

## **1. Comentarios a las reformas y adiciones en materia político-electoral de 10 de febrero de 2014 en lo concerniente al gobierno de coalición.**

### **I**

**E**l 10 de febrero de 2014 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concernientes con el sistema presidencial (ver anexo 1). Mediante dicha modificación constitucional se abrió la posibilidad de formar gobiernos de coalición por decisión del Presidente de la República, con formaciones políticas representadas en el Congreso distintas al partido en el gobierno, bajo las condiciones establecidas en la propia Constitución.

Con la reforma constitucional aludida sobre gobiernos de coalición, México actualizó su marco de gobernación para ajustarlo a una democracia que desde hace lustros opera con una multiplicidad de partidos políticos. Su propósito final es racionalizar el ejercicio del poder público.

Los gobiernos de coalición son hoy día una constante tanto en las democracias parlamentarias como en las democracias presidenciales de todo el mundo que operan —al igual que en México— en el contexto de un sistema de partidos políticos múltiple. Las dos notas existenciales del gobierno de coalición son la conformación formal ante la representación nacional de un programa de gobierno común entre los partidos políticos coaligados, y el nombramiento de un Gabinete plural de altos funcionarios que integran los partidos coaligados para encargarse de su concepción e implementación bajo la conducción del titular del Poder Ejecutivo electo democráticamente por el pueblo.

Es pertinente recordar qué motivos llevan primero al Poder Revisor de la Constitución, y luego al Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a

plantearse respectivamente el establecimiento expreso en la Constitución del gobierno de coalición como modalidad por la cual puede optar el titular del Poder Ejecutivo, y posteriormente a sopesar una Ley Reglamentaria de dichos preceptos constitucionales. Ello en consideración de que en ciertos Estados Nacionales no está escrito en normas constitucionales el gobierno de coalición sino que se ha configurado por convención política.

Al respecto es de señalar que a la luz de los problemas de gobernación del sistema político mexicano, y del conocimiento de las aludidas experiencias comparadas con fenómenos de gobernanza similares, el Poder Revisor de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos generó progresivamente la convicción —tras constantes debates en distintas Legislaturas—, que el gobierno de coalición era también la vía de evolución de nuestra emergente democracia presidencial al igual que lo había sido en otras democracias representativas pluripartidistas del mundo tanto parlamentarias como presidenciales. Por ello se estableció en la norma constitucional y se ahorró así años del proceso de ensayo y error que típicamente precede a la formación de una convención política.

Cabe advertir que al actuar de esta manera el legislador mexicano ha seguido la mejor lección del Derecho Comparado. Recuérdense que, como otros tantos desarrollos de tecnología política de la humanidad —tales como el sistema parlamentario de gobierno nacido en Inglaterra o el control jurisdiccional constitucional de los Estados Unidos de América que emergieron por prácticas políticas y no en normas constitucionales—, las instituciones políticas exitosas, por su capacidad de mejorar los sistemas de gobernación democráticos, generan un proceso entre los científicos sociales para identificar sus principios activos y transformarlos en modelos teóricos que pueden migrar a otros países mediante el traslado de un conjunto coherente de normas jurídicas de rango constitucional y legal. Es el caso del gobierno de coalición.

De la observación apuntada en el párrafo anterior sobre las fuentes del Derecho en Inglaterra y los Estados Unidos, podemos extraer otra adicional particularmente importante para México: que la cultura política de cada país puede impulsar una regulación —por escrito o no— y más o menos detallada, sobre cuestiones de derecho público o privado. Sobre ello cabe afirmar que en México los actores políticos requieren garantías políticas reforzadas para la regulación de la distribución del poder político, que se traduce en extensas normas escritas con el menor margen posible para la interpretación. Los actores políticos en México prefieren normas escritas con estructura de reglas —y no de principios— en asuntos que conciernen a la distribución del poder político. Esta es una de las razones por las cuales ciertas normas de nuestra Constitución alojan cuestiones que técnicamente son propias de leyes —y aún de reglamentos—, según demuestran las investigaciones conducidas por varios académicos del IJUNAM. Pero es de apuntar que tal predisposición por extensas normas escritas, con

rango constitucional y/o de ley, no es una práctica legislativa reciente, sino que ya Venustiano Carranza expresa y deliberadamente la había advertido, explicado y justificado —por razones de cultura política de los mexicanos— desde hace un siglo. Ello se puede apreciar con claridad en el mensaje que el Primer Jefe dirige al Poder Constituyente el 1 de diciembre de 1916 para reformar artículos de la Constitución de 1857 concernientes con el sistema presidencial de gobierno y el sistema electoral.

