

## DISFUNCIÓN Y DEFICIENCIAS EN LAS RELACIONES DEL EJECUTIVO CON EL LEGISLATIVO EN MÉXICO

Salvador O. NAVA GOMAR

*Tener el aparato y las formas exteriores de un gobierno libre y constitucional sin la realidad de sus principios y garantías es lo que nos ha perdido. Todavía no hemos hecho ensayo alguno, ni de Federación, ni del sistema representativo.*

José María Luis MORA (1827)

SUMARIO: I. *Una aproximación al Estado constitucional.* II. *Representación política.* III. *De la separación a la coordinación entre los órganos del Estado.* IV. *Informalidad de las relaciones institucionales en el ámbito público mexicano.* V. *El H. Congreso de la Unión.* VI. *La Oficina de la Presidencia.* VII. *Post Scriptum: algunas propuestas contra una normatividad disfuncional.*

### I. UNA APROXIMACIÓN AL ESTADO CONSTITUCIONAL

Me resulta imposible omitir la referencia de Manuel Aragón<sup>1</sup> con respecto a que el Estado constitucional “no supone otra cosa más que el intento de juridificar la democracia, siendo la Constitución la forma en que esa pretensión se verifica”, pues de esa manera, me parece, abrazamos por completo la idea más rotunda de Constitución. Si llevamos a cabo un paralelismo para ubicar en el mismo plano y como sinónimos a la Constitución con la democracia,<sup>2</sup> la función de la primera reduciría o

<sup>1</sup> “La Democracia Constitucional”, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 27.

<sup>2</sup> Sobre ello he profundizado más en “El Estado Constitucional: Sinonimia posi-

potencializaría —según quiera verse— su objetivo al imperio de la segunda, tal y como sucediera con el decimonónico imperio de la ley. Si nos referimos al *Imperio de la democracia* es para señalar que todas las acciones en el Estado deben guiarse bajo sus dinámicas, pero ello, evidentemente, no descansa en la buena y absoluta disposición de los controladores o contrapesos naturales de los distintos actores. Por el contrario, la normalidad democrática presenta constantes obstáculos y permanentes disensos, cuestiones que obligan a los actores públicos a tecnificar sus funciones, canales de comunicación y en general, a convencer al de enfrente en el complejo juego democrático.

El viejo sistema político mexicano legó una ausencia de normatividad en la estructura de la Oficina de la Presidencia; todo se arreglaba con base en una disciplina partidista mal entendida, las relaciones horizontales operaban de manera vertical, el Pacto Federal no nato jamás activó la dualidad operativa que supone su organización y la división de poderes, sobra decirlo, maniobraba desde los estadios meramente descriptivos.

La natural inexperiencia del Ejecutivo federal, sumada a la falta de oficio de la nueva oposición, se multiplican en una espiral descendiente que atrofia al Estado mexicano, lo paraliza, resalta la impericia para maniobrar de sus actores, y esto, a su vez, concluye con una ineficaz nomenclatura en el equilibrio de los distintos órganos constitucionales. Afortunadamente, el punto de inflexión que supuso el cambio de partido en el gobierno del Estado origina un replanteamiento en la actuación de las instituciones (que no es lo mismo que un replanteamiento institucional) y obliga a la definición estructural de sus principales dependencias.

En lo particular, pretendemos desentrañar el funcionamiento de las relaciones gobierno-Congreso de la Unión para sugerir en el epílogo cómo consideramos (basados en otras experiencias que han demostrado su eficacia) que debiera funcionar el cabildeo del Ejecutivo y, desechar así, los engendros legislativos ¡y constitucionales! que han venido produciéndose en los meses recientes. Ello no puede hacerse sin partir de la esencia del sistema representativo, la colaboración de los órganos constitucionales y por supuesto, una somera descripción de la estructura

vizada entre Constitución y Democracia (Triple Relación)", *Anuario Latinoamericano de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 2002.

orgánica y funcional de estos actores en perspectiva comparada desde el Estado constitucional.

## II. REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Concretamente, los representantes populares se encargan de la potestad legislativa del Estado, aprueban y ejercen su presupuesto y desarrollan las acciones de gobierno. En suma, y con palabras de Pedro de Vega García y Antonio Porras Nadales:<sup>3</sup> la configuración de la política como esfera de determinación de los intereses generales depende de un específico circuito instrumental de carácter jurídico-público, entendido como nexo de comunicación entre sociedad y Estado: el de la representación política.

Si todo el esquema representativo puede reducirse a una relación de *supra* subordinado entre mandantes y mandatarios, la eficacia se revela entonces como obligación que constriñe al representante. En el Estado democrático (Estado constitucional) el cumplimiento del principio de legalidad es insuficiente sino lleva aparejado legitimidad. Esto impone al representante el perfeccionamiento en la toma de decisiones, un mayor acercamiento con la nación y una sensibilidad<sup>4</sup> democrática. La visión representativa de los actores contemporáneos tiene que cambiar. Es un asunto de conciencia democrática. Ninguna responsabilidad es tan grave como la representativa; el resto de las funciones (administrativas, políticas y parlamentarias) están supeditadas al interés que la representación implica.

Si bien no apelamos a la utopía de la pureza ideológica, sí condenamos el olvido nacional frente al interés particular o gremial (más cobarde aún), la advenediza construcción de políticas públicas y la legislación al vapor.

No existen los suficientes candados jurídicos para garantizar la actuación democrática de los políticos. El cumplimiento de las formas jus-

<sup>3</sup> “Introducción”, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 9 y ss.

<sup>4</sup> Con relación a la sensibilidad constitucional, concretamente al “sentimiento constitucional” es insoslayable la referencia de Lucas Verdú, P., *El sentimiento constitucional (aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*, Madrid, Reus, 1985.

tífica —generalmente de manera negativa— su precaria, insuficiente y en ocasiones mezquina actuación. El ejemplo perfecto lo encontramos en el manejo clientelar de algunos partidos políticos y en el sinnúmero de reformas constitucionales sufridas por la carta mexicana.

En la mayoría de los países, en términos generales, los partidos políticos no han adecuado su actividad y su estructura al fin de aproximar a representantes y representados (reduciendo la distancia que les separa) y ni siquiera se han interesado en ello.<sup>5</sup> El caso de los partidos mexicanos es devastador. Por esta ocasión no me referiré a los vicios priístas de antaño (son de sobra conocidos y no alcanzaríamos a enumerarlos); baste sólo recordar la mutante ideología apegada a los desvaríos del presidente de la República en turno y la lejanía que ello supone del interés popular: causa de una representación viciada de origen, ya que los legisladores no hacían sino refrendar los designios consignados (incluso antes de ser electos). La sectorización del partido contribuía a la ineficacia representativa, pues si bien permitía la incorporación de distintas esferas y gremios de la población, sólo los líderes gozaban de los privilegios que el acarreo de masas suponía y la mayoría no obtenía lo prometido para su olvidado sector (campesinos, obreros, etcétera). El PRI sufre por la ausencia de identidad ideológica; su proyecto de nación, al menos en los hechos, tomas distintas vertientes que se subordinan a los intereses ya no gremiales, sino de grupúsculos que desean a todo costa su sobrevivencia en los estadios políticos.<sup>6</sup>

El PRD tiene mayor identidad que el PRI, pero subordinada en buena medida al ingeniero Cárdenas, quien fue rebasado por su propio tiempo y en las urnas sufrió los estragos de una oferta pasada; de un ánimo y una promesa de cambio que lo deja prácticamente sin postulados atractivos: se dio el cambio por el cambio, la “Revolución tan ansiada”, sacaron por fin al PRI de los Pinos; pero, llegó la estafeta con un corredor distinto al que siempre soñó.<sup>7</sup> El PRD tiende a repetir las fatalidades priístas, desperdicia a bocajarro parte de la izquierda pensante del país

<sup>5</sup> Garrorena Morales, A., *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, p. 72.

