

LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 10 DE FEBRERO DE 2014

Jaime CINCO SOTO*

SUMARIO: I. *Exordio*. II. *El gobierno de coalición*. III. *Presupuestos jurídico-políticos para la formación de un gobierno de coalición*. IV. *Presidente independiente*. V. *Las coaliciones electorales y los gobiernos de coalición*.

I. EXORDIO

El tema del presente trabajo es asaz concreto; se circunscribe, como lo sugiere su título, al examen de las disposiciones constitucionales que, en la amplia reforma de esa naturaleza de 10 de febrero de 2014, consagraron la posibilidad de constituir gobiernos de coalición, que se introdujo como alternativa —como se verá más adelante— de gobernabilidad democrática.

Ello quedó plasmado en los artículos 89, fracción XVII, lo mismo que en el 76, fracción II y 74, fracción III, citados, no en orden de numeración ordinal, como es obvio, sino cardinal, esto es, en orden de importancia porque, precisamente, en el primero de los artículos citados, en la mencionada fracción XVII, se consagró como facultad del presidente la de “*en cualquier momento optar por un gobierno de coalición con uno o varios partidos políticos representados en el Congreso de la Unión*”, misma disposición en la que, en forma inmediata, se estatuyó que “*el gobierno de coalición se regulará por el convenio y programas respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores*”, añadiéndose que “*el convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición*”.

* Abogado por la Escuela Libre de Derecho de México, D.F. (ahora Ciudad de México); ex presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa (1993-2003); ex magistrado numerario del Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa (2004-2011); Notario Público del Estado de Sinaloa desde 1992.

En tanto, la enmienda del artículo 76, que regula las facultades exclusivas del Senado, se hizo para incluir en la fracción II como facultad de dicho órgano la de “*ratificar los nombramientos que el mismo funcionario —el Presidente de la República— haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;*”.

Esta reforma de la fracción II del artículo 76 se introdujo como una excepción al artículo 74 de la misma Constitución —que regula las facultades de la Cámara de Diputados— que para ello fue modificada en su fracción III ya que, en principio, es facultad de la Cámara de Diputados “*ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda*”.

En los términos antes citados quedó consagrado en la Constitución, como atribución del Presidente de la República, la de optar, en cualquier momento, por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

Si hemos de ajustarnos al tema implícito en título del presente trabajo tenemos que constreñirnos al mismo, que no es otro que el de una interpretación de las disposiciones antes citadas, lo cual, si bien es cierto autoriza a incursionar en una exploración de los antecedentes de lo que ahora son dichas disposiciones no nos vamos a detener en ello, pues, pese a la recientez de la norma existen estudios sobre el tema, tanto previos como posteriores a esa reforma, ya que, como es enteramente normal en la adopción de figuras que se elevan a rango constitucional, antes de ello existen una serie de antecedentes que propiciaron o indujeron a ello, y la alternativa de la formación de un gobierno de coalición no es la excepción,¹ antecedentes particular-

¹ Entre otros, caben destacar los de quien, entre nosotros —y otros países— es pionero en la materia: Diego Valadés. Así, véase *Los Gobiernos de Coalición en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Opúsculos, El Colegio Nacional, México 2016; publicado también en *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, Octubre 2016 número 244, pp. 81-98. En esa misma revista véase, igualmente, Reniu, Josep Ma. y Albala, Adrián, *Los Gobiernos de Coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del cono sur*, pp. 101-150, *Revista de Estudios Políticos*, 155 (Nueva época), enero-marzo 2012, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid; Reniu Vilamala, Josep Ma, *Los retos de gobernar en coalición*, Centro de Estudios Sociales y de

mente ricos y de vieja data en países europeos con sistema parlamentario, y aun en sistemas presidenciales de nuestro continente.

II. EL GOBIERNO DE COALICIÓN

La Constitución, como es patente, no define qué es un gobierno de coalición, cosa que, por lo demás, no tiene por qué hacer en tanto que si bien es cierto crea Derecho, no es un tratado de Derecho.