Pero no es sólo una cuestión tanto de sabiduría como de cultura política, sino también de naturaleza jurídica, la razón por la cual el Congreso de la Unión ha considerado necesario elaborar y aprobar una Ley Reglamentaria: Se trata de fijar el marco jurídico de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo del sistema presidencial mexicano en el marco de una democracia representativa, que en el siglo XXI opera con varios partidos políticos. Los partidos políticos emergieron a la norma constitucional mexicana con la *Reforma Política* del año de 1977. Y en el marco de este texto constitucional reformado que reconoce a los partidos políticos, la *Ley Reglamentaria del Gobierno de Coalición* se erige como una reinterpretación constitucional que flexibiliza el rígido principio de división de poderes concebido teóricamente y constitucionalmente a principios del siglo XX sin partidos políticos.

El impulso político y dirección que un Poder puede llegar a imprimir sobre otro Poder se regula en la *Ley Reglamentaria* como una derivación lógica de la democracia representativa operada por partidos políticos, a la que se suma las potestades de dirección política que la Constitución le atribuye al Presidente de la República: De conformidad con lo que establece la Constitución en el artículo 41, y su norma reglamentaria —la Ley General de Organismos y Procedimientos Electorales— cada partido político en las campañas electorales de inicio de sexenio presenta por obligación legal a través de sus candidatos para Presidente de la República y miembros del Congreso, una plataforma electoral común para éstos inspirada en la declaración de principios y programa de acción partidistas forjadas conforme a los Estatutos del partido político que los postula. La plataforma agrega los intereses de los ciudadanos en paquetes de políticas públicas —a las que otorga un valor y prioridad— que el miembro del partido político se compromete a llevar a cabo si el voto popular le otorga la confianza de gobernar. Y es por ello que resulta una obligación política que los miembros de un mismo partido político una vez investidos formalmente de autoridad y ubicados en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo —esto es, una vez que son partido en el gobierno—, cooperen mediante el ejercicio consensuado de sus respectivas competencias constitucionales para impulsar un programa de gobierno que se forma a partir de la citada plataforma electoral.

La comunicación y liderazgo entre miembros democráticamente electos de dos Poderes del Estado diferentes, se ha venido dando de manera informal sola-

mente en sede partidista, por la fuerte inercia de la doctrina decimonónica de la división de poderes. Por esta misma razón incluso la explicación teórica de la comunicación e influencia de un Poder sobre otro, se identificó como una potestad metaconstitucional del Presidente. Con el trasfondo descrito se entiende que la presente iniciativa de ley armoniza el principio constitucional de división de poderes estatuido en el artículo 49, con lo dispuesto por la cláusula constitucional establecida en el artículo 41 sobre los partidos políticos.

La comunicación entre Poderes por los miembros de un mismo partido político —y su actuación conjunta— está previsto con claridad en la Constitución, como se explicó líneas arriba, por el vínculo que nace desde que se construye la plataforma electoral del partido en el gobierno. Ahora también, a partir de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, la comunicación y actuación concertada de los partidos políticos coaligados, a convocatoria expresa del Presidente de la República, tiene igualmente base constitucional. Y también la tiene el liderazgo del gobierno de coalición sobre el Congreso, pues la Constitución atribuye al titular del Poder Ejecutivo vigorosas potestades de dirección política como el monopolio de la iniciativa para la conformación del plan nacional de desarrollo y del programa de gobierno como principal componente dentro de aquél; del monopolio de la iniciativa para configurar el presupuesto de egresos que lo hace posible y de los ingresos para proveerlo; así como de la potestad constitucional de iniciar todas las leyes que sean necesarias para cumplir con el programa de gobierno. El control del ejercicio racional y razonable de tan importantes potestades presidenciales de liderazgo se atribuye en primera instancia al Gabinete pluripartidista.

## II

*La 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* se sitúa como parte importante del proceso de evolución del sistema presidencial de gobierno.

El sistema presidencial cuenta con un conjunto de normas constitucionales que lo configuran. Entre ellas destacan como las dos notas principales la elección por separado de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y un esquema de competencias constitucionales separadas pero complementarias que obligan al Presidente a obtener la anuencia del Poder Legislativo para el impulso eficaz de las decisiones políticas, es decir, para gobernar y llevar a cabo las aspiraciones de los ciudadanos de una vida mejor en todos los ordenes. Pero la configuración material del sistema presidencial, su forma de operar, no es el producto únicamente de tales normas constitucionales sino que también se ve influida por el sistema de partidos y éste a su vez por el sistema electoral. Estos tres

componentes constitucionales, mediante su continua interacción, configuran la forma concreta del gobierno: sistema presidencial, sistema electoral, y sistema de partidos con representación en las Cámaras.

Como ha sido probado en estudios científicos con experiencias de todo el mundo, la alteración en la configuración de las normas que regulan uno de los tres componentes indicados, necesariamente modifica la forma material de operación de los otros dos componentes —aún cuando éste último no sea el propósito. México es sin duda una prueba empírica más que confirma dicha aseveración. Al modificarse en el país con la *Reforma Política* del año de 1977<sup>1</sup> la forma de elegir a los miembros de la Cámara de Diputados con una fórmula mixta que integraba el principio de elección por mayoría relativa con el principio de elección por representación proporcional —y posteriormente la fórmula de elección del Senado de la República—, progresivamente se alteró la composición partidista de la Cámara de Diputados y del Senado, es decir, el sistema electoral modificó el sistema de partidos.

La maduración de las normas electorales establecidas en la *Reforma Política* de 1977 —entre las cuales también se destacaron la fijación de un umbral bajo de votos para acceder al registro como partido político y a la financiación pública— dieron cauce institucional al creciente pluralismo ideológico de la sociedad mexicana que se organizó en partidos políticos para poder participar en el proceso gubernativo mediante su acceso a la Cámara de Diputados. El resultado ha sido que se transitó de un régimen político con partido hegemónico, al de un régimen político pluripartidista. Por tanto la maduración de las reglas electorales de la Reforma Política de 1977 y su progenie ha hecho que en el proceso de toma de decisiones de gobierno dentro del Congreso haya más actores políticos de diferentes partidos que el Presidente de la República debe tomar en cuenta necesariamente, en adición a los miembros de su partido político o partido en el gobierno.

El pluripartidismo es altamente positivo en tanto que garantiza la mejor representación posible de la sociedad civil al ofrecer un amplio arco ideológico. Sin embargo, como se anuncia en el párrafo anterior, también puede llegar a generar un problema de déficit democrático en la gobernación: El caso problemático ya frecuente en México, y al que responde esta iniciativa de ley para su corrección, consistente en que el Presidente de la República no obtiene para sí la mayoría absoluta de los votos en su elección sino únicamente una mayoría relativa —al igual que los miembros de su partido en las Cámaras del Congreso—, y no obstante ello ejerce sus competencias constitucionales de dirección política tan sólo considerando la plataforma electoral de su partido político para conformar el programa de gobierno para todos los mexicanos y nombrar unilateralmente el equipo de trabajo que le ayuda en su concepción y ejecución.

1 Diario Oficial de la Federación 6 de diciembre de 1977.

El déficit democrático descrito se soluciona recurriendo al gobierno de coalición con otro u otros partidos políticos con representación en el Congreso. Estos se suman y conforman un programa de gobierno compartido, en el que se introducen las políticas públicas que dichos partidos políticos llevaron en sus respectivas plataformas electorales —y que fueron votadas por los ciudadanos en las elecciones. Con el apoyo político de los partidos con representación en el Congreso se eleva la representatividad democrática del gobierno.

En adición, la concepción y ejecución del programa de gobierno deja de ser una cuestión de una sola persona y se torna colegiada mediante la integración plural del Gabinete y el señalamiento en la Ley de las decisiones políticas que éste órgano ha de tomar como órgano colegiado. La democracia —desde su nacimiento hasta nuestros días— tiene como principio de formación de las decisiones políticas que afectan a toda la comunidad al diálogo y no al soliloquio. De ahí que la forma presidencial se democratice mediante la modalidad del gobierno de coalición.

### III

Como se comentó en el apartado precedente, la *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* tiende a sustituir la versión rígida de separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo que emerge de la Constitución de 1917 (relaciones interorgánicas), por la comunicación sistémica entre ellos a través de los partidos políticos como mandato de los electores. Pero por otro lado, la *Ley Reglamentaria* según la exposición que se hace en este apartado, busca también transformar la naturaleza unipersonal y unipartidista del proceso de toma de la decisión política, de su ejecución y de su evaluación en el seno del Poder Ejecutivo (relaciones intraorgánicas), para integrar la participación de otros actores que no son miembros del partido en el gobierno.

Ello se logra en primer lugar mediante la concepción en esta Ley Reglamentaria del “Gobierno” como un órgano colegiado que toma las decisiones políticas y las ejecuta, y responde de manera colectiva por el ejercicio de tales funciones, y en segundo lugar mediante la integración pluripartidista del Gobierno.

Cabe señalar que la proposición de actuación colectiva de un órgano del Estado no es novedosa en el derecho constitucional mexicano. Es la forma en la que desde su origen y por disposición constitucional y legal han operado en México para tomar decisiones públicas y asumir responsabilidades políticas los otros dos Poderes de la Unión. Como es sabido, la legislación que es aprobada en las Cámaras del Congreso de la Unión se atribuye formalmente a éstas —y no al Presidente de la Mesa Directiva de alguna de las Cámaras o del Congreso Gene-

ral de los Estados Unidos