<sup>6</sup> Cfr. Nava Gomar, S. O., “Las asignaturas pendientes del parlamentarismo mexicano”, *Altamirano Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero*, Chilpancingo, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, octubre 2000-febrero 2001.

<sup>7</sup> *Idem*.

y se sirve de políticas públicas populistas, situación que hace creer a segmentos marginales de la población en un cumplimiento responsable por parte de sus representantes, sin darse cuenta que ese tipo de conductas tiene un objetivo electoral y que con ellas financiera y estructuralmente el Estado se debilita gradualmente.

El PAN es más congruente con su ideología, tiene una serie de principios que guían su brújula y su conservadurismo es auténtico. Desafortunadamente han mostrado en repetidas ocasiones su impericia al frente del gobierno y su falta de disciplina en el equilibrio de poderes. Se enfrenta a un presidente (perteneciente a su partido) tan pragmático que deja de lado los intereses de la cúpula partidista y su ideología, y que ha entrado en una batalla con ciertos grupos de correligionarios que sólo desembocan en el descrédito de ambos y desgraciadamente contribuye a la parálisis estatal. Ejemplos sobran: podemos mencionar la controversia constitucional que en materia de regulación sobre energía eléctrica interpuso el Congreso de la Unión (con la firma de las bancadas panistas, por supuesto) contra el Ejecutivo, y las constantes críticas de legisladores (sobre todo de sus líderes) contra acciones gubernamentales. Este tipo de conductas demuestran incongruencia en la gestión representativa de Acción Nacional, pues si nos topamos con puntos de vista y prácticas encontradas por parte de sus componentes, alguno, cualquiera de ellos, debe estar equivocado y consiguientemente, actuando contra el interés de sus representados.

El Partido Verde Ecologista de México personifica el paradigma del totalitarismo partidario. Sus axiomas justifican una supuesta representatividad para los amigos del planeta (ecologistas), pero en realidad encarna un nepotismo devastador, una tiranía en su estructura territorial (las asambleas de los comités estatales no tienen validez sin la rúbrica del presidente nacional), y su desempeño cameral es maleable y advenedizo. Es cierto que existen ecologistas de cepa, pero tristemente son los menos y están inmovilizados por unos estatutos retrógradas y contrarios a la más mínima idea de democracia.

Los minúsculos partidos políticos exteriorizan casos infames. El pésimo orden normativo para el financiamiento de partidos en México ha permitido la existencia de partidos familiares que ensanchan sus arcas y se alejan de cualquier plataforma ideológica con la subsiguiente ausencia de representatividad. Este problema está encarrilado, son varias

las agrupaciones políticas que pronto obtendrán la franquicia de partido (no condenamos ello por adelantado, simplemente esperamos madurez en los nuevos institutos políticos).

Lo anterior no hace que nos sumemos al “antipartidismo”,<sup>8</sup> pues a pesar de la merecida desconfianza social hacia los partidos como sujetos vertebradores de los regímenes políticos de tipo democrático,<sup>9</sup> por una parte; y debido al agotamiento normativo y estructural de un sistema fundado en 1917,<sup>10</sup> afinado (si cabe la palabra) en 1929 y gradualmente consumido hasta 1996, por la otra; no sabemos de otro artificio preferible al sistema de partidos para obtener el pleno florecimiento de la democracia representativa.

Ahora bien, corregir con mera ingeniería jurídica las disfunciones partidistas que afectan al sistema democrático sería un buen paso, pero desde luego insuficiente: sin un ánimo democratizante de cada uno de sus actores los partidos políticos seguirán reflejando la miseria que encarna la lejanía de la genuina representación política.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Roberto Blanco Valdés trata este fenómeno con referencia a el viejo continente en “El nuevo fantasma europeo”, *Sistema*, Madrid, núm. 118 y 119, 1994, pp. 45 y ss.

<sup>9</sup> Blanco Valdés, Roberto “Ley de Bronce, partidos de hojalata”, *et al.*, *El debate sobre la crisis de la representación política... cit.*, pp. 191 y 192.

<sup>10</sup> “La crisis de la representación tiene mucho que ver con el modo en que las mismas instituciones políticas fueron diseñadas”, Gargarella, R., *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, 1997, p. 93.

<sup>11</sup> No somos ingenuos al apuntar con rotundidad y de una forma tan simple hacia el sistema representativo. La crisis del sistema democrático mexicano es de tal gravedad que sitúa su problemática cuando menos cincuenta años atrás de distintos estados constitucionales. Por ejemplo, en Europa el debate sobre la representación política versa, en términos generales, sobre la fragmentación de una sociedad dividida por intereses cada vez más distintos e irreconciliables y la insuficiencia del sistema de listas (representación proporcional) para satisfacer cada afinidad; discernir si el desafío contemporáneo del sistema representativo estriba en la necesidad de enfrentarse a nuevas demandas sociales, o si se trata más bien del problema de cómo conseguir mejores sistemas para responder suficientemente a las demandas ya existentes; las relaciones de los representantes con la sociedad civil, con la administración intervencionista y con la opinión pública a través de los medios de comunicación de masas; la búsqueda de un control más efectivo (de los representados sobre los representantes) que el laxo y periódico ciclo electoral, o incluso que el genérico control de legalidad; la superación del tradicional “espacio territorial” de las naciones por las esferas supraestatales o por su fragmentación al nivel infraestatal como consecuencia del desarrollo del regionalismo, el municipalismo o los nuevos nacionalismos emergentes; el nuevo replanteamiento sobre la sustancialidad de la noción de “interés general” que debe ser determinado por el Estado, por mencionar algunas.

Las reformas constitucionales reflejan una pérdida de sentido normativo y una distancia asombrosa del mandato representativo. No sólo es preocupante el desvarío que ha venido sufriendo la carta,<sup>12</sup> sino, principalmente, la prevalencia de lo político (en su acepción menos trascendente, la relacionada simplemente con el interés del poder por el poder) sobre lo jurídico.<sup>13</sup> Esto ha hecho de la representación política un medio no un fin; una forma en lugar de un motivo.

Evidentemente que las modificaciones constitucionales han cumplido con los elementos formales de validez, pero han ido en contra de la naturaleza constitucional. Aquí cabe de nueva cuenta la referencia de Aragón que elevamos hasta lograr la sinonimia positivizada que establecemos entre Constitución y democracia; pues si bien una reforma a la Constitución no puede ser anticonstitucional,<sup>14</sup> desde una perspectiva material (plenamente democrática) muchas de ellas, en México, sí lo han sido.

Es en la práctica mexicana de reforma constitucional donde la representatividad alumbra lo peor de su ejercicio —sin tomar en cuenta, desde luego, las reformas benéficas—; el plano desde el que obliga a replantear la dinámica (representativa) estatal; el ejercicio democrático; el sentimiento constitucional que nos legó Lucas Verdú.

