestra posición respecto de la crisis de la trinidad del poder. Ésta obedece a la diversidad creciente de las relaciones societarias y al perfeccionamiento constante de los sistemas constitucionales. Por una parte, ha emergido a la superficie constitucional un conjunto de órganos que participan de la potestad constitucional y, en consecuencia, del poder del Estado, los cuales no se alinean

¹⁴ García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, pp. 2940 y 2942.

¹⁵ W. Kägi, *Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung*, en *Festschrift für Hans Huber*, Berna, 1961. Citado por García-Pelayo, Manuel, “La división de poderes y la Constitución venezolana”, *Obras completas*, pp. 2939 y 2940.

dentro de la estructura organizativa de la serie de entes integrantes de la trilogía primaria del poder: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se trata de los órganos constitucionales autónomos,¹⁶ los cuales se definen como “...aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”.¹⁷ Realizan funciones diversas, sean semijurisdiccionales como, en el caso del Estado mexicano, la CNDH (artículo 102, apartado B); eminentemente jurisdiccionales, como los tribunales agrarios (artículo 27, fracción XIX, párrafo 2); o bien, desempeñan funciones administrativas, como el IFE (artículo 41, fracción III) o el Banco de México (artículo 28, párrafo 6), todos de la Constitución. Si se observa, ha quedado superada la teoría clásica de la división de poderes en cuanto a su rigidez, pero no en cuanto principio de racionalización del poder y de organización institucional del Estado.

Por otra parte, debe destacarse que el fundamento ideológico inspirador del pensamiento montesquiano, actualmente parece desplazarse hacia un plano mediato, producto en gran medida de la consolidación institucional del Estado y la cada vez más clara delimitación competencial de sus órganos, como lo señala García-Pelayo. Además, dada la evolución y perfeccionamiento de los sistemas constitucionales contemporáneos según lo dijimos, la libertad individual forma parte de un conjunto de derechos fundamentales¹⁸ para cuya protección y defensa se han es-

¹⁶ También se les denomina órganos de relevancia constitucional o auxiliares de las funciones del Estado. Esta categoría de órganos, de rancia tradición en el constitucionalismo europeo, son tomados desde la concepción que de órganos mediatos e inmediatos del Estado hacía Jellinek. Véase Jellinek, Georg, *op. cit.*, p. 687.

¹⁷ García Roca, Javier F., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 22 y 23. También sostiene este autor que aquellos son “...órganos inmediatos y fundamentales del ordenamiento...”. Citado por Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia: propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000, p. 244.

¹⁸ Son derechos fundamentales, desde una conceptualización formal, a decir de Ferrajoli, “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar”. Empero, estos derechos, para ser fundamentales, continua Ferrajoli, deben estar “adscritos por un ordenamiento jurídico a todas las personas físicas en cuanto tales, en cuanto ciudadanos o en cuanto capaces de obrar”. Habría que decir, solamente, que el ordenamiento jurídico en cita no puede ser otro que la ley fundamental. Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2001, pp. 19 y 20.

Un estudio complejo de los derechos fundamentales puede verse en Alexy, Robert, *Teoría*

tablecido, paulatinamente, una serie de garantías constitucionales,¹⁹ entre las cuales el juicio de amparo, aportación mexicana al derecho constitucional, ocupa un lugar preeminente. Así, el substratum ideológico primario de la división de poderes, garantiza la libertad del individuo, parece dejarle el lugar preferencial a las complejas y diversas relaciones que priman entre los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado,²⁰ las cuales deben ser analizadas desde el tamiz del Estado constitucional con gobierno presidencial.

III. EL SISTEMA PRESIDENCIAL DE GOBIERNO

Dos son los sistemas básicos de organización del poder político del Estado; el presidencial y el parlamentario. Existen, además, una serie

de los derechos fundamentales, traducción Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pp. 607. De especial relevancia para un acercamiento al tema lo constituye la obra de Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales: teoría general*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1999, pp. 720.

¹⁹ Se definen como garantías constitucionales “los medios jurídicos, de naturaleza eminentemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder”, Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Corte de Constitucionalidad-República de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala-Corte de Constitucionalidad-República de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm 12, p. 18. Entre las garantías constitucionales se encuentran: el juicio político, artículo 110 todas las referencias entiéndanse hechas a la Constitución, las controversias constitucionales, artículo 105, fracción I; la acción de inconstitucionalidad, artículo 105, fracción II; el juicio de amparo, artículos 103 y 107; el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, artículo 97, párrafos 2 y 3, y los organismos protectores de los derechos humanos, artículo 102, apartado B. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio... cit.*, pp. 48 y 49. Habría que agregar a estas garantías constitucionales: a) el juicio de revisión constitucional electoral, y b) el juicio de protección de los derechos político-electorales, artículo 99, fracciones IV y V, respectivamente. Para estos últimos, cfr. Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw Hill, 1997, pp. 586.

