

## COMENTARIO DE SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE

Agradezco la invitación que me han hecho los organizadores de este Seminario Internacional sobre la Reforma del Estado para comentar la ponencia del profesor Scott Mainwaring: “Presidencialismo y el sistema de partidos en América Latina”. Me siento honrada y, sobre todo, me resulta muy estimulante reflexionar sobre la exposición que nos ha hecho el profesor, la cual, sin duda alguna, abre líneas de reflexión del más alto interés.

Mi comentario, por un lado, recuerda los antecedentes y las características del presidencialismo en general, por otro lado, me referiré a ciertas inquietudes que me dejó el contenido de la ponencia, particularmente, en relación a México.

De acuerdo con la opinión generalizada de la doctrina constitucional, el sistema presidencial formalmente nació en Estados Unidos en 1787,<sup>1</sup> casi la totalidad de los países de América Latina lo adoptaron al momento de la consumación de su independencia. En este sistema el jefe de Estado proviene de una elección popular, su periodo es determinado; el Legislativo recae en un órgano denominado Congreso, cuyos miembros proceden también de elección popular. Los miembros del Congreso pueden criticar al presidente y a su gobierno, pero no derribarlo, porque no existe la moción de censura y, como ya lo ha señalado el profesor Mainwaring en su ponencia, tampoco se hace presente el voto de confianza, características últimas del parlamentarismo. A su vez, el presidente no puede disolver el Congreso.<sup>2</sup>

1 Cfr. López Guerra, Luis, “La función de control de los parlamentos: problemas actuales”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 236 y 237.

2 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, “Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios”, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 71; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1991, p. 273; Patio Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, 1994, pp. 31 y 32; Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1976, pp. 827 y 828; Ruiz Massieu, José Francisco, *Cuestiones de derecho político (México-España)*, México, UNAM, 1993, p. 122; Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew, *Presidentialism and the Party System in Latin America*, Conferencia impartida en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 29 de enero de 1996, p. 3; Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 97 y ss.

El sistema presidencial ha sido denominado por Carl Schmitt como régimen gubernativo,<sup>3</sup> pero otros autores le han denominado también presidencialista, presidentismo o presidencialismo.

Como seguramente ustedes recordaran, la característica principal del parlamentarismo es la posibilidad que tiene el Parlamento de exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea individual o colectivamente, dependiendo del caso, mediante la aprobación de una moción de censura.

Diecinueve países han establecido el sistema presidencial.<sup>4</sup> Como ya lo ha mencionado el profesor Mainwaring, en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela lo han adoptado. Sin embargo, algunos de ellos recientemente han modificado sus Constituciones y han incorporado formalmente en ellas características del parlamentarismo, en particular me refiero a los casos de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.<sup>5</sup> Por ejemplo, la nueva Constitución de Argentina de 1994, mejor dicho, su revisión constitucional permite que, a partir de julio de 1995, el Congreso pueda exigir responsabilidad política al jefe de Gabinete de Ministros, a través de la aprobación de una moción de censura. Además, este funcionario público tienen la obligación de concurrir al Congreso y participar en sus debates, por lo menos en una ocasión al mes. Por su parte, los ministros deben participar en los debates del Congreso. En todos los casos, el jefe de Gabinete y los ministros pueden ser interpelados (artículo 100, punto 9 y artículo 106).<sup>6</sup>

La Constitución de Bolivia de 1967,<sup>7</sup> reformada en agosto de 1994, establece que las Cámaras del Congreso (130 diputados, mitad mayoría relativa y mitad representación proporcional, 3 senadores por cada departamento: 2, de mayoría relativa y uno, por minoría) podrán interpelar a los ministros de Estado, ya sea individual o colectiva-

3 Cfr. Aragón, Manuel, "Estudio preliminar", *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, p. XVI.

4 Cfr. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 97 y ss.

5 Cfr. Patiño Camarena, Javier, *op. cit.*, pp. 31 y 32; Valle Pascal, Luis del, *Derecho constitucional comparado*, Zaragoza, Librería General, 1944, pp. 274 y 275.