Podríamos terminar diciendo que la disfunción representativa en México, con palabras otra vez de Manuel Aragón,<sup>15</sup> proviene tanto de inadecuaciones teóricas<sup>16</sup> cuanto de adecuaciones prácticas.

Para un trabajo detallado sobre la crisis de la representación política en Europa, Véase De Vega García, y Porras Nadales, *op. cit.*

12 Sobre el terrible efecto de las reformas constitucionales en México (específicamente con relación a la ausencia de una adecuada interpretación) versa mi tesis doctoral *Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2000.

13 Como sucede desde que fue escrito, es insoslayable la lectura de *Régimen autoritario y dogmática constitucional* de Cossío Díaz, José Ramón, México, Fontamara, 1997.

14 *Cfr.* González Schmall, R., “¿Una reforma a la Constitución puede ser inconstitucional?”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998.

15 “Epílogo” a la obra de Garrorena Morales, Ángel, *Representación política... cit.*, p. 112.

16 Resultan aterradoras las palabras de José Ramón Cossío cuando expone el abuso del decisionismo político de Schmitt en la práctica y justificación de la vida política mexicana, *op. cit.*

### III. DE LA SEPARACIÓN A LA COORDINACIÓN ENTRE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO

Es cierto que el poder compartido no puede precisarse tan claramente como el poder dividido,<sup>17</sup> pero también lo es que la tajante división funcional de los órganos del Estado ha sido superada por la necesidad de participación conjunta en la balanza equilibradora de las fuerzas políticas.<sup>18</sup> En términos generales, la teoría de la separación de poderes fundamenta la independencia recíproca de los órganos estatales en el hecho de que existan dentro del Estado funciones fundamentales.<sup>19</sup> Esta concepción filosófica-jurídica que separa por su esencia y naturaleza a los tres poderes es discutible, pues la teoría nace para un objetivo muy concreto: debilitar a los gobernantes en aras de la libertad del individuo.<sup>20</sup> De hecho, Montesquieu tomó como línea de investigación la protección

17 Sartori, G., *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 117.

18 “Hay que insistir que el principio de la separación de poderes en la práctica es un principio institucional, o si se quiere un esquema organizativo del Estado, que no puede entenderse en el estricto significado de sus términos. En efecto, en primer lugar, hay que señalar que el principio parte de la correspondencia entre funciones estatales y grupos de órganos. Parece pretenderse que es posible concebir las funciones estatales como compartimentos estancos que pueden adjudicarse por separado sin inconveniente alguno. Ciertamente, esto no es posible: no hay coincidencia entre órdenes y funciones materiales. De aquí se deduce que el principio de la división de poderes sólo tendencialmente puede hacerse corresponder con la distinción de funciones estatales, y que en todo caso los criterios que servirán para diferenciar los actos de cada uno de los poderes no serán materiales sino formales: cada uno de los poderes del Estado operará con arreglo a procedimientos específicos que darán lugar también a actos formalmente diferentes y con un tipo de eficacia jurídica igualmente distinta”, Lucas Verdú, P., y Lucas Murillo de la Cueva, P., *Manual de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 180 y 181.

19 La atribución normal de competencias no excluye la coordinación armónica de diversos órganos y de sus funciones dentro de la unidad estatal. La especificación y distinción de las funciones no significa separación mecánica, enfrentamiento entre actividades diversas y órganos distintos, sino que es premisa necesaria para su mejor funcionamiento y coordinación. En la medida en que se identificaron separación de poderes (Montesquieu) y se analizaron entrambos de modo dogmático, la doctrina se apartó de los datos reales, olvidando que cada época ha de intentar responsabilizar a quien ejerce el poder del modo más concreto. *Ibidem*, p. 190.

20 Duverger, M., *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1978, pp. 124 y 125.

de la libertad. La denomina “libertad política”. Pero en lo que él piensa es en la libertad en general, o pudiera decirse, en la seguridad.<sup>21</sup>

De acuerdo con Hauriou,<sup>22</sup> el pensamiento de Montesquieu es ambiguo en lo que se refiere al carácter que debe adoptar la separación entre Ejecutivo y Legislativo. Esta separación ¿debe ser tajante y categórica, ocupando cada uno de los poderes posiciones cerradas en una función determinada?, ¿o bien deberá tratarse de una separación flexible de poderes que les permita colaborar entre ellos? Si cada uno de los poderes no se justifica en su existencia más que por la función que ejerce, debe limitarse estrictamente en ella y debe impedirle invadir la función del poder vecino. Pero no es seguro que sea esa la lectura correcta de Montesquieu. En todo caso, puede uno preguntarse si nuestro autor no había observado que, ya en Inglaterra, los poderes comenzaban a colaborar. “Los poderes deberían producir una situación de reposo o una inacción, pero dado el movimiento necesario de las cosas, esos poderes se verán forzados a moverse, y se verán forzados a concertarse”.<sup>23</sup> Moverse concertadamente es, en esencia, colaborar; en todo caso, implica una forma de separación de poderes que no es ya rígida, sino flexible. Puede considerarse que el principio de división de poderes en Montesquieu está configurado por dos componentes: el principio de legalidad entendido como la finalidad de asegurar el “gobierno de la ley, no de los hombres”, y un principio de equilibrio, de contrapesos, que conlleva un límite y freno reflexivo entre los distintos órganos del Estado.

Es cierto, como plantea Häberle,<sup>24</sup> que los textos de los clásicos actúan como “contexto escrito” en relación con un texto constitucional que requiere ser interpretado.<sup>25</sup> En particular —continúa el profesor alemán—

21 “Sea como fuere, nuestro autor se pregunta cuál es el tipo de instituciones políticas que mejor pueden proteger la libertad, e indica que, según su punto de vista, esta condición se dará en un sistema en el cual los poderes estén separados y puedan, en caso contrario, frenarse recíprocamente”, Hauriou, A., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 236.

22 *Ibidem*, pp. 239 y 240.

23 Cita de *El espíritu de las leyes* del capítulo referente a la Constitución inglesa, hablando de las relaciones entre el Parlamento y el gobierno del rey.

24 Häberle, P., *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, p. 47.

25 “El postulado de la separación de poderes tiene carácter institucional en la medida que sirve como esquema distribuidor de las diversas materias del derecho constitucional. Aparte de su alcance funcional (distribución de los poderes asignándoles competencias y contenidos diferentes) y de su finalidad (limitarlos) este postulado es resultado de una

los textos de los clásicos son fundadores de paradigmas, ya que designan los problemas y proporcionan aspectos parciales para su solución. Una directriz sustantiva, como la división de poderes de Montesquieu actúa a través de su ampliación y renovación. Toda Constitución en un Estado constitucional tiene sus textos clásicos indispensables. En vista de que no pocas veces los textos de los clásicos absolutizan verdades parciales, y en virtud de que las Constituciones tienen el carácter de compromiso y de que se transforman, resulta necesario preguntar constantemente por las posiciones “alternativas” a los clásicos por reinterpretación, antes de intentar cualquier solución concreta a un problema, pues ¡los clásicos tienen sus contraclásicos! Aquí es donde debemos detenernos para preguntarnos sobre la eficacia de la colaboración entre los poderes públicos mexicanos y dejarnos un momento de los paradigmas de siglos anteriores que pareciera por momentos devoran la funcionalidad y estructura de los contrapesos en México.<sup>26</sup>

Enrique Álvarez Conde acertadamente apunta que la significación histórica de estos presupuestos —como señalase con gran insistencia el positivismo jurídico alemán— reside precisamente en el hecho de propugnar, más que su separación rígida, su articulación funcional, su incoordinación, evitando la concentración de poderes y de competencia. En la actualidad, preocupa más el análisis de los complejos mecanismos

reelaboración de la dogmática constitucional. Los deseos e intereses de una clase necesitan siempre, y en la medida que los sientan como propios e irrenunciables, fórmulas sugestivas que luego la dogmática jurídica reviste y articula y la práctica legislativa, administrativa y judicial interpretarán y aplicarán”; Lucas Verdú y Lucas Murillo, *op. cit.*, p. 175.