²⁰ Aquí vale señalar que el tratamiento académico que se dé a las relaciones existentes entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, no debe agotarse en las que expresamente señala la Constitución; sino, sobre todo, deben atenderse aquéllas que derivan de la práctica política cotidiana, la cual excede con frecuencia el diseño institucional del Estado.

de híbridos, los cuales se califican según se asemejen a uno u otro de aquéllos, tal es el caso del semipresidencialismo y el semiparlamentarismo. Ahora bien, el diseño institucional y su funcionamiento responden a la distribución del poder entre los órganos estatales. Por eso en el sistema presidencial se acentúa el postulado de la división de poderes. Ello se explica por un principio fundamental: la representación política. Así, mientras los sujetos en quienes se confía la titularidad de los órganos Legislativo y Ejecutivo emanan de sendas elecciones, la legitimidad democrática de que están investidos les hace independientes, lo cual trae consigo una serie de implicaciones incluidas en el sistema. Para Arend Lijpart tres son las diferencias esenciales entre los gobiernos presidenciales y parlamentarios, a saber: la primera es que en los sistemas parlamentarios el jefe de Gobierno y su gabinete son responsables ante el Legislativo, lo cual les hace depender de su confianza pues perdida ésta tendrían que ser depuestos; la remoción se basa en un voto de censura del Parlamento; en cambio, en el sistema presidencial el jefe de Gobierno, que es al mismo tiempo el jefe de Estado, es elegido para un periodo de tiempo constitucionalmente establecido y no puede obligársele a dimitir el cargo. La segunda diferencia es que los presidentes se eligen popularmente, bien directamente o mediante un colegio electoral presidencial de elección popular, y los primeros ministros son elegidos por los legislativos. La tercera diferencia radica en que los sistemas parlamentarios poseen ejecutivos colectivos o colegiados, en tanto que los sistemas presidenciales poseen ejecutivos unipersonales.²¹

El sistema presidencial de gobierno se distingue, entonces, por contar con un Ejecutivo unipersonal dotado de amplias facultades y legitimado políticamente en cuanto electo por vía del sufragio y para un periodo determinado. El Poder Legislativo depositado en una Cámara o bien en dos, emana al mismo tiempo de una elección democrática, y cuenta con una serie de facultades constitucionales que le permiten participar en la conducción política estatal, lo mismo por la vía materialmente legislativa que por la de ejercicio del control y fiscalización de los actos del Poder Ejecutivo. En el trayecto histórico del Estado mexicano los poderes Legislativo y Ejecutivo han sido diseñados de distintas maneras, como veremos brevemente.

²¹ Cfr. Lijpart Arend, *Modelos de democracia, formas de gobierno y resultado en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2000, pp. 118 y 119.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA RELACIÓN ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

En el decurso histórico constitucional de México, desde el Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824 y hasta nuestros días, con la vigente Constitución Política del 5 de febrero de 1917, ha estado presente el principio político y constitucional de la división de poderes,²² como elemento de racionalización del poder y de organización del Estado.

Así, en el Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824 documento fundamental para la vida institucional del Estado mexicano, se establecen los principios constitucionales que habrían de sustentarnos como país independiente y soberano. Ahí se vuelcan caros preceptos como el de República representativa popular federal²³ y se instituye como sistema de gobierno el régimen presidencial,²⁴ a semejanza del modelo estadounidense inaugurado apenas unas décadas atrás. Ahí, también, se hace radicar la soberanía en la nación²⁵ y se establece el principio de la división de poderes, conforme con el pensamiento montesquiano, en el artículo 9o. a saber: “El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo”.²⁶

22 Dijimos anteriormente que la significación actual del principio de la *división de poderes* se traduce en un complejo de competencias distribuidas entre los órganos del Estado para la realización de sus fines; en ellas, no obstante la delimitación competencial, se entrecruzan frecuentemente los propios órganos, pues el Estado no funcionaría si aquellos actuasen de manera aislada. No obstante esta acotación, seguiremos empleando la expresión *división de poderes, poderes o poder*, el primero es el enunciado que la Constitución establece en el título tercero, capítulo I, en cuanto los segundos son los términos empleados reiteradamente por la Constitución.

23 El artículo 5o. del Acta Constitutiva de la Federación, establece: “La nación adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal”, Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1964*, 2a. ed., México, Porrúa, 1964, p. 154.

24 A pesar de que en el Acta se establece la posibilidad de tener un Ejecutivo colegiado, finalmente en la Constitución federal de ese mismo año se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, y se instituye la figura de la vicepresidencia. Artículos 15, del Acta y 74, de la Constitución de 1824.