6 Cfr. Betina y *Constitución de la Nación Argentina*, Argentina, agosto de 1994. Los artículos 100 a 102, en relación con la disposición transitoria duodécima.

7 Cfr. *Bolivia. Constitución Política del Estado*, México, UNAM y Fondo de Cultura Económica, 1994.

mente y, de ser necesario, censurar sus actos a través de la votación de la mayoría de los parlamentarios de la Cámara, es decir, que después de una interpelación existe la posibilidad de una moción que aprueba o no una determinada política (artículo 70).<sup>8</sup>

La Constitución de Colombia de 1991,<sup>9</sup> faculta al Congreso, cito, “a decidir sobre la moción de censura” (artículo 141). Además, en el caso que las Cámaras soliciten la comparecencia de un ministro y esté presente, tienen facultades para proponer una moción de censura (artículo 135, en relación con el 208) que, de ser aprobada, tiene como consecuencia que el ministro quede separado de su cargo (artículo 135).

En Paraguay, conforme a su Constitución de 1992,<sup>10</sup> las Cámaras del Congreso pueden interpelar a los ministros y altos funcionarios de la administración pública, quienes están obligados a asistir y contestar (artículo 193). De no hacerlo, se podrá emitir un “voto” o moción de censura (artículo 194).

Por último, la Constitución Política del Perú de 1993<sup>11</sup> señala que el Congreso (unicameral), está facultado para rechazar un voto o cuestión de confianza, así como para aprobar una moción de censura en contra del Consejo de Ministros o de los ministros por separado (artículo 132).<sup>12</sup>

En síntesis, me parece que estamos en una situación paradójica. En el parlamentarismo, por ejemplo, la moción de censura ha sido poco menos que una hipótesis de escuela<sup>13</sup> durante este siglo XX pues, debido al número de votos que se requieren para su aprobación<sup>14</sup> y la identidad que existe entre el partido del gobierno y la ma-

8 Cfr. *Gaceta Oficial de Bolivia*. Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado, Bolivia, núm. 1842, de 12 de agosto de 1994.

9 Cfr. “La Constitución Política de Colombia”, *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las constituciones latinoamericanas*, México, UNAM, t. I, 1994.

10 Cfr. *Constitución Nacional de Paraguay*, México, UNAM y Fondo de Cultura Económica, 1994.

11 Cfr. Landa Arroyo, César y Velasco Lozada, Ana, *Constitución Política del Perú 1993. Sumillas. Índice analítico*, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, agosto de 1994.

12 Cfr. Valega García, César, “La responsabilidad política del gobierno en la Constitución de 1993”, *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Perú, Comisión Andina de Juristas, 1994, pp. 193 y ss.

13 Cfr. Manzella, Andrea, *Il Parlamento*, Boloña, Il Mulino, 1977, p. 365.

14 Cfr. Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 135 y 136 y 140; Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 350; López Guerra, Luis, *op. cit.*, p. 244.

yoría parlamentaria, ésta casi no se ha aplicado; ese es el caso de Inglaterra, Francia, Alemania, Portugal y España.<sup>15</sup>

En los países de América Latina, que han tenido tradicionalmente un presidencialismo, se trata ahora de limitar o controlar la actividad del presidente mediante la introducción de características tomadas del modelo parlamentario, en particular la moción de censura. Al respecto, quisiera pedirle al profesor Mainwaring ampliara su opinión sobre esta cuestión, en particular ¿si esta característica u otras del parlamentarismo, funciona o funcionará en países calificados como presidenciales, primero, cuando el partido del presidente tenga mayoría en el Congreso, segundo, cuando tenga minoría en él, tercero, cuando exista coalición en éste? Quisiera también preguntarle ¿si considera que la eficacia de la moción de censura se mide por la obtención de la caída del gobierno o por el simple desgaste que la discusión le produce,<sup>16</sup> su impacto sobre los ciudadanos y la opinión pública, así como por las consecuencias mediatas (abstención electoral, debilitamiento de la mayoría, fortalecimiento de la oposición, etcétera) que se puedan presentar?