<sup>26</sup> Continúa: “El principio de la división de poderes es tanto ‘texto clásico’ desde Montesquieu (1748) como también principio constitutivo de la tríada del Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, del *tipo* del ‘Estado constitucional’, y viene a ser derecho constitucional positivo en todos los ejemplos y variantes nacionales. Entre los tres planos y formas de manifestación hay múltiples traslapes y fecundaciones mutuas. El derecho constitucional de muchos países ha creado en la actualidad algunos órganos constitucionales nuevos (como el comisionado ciudadano o el *ombudsman*), el cual debe ser incorporado en el cuadro conjunto del equilibrio de poderes, del mismo modo que la jurisdicción constitucional, que se ha fortalecido, ha encontrado paulatinamente su ‘lugar correcto’ en el cuadro conjunto de un Estado constitucional. El texto clásico inspirador sigue siendo la obra de Montesquieu. La división de poderes es un *principio relativamente abierto*, con constantes y variantes. Mientras que el peligro del abuso de poder permanece constante... varían las manifestaciones particulares de la división de poderes entre épocas y países”. Häberle, *op. cit.*, p. 203.

que articulan los sistemas de relación y control recíprocos de los poderes públicos, que las discusiones interminables y poco fecundas en torno a su división formal.<sup>27</sup>

Por su parte el texto constitucional mexicano no contiene un reconocimiento unívoco, pues si bien establece en el artículo 49 que “el Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” y que “no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”, lo cierto es que en el resto del articulado establece funciones que por su naturaleza corresponden materialmente a otro poder (lo que activa el equilibrio) y además vincula a los distintos órganos del Estado en una estrecha y sucesiva colaboración, con lo que la carta mexicana no se limita a la simple distribución de competencias. El problema por lo tanto no se desprende del texto de la Constitución, sino de la pobreza con que ésta se ha desarrollado, principalmente por la terrible injerencia del Ejecutivo y la complicidad con que obedecían u omitían deliberaciones en contrario el Legislativo y el Judicial (sobre todo la Corte). A *contrario sensu*, vale el ejemplo del Tribunal Constitucional alemán que se ha pronunciado reiterativamente sobre el “contenido esencial” del principio de separación de poderes,<sup>28</sup> precisando el “control mutuo de los órganos del Estado y con esto la moderación del gobierno”; y que “las decisiones estatales deben ser correctas en lo posible, es decir, ser adoptadas por los órganos que por su organización, composición, función y modo de proceder cuentan con las mejores condiciones”.<sup>29</sup> Y finalmente al declarar como inmodificable el “núcleo” de cada poder y que protege las “funciones que típicamente” le confiere la ley fundamental. Así, el Tribunal Constitucional de la Federación Alemana considera a la división de poderes no sólo como un mecanismo protector negativo contra el abuso de poder, sino también, positivamente, como elemento constitutivo del poder estatal: elemento de optimización funcional y de “responsabilidad de los poderes”.<sup>30</sup>

27 Álvarez Conde, E., *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 97 y 98.

28 TCFA, E 95, 1 (15) y E, 34, 52 (59).

29 TCFA, E 68, 1 (86).

30 Häberle, *op. cit.*, p. 207.

La doctrina mexicana no disiente de los mejores teóricos de Occidente, por ejemplo, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona (para hablar de dos clásicos del derecho constitucional mexicano contemporáneo) apuntan que la división de poderes en nuestra época se le entiende como la distribución de ciertas funciones a diferentes órganos, entre los cuales se establecen relaciones de coordinación e incluso con harta frecuencia de colaboración.<sup>31</sup> El propio Fix con anterioridad ya había dicho que “su separación o división tiene un carácter flexible y no riguroso y debe considerarse como de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público”.<sup>32</sup> El punto regresa por sí mismo a la responsabilidad y conciencia de los actores públicos fundamentales y no a los estudiosos de los axiomas organizacionales del Estado, aunque éstos, desde luego, no pueden dejar de contribuir, pues “la división de poderes en su sentido actual tiene que incorporar en su marco teórico nuevas realidades políticas y a los llamados órganos constitucionales autónomos”.<sup>33</sup>

Ya dijimos que la distribución y separación de poderes no se limita a los tres poderes tradicionales, pues nuevos órganos en el Estado se han incorporado a sus dinámicas, pero lo que no hemos establecido y es natural en el Estado constitucional, es la fuerza que los pone en su lugar, es decir, la distribución territorial del poder o “distribución vertical”<sup>34</sup> (Loewenstein) en contraposición a la que se realiza con la división de Montesquieu y que se le denomina “horizontal”.<sup>35</sup>

El asunto de la división de poderes está íntimamente ligado con el problema de la soberanía, pero no en atención de dónde reside ni quién la ejercita, sino con el cómo puede desempeñarse de mejor manera. Por

31 Fix-Zamudio, H. y Valencia Carmona, S., *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 393.

32 “Valor actual del principio de la división de poderes y su conjugación en las Constituciones de 1857 y 1917”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núms. 58 y 59, enero-agosto de 1967, p. 64.

33 Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 395.

34 “En el ámbito estatal debe distinguirse la división de poderes *vertical* respecto de la horizontal. En el Estado federal corresponde aquélla a la división de poderes entre la Federación y las entidades federativas. Desde la perspectiva alemana, dicha división garantiza adicionalmente (junto con los derechos fundamentales) la libertad política y justifica de manera especial al federalismo”. Häberle, *op. cit.*, p. 205.

35 Al respecto y con una buena referencia de B. Constant, *Cfr.* Lucas Verdú y Lucas Murillo, *op. cit.*, p. 183.

ello el principio de separación de poderes ha experimentado un proceso de desmitificación en el que ahora lo más importante es su actuación como instrumento tendencial del Estado democrático,<sup>36</sup> que, por otro lado, sigue disociando el poder gubernamental de hacer la ley, ejecutarla y revisarla, sumando a estas actividades clásicas del Estado la potencialización del control y la crítica, principalmente derivadas de las asambleas legislativas.

Tradicionalmente se ha considerado que entre más tienda un Estado al sistema parlamentario de gobierno, mayor será la colaboración entre los poderes (excluyendo al Judicial), pues el jefe del Ejecutivo emana del Parlamento y requiere de su confianza, de la misma manera que el titular del gobierno puede disolver al cuerpo colegiado. Cuestiones que para nosotros se identifican más con el control que con la colaboración. Esto nos remite de alguna manera a la fórmula de Locke y Montesquieu, pues si bien en algunos aspectos es imprescindible la colaboración interorgánica del Estado, por la otra se presenta como necesaria la tajante división de funciones.