El Anteproyecto de Ley del Gobierno de Coalición Reglamentaria de los Artículos 76, fracción II y 89, fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en su artículo 2, punto 2, lo conceptúa así:

Artículo 2.- Conceptos de la Ley.

Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

...

2. *Gobierno de coalición: La unión del partido en el gobierno con uno o más partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, convocados de manera expresa por el Presidente de la República, para celebrar un programa de gobierno compartido, y someterlo a la aprobación del Senado. El programa será ejecutado y evaluado por el Gabinete que acuerden los partidos políticos coaligados.*²

Véase que en el concepto del anteproyecto dice que el gobierno de coalición es “*la unión del partido en el gobierno con uno o más partidos...*”, no del gobierno en sí, como estimo debiera decir, porque el partido que haya ganado la elección presidencial y se encuentre en el ejercicio del poder sigue, obviamente, existiendo como tal habida cuenta la personalidad jurídica con que

Opinión Pública, Cámara de Diputados LXI Legislatura, 2012, pp. 189-219; Valencia, Laura Escamilla, *Equilibrio de poderes, cooperación y la conformación de gobiernos de coalición en México*, Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), volumen 6, número 11, enero-junio 2013, pp. 7-44; Vivanco Lira, Martín, *El Gobierno de Coalición mexicano*; de la Torre Torres, Rosa María, *Los Gobiernos de Coalición en México: Retos y Desafíos*; Burgos, Enrique, *La Reforma de 2014*, véanse estos ensayos en *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno*, edición de la Fundación Colosio y Miguel Ángel Porrúa, México, 2014; Zavaleta Salgado, Ruth, *Federalismo, Reección y Gobiernos de Coalición*, en Monitor Democrático 2015, sobre el Nuevo Federalismo Electoral en México, México 2015.

² Véase en Barceló, Daniel y Valadés, Diego, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene el anteproyecto de ley de gobierno de coalición*, edición de la Cámara de Diputados; CEDIP e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2016 p. 39.

cuenta; es decir, el convenio no es, propiamente, entre partidos, sino entre el gobierno, con su partido, naturalmente, y con uno o más partidos que cuenten con representación en las Cámaras del Congreso, esto es, que cuenten con Diputados y/o Senadores del Congreso de la Unión.

El objeto del convenio es para definir de manera conjunta un programa de gobierno que necesariamente tiene que ser compartido y, por ende, quedan obligados a respaldar en el Congreso, lo que se tiene que formalizar a través de un convenio que se debe someter, como lo exige la Constitución, a la consideración del Senado, para cuya aprobación se requiere del voto favorable de la mayoría de los miembros presentes en la sesión en la que el asunto se trate. Adviértase, por un lado, que el quórum para la instalación de la sesión es el ordinario; para la aprobación basta, también, con el voto favorable de la mayoría, de modo que si el Senado se integra por 128 senadores, una asamblea ordinaria se puede instalar con la asistencia de 65 de sus integrantes, y bastaría el voto aprobatorio de 33 senadores para la aprobación del convenio de coalición.

III. PRESUPUESTOS JURÍDICO-POLÍTICOS PARA LA FORMACIÓN DE UN GOBIERNO DE COALICIÓN

La Constitución no dice cuáles son los requisitos para la formación de un gobierno de coalición pero los mismos se infieren en función del objetivo del mismo.

Lo primero que hay que decir es que si el Presidente ganó las elecciones por mayoría absoluta y su partido cuenta, igualmente, con mayoría absoluta tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores no tendrá, al menos técnicamente, necesidad de formar gobierno de coalición alguno, ya que con mayoría en las bancadas de su partido en una y otra Cámara dispone de los votos suficientes para sacar adelante sus iniciativas de ley o decreto y, con ello, sus programas de gobierno.

Así de sencillo. Podrá seguir gobernando en solitario y ser un Ejecutivo que concentre en sí el cúmulo de facultades que le confiere la Constitución y las que, por las características del sistema presidencial mexicano, han sido llamadas “*metaconstitucionales*”; se le identifica, por esas particularidades, como un gobierno autocrático.

No obstante ello, podrá procurar formar un gobierno de coalición con uno o más partidos con representación en el Congreso, obviamente minoritarios, pero si lo hace será únicamente para imprimir, acaso, mayor legitimidad a su gobierno, a condición de que, efectivamente, se forme un auténtico gobierno de coalición, ya que de no ser así los partidos coaliga-

dos —o sus dirigencias— podrían, eventualmente, sufrir un severo desgaste, tan grave que los podría pulverizar, pues las corrientes minoritarias, esto es, los militantes o simpatizantes de esos partidos quieren que cumplan con su función de oposición de la única manera en que, según un concepto tradicional, pueden y deben hacerlo: opiniéndose; constituirse en contrapeso del gobierno; en la voz crítica; en los que hagan los reclamos por las grandes asimetrías y las groseras desigualdades que existen en nuestra sociedad y planteen alternativas para su superación y no se conviertan en aplaudidores y lacayos adicionales del régimen.

1. *Primer presupuesto*

Así, pues, un primer presupuesto para considerar la posibilidad de formar un gobierno de coalición es que el Presidente de la República haya obtenido el triunfo, pero no por mayoría absoluta sino por mayoría relativa y que esa misma situación se observe en las Cámaras del Congreso de la Unión, sea en la de Diputados o en la de Senadores, o en ambas. Inclusive, podría darse el caso de que el Presidente, esto es, su Partido —el Partido o coalición que lo hubiere postulado— haya obtenido una mayoría absoluta de votos, pero que en las Cámaras del Congreso de la Unión no cuente con esa mayoría; o bien, que la tenga en una, pero no en otra.

En suma, las hipótesis que pueden formularse son las siguientes:

- a) Que el Presidente obtenga el triunfo por mayoría absoluta de votos, pero que su Partido no cuente con mayoría en una de las Cámaras del Congreso
- b) Que el Presidente obtenga el triunfo por mayoría absoluta de votos pero que su Partido no cuente con mayoría ni en la Cámara de Diputados ni en la Cámara de Senadores.
- c) Que el Presidente obtenga el triunfo por mayoría relativa pero que su Partido no cuente con mayoría en una de las Cámaras del Congreso.
- d) Que el Presidente obtenga el triunfo por mayoría relativa pero que su Partido no cuente con mayoría ni en la Cámara de Diputados ni en la Cámara de Senadores.

En caso de que el resultado de una elección actualice cualesquiera de las hipótesis antes planteadas, el gobierno de coalición se erige en alternativa, la más pertinente, sin duda, de gobernabilidad democrática.

De no optarse por ello, el Presidente podrá, en ejercicio de sus atribuciones, nombrar y remover libremente, como dice el mismo artículo 89, a los Secretarios de Estado y demás colaboradores que no requieran de aprobación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pero no llegará muy lejos, pues es previsible que los partidos de oposición, al verse preteridos y que no se reconozca la fuerza política que representan, sin duda habrán de obstaculizarlo y provocar una parálisis del gobierno.

Así, pues, la alternativa para un Presidente que se encuentre en cualesquiera de la hipótesis planteadas no debiera ser dudosa.

La reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, esto es, de hace cuatro años, justamente, que incorporó al elenco de nuestras instituciones la alternativa del gobierno de coalición responde plenamente a las condiciones actuales de pluripartidismo y de la votación sumamente dividida, de modo tal que ningún partido político o coalición de partidos cuenta con los votos suficientes para gobernar en solitario, como ocurría en la época de un partido hegemónico.

Para convencerse de ello basta con revisar los resultados de las últimas cuatro elecciones presidenciales, que conforme al Estudio sobre el sistema presidencial mexicano elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, arroja los siguiente resultados:

El candidato a Presidente de la República Zedillo Ponce de León (PRI) para el periodo presidencial 1994-2000, obtuvo 17,181 651 millones de los votos válidos de los 35,285,291, que equivale al 48.69% de los votos, en la elección celebrada el 21 de agosto de 1994. Su partido político obtuvo la mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso de la Unión en la LVI de la Legislatura que le acompañó en sus primeros tres años de gobierno, pero en la Legislatura LVII no logró obtener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados —tan sólo conservó dicha mayoría en el Senado de la República.

El candidato a Presidente de la República, Vicente Fox Quesad (PAN), obtuvo 15,989,636 de votos de un total de 37,601,618 votos válidos emitidos, lo que representa el 42% de votos en la elección para el periodo presidencial 2000-2006. El padrón electoral para la elección del año 2000 sumaba 59 millones 584 mil 542 electores. Su partido político no obtuvo la mayoría absoluta en ninguna de las dos Cámaras en las Legislaturas LVIII y LIX que coincidieron con su periodo constitucional de seis años.

El candidato a Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa (PAN), obtuvo 14,916,927 de los votos de un total de 41,557,430 votos válidos emitidos, que representan el 35.89% de los votos, en la elección el periodo presidencial 2006-2012. La lista nominal de electores para el año 2006 fue de 71,374,373 electores. Su partido político no obtuvo la mayoría absoluta en ninguna de las dos Cámaras en las Legislaturas LX y LXI que coincidieron con su periodo constitucional.

El candidato a la Presidencia de la República Enrique Peña Nieto (PRI) obtuvo 14,509,854 votos de 48,906,759 votos válidos emitidos, en la elección de 2012 para

*el periodo presidencial 2012-2018 —no pudo obtener tampoco, como sus tres antecesores mayoría absoluta de votos para su candidatura. La lista nominal de electores para 2012 fue de 79,492,286. Al igual que sus antecesores, su partido político no obtuvo la mayoría absoluta de las dos Cámaras de la LXII Legislatura que ha coincidido con los primeros tres años de su periodo constitucional.*³

En otros documentos se señala que el porcentaje de la votación obtenido fue el de 38.15%, que fue postulado por la coalición “*Compromiso por México*”, integrada por el PRI y PVEM.

Queda claro, pues, que en la últimas cuatro elecciones presidenciales, el candidato triunfador ha alcanzado la victoria con un número de votos menor que el precedente con una lista nominal de electores substancialmente mayor y, por consiguiente, con un porcentaje de votos menor.

Las estadísticas permiten advertir, pues, que quienes se han alzado con el triunfo en las últimas cuatro elecciones presidenciales lo han hecho por mayoría relativa.

Acaso por esa circunstancia la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 23 de mayo de 2014, en su artículo 12, punto 1, dice que “*el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de los ciudadanos mexicanos*”.

Independientemente de que la disposición antes citada se ajuste a la realidad vivida en las últimas cuatro elecciones presidenciales y probablemente en la elección presidencial del 1 de julio de este 2018 me parece que el texto acusa un serio error al decir que el Presidente será electo por *mayoría relativa*, pues si uno de los candidatos obtiene el triunfo por *mayoría absoluta* —algo difícil en procesos muy competidos pero jurídicamente posible— es inconcuso que será Presidente por aplicación del principio de interpretación jurídica de mayoría de razón, con lo cual se desmiente el postulado contenido en el artículo 5.2 de la misma ley, según el cual “*la interpretación de esta ley se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución*”, otro error inexplicable pues los ordenamiento jurídicos y, en general, cualquier norma jurídica, puede interpretarse conforme a los principios de interpretación o argumentación jurídica que resulten aplicables y atendibles.

Si para entender y diferenciar los conceptos de mayoría absoluta y mayoría relativa hemos de acudir a una explicación certera nos servirá la de don Manuel Herrera y Lasso, que nos dejara la siguiente: “*La mayoría en una*

³ Ibid., pp 59-60.

*votación es la adhesión del mayor número a una determinada proposición. Puede ser, o absoluta cuando el número sobrepasa al de la mitad de los votantes, o relativa cuando el número es inferior a esa cifra, pero superior al de los votos emitidos en favor de cualquiera otra de las proposiciones sometidas al de la misma votación”.*⁴

Así, creemos, deben entenderse esos conceptos en el plano electoral.

Pero en el funcionamiento del Senado de la República es otro el criterio que rige para distinguir la mayoría relativa o simple, de la absoluta. Para corroborarlo basta con recordar en sus términos el artículo 94, que dice así:

Artículo 94

1. Las decisiones en el Pleno se adoptan por mayoría simple o relativa, por mayoría absoluta o por mayorías calificadas o especiales, sea de la totalidad de los integrantes del Senado o de los senadores presentes, según lo disponen la Constitución, la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables.

2. La mayoría simple o relativa se constituye con la suma más alta de votos emitidos en un mismo sentido, cuando se opta entre más de dos propuestas.

3. La mayoría absoluta se constituye con la suma de más de la mitad de los votos emitidos en un mismo sentido, cuando se opta entre dos propuestas.

4. Las mayorías calificadas o especiales se constituyen con la suma de los votos emitidos en un mismo sentido en número superior al de la mayoría absoluta, conforme a lo dispuesto en la Constitución, la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables.

5. Las decisiones en el Pleno se acuerdan por mayoría absoluta de votos de los senadores presentes en la sesión de que se trate, salvo que los ordenamientos aplicables determinen otro tipo de mayoría, referida ya sea a los presentes o a la totalidad de los integrantes del Senado.

En términos fundamentalmente iguales se regula esta materia en el Reglamento de la Cámara de Diputados, que en su artículo 3.1, fracciones XIII; XIV y XV, que disponen lo siguiente:

Artículo 3.

1. Para efectos del Reglamento se utilizan las voces y significados siguientes:

XIII. **Mayoría absoluta:** Es el resultado de la suma de diputadas y diputados o votos que representen, cuando menos, la mitad más uno de los presentes;

XIV. **Mayoría calificada:** Es el resultado de la suma de diputadas y diputados o votos que representa, cuando menos, las dos terceras partes de los presentes;

⁴ Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios Políticos y Constitucionales*, Miguel Ángel Porrúa, S.A., México, 1996, p. 145. Véase, también, Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 4a. ed., Oxford, México, 2013, p. 282.

XV. Mayoría simple: Es el resultado de la suma de votos de los presentes, que constituye la cantidad superior frente a otra u otras opciones.

De las definiciones anteriores cabe detenerse en la referente a la mayoría simple o relativa, que el Reglamento del Senado dice que “...*se constituye con la suma más alta de votos emitidos en un mismo sentido, cuando se opta entre más de dos propuestas*”, pero, *mutatis mutandis*, habría que preguntarse si, aun cuando se esté en el caso de que sean más de dos propuestas u opciones, o en este caso, dicho sin ambages, más de dos candidaturas, una de ellas obtiene más del 50% de los votos, caso en el cual estimo que debe reputarse el triunfo como de mayoría absoluta, ya que lo importante es el número de votos, no necesariamente el número de propuestas o candidaturas, ya que calificar como de mayoría relativa el triunfo de un candidato que obtiene más del 50% de los votos válidos sería tanto como devaluar su legitimidad, pues ciertamente no es lo mismo obtener el triunfo por mayoría relativa que por mayoría absoluta, como se pretende en los sistemas binarios.

Otro tanto cabría decir si la cuestión la viésemos desde la perspectiva del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Cabe añadir que la Constitución sí considera las *mayorías calificadas*, en algunos casos como *quórum*, como el contenido en el artículo 84, cuando se produce la falta absoluta del Presidente dentro de los dos primeros años de su periodo, o como *votación*, como cuando, para reformar la propia Constitución, el artículo 135 exige que “*se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones...*”, que constituye, sin dudas de ninguna especie, una mayoría calificada.

2. Segundo presupuesto

El segundo presupuesto jurídico-político para la formación de un gobierno de coalición es que el Presidente de la República así lo decida, punto, este, que suscita algunas inquietudes; entre otras, las que a continuación se abordan.

A. ¿Basta la voluntad del Presidente?

En primer lugar cabe preguntarse si basta la voluntad o decisión del Presidente para formar un gobierno de coalición. La respuesta es necesariamente negativa. La voluntad del Presidente en ese sentido es necesaria pero no suficiente; requiere, necesariamente, de la disposición de uno o más

partidos representados en el Congreso de contribuir a dar estabilidad a un gobierno para definir y ejecutar de manera conjunta un programa de gobierno, que obviamente recoja los postulados y ofertas políticas más relevantes de su plataforma electoral y, con los del Partido del Presidente, el o los partidos coaligados se obliguen a respaldar en el Congreso, para lo cual el Presidente tendrá que nombrar a militantes de los partidos coaligados en las carteras que así acuerden o convengan.

Tan es esto así que el propio artículo 89, fracción XVII, de la Constitución estatuye que el gobierno de coalición se regulará por el *convenio* y programa respectivos, y convenio supone y exige, indefectiblemente, un acuerdo de voluntades, y esto, a su vez, implica el concurso de por lo menos dos partes: una de ellas es el Presidente y su Partido; la otra u otras, los coordinadores parlamentarios y/o legisladores y dirigentes del o los partidos coaligados. Aquí no hay ni puede haber lugar a la unilateralidad.

B. *¿La potestad del Presidente es discrecional o, eventualmente, pudiera considerarse obligatoria?*

La respuesta a esta interrogante exige un poco más de detenimiento que la planteada en el punto anterior.

Para empezar veamos la formulación normativa. Como ya se ha visto, el artículo 89 dice que “*las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: ...XVII. En cualquier momento optar por un gobierno de coalición...*”

Véase que el verbo utilizado es el de *optar*, y optar, según el Diccionario de Uso del Español de doña María Moliner, aclara que viene del latín “*optare*”, escoger, desear; en suma, elegir.

Ahora bien, si por norma jurídica entendemos una proposición con sentido normativo que ordena, prohíbe o permite alguna conducta o un estado de cosas resultante de esa conducta,⁵ hemos de concluir que la norma contenida en dicha disposición es, según algunos teóricos del Derecho, una norma de competencia —por la facultad que confiere al titular del Ejecutivo federal— o, bien, si así se quiere entender, como una norma permisiva. Y si es permisiva significa que puede o no hacer uso de ella. Si es permisiva significa que si no hace uso de ella no querrá decir que está transgrediendo la norma.

Pero si bien es cierto que en tal disposición se confiere al Presidente una facultad, a primera vista discrecional, también lo es que en nuestra Carta

⁵ Carlos Alchourron y Eugenio Bulygin, *Sobre la existencia de las normas jurídicas*, Fontamara, México, 2002, p. 74, entre otras obras de los mismos autores.

constitucional hay, por lo menos, otra disposición que permite dudar de tal discrecionalidad y, con base en ella, reflexionar y valorar si, en un momento y circunstancias dadas, es dable considerar como una obligación del Presidente plantear o pugnar, al menos, por la formación de un gobierno de coalición.

Se trata del artículo 87, que en lo que aquí interesa dice: *“El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar legal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera que la Nación me lo demande.”*

En un escenario de precariedad política del Presidente en que el triunfo lo haya obtenido por mayoría relativa y en el que su partido no cuente con la mayoría ni en la Cámara de Diputados ni en la Cámara de Senadores, y, pese a esas condiciones adversas, no opta por la formación de un gobierno de coalición, bajo el argumento de que esa es una facultad discrecional, entonces cabría cuestionar si, pese a circunstancias de crisis política, está *“mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión”*; en otras palabras, si la alternativa de formación de un gobierno de coalición no deviene, en este tipo de casos, en una obligación del Presidente como condición para cumplir con esa obligación asumida al protestar el cargo; una interpretación sistemática y funcional permitiría arribar a una conclusión en ese sentido.

Y si no es así, como dice la última parte del párrafo antes transcrito, *que la nación se lo demande*. La cuestión, en la especie, es clarificar quién, en este tipo de casos, encarna a la nación, que debemos entender son los Diputados del Congreso de la Unión.

Al respecto, solo para enriquecer este aspecto, cabe recordar la notable explicación que en uno de sus muchos ensayos ha dado Diego Valadés, insigne por muchos títulos:

Sin desvirtuar las tesis de Rousseau, la Revolución francesa adoptó un giro de la mayor trascendencia: el concepto abstracto de representación se sentó sobre el concepto también abstracto de nación. Para no despojar al pueblo soberano de sus potestades, la representación no está atada al pueblo mismo, sino a un constructo diferente: la nación. De esta manera se evitó que los representantes quedaran vinculados al mandato imperativo de los electores de cada circunscripción, al establecer que no actuaban en nombre de ese colectivo territorial en particular, sino del conjunto de quienes integran la nación.

En ese sentido se pronunció Emmanuel Sieyès en el discurso pronunciado en la sesión del 7 de septiembre de 1791 al afirmar «Un diputado [...] es nombrado por una bailía en

nombre de la totalidad de las baillías [...]; un diputado lo es de la nación entera pues todos los ciudadanos son sus comitentes». El diputado Marie-Jean Héroult-Séchelles, en nombre del Comité de Salud Pública, en un duro y elegante discurso fue más lejos aún al explicar que «el principio de representación [...] no puede estar basado en la población, sobre todo en una república tan populosa [como Francia]; esta cuestión sólo puede ser puesta en duda por los ricos, acostumbrados a considerarse a sí mismos diferentes del resto de los hombres». Luego sostuvo la tesis radical de que «el poder y la opulencia son el origen de todos los vicios; el trabajo, la medianía, la pobreza, son los guardianes de la virtud [...]; la miseria de los ciudadanos no es otra cosa que el crimen de los gobiernos [monárquicos]». Por eso los representantes debían serlo de la nación y no de los segmentos de la población que elegían a cada uno de los diputados; de esta manera se conseguía que el gobierno se ejerciera en nombre «de la voluntad generab».

C. ¿La iniciativa sólo la puede tener el Presidente?

La interrogante puede parecer ociosa a la luz del texto constitucional, que faculta al Presidente para *optar*, en cualquier momento, por un gobierno de coalición, pero si bien se lee, la norma no dice que la iniciativa corresponda al Presidente de la República; a él compete, sí, la decisión de optar o no por un gobierno de coalición, pero ello no es obstáculo para que la iniciativa de formarlo surja de los partidos políticos, de las organizaciones sociales o, incluso, desde la academia y/o tribuna periodística.

D. El convenio de coalición

Como ya se ha visto, el segundo párrafo de la tantas veces citada fracción XVII, del artículo 89, dispone que “*el gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivo*”, añadiéndose, inmediatamente: “*los cuales deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros de la Cámara de Senadores*”. Concluye el precepto disponiendo que “*el convenio establecerá las causas de disolución del gobierno de coalición*”.

Como se ve, la disposición contiene, al menos, tres normas diferentes, que trataremos de analizar en las líneas siguientes.

a. Partes del convenio de coalición

Ha quedado claro que, para formar un gobierno de coalición, el Presidente de la República requiere del concurso de uno o varios partidos políticos *representados* en el Congreso de la Unión, dando por sentado la participación del suyo, esto es, de aquel que lo hubiera postulado.

Cuando la Constitución habla de que la coalición se puede formar con “uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la

Unión” pudiera interpretarse que es con las dirigencias de los partidos con los que tiene que llegar a un acuerdo en ese sentido, pero si bien se lee la disposición deberá interpretarse en el sentido de que en ese convenio también deben ser parte los coordinadores y/o los legisladores de las fracciones parlamentarias en las Cámaras del Congreso de la Unión ya que, finalmente, son los que, al momento de las votaciones, tienen el derecho de emitir el sufragio.

Por consiguiente, el convenio tiene que ser suscrito por el Presidente y los dirigentes de los partidos políticos y, por lo menos, los coordinadores de las fracciones parlamentarias de esos partidos en las dos Cámaras del Congreso, y eventualmente de sus legisladores.

b. El programa de gobierno

Para que el convenio de coalición sea auténtico, debe llevar aparejado el programa de gobierno, al que necesariamente deben incorporarse los postulados medulares de los partidos que participan en la coalición y, para su ejecución, el convenio debe incluir el compromiso de incorporar al gabinete miembros de esos partidos.

De este modo se puede, a un mismo tiempo, superar la precariedad de un gobierno, ya que con el convenio de coalición tendrá asegurada mayoría de votos en los órganos legislativos; se podrán distender los conflictos políticos; superar déficits democráticos y, en suma, garantizar, en lo posible, la gobernabilidad democrática mediante un ejercicio racional, transparente y sujeto a control y evaluación del poder.

Para ello tendrá que formarse un gobierno de gabinete⁶ en el entendido de que, de acuerdo con el artículo 76, fracción II, el nombramiento de los Secretarios de Estado queda sujeta a la aprobación del Senado, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones y de los demás funcionarios que se mencionan en dicha disposición

c. La aprobación del convenio por el Senado

Otro de los presupuestos políticos para la formación del gobierno de coalición es que el convenio sea aprobado por el Senado, votación que debe adoptarse por mayoría de los miembros presentes.

⁶ Para este tema véase, nuevamente, Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.

Como se ha explicado, la razón por la cual la sanción del gobierno de coalición se atribuye al Senado, no a la Cámara de Diputados, es por la permanencia de este órgano, en cuanto a su integración, de seis años, a diferencia de la Cámara de Diputados, que se renueva cada tres años.

Es de advertirse que, en cuanto a su aprobación, e incluso en cuanto a su terminación, el convenio de coalición queda sujeto a un tratamiento muy similar al que la Constitución establece para los tratados internacionales, lo mismo para su firma que de su decisión para terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar y otras facultades.

Quedaría por examinar la naturaleza jurídica de los convenios de coalición.

d. Causas de disolución del gobierno de coalición

La misma fracción XVII, del artículo 89, dispone que “*en el convenio de coalición se contemplen las causas de disolución del gobierno de coalición*”, que por ello en tal documento deberán preverse.

No dice la Constitución qué mecanismo ni qué formalidades deben seguirse para dar por terminado el convenio de coalición, por lo que la ley secundaria deberá, necesariamente, regular esos efectos, pues el convenio de coalición debe contemplar, necesariamente, atribuciones y responsabilidades de los participantes, a los que no siempre ni fácilmente puede ponerse fin en forma súbita, además de que, dependiendo de la naturaleza jurídica que se concluya tiene el convenio de coalición —que no es ley ni decreto, en el sentido que establece el artículo 70 de la misma Constitución— pero que sin duda alguna categoría jurídica tiene.

IV. PRESIDENTE INDEPENDIENTE

Dado que la Constitución contempla la posibilidad de la existencia de candidaturas a la Presidencia de la República no partidistas o independientes, debe entonces considerarse como teóricamente posible la elección como Presidente de la República de un candidato “independiente”, caso en el cual el gobierno de coalición sería un imperativo, pues quien gane la elección presidencial en esas condiciones no tendría partido alguno que lo respalde ni en la Cámara de Diputados ni en la Cámara de Senadores ni, por ende, en el Congreso, cuando funcione como un solo órgano.

Otro escenario, ciertamente remoto, pero jurídicamente posible, es que la Presidencia de la República la ganara un candidato independiente y que

ese fenómeno se repitiese en las Cámaras de Diputados y de Senadores, esto es, que en el primer caso, para cada uno de los distritos, se postulase un candidato de mucho prestigio por su talento, preparación y juicio, así como por su honorabilidad, que ganasen en la elección por el principio de mayoría relativa, hipótesis en la cual los partidos políticos se llevarían las diputaciones por el principio de representación proporcional.

Y si lo equivalente ocurriese en el Senado, para formar un gobierno de coalición el Presidente de la República tendría que formar tal gobierno con los partidos políticos representados en el Congreso, pues los demás integrantes serían “independientes” y, en los términos constitucionales, no se actualizaría la hipótesis para ser tomados en consideración, así se agrupasen algunos para constituir, supuestamente, una “bancada” y funcionar como tal, e incluso pretender las prerrogativas correspondientes, pero eso es tan remoto que no vale la pena, ni como abstracción, dedicarle más espacio, no, al menos, en este caso.

V. LAS COALICIONES ELECTORALES Y LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

Sólo para no dejar de tocar el tema digamos que, entre el gobierno de coalición y las coaliciones electorales hay una profunda y notable diferencia. Las coaliciones electorales se forman para participar en los procesos electorales; se regulan por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y concluyen cuando termina el proceso electoral, mientras que el gobierno de coalición se forma, justamente, cuando se está en ejercicio del poder, en los términos expuestos.