Por otra parte, mi siguiente comentario se encuentra en relación con el subtema “La mayoría del gobierno bajo el presidencialismo”. Particularmente, quiero comentar algunos datos respecto a la situación que vivimos en México, así como emitir mi opinión si en un futuro cambiara esta situación.

Retomando lo señalado por usted, profesor, respecto a que en algunos países de América Latina e, incluso, en sistemas parlamentarios, los partidos del presidente tienen al menos el 40 por ciento de los asientos en el Congreso.

Si el partido del presidente tiene mayoría en el Congreso, se considera como una situación no deseable; sin embargo, se trabaja mejor, las relaciones entre el Legislativo y Ejecutivo son aligeradas y, al igual que en el parlamentarismo, el control sobre el gobierno disminuye, mas no desaparece. Sin embargo, en el presidencialismo, a diferencia del parlamentarismo, el partido del presidente puede tener una minoría de asientos en el Congreso, produciéndose limitaciones en las ventajas del presidencialismo.

15 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

16 Cfr. López Guerra, Luis, *op. cit.*, p. 32.

Veamos el primer supuesto en relación a México: el partido del presidente tiene mayoría en el Congreso.

En la actualidad, la Cámara de Diputados se integra por 500 diputados (artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente, a partir de este momento CPEUM),<sup>17</sup> mientras que el Senado por 128 (artículo 56), en total son 628 miembros del Congreso. En éste, a diferencia de la mayoría de los Congresos de América Latina, existe en el sistema electoral el principio de mayoría relativa (60% en la Cámara de Diputados —75% para el Senado) y el de representación proporcional (40% y 25% respectivamente), denominado por Dieter Nohlen como “bifurcado” o “mixto” de sujeción mayoritaria.<sup>18</sup>

En relación al partido del presidente ¿cómo se encuentra integrada cada una de las Cámaras del Congreso? La CPEUM, respecto a la de diputados, establece una fórmula electoral, modificada y aminorada en 1993, que asegura a un determinado partido político ocupar hasta 315 asientos si obtiene más del 60% de la votación y, si obtiene menos de este porcentaje, ocupará hasta 300 por ambos principios, es decir, mayoría relativa y representación proporcional (artículo 54). Con esta disposición, actualmente el partido del presidente, que tuvo menos del 60 por ciento de la votación en 1994, tiene 300 asientos, no tiene mayoría absoluta, pero cuenta con el 60 por ciento de los asientos. Este dato supera, en gran medida, al mínimo que se presenta en relación a la mayoría de los países de América Latina, es decir, 40 por ciento. Además, nos hace falta considerar el porcentaje del partido del presidente en la Cámara de Senadores. De 128 asientos, éste tiene 95, es decir, el 74.2 por ciento, teniendo mayoría absoluta, de ahí que sea en la mayoría de los casos la Cámara de origen para la iniciativa de leyes y decretos.

En total, el partido del presidente tiene más del 63 por ciento de los asientos del Congreso. Así, de acuerdo con el profesor Mainwaring, nuestra situación no es la deseable, pero se trabaja mejor, las

<sup>17</sup> Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1995.

<sup>18</sup> Cfr. Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales y representación política. Apuntes para el debate sobre reforma electoral”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados, TFE, IFE e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 393, 400 y 401.

relaciones entre el Legislativo y Ejecutivo son aligeradas, aunque el presidente aparece, cito al profesor, “como un todo poderoso”,<sup>19</sup> además, los actos de control sobre el Ejecutivo difícilmente se pueden ejercitar en la mayoría de los casos.