Además de los órganos tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de la incorporación de otros entes autónomos a la tríada habitual (*ombudsman*, autoridades electorales y bancos centrales), los profesores De Esteban y González Trevijano consideran que dentro de la división horizontal del poder hay supuestos diferentes que ejercen un poder político y claramente delimitado: el poder electoral (atañe a los ciudadanos titulares de la soberanía del Estado, se manifiesta a través del voto o de la delegación de poder que realizan los votantes); el poder corrector (correspondiente al Tribunal Constitucional que protege los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos y controla la constitucionalidad del derecho en su vertiente normativa e institucional); y el *poder constituyente constituido* (poder de reforma o revisión de la Constitución).

Apuntamos la sentencia del profesor Häberle<sup>37</sup> con la intención de redimensionar la vitalidad que este principio requiere, pues en ocasiones caemos en una absurda complicidad (más que una colaboración) debida a la pertenencia a un mismo instituto político, y en otras dividimos el ejercicio con mayor fuerza de lo que hubiese querido el propio Mon-

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 188.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 208.

tesquieu, al enfrentar al adversario político: “en conjunto, la división de poderes se muestra como pieza central de todo Estado constitucional. [Es] equivalente a los diez mandamientos de la Biblia, junto con la dignidad humana y la democracia, los derechos humanos y el Estado social y ecológico de derecho”. Quizá podría hablarse incluso de “un derecho fundamental a la división de poderes”, ya que en última instancia ésta se encuentra al servicio de los derechos humanos, de la protección de la “libertad del individuo”. En él se encuentra el “principio organizativo fundamental de la Constitución”.

#### IV. INFORMALIDAD DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES EN EL ÁMBITO PÚBLICO MEXICANO

Entre el exceso de presidencialismo, la nulidad del Pacto Federal y la disciplina partidista mal entendida se ha venido construyendo una dinámica institucional inadecuada para la correcta articulación del Estado, pues la informalidad política generó —entre otras cosas— lagunas normativas en las directrices de las relaciones interinstitucionales, principalmente en la organización de la Oficina de la Presidencia de la República.

La permanencia indefinida de una clase política que sólo se renovaba hacia sus adentros facilitó la manipulación institucional. Hoy el escenario es diferente: la oposición alcanzó desde la legislatura pasada un porcentaje lo suficientemente amplio como para controlar y decidir por sí misma; pero la herencia legada por el prisma, la impericia, la falta de conocimiento democrático y las lagunas normativas de funcionamiento orgánico, no permiten un desenvolvimiento adecuado en el sistema de pesos, contrapesos y comuniones en la gestión estatal.

Con el impacto tan brutal de una cultura jurídico-política basada en el servilismo propiciado por un presidencialismo sin medidas, la estructura elemental de la división y colaboración de poderes no operó y no ha logrado equilibrar la voluntad cambiante de una clase política inexperta, tanto en las funciones de gobierno como en las de oposición.

El nuevo desequilibrio propiciado por el cambio de régimen no sólo afecta a la nueva oposición priísta o a la resentida bancada perredista, sino que hace estragos en el presidente Fox: no tolera la crítica, no planea su negociación futura, no cabildea y lo que es peor, se enfrenta cons-

tanamente con el Congreso y con la opinión pública. El saldo autoritario de la administración anterior es más grave de lo que se piensa en ocasiones: no sólo desapareció con sus viejas formas sino que heredó el vacío de normas y costumbres para el natural contrapeso del Estado constitucional.

El artículo de la Constitución que más reformas ha sufrido es el 73, relativo a las facultades legislativas federales, a las que hace referencia Manuel González Oropeza señalando que desde 1921 estas facultades se han venido ampliando, pero no para fortalecer al Poder Legislativo federal, sino para ampliar el espectro de acción del presidente de la República, líder indisputado en cuanto a iniciativas de reformas constitucionales y de leyes; así como aplicador y garante por antonomasia de las mismas.<sup>38</sup> Curiosamente en ellas no se organizó la oficina de la presidencia para futuras negociaciones con el Congreso, escenario inimaginable en los tiempos de “carro completo”. No era necesaria una estructuración normativa en tal sentido, pues de acuerdo con Lorenzo Meyer, el Poder Ejecutivo era la variable independiente y la red de grupos y organizaciones representantes de los diversos intereses sociales la dependiente... la unidad básica del sistema no era el individuo sino el grupo o corporación... el control de esas organizaciones políticas y sociales fue vertical y el centro político trató de evitar la existencia de relaciones horizontales. Los liderazgos intermedios debían su posición

<sup>38</sup> González Oropeza, M., “Una nueva Constitución para México”, *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1998, p. 310. Añade más adelante: “el decanato de la Constitución mexicana de 1917 que se observa en la región no implica necesariamente el liderazgo que tuvo cuando se expidió, sino observa una serie de retrasos, vacíos y contradicciones, producto de sus múltiples reformas parciales que por cientos se han acumulado en cada sexenio presidencial a partir de Álvaro Obregón. A pesar de ello, los errores de nuestra Constitución no han sido del todo corregidos por las constantes reformas. Para apuntar algunos de los más notorios, podríamos mencionar la falta de definición de la jerarquía de las leyes federales y las locales en nuestro sistema, la ausencia de límites y alcance de los tratados internacionales, la participación de los jueces locales en la aplicación de las leyes federales, los procedimientos alternos de reforma constitucional, mecanismos mejor definidos de frenos y contrapesos en los supuestos de gobiernos divididos, mayor autonomía para el municipio, definición de las autoridades estatales y municipales en la defensa y protección de los derechos humanos, abatimiento de las excesivas facultades de los poderes ejecutivos, mayores facultades al Poder Judicial en materia de iniciativa legislativa y afinamiento de algunos aspectos de su función jurisdiccional, entre otros de fundamental reforma que no han sido adaptados a la nueva realidad mexicana”.

menos al consentimiento de las bases y más a la aprobación y apoyo del poder central. En esas circunstancias, el ejercicio del poder era básicamente patrimonial y clientelístico.<sup>39</sup> En el mismo sentido, Jaime Cárdenas apunta que si se analiza con detalle, la mayoría de las razones que favorecen el predominio del Poder Ejecutivo obedecen a la ausencia de normas jurídicas y prácticas constitucionales capaces de controlar eficientemente sus funciones, o al exceso de atribuciones que las normas le conceden. El sistema jurídico nacional se ha desarrollado en estos términos para que el presidente tenga un poder casi sin límites. En México, a diferencia de Estados Unidos, el régimen presidencial no está controlado por el Poder Legislativo; el sistema de división de poderes es inexistente; la Suprema Corte de Justicia ha sido tradicionalmente un órgano dependiente del Ejecutivo en su integración y en sus recursos; la vida partidaria de oposición, hasta hace muy poco tiempo, vivió debilitada por las normas electorales; la administración pública no se ha profesionalizado y depende, como la mayoría de las instituciones, del poder del presidente, pues éste la aumenta o la reduce al tiempo que la integra.<sup>40</sup>

En México la relación interinstitucional durante las últimas décadas fue meramente informal; si las normas eran incompatibles se modificaban y no existía una perspectiva previsoras para actualizar la estructura orgánica de la Oficina de la Presidencia para futuras negociaciones con el Congreso (siempre a las órdenes del Ejecutivo); el control político suplía la negociación, los disensos se apagaban en el seno de un sistema que lo podía todo a través de sus eficaces operadores. Carrillo Flores<sup>41</sup> parece dar en el clavo: “se demostró en los últimos años que el sistema tiene la flexibilidad de cambiar profundamente sin desbordar la órbita de lo institucional”. Esto es gravísimo, el sistema acrecentó la flexibilidad institucional (siempre de manera informal) en pro de un fortalecimiento político, pero no se han fortalecido las instituciones democráticas y por tanto constitucionales de interacción entre los órganos del Estado.