25 Artículo 3o. del Acta.

26 *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 155.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, hace suyos los grandes principios constitucionales que dieron origen y sustento a la República mexicana, establecidos en el Acta Constitutiva algunos meses antes. La adopción del Estado federal y del gobierno republicano son, sin duda, su mayor legado. El principio de la división de poderes se estableció en el artículo 60.²⁷ Además, se instituyó el régimen presidencial de gobierno. Las relaciones formales que llevarían los poderes son las más equilibradas de las hasta ahora establecidas. Para efectos de control intraorgánico se adoptó el sistema bicameral, con la existencia de una Cámara de Diputados, representante de la nación, y un Senado que sería, a su vez, la Cámara de representación territorial, en cuya integración concurrirían las entidades federativas de manera paritaria, como debe acontecer en todo Estado federal. Se instituyó la unipersonalidad del Poder Ejecutivo, y la figura de la vicepresidencia pues ésta funcionaría sólo en caso de “imposibilidad física o moral del presidente”.²⁸

La Constitución de 1824, en vigor hasta 1835, reconoció cierto equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, lo cual se deduce de la colaboración de éstos órganos del Estado en las materias principales, como las actividades legislativa, hacendaria, de comercio exterior, de política exterior entonces facultad del Congreso General de Guerra, de creación o supresión de empleos públicos, así como la facultad del Congreso para conceder indultos y amnistías, entre otras. Incluso, la Cámara de Diputados elegía al presidente de la República en elección indirecta, previa participación de las legislaturas locales y del Consejo de Gobierno, integrado éste por la mitad de los individuos del Senado, al que se remitían las propuestas.²⁹ A pesar del procedimiento de elección, el presidente no era responsable políticamente ante el Congreso, ni necesitaba al menos formalmente su confianza para gobernar como ocurre en los regímenes parlamentarios; no obstante podría ser sujeto de un procedimiento de declaración de procedencia por la comisión de ciertos delitos.³⁰

²⁷ El artículo 60. de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824, a la letra dice: “Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 168.

²⁸ Artículo 75 de la Constitución de 1824.

²⁹ Artículos 79-84 de la Constitución de 1824.

³⁰ Artículos 38 y 107 de la Constitución de 1824.

Es innegable la trascendencia de la Constitución de 1824, sin embargo, se incurrió en un error en la hoy llamada ingeniería constitucional, pues en el afán de reproducir las instituciones estadounidenses, se estableció la vicepresidencia al lado del presidente de la República. En un país tan convulsionado políticamente como el nuestro en aquellos tiempos, era inminente que la inestabilidad del régimen tuviera sus orígenes, y por mucho, en un inadecuado diseño institucional. Así lo reconoció Mariano Otero en su brillante voto particular, respecto del Acta de Reformas de 1847, el cual por su importancia reproducimos, a sabiendas del abuso de la cita:

En ninguna parte la Constitución de 1824 se presenta tan defectuosa como en la que estableció el cargo de Vicepresidente de la República. Se ha dicho ya muchas veces, y sin contestación, que el colocar enfrente del Magistrado Supremo otro permanente y que tenga derecho de sucederle en cualquier caso, era una institución solo adoptable para un pueblo como el de los Estados-Unidos, donde el respeto á las decisiones de la ley es la primera y más fuerte de todas las costumbres, donde la marcha del orden constitucional de mas de sesenta años, no ha sido turbada por una sola revolución; pero del todo inadecuada para un país en que las cuestiones políticas se han decidido siempre por las revoluciones y no por los medios pacíficos del sistema representativo, *en que la posesión del mando supremo ha sido el primer móvil de todas las contiendas*, la realidad de todos los cambios. Y cuando se observa que el método electoral se arregló en la Constitución de 1824, de manera que los sufragios no se dieran separadamente para el Presidente y Vice, sino que se acordó conferir este último cargo al que tuviera menos votos, declarando así que el Vicepresidente de la República sería el rival vencido del Presidente, es preciso asombrarse de que se hubiera admitido una combinación tan funesta. Así ella ha influido no poco en nuestras disensiones y guerras civiles y ha generalizado la opinión de suprimir ese cargo.³¹

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 adoptaron la forma de Estado central, republicano representativo popular;³² sin embargo, continuó la división de poderes y el sistema bicameral del Poder Legislativo.³³ Las Leyes Cons-

³¹ Voto particular de Mariano Otero, véase Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 458. Las cursivas son nuestras.

³² La Tercera Base estableció: “El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular”.

³³ La Cuarta Base Orgánica preconiza el principio de la división de poderes y sienta

tucionales de 1836, imbuidas de un espíritu conservador, introdujeron importantes reformas en la organización del Estado mexicano. En principio, con fundamento en las Bases Orgánicas de 1835, estructuraron la República al modo de los países centralistas. La Ley Segunda, acaso la de mayor trascendencia, creó un órgano constitucional el Supremo Poder Conservador³⁴ el cual se colocó, teóricamente, por encima de los poderes constituidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y cuya finalidad era mantener el equilibrio entre los poderes y velar por la constitucionalidad de las leyes, así como por la de los actos de aquellos.³⁵ Incluso, para efectos de la sanción como etapa del proceso legislativo, tratándose de reformas a la Constitución a diferencia de lo que ocurriría si fuera el caso de una ley ordinaria, donde compete sancionar al presidente aquélla correspon-

el fundamento de lo que después, con las Siete Leyes Constitucionales sería el Supremo Poder Conservador. Las Bases Quinta, Sexta y Séptima establecen los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial respectivamente, y la base Octava al dividir el territorio nacional en departamentos adopta el régimen central de Estado.

³⁴ Este órgano constitucional del Estado recibió fuertes críticas, apenas instaurado. De ello da cuenta en un breve artículo Moreno, Daniel, “El Supremo Poder Conservador”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núms. 69 y 70, enero-junio de 1968, t. XVIII, pp. 255-259.

³⁵ El artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional estableció la competencia del Supremo Poder Conservador, a saber: 12: Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes:

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo Poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen 18 por lo menos.

II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.

IV. Declarar, por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga.

V. Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca a alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público.

VI. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del Congreso General, o resolver se llame a ellas a los suplentes... y lo excite para ello el supremo Poder Ejecutivo. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 210 y 211.

dió al Supremo Poder Conservador, lo cual lo convierte en un auténtico órgano de control constitucional.

La Tercera Ley Constitucional organiza al Poder Legislativo; instituye un sistema bicameral, con un senado sectorial, en cuya elección participan la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia; no obstante la remisión de las propuestas a los departamentos y su reenvío al Supremo Poder Conservador para la calificación de la elección de senadores. Establece, además, la facultad de veto presidencial así como el ejercicio del poder de la bolsa del Legislativo, el cual se traduce en “decretar los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse”,³⁶ examinar y evaluar cada año la cuenta pública,³⁷ autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación;³⁸ así como participar en materia de política exterior, tratándose de la aprobación de tratados internacionales y de “concordatos con la silla apostólica”.³⁹ En materia de responsabilidad penal del presidente, se instituyó la declaración de procedencia por la comisión de delitos oficiales.⁴⁰

La Ley Cuarta se ocupó de la institución presidencial. El ejercicio del Poder Ejecutivo se depositó en un supremo magistrado al que se denominó presidente de la República y se fijó la posibilidad de la reelección presidencial. Ahí mismo se creó el Consejo de Gobierno y cuatro ministerios. En la Ley Sexta se radicó el régimen centralista del Estado mexicano, al dividir el territorio del país en departamentos, con fundamento en la octava Base Orgánica de 1835.

Por otra parte, en lo que respecta a la Constitución Política de la República mexicana de 1857, señalaremos, en principio, la restauración de la República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos.⁴¹ El artículo 50 preconiza el principio de la

³⁶ Artículo 44, fracción III. Se trata, por lo que atañe a los gastos, de la ahora facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previsto en el artículo 74, fracción IV.

³⁷ Artículo 44, fracción IV, de la Tercera Ley Constitucional.

³⁸ Artículo 44, fracción VI, de la Tercera Ley Constitucional.

³⁹ Artículo 44, fracción VIII, de la Tercera Ley Constitucional. En la actualidad la evaluación de la política exterior y la aprobación de los instrumentos internacionales son facultad exclusiva del Senado de la República conforme con lo establecido en el artículo 76, fracción I, de la Constitución.

⁴⁰ Artículo 48 de la Tercera Ley Constitucional.

⁴¹ Reproducimos el concepto de soberanía para las entidades federativas por su inclusión

división de poderes. Existe en el arreglo institucional de esta Constitución una cierta hegemonía del Poder Legislativo, producto, en parte, de la ausencia de controles entre las cámaras, pues se eliminó el Senado de la República por considerarlo un cuerpo aristocrático; quedó, el ejercicio del Poder Legislativo depositado en una asamblea denominada Congreso de la Unión. Se estableció la concurrencia del Legislativo en las decisiones más trascendentes del jefe de Estado. La Constitución de 1857, como se sabe, tuvo escasa vigencia pues sólo rigió 10 años, de 1867-1876, debido a lo convulso del sistema político y social de la segunda mitad del siglo XIX, que obligó, por citar un ejemplo, al presidente Benito Juárez a solicitar frecuentemente, al Congreso de la Unión, la autorización para el ejercicio de facultades extraordinarias.⁴² En 1867, respecto de las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, a fin de contrarrestar la hegemonía del Poder Legislativo, el presidente Juárez propuso una serie de modificaciones constitucionales entre las cuales destacan, implantar el bicameralismo, con la correspondiente institución del Senado, “el veto para el presidente de la República, el informe escrito en vez de verbal; restricciones a la Comisión Permanente;

en el texto constitucional. Por nuestra parte, debemos señalar que la soberanía en cuanto cualidad del Estado no corresponde a las entidades federativas. Éstas no pueden ser soberanas puesto que la soberanía sólo es inmanente a los Estados, sujetos de derecho internacional público.

⁴² Inestable e incierta era la vida política, institucional y social de México con la Constitución de 1857. Esta norma fundamental es, acaso, la que más ataques ha recibido de diversos grupos de poder. Acotamos al principio de este trabajo que la funcionalidad de un sistema político-constitucional no se agota con el mero estudio teórico formal, sino que, por el contrario, deben considerarse los elementos vivos que inciden en las relaciones de poder pues son ellos finalmente los que configuran al propio Estado. Así, se impone señalar, en descargo de las imputaciones que se hicieron a la Constitución de 1857, de su insuficiencia para la marcha institucional de la República, que su vigencia, además de reducida, estuvo precedida de sucesos que alteraron gravemente la institucionalidad estatal; tales son los casos de la Guerra de Reforma o de los tres años, de 1858-1860; la intervención extranjera que involucró originalmente a España e Inglaterra, y que concretó solamente Francia, en 1862; y el establecimiento del imperio de Maximiliano de Habsburgo, de 1863 y hasta 1867, en que finalmente se restaura la República. Vale precisar que durante este tiempo, el presidente Juárez mantuvo su presidencia itinerante, con la prórroga que se hizo el propio Juárez en 1865. Daniel Cosío Villegas, partiendo del examen de las ideas de dos grandes intelectuales, Emilio Rabasa y Justo Sierra expone una sólida defensa de la Constitución de 1857. *Cfr.* Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957, p. 199.

cambios respecto de la sustitución presidencial, en caso de falta”.⁴³ De las materias comprendidas en la propuesta, las más importantes fueron la reinstalación del Senado y el establecimiento del veto presidencial, en 1874. Esta enmienda, sostiene Orozco Henríquez, consolida definitivamente el sistema presidencial al reforzarse la posición del Ejecutivo federal pues, por un lado, la reinstalación del Senado de la República permitió que la hegemonía legislativa se debilitara a través de controles intraorgánicos; es decir, el ejercicio del Poder Legislativo encontraría contrapesos en su seno mismo; y de otra, el veto en favor del presidente supone la intervención legislativa y de dirección política del Estado, haciendo observaciones a los proyectos legislativos emanados del Congreso.⁴⁴ Éste arreglo institucional tuvo escasa vigencia ya que en 1876, el Plan de la Noria y la Revolución de Tuxtepec, llevaron al general Porfirio Díaz a la presidencia de la República, en la que se perpetuó por más de treinta años.

La Constitución Política del 5 de febrero de 1917, retomó los grandes principios constitucionales de 1857: República federal, democrática, representativa, integrada por estados libres y autónomos.⁴⁵ Hizo del pueblo el sujeto de la soberanía y atribuyó su ejercicio a los titulares de los órganos primarios del Estado. El ejercicio del poder político, siguiendo el pensamiento montesquiano, se dividió en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49 constitucional). El sistema de gobierno presidencial adoptado originalmente en la Constitución de 1917 ha sufrido diversas alteraciones, tanto por la vía de las reiteradas reformas constitucionales, concretamente de aquéllas que han acrecentado paulatinamente las facultades del presidente de la República en detrimento de las del Congreso de la Unión, como por vía política, es decir, merced a las condiciones sociopolíticas del sistema prevaleciente en el país durante gran parte del siglo anterior. Entre ellas destaca el endeble sistema de partidos y un

⁴³ Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 3a. ed., México, Editorial Pax-México, 1976, p. 218.

⁴⁴ Cfr. Orozco Henríquez, Jesús, J., “Comentario al artículo 49 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1996, t. VI, p. 937.

⁴⁵ Aunque la Constitución establece que las entidades federativas son soberanas, ya dijimos que esta cualidad sólo le corresponde al Estado mexicano en cuanto tal, y no a las partes que lo integran. Éstas, por otro lado, en el esquema de Estado federal gozan de un régimen de autonomía en todo lo concerniente a su vida interna con estricto apego a los grandes trazos constitucionales federales.

marco legal electoral, el cual, hasta hace muy poco, permite elecciones competitivas en el país. Por otra parte, se ratificó el sistema bicameral del Congreso, al depositarse el ejercicio del Poder Legislativo en una Cámara de Diputados, y una Cámara de Senadores integrada originalmente por 64 representantes, electos dos por cada entidad federativa. Sendas reformas electorales al artículo 56, en 1993 y 1996, duplicaron el número de miembros de la Cámara alta, con diferencias entre ellas en cuanto a las fórmulas electorales, de asignación de senadores.⁴⁶

Ahora bien, el sistema presidencial instituido en la Constitución de 1917 sufrió diversas modificaciones durante casi todo el siglo anterior, y derivó en lo que Jorge Carpizo definió magistralmente como el presidencialismo mexicano, lo cual supone una perversión o degeneración del sistema. Alonso Lujambio, por su parte, señala que el hiperpresidencialismo mexicano nace en 1935 y 1936, cuando Lázaro Cárdenas, a la sazón presidente de la República se convierte en líder indiscutible del Partido Nacional Revolucionario y más tarde, con la mutación del

⁴⁶ La reforma de 1993 contempló elegir cuatro senadores por cada entidad federativa y cuatro por el Distrito Federal, con base en las fórmulas siguientes: tres senadores serían electos por mayoría relativa y uno se asignaría a la primera minoría. Sin embargo, esta reforma nunca operó puesto que estaba prevista para regir en la elección federal de 2000. De ahí que se estableciera en el artículo tercero transitorio del “Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución...”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 3 de noviembre de 1993, la elección únicamente de dos senadores por el principio de mayoría relativa para cada estado y dos por igual principio, para el Distrito Federal, así como un tercer senador por el principio de primera minoría, a las Legislaturas LVI y LVII; con esto, el Senado de la República quedó integrado, por única vez, por 96 miembros. Se previó, en el artículo quinto transitorio, la elección de 1997 cuyos senadores durarían hasta el 2000. La reforma política de 1996 otra vez modificó la composición y elección del Senado. Se estableció, finalmente, la elección de 128 representantes con una nueva fórmula electoral, la representación proporcional que, entre otros efectos, trastoca el esquema de representación territorial de la Cámara de Senadores en el estado federal, el cual supone, en este modelo estatal, la participación paritaria de los miembros de la Federación en la Cámara del Congreso que es la sede en que se asienta la representación de las entidades federativas: el Senado de la República. Hay que señalar que esta reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de agosto de 1996, previó en el artículo cuarto transitorio que para la elección de 1997 sólo se eligieran 32 senadores por el principio de representación proporcional mediante un listado nacional, al efecto presentado por los partidos políticos, votada en una sola circunscripción plurinominal nacional. Así, no es sino hasta en la elección federal de 2000 en que se renueva en su totalidad la Cámara de Senadores, y operan finalmente los tres principios o fórmulas de asignación electoral para esta Cámara, a saber: mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional.

propio partido, del Partido de la Revolución Mexicana, hasta 1940.⁴⁷ Visto desde enfrente, Lujambio encuentra explicable el debilitamiento del Poder Legislativo a partir de tres variables: en principio, dicho debilitamiento obedece a la presencia de un solo partido político en las arenas constitucionales Legislativa y Ejecutiva; en segundo lugar, el liderazgo del citado dicho partido reside en el presidente de la República en turno y no en las bancadas parlamentarias o en su Comité Ejecutivo Nacional, y, tercero, la reforma constitucional de 1933, al prohibir la reelección, entre otros, de los legisladores federales, impidió la profesionalización del Congreso y la instauración de una carrera parlamentaria.⁴⁸ Jorge Carpizo, en una obra ya clásica del derecho constitucional en México, encuentra una serie de elementos que ocasionaron el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo. La elección de 2001, al originar la alternancia política en la Presidencia de la República nos haría suponer, lógicamente, que el estudio de Carpizo habría concluido su vigencia, sin embargo, un buen número de factores señalados por él, subsisten aún.⁴⁹ Básicamente aquellos que implican concentración de recursos téc-

⁴⁷ *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, 1a. reimp., México, UNAM, 1996, p. 167.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ Carpizo encontró que la predominancia del presidente mexicano obedeció a:

- a) Es el jefe del partido dominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido dominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están frustrando así su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores en las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.

nicos, financieros, económicos; de auténtico poder y liderazgo político y administrativo, la jefatura del ejército, la dirección de la política interior y la exterior, con una limitada, en esta última, intervención del Senado, las amplias facultades constitucionales que se le fueron atribuyendo durante buena parte del siglo pasado y la concentración de recursos de la Federación.

El escenario político y sociológico, sustento de las relaciones institucionales de los órganos del Estado, a pesar de lo afirmado en el párrafo anterior, es otro. Hoy tenemos un Congreso dividido; sin mayorías absolutas. El PAN tiene una mayoría relativa con 209 diputados, lo cual le obliga a buscar acuerdos políticos con las demás fracciones parlamentarias. El otrora poderoso PRI apenas tiene 207 diputados, mientras que el PRD bien puede ser el fiel de la balanza, pues sus 52 legisladores inclinan la decisión en favor de uno u otro de los grupos citados.⁵⁰ El titular del Ejecutivo no es más jefe del partido político gobernante. El partido en el gobierno parece no ser un partido del gobierno. El Poder Judicial cada vez se consolida más como garante de la institucionalidad y equilibrio de las relaciones de los poderes del Estado, así como de protección de los derechos fundamentales. Los grupos de presión, a los cuales Lasalle llamara factores reales de poder, inciden de manera muy importante en el diseño institucional del Estado; de igual manera influye el sistema de partidos y el sistema electoral. Estos elementos reales y el diseño constitucional son el marco de las relaciones actuales entre los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.

V. POR UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO MEXICANO

Hemos constatado, luego de un repaso de nuestra historia constitucional, cómo el poder presidencial ha ido en aumento a costa del Poder

k) Un elemento psicológico, que en lo general se acepta: el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione". Véase Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 14a. ed., México, Siglo XXI editores, 1998, pp. 25 y 26.

⁵⁰ Al Partido Verde Ecologista de México le corresponden 16 curules, al Partido del Trabajo 8, a Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional 1, al Partido Alianza Social 2, al Partido de la Sociedad Nacionalista 3, y, por último, 2 legisladores independientes.

Legislativo. La relación dispar de esos órganos estatales se debe a razones de naturaleza política, fundamentalmente. En los últimos años se han destinado cientos de páginas a explorar el verdadero significado del equilibrio y control del poder. Control de mayor actualización dada la vigente correlación de fuerzas políticas al interior del Poder Legislativo. Hacemos énfasis en lo anterior por la razón de que los controles legislativos de naturaleza constitucional, como sostiene Carpizo, en su funcionamiento dependen fundamentalmente de las circunstancias políticas imperantes en un Estado determinado. Así, serán más eficaces, o cuando menos se aplicarán con mayor rigidez, si el Ejecutivo no cuenta con mayoría en las cámaras integrantes del Poder Legislativo. Ello porque la antigua hegemonía política partidaria tuvo un efecto de disolución práctica entre los límites competenciales de los poderes; la alternancia en la Presidencia de la República supondría la reconfiguración de las relaciones de poder, con privilegio de los contrapesos posibilitadores del equilibrio democrático. Sin embargo, se impone reconocer, como lo hace Alonso Lujambio, que la penetración de un solo partido político en las arenas constitucionales legislativa y ejecutiva⁵¹ fue construyendo paulatinamente un edificio constitucional en el que se dotó al presidente de la República de extensas facultades. Este edificio debe ser revisado y rediseñado en beneficio del Estado constitucional y su imprescindible régimen democrático.

Para ello es prioritario redimensionar al Congreso, partiendo de la consideración y aplicación plena de las funciones del Poder Legislativo, clasificadas por la doctrina parlamentaria en cinco grandes grupos: la función legislativa, la de control político del gobierno, la de impulso político, la de información y la presupuestaria.⁵² Por otra parte es preciso remarcar que en la conducción, dirección e impulso político del Estado, a cargo principalmente del Ejecutivo, se estrechen las relaciones de participación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, a fin de evitar la conversión de los ansiados contrapesos en camisa de fuerza para el presidente.

⁵¹ *Op cit.*, *supra*, nota 48.

⁵² *Cfr.* Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colex, 2001, p. 39.

Por eso, como con todo acierto reflexiona Aguilar Camín:

En la segunda mitad del siglo XX la Presidencia de la República fue el actor central de la vida política del país. La democracia a la que se asoma México a principios del siglo XXI, fue construida en gran parte acotando los poderes del presidente y del presidencialismo. A fuerza de acotar el Poder Ejecutivo, podría haberse llegado en México a la paradoja de tener un Poder Ejecutivo débil frente a un Congreso dividido, lo cual puede conducir no al buscado equilibrio de poderes sino a la parálisis gubernativa.⁵³

De ahí que subyazcan ideas de equilibrio y gobernabilidad a manera de substratum de un nuevo tiempo institucional en México. Esa preocupación, de la cual se han ocupado los publicistas en el país, ha originado la proposición de reforzar las facultades de control del Poder Legislativo. En este caso, vale señalar a manera de ejemplo: si bien el presidente y el gobierno no tienen responsabilidad política ante el Congreso, de una parte por ser electo el primero mediante el sufragio popular, y de otra por su facultad omnímoda prevista en el artículo 89, fracción II, de la Constitución, de nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, es posible hacer participar al Poder Legislativo, particularmente a la Cámara de Diputados por la naturaleza de ésta, mediante la implementación de algún mecanismo de concurrencia en la ratificación del nombramiento de algunos secretarios. O, por otra parte, como ocurre en Argentina, donde se ha atenuado el sistema presidencial mediante la introducción de la figura del jefe de Gabinete de Ministros, aun cuando su nombramiento y remoción corresponde también de manera exclusiva al presidente de la República (artículo 99, numeral 7), con responsabilidad ante el Congreso de la nación (artículo 100, párrafo 1); responsabilidad expresada en dos figuras: *a*) la interpelación a los efectos de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las cámaras y, *b*) la remoción, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras, artículo 101; todos de la Constitución de Argentina.

Por último, proponemos un listado de aquellos temas que juzgamos imprescindible revisar para equilibrar las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, a saber: en principio, ya se dijo, debe involu-

⁵³ Aguilar Camín, Héctor, *México. La ceniza y la semilla*, 2a. ed., México, Cal y Arena, 2000, p. 42.

crarse a la Cámara de Diputados mediante la ratificación de nombramientos de secretarios de Estado o bien elaborarse un arreglo institucional a semejanza de Argentina para hacer responsable al jefe del Gabinete, no al presidente de la República en funciones de jefe de Estado, ante el Poder Legislativo. En segundo lugar debe revisarse el proceso presupuestario previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución, puesto que:

La regulación en la materia no sólo es muy general y precaria, sino que, a su vez, vista desde la integridad del ordenamiento constitucional, genera obstáculos para la deliberación parlamentaria... *Por si fuera poco* hoy enfrentamos dilemas de diseño constitucional y legal vinculados a la falta de conexión entre el presupuesto y los planes de gobierno, al tiempo (muy limitado) con que cuenta el Legislativo para analizar la propuesta del Ejecutivo, al carácter sorprendentemente unicameral del proceso, al aislamiento del sistema especializado de comisiones permanentes del proceso decisorio intracameral, a la naturaleza administrativa y no legal del presupuesto mexicano, a la oscuridad con que la norma fundamental aborda el tema del veto presidencial en la materia presupuestal y a la procedencia de que dicho veto fuese total o parcial, a la indefinición constitucional respecto de la posibilidad de introducir reformas al presupuesto ya aprobado y en vigor...⁵⁴

Así como la ampliación de los periodos ordinarios de sesiones, y la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos hasta con tres meses de anticipación a la conclusión del límite para su discusión y aprobación. Es decir, recorrerse la fecha de presentación del paquete por parte del Ejecutivo, actualmente prevista para el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando se trate del cambio presidencial. Además, debe ser revisada la disposición constitucional que ordena la intervención de la Cámara de Diputados únicamente cuando ya ha sido presentada la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, a fin de permitir a la Cámara o ambas, mediante una comisión parlamentaria intervenir en el proceso de elaboración de ambos proyectos. Así mismo, deben ser revisadas las facultades del Legislativo que integran, junto a la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto

⁵⁴ Gutiérrez, Gerónimo *et al.*, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder; el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, 1a. reimpr., México, UNAM, 2001, pp. 12 y 13. Las cursivas son nuestras.

de Egresos, el “poder de la bolsa”, a los cuales también se les denomina controles financieros⁵⁵ que involucra funciones de fiscalización de gran relevancia constitucional, tales como la revisión de la cuenta pública, la autorización al presidente de la República de contratar deuda pública, y la importante labor de fiscalización realizada por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, prevista en el artículo 78 de la Constitución Política. En materia de controles legislativos también se encuentran las comisiones parlamentarias de investigación, cuyo asidero constitucional está en el artículo 93 constitucional. Por otra parte, la obligación constitucional del informe anual que el presidente debe rendir al Poder Legislativo, la obligación de los secretarios de Estado de acudir a las cámaras del Congreso de la Unión a dar cuenta “del Estado que guarden sus respectivos ramos”, en los términos preceptuados por el artículo 93, párrafo 1, de la Constitución. Al listado anterior agregamos un punto fundamental a efecto de fortalecer al Poder Legislativo. Se trata de reinstaurar la reelección inmediata de los legisladores. La reelección, además de ser una característica de los regímenes democráticos, propiciaría la necesaria carrera parlamentaria y, con esta, la profesionalización del quehacer legislativo.

Por parte del Poder Ejecutivo, en el diseño constitucional cobran especial relevancia las facultades de iniciar leyes del presidente y de legislar materialmente por vía reglamentaria. En materia de funciones de Estado, el diseño y conducción de la política exterior es casi de carácter privativo del presidente puesto que el Senado de la República tiene una intervención menor reducida a la simple aprobación de los compromisos internacionales signados por el titular del Ejecutivo; a este respecto encontramos pertinente dar participación al Senado en la preparación de los instrumentos internacionales, lo cual enriquecería el debate porque si bien es cierto que las relaciones internacionales, en este tenor, se establecen entre Estados, y no entre los gobiernos en turno, sería sumamente enriquecedor para nuestro país la intervención del órgano senatorial, pues ello reflejaría la riqueza de la composición política, ideológica

⁵⁵ Cfr. Báez Silva, Carlos, “El (des) equilibrio del poder en México: entre la Constitución y el sistema político (El caso del presidente y el Congreso)”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, núms. 227 y 228, septiembre-diciembre de 1999, p. 33.

y cultural de nuestro pueblo, además de que involucraría al Senado en la conducción y ya no sólo aprobación de la política exterior.

A manera de un muy sintético colofón añadiremos que las relaciones institucionales desarrolladas al amparo de la Constitución, se establecen bajo un principio fundamental incardinado con las funciones interorgánicas: la dirección y el impulso político corresponden al Poder Ejecutivo, básicamente al gobierno, mientras que el control de aquél descansa en el Poder Legislativo. Ahí se asientan los equilibrios políticos y constitucionales. Es menester revisarlos con objetividad y profundidad a efecto de consolidar la institucionalidad del Estado, garantizar la gobernabilidad en un marco de respeto irrestricto de los derechos fundamentales y fortalecer la democracia.