Veamos el segundo supuesto, es decir, que el partido del presidente tenga minoría en el Congreso, situación que también se presenta en otros países de América Latina, posibilidad que, se piensa, puede llegar a presentarse en nuestro país en 1997, cuando se realicen elecciones no concurrentes, es decir, intermedias, definidas por algunos autores como cuasi-plebiscitos, porque ajustan un veredicto anterior.<sup>20</sup>

De acuerdo con los artículos transitorios de la reforma de 1993, en la Cámara de Senadores saldrán 32 senadores en 1997: 31 del partido del presidente (PRI) y uno de la oposición (Partido de la Revolución Democrática, PRD). De tal forma, quedarán en ella 64 del partido del presidente (PRI), 24 del Partido Acción Nacional (PAN) y 8 del PRD. Con lo cual, en 1997 elegiremos a 32 senadores por el principio de mayoría relativa, es decir, parte de esta Cámara. Pensemos, en grado extremo, que el PAN gana esos 32 asientos, de tal manera este partido tendrá 56 asientos en total en esta Cámara; sin embargo, el partido del presidente representará el 50 por ciento —64 asientos—, pero ya no tendrá mayoría absoluta.

También pensemos, en grado extremo, que el partido del presidente no gana la elección de 1997 respecto de la Cámara de Diputados, entonces aquí tendrá minoría y, además, aunque se dé la posibilidad, como señala el profesor, de una coalición con otro partido distinto al que tiene la mayoría, para adoptar determinadas decisiones, éste representará cuando mucho el 40 por ciento. Sin coalición, el porcentaje es muy inferior (aproximadamente 24 por ciento o menos), y por el sistema electoral que tenemos para esta Cámara no alcanzará ni una tercera parte de los asientos. Con lo cual, el partido del presidente en el Congreso tendrá un número de asientos que representen en total menos del 30 por ciento aproximadamente, es decir, que ya no entrará en la generalidad de los países de América Latina, el dato po-

19 Cfr. Mainwaring, Scott y Soberb Shugart, Matthew, *op. cit.*, pp. 1 y 2.

20 Cfr. Lujambio, Alonso, “Federalismo y Congreso”, *El cambio político de México*, México, UNAM, 1995, p. 100.

dría ser, repito, menos del 24 por ciento en la Cámara de Diputados y 50 por ciento en la Cámara de Senadores.

¿Qué sucederá entonces? Como afirma el profesor Mainwaring, podrían presentarse conflictos entre el presidente y el Congreso, inmovilismo, inflación, estancamiento en el ingreso *per capita*, problemas de administración, pero el Congreso efectivamente podrá tener la oportunidad para controlar (revisar, “chechar”) al Ejecutivo, es decir, se vitalizará la llamada “función de control parlamentario o control del gobierno”;<sup>21</sup> por ejemplo, el Congreso en general podrá negar su aprobación para que el Ejecutivo suspenda garantías; no autorizar al presidente para legislar en el caso de emergencia (artículos 29 y 49 de la CPEM); no renovarle las facultades delegadas; no aprobar la Ley de Ingresos ni los recursos económicos con los que puede contar el presidente de la República para que la administración pública preste los servicios públicos (artículo 73, fracción VII); no aprobar la celebración de empréstitos sobre el crédito de la nación (artículo 73, fracción VIII); ni los montos de endeudamiento; podrá disminuir las dotaciones de empleos públicos de la Federación (artículo 73, fracción XI); designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional (artículo 73, fracciones XXVI y XXVII respectivamente); no autorizar al presidente, para que pueda ausentarse del territorio nacional (artículo 88); y realizar juicios políticos (artículo 110). Mientras que la Cámara de Diputados, sin una mayoría del partido del presidente, podrá; por ejemplo, no aprobar el presupuesto de egresos de la Federación (artículo 74 fracción IV, relacionado con los artículos 72, inciso h, 73 y 75); revisar la Cuenta Pública del año anterior con el propósito de conocer y comprobar la gestión financiera, verificando si ésta se ha ajustado o no a lo señalado en el presupuesto de egresos (artículo 74, fracción IV); ser órgano de acusación en los juicios políticos (artículo 74, fracción V, en relación con los artículos 110 y 111); y declarar la procedencia de la acusación por responsabilidad penal (artículo 111 relacionado con el 74). Por