<sup>39</sup> Meyer, L., “El límite neoliberal”, *Nexos*, México, núm. 163, julio de 1991, p. 27.

<sup>40</sup> Cárdenas Gracia, J., *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1996, pp. 64 y ss.

<sup>41</sup> Carrillo Flores, A., citado por Rodríguez Prats, J. J., *La política del derecho en la crisis del sistema mexicano*, México, UNAM, 1992, p. 198.

El gobierno de Vicente Fox enfrenta una situación completamente diferente, aquí el escenario es inverso en detrimento del nuevo jefe de Estado. No es favorable el disenso de buena parte de su partido hacia su plan de gobierno, pero tampoco lo es el olvido de sus correligionarios en el gabinete y en la toma de decisiones.

Además de la discontinuidad que presentan los diferentes programas de gobierno situación relativamente natural en distintas administraciones —la Constitución no se ha tomado como base rectora del proyecto nacional, sino como medio a partir del cual se modificaba lo necesario según el restringido punto de vista, generalmente, del presidente de la República en turno—, para lograr lo pretendido o satisfacer, sólo en la letra, las demandas de grupos sociales vulnerables, resaltando además, el estéril carácter programático de nuestra carta.

El principio de separación y colaboración de poderes tiene de frente, junto a tantos otros axiomas de la dinámica constitucional, la oportunidad de redefinirse, de activarse; de funcionar democráticamente. Su tarea limitadora funciona bien, especialmente en el seno del Congreso. Ahí se han visto consensos (no muy afortunados, pero consensos finalmente). La asignatura pendiente descansa sobre el Ejecutivo: carece de estrategia para obtener sus pretensiones legislativas, presupuestales y estas tareas han desviado parte de su responsabilidad.<sup>42</sup> Su equipo muestra descoordinación, intereses difusos y además, por si ello fuera poco, ineficacia en las relaciones informales con el Congreso.

Consecuentemente resulta cada vez más evidente que los principios básicos del régimen —tanto formales como del comportamiento de la sociedad política— deben experimentar importantes modificaciones, lo cual a su vez ocasionará naturales cambios en el orden constitucional. Tal es el caso de la división de poderes, principio que ha funcionado de manera bastante relativa entre nosotros, y que hoy marcha a lo que pudiéramos denominar como un nuevo equilibrio. En efecto, los poderes más importantes del régimen político mexicano federales y locales están demandando nuevas estructuras y formas de actuar. Un marcado consenso existe entre los partidos, el propio gobierno y la sociedad en ge-

<sup>42</sup> Resalta, por ejemplo, la dedicación de la cúpula de la Secretaría de Hacienda en una reforma fiscal distinta a la aprobada en contrapartida a los escasos márgenes de recaudación.

neral, de que es preciso restaurar el sentido prístino de la división de poderes y generar un nuevo arreglo entre dichos poderes.<sup>43</sup>

## V. EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

Desde luego que no expondremos ni las competencias ni la articulación orgánica del Congreso, cabe aquí sólo, describir el funcionamiento parlamentario para las relaciones con el Poder Ejecutivo.

El trabajo parlamentario es distribuido en comisiones constituidas por el Pleno de ambas cámaras y a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen al cumplimiento cameral de atribuciones constitucionales y legales. Las comisiones ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme con lo dispuesto por el párrafo 1 del artículo 93 constitucional (relativo a las cuentas que los principales funcionarios del Ejecutivo rendirán ante el Congreso), y su competencia corresponde generalmente con lo encargado a las dependencias y entidades de la administración pública federal. Por su parte, las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para investigar el funcionamiento de las distintas dependencias del Ejecutivo. Además, también de acuerdo con el artículo 93, cualquiera de las cámaras puede citar a estos funcionarios para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

El turno de los asuntos a las comisiones competentes se realiza por la Mesa Directiva de cada Cámara, órganos a los que corresponde atender las cuestiones de organización, gestión y administración que incumben a los legisladores.<sup>44</sup> También en ambas cámaras funciona un órgano parlamentario que expresa su pluralidad: la Junta de Coordinación Política. Dicha Junta impulsa los entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a las asambleas.<sup>45</sup> La Junta de Coordinación Política es-

<sup>43</sup> Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 409.

<sup>44</sup> Mora Donatto, C., "Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo", *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur-Miguel Ángel Porrúa Editores, 2001, p. 47.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 51.

tablece el calendario de trabajo para los periodos de sesiones: llevan la batuta del trabajo legislativo.

El desempeño del Poder Legislativo mexicano puede fortalecerse con mayores facultades de control; reelección de legisladores; revisión de competencias; letrados de carrera y más asignaturas pendientes; pero lo cierto es que su estructura es adecuada para desahogar las funciones que le competen. Concretamente y dada su naturaleza, el Legislativo no “busca” al Ejecutivo como éste sí hace con aquél; la organización de las cámaras del Congreso de la Unión es suficiente para desahogar una adecuada relación con los otros poderes tradicionales, principalmente, con el Poder Ejecutivo.

Estructuralmente no es grave la actualización requerida por el Congreso de la Unión, sí lo es, en cambio, la madurez insuficiente en muchos de sus actores que contribuyen a la parálisis del flujo democrático.

## VI. LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA

El Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un presidente constitucional, quien encabeza las jefaturas de Estado y de gobierno y por lo tanto la administración pública federal (centralizada y paraestatal). La Oficina del presidente de la República se ha organizado discrecionalmente en cada administración.<sup>46</sup> En la administración del presidente Fox se ha creado un “staff” distinto, con la consigna de hacer más eficientes la implementación de planes de gobierno, políticas públicas y canales de comunicación entre la Oficina de la Presidencia y los Secretarios de Despacho, a través de la innovadora figura de un blo-

<sup>46</sup> Auxilian de manera todavía más cercana al presidente las oficinas presidenciales o el también llamado “staff presidencial”, que usualmente se compone de la Secretaría Particular, la Dirección de Comunicación Social, el Estado Mayor Presidencial y la Consejería Jurídica... a partir del gobierno del presidente López Portillo, se introdujo como modalidad de trabajo la llamada Coordinación de Gabinetes, misma que por decreto del 19 de enero de 1983, se elevó a dirección en el mandato de Miguel de la Madrid, quien consideró a la misma como un mecanismo útil en el proceso de análisis, toma de decisiones y seguimiento de planes y programas. Estos fueron los antecedentes de la Oficina de la Presidencia de la República, creada por el presidente Salinas de Gortari, mediante acuerdo de 4 de junio de 1992; a este órgano se le concedieron funciones muy importantes en dicho decreto y llegó a convertirse en una autoridad intermedia entre el presidente de la República y los secretarios de Despacho y otros funcionarios, por eso fue justamente calificada de inconstitucional. Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 740.

que intermedio de superesores (todos con el cargo de “jefe de la Oficina de la Presidencia”) que encabezan las áreas de “crecimiento con calidad” (políticas públicas), “desarrollo social”, “orden y respeto” (seguridad nacional), “planeación estratégica” e “innovación gubernamental”. Estos órganos no han cumplido con su labor en buena medida por causas ajenas a sus integrantes: se carece de metodología, no hay canales de comunicación adecuados, se desconocen las responsabilidades propias y hay una excesiva participación del propio presidente y de su antes vocera, fuera de un esquema de funcionamiento previamente establecido. Lo más preocupante del funcionamiento de la Oficina del Presidente es que no existe legislación ni reglamentación operativa y se carece de un sistema de letrados o asesores permanentes.

Tradicionalmente los presidentes han agrupado a sus gabinetes por materias en común (economía, política, etcétera) y en cada caso particular sus funcionarios han tenido distintas tareas y jerarquías con relación al Gabinete: ejemplos paradigmáticos son la jefatura de la Oficina de la Presidencia del Presidente Salinas (Córdova Montoya), y la poderosa Secretaría Particular del presidente Zedillo (Liéban Saenz).

La sinergia política ha rebasado la institucionalidad del Ejecutivo, su organización interna y sus resultados. Los acuerdos del gabinete son aislados y dispares: subrayamos que no hay una metodología establecida ni canales de comunicación adecuados.

El PRI jugó un papel determinante entre las distintas fuerzas políticas del país: además de haber sido un aglutinante natural y plataforma del Estado, fue durante décadas la mesa de negociación política nacional. La vida pública mexicana es otra y por lo tanto sus instituciones deben ponerse al día: la pluralidad política y la inmadurez de los partidos no facilitan un marco legislativo progresista, por lo que deben aprovecharse las facultades reglamentarias y de emisión de normas del presidente de la República (decretos, acuerdos y circulares), para establecer un servicio civil de carrera y un marco normativo de funcionamiento en la Oficina de la Presidencia.

Estos “jefes de la Oficina” no se reúnen regularmente y entre sus asesores y los de los secretarios de Despacho no hay en términos generales comunicación eficiente. El presidente de la República ve más a unos que a otros, y tienden además a crear más trabajo desarrollando ideas propias en lugar de concentrarse en pocas ideas básicas (eje central

de las promesas de campaña) y en su implementación con los secretarios, subsecretarios y directores generales y en el cabildeo con legisladores y sociedad civil.

La comunicación (hacia medios) es otro gran problema, pues al no existir un jefe de Oficina que acuerde directamente (y a diario) con el presidente, que distribuya el trabajo entre secretarios, subsecretarios y staff y dé los lineamientos a la Oficina de Comunicación Social, en repetidas ocasiones se han proporcionado datos contradictorios por parte de miembros del gabinete y “jefes de la Oficina” que más tarde aclaraba (o trataba de aclarar) la vocera, quien por cierto, tiene bastante comunicación con los mismos secretarios y jefes de Oficina.

En muchas ocasiones las tareas de cabildeo son atendidas directamente por el gabinete y por el presidente, lo que distrae la fuerte carga de trabajo que se acumula día con día. Sobra decir que no existe un Consejo de Ministros ni su equivalente y que por lo tanto el trabajo entra y sale de la oficina presidencial de botepronto.

Entre las facultades y obligaciones del presidente se encuentran las de nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho y a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, por lo que no entendemos la ausencia de asesores y negociadores del Ejecutivo con el Legislativo.

El presidente de la República puede convocar a reuniones de secretarios de Estado y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la administración pública federal. Estas reuniones son presididas por el titular del Ejecutivo federal, y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República (artículo 7o., LOAPF). Además, el titular del Poder Ejecutivo federal contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República (artículo 8o., LOAPF). Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal (artículo 9o., LOAPF). Los titulares de

las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República (artículo 11, LOAPF).

El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, mismos que contienen información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo federal (artículo 20, LOAPF), cuestión que puede variar en cada administración. Asuntos estos que increíblemente el presidente no ha establecido para sus relaciones (en realidad negociaciones) con el Congreso de la Unión.

El presidente de la República puede constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías de Estado. Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones pueden ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el presidente de la República (artículo 21, LOAPF). Cuando alguna Secretaría de Estado necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, esta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (artículo 25, LOAPF), situación que no aplica al Congreso de la Unión por no pertenecer a la administración pública.

El artículo 27 de la misma LOAPF establece que a la Secretaría de Gobernación le corresponde: presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo; conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales; rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo de la Unión; conducir la política interior que compete al Eje-

cutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia; formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal, y las relaciones con los medios masivos de información; y, orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del sector público federal. Podríamos entonces achacar directamente a la Secretaría de Gobernación algunos de los errores de cabildeo, negociación política y difusión (que ha incidido directamente en las dos anteriores) que han estancado los programas presidenciales y que han generado un círculo vicioso de descrédito político tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo.

El artículo 43 del mismo ordenamiento señala que a la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal corresponde, además de dar apoyo técnico jurídico al presidente de la República en todos aquellos asuntos que este le encomiende, someter a consideración y, en su caso, firma del propio presidente, todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus cámaras, así como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos; sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del presidente de la República; prestar asesoría jurídica cuando el presidente así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la administración pública federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional (suspensión de derechos fundamentales); coordinar los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal que apruebe el presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades; presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la administración pública federal, que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la administración pública federal; participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden jurídico; y prestar apoyo y asesoría en materia técnica jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias. En esta materia, es responsable

la Consejería de situaciones como la controversia constitucional que presentó el Congreso de la Unión (con la firma de la bancada panista) contra el Ejecutivo en materia de energía eléctrica.<sup>47</sup> Resalta también, tristemente, la responsabilidad que la Consejería Jurídica ha tenido en los desaciertos legislativos y políticos del presidente mexicano o, en su caso, la poca influencia que tiene en las gestiones del Ejecutivo.

Apuntan con acierto Fix-Zamudio y Valencia Carmona<sup>48</sup> que sobre la vieja estructura administrativa del siglo pasado, se añadieron algunas secretarías que se justificaron plenamente, pero también otras que responden a una necesidad social emergente o incluso factores circunstanciales; esta situación ha causado, en no pocas ocasiones, falta de coordinación, duplicidad de acciones o hasta conflictos. Aunque es cierto que en nuestro país se ha hablado de la reforma administrativa de manera repetida, el sector central referido demanda una revisión profunda que lo haga más moderno, menos obeso y más ágil.

De la capacidad de liderazgo y de negociación del presidente dependen en mucho la estabilidad y gobernabilidad del país.<sup>49</sup> No puede “quejarse” del supuesto mal desempeño del Congreso sin una ilación previa y satisfactoria. Para eso no se requiere un “super-presidente” sino una organización adecuada para la jefatura de Estado y de gobierno de un país con más de cien millones de habitantes. De ahí que en la reestructuración que debe promover el Ejecutivo de su oficina, resulta prioritaria el área, metodología y dinámica de su relación con el Poder Legislativo.<sup>50</sup>

47 Las dependencias de la administración pública federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos que serán sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar, salvo en los casos de las iniciativas de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del presidente de la República. Estos últimos serán sometidos al titular del Poder Ejecutivo federal por conducto de la Consejería Jurídica. Las demás dependencias y entidades de la administración pública federal proporcionarán oportunamente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones (artículo 43 bis LOAPF).

48 *Ibidem*, p. 739.

49 *Ibidem*, p. 745.

50 “Rediseñar” cuando menos la estructura del Ejecutivo, creando un “ministro coordinador” que recibirá atribuciones especiales relativas a la administración general del país, y un “Consejo de Ministros” que sería consultado por aquél y por el propio presidente de la República, quien previamente se había comprometido con el Legislativo

Nada de lo anterior impide que haya que destacar que es el Ejecutivo, en la actualidad, quien ostenta la primacía en la tarea de dirección política, mientras que las asambleas legislativas sientan las bases generales de la actuación del primero y lo controlan. Como consecuencia de la importancia que asume el Poder Ejecutivo, producto de la complejidad de la vida actual y de la creciente asunción de competencias económico-sociales por parte del Estado, aquél ha experimentado un enorme crecimiento. La administración pública adquiere unas proporciones insospechadas, efecto de los cada vez más numerosos servicios públicos y prestaciones sociales que debe realizar. De ahí que se califique, también, al Estado contemporáneo como “Estado administrativo” o “Estado asistencial”; de ahí también que deba comenzar por casa y poner su oficina en orden, a la altura de las crecientes demandas sociales que la nueva dinámica política le exige.

#### VII. *POST SCRIPTUM*: ALGUNAS PROPUESTAS CONTRA UNA NORMATIVIDAD DISFUNCIONAL

Los intereses políticos pretenderán influir siempre en el ordenamiento jurídico, ello no es malo si la representación que ejercen los actores es legítima y ajustada en términos democráticos, pero esta situación no puede producirse mientras no se dé un replanteamiento jurídico del Estado, o mejor dicho, mientras el papel del derecho no ocupe el lugar que le corresponde como rector de toda actividad realizada dentro de los límites estatales, incluyendo por supuesto a la propia actividad política. El derecho para ser actualizado requiere de una sinergia y estrecha relación de comunicación entre cada una de las instituciones de todos los sectores del Estado, pues cada uno de ellos es el más empapado de la realidad, carencias y necesidades del entorno de su actuar. Con ello, el legislador hará leyes más congruentes con la realidad y con las personas a las que aquellas rigen, y al mismo tiempo, defenderá los límites que requieren el bienestar general y los lineamientos esenciales del país.

La verticalidad y la disciplina partidista mal entendida por un lado, y los escasos vértices de participación efectiva de los partidos de opo-

en un programa de trabajo común... Establecer “puentes de colaboración” entre el Ejecutivo y el Legislativo. *Idem*.

sición, por el otro, han cedido su lugar a la responsabilidad propia, es decir, regional, en la toma de decisiones. La hegemonía política otrora federal, en realidad central, retoma el verdadero cauce federalista que otorga el peso específico a las partes que conforman el todo nacional. De ahora en adelante, esperemos que hasta siempre jamás, el único sustantivo del verbo político será el derecho, la vida constitucional,<sup>51</sup> y consecuentemente deberá activarse la profesionalización en las relaciones Congreso-Ejecutivo.

En los parlamentarios está la más alta responsabilidad del quehacer público, del servicio del Estado. Pero su propia naturaleza es compleja: los legisladores representan a una entidad federativa; a un distrito en lo particular; a alguna de las agrupaciones o sectores dentro de sus partidos; y finalmente y como esencia del principio representativo, a la ideología o plataforma política en la que sustentaron su compromiso para con la nación que los eligió. La representación es sólo una, pero conviene precisar los matices que adquiere en cada uno de los representantes, y sobre todo, la forma en que interactúa con los representados. Su deber, la representación que implica cada legislador, no es compleja, pues atiende al interés nacional; complejas han sido las influencias de factores externos: obediencia a una jerarquía mal entendida, principalmente del Ejecutivo; disciplina partidista mal encausada; y pérdida del eje de su función y responsabilidad en la falta de un control eficaz como contrapeso en la organización estatal, y en la creación, a veces, de leyes injustas, cuando no alejadas de la realidad nacional. Esta compleja situación política —con una repercusión jurídico-constitucional tan impactante— está directamente relacionada, de dos maneras distintas, con la falta de continuidad del programa político. En primer lugar, al estar el orden jurídico sujeto a una mutante situación, el lineamiento constitucional no fue el mismo para cada gobierno, pues distintas y fundamentales maneras de operar la realidad política han cambiado con cada nuevo sexenio. Como segundo punto, la misma oportunidad que tuvo el antecesor para modificar la máxima ley —de acuerdo con lo que él creía el mejor escenario para su gobierno— la tuvo el nuevo presidente, y ya la historia reciente de este mestizo país ha demostrado que cada uno de los titulares del Ejecutivo, a pesar de haber pertenecido al mismo instituto político, tuvo sus preferencias para el delineamiento de las políticas públicas, que

<sup>51</sup> Cfr. Nava Gomar, S. O., “Las Asignaturas...” *cit.*

desgraciadamente, se plantearon en el plano constitucional en detrimento del funcionamiento equilibrador del Estado.

Paradójicamente, la eficacia jurídica no depende sólo del derecho, sino de quienes lo ejercitan. Quiero decir, está ya tan viciado el sistema jurídico mexicano que hoy nadie controla al controlador; sus mecanismos y funcionalidad no responden o no bastan para cubrir los más elementales flujos de poder. Necesariamente, entonces, habremos de apelar al sentimiento y conciencia constitucionales de los actores políticos para retomar el camino del derecho del que el caudillaje y sus compinches se desviaron ya hace muchas décadas, y que ha venido degenerando en un sistema político cuyo discurso es pobre y en el que el papel que juega el orden constitucional (partiendo de la colaboración entre poderes), tristemente es secundario.

En el Estado mexicano la injerencia de la política sobre el marco jurídico no sólo ha rebasado su propio ámbito y materia, sino que ha hecho de la regulación que la rige un espacio mutante y acomodaticio, subordinado y de segundo plano. Parece entonces y de nueva cuenta que parte de los problemas de México deben remontarse al triunfo jurídico decimonónico: el imperio de la ley, la propicia separación de poderes y la continuidad que ello implica.

No existe la figura de Consejo de Ministros o su equivalente; cada presidente de la República ha organizado su oficina de manera discrecional y por lo tanto no hay un parámetro para evaluar su eficacia. La normatividad relacionada con la inexistente institución es nula. Es necesario nombrar un jefe de la Oficina de la Presidencia, definir los canales de comunicación entre éste, su Consejo de Asesores, los secretarios, subsecretarios y directores generales y de todos ellos con el Congreso. Hay que establecer reuniones periódicas en las que se defina la actuación de todos los colaboradores y la creación de comisiones transitorias (formadas por secretarios, subsecretarios y miembros del Consejo de Asesores) con tareas específicas. Debe filtrarse el exceso de información al presidente para que sólo tome decisiones, y los expertos las materialicen comenzando por una adecuada planeación y comunicación con el Congreso.