<sup>21</sup> Véase Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”*, México (publicación en prensa por el Instituto Nacional de Administración Pública). Así como, “Evolución del Poder Legislativo en el sistema constitucional mexicano (1988-1994)”, *Memoria del V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, publicación en prensa por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

último, la Cámara de Senadores, podrá; por ejemplo, no designar a los magistrados del Tribunal Agrario que le proponga el Ejecutivo (artículo 27, fracción XIX); no aprobar la designación que haga el presidente de la República respecto de las personas que se harán cargo del Banco Central (artículo 28, párrafo séptimo); no aprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Ejecutivo (artículo 76, fracción I, en relación con el 89, fracción X, y 133); no ratificar los nombramientos de procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, cónsules, jefes superiores del Ejército que realice el Ejecutivo (artículo 76, fracción II, en relación con el 89, fracciones III, IV, XVII y con el artículo 79, fracción VII); podrá erigirse en gran jurado en el caso de juicio político (artículos 76, fracción VII, 109, fracción I y 110); aprobar o no la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República (artículo 76 fracción VIII, en relación con el artículo 96); una que me parece muy importante, nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución (artículo 76, fracción IX, en relación con el artículo 122); y crear comisiones de investigación (artículo 93).

Los datos anteriores, relativos a un posible contexto para 1997, parten de dos hechos, el primero, que para la realización de muchos de estos actos se necesita de una mayoría absoluta: en el Congreso de la aprobación de 419 parlamentarios; en la Cámara de Diputados 333 y en la Cámara de Senadores 85, con lo cual los diputados y senadores, que no pertenezcan al partido del presidente, tendrían que negociar una coalición o que se produzca la indisciplina del partido del presidente. Situación última que es difícil, ya que en México generalmente los partidos tienden a ser disciplinados.<sup>22</sup> Con lo cual, los parlamentarios no pertenecientes al partido del presidente, por sí solos, no podrán realizar una serie de actos en que se requiera de una mayoría absoluta de votos, pero sí cuando se trate de mayoría simple o mayoría relativa, por supuesto que lo anterior sólo en un contexto para 1997. Por último, en segundo lugar, se podría dar una coalición gubernamental y, de esta forma, compartir la responsabilidad de go-

<sup>22</sup> Cfr. Mainwaring, Scott y Soberb Shugart, Matthew, *op. cit.*, p. 1; Lujambio, Alonso, *op. cit.*, p. 104.



bernar, o como señala el profesor Mainwaring, que se dé una negociación entre el partido del presidente y los otros partidos del Congreso, para lo cual, la existencia de tres partidos serios (PRI, PAN y PRD), que es un “número efectivo”,<sup>23</sup> la disciplina de éstos, así como las tendencias ideológicas de los mismos la facilita.

Dependiendo de diversos factores o la naturaleza de los asuntos, el partido del presidente podrá inclinarse hacia la derecha o hacia la izquierda. Al respecto, creemos que las facultades del presidente, bajo este contexto, se verán atemperadas, acelerándose la democratización.

Pero quisiera preguntarle al profesor Mainwaring cuál es su punto de vista, de acuerdo con su tabla 1 de la ponencia, sobre los efectos que se producirían si el partido del presidente en la Cámara baja tiene el 24 por ciento de los asientos y en la Cámara baja el 50 por ciento, ya que se sale de la generalidad de los países de América Latina, teniendo minoría en una Cámara y 50 por ciento en la otra.

Lo anterior es sólo una posibilidad para 1997 y no para el 2000. En el último, la situación puede variar considerablemente, ya que habrá elecciones concurrentes: presidente, senadores y diputados, presentándose un panorama y consecuencias distintas.

23 Cfr. Mainwaring, Scott, *op. cit.*, pp. 4 y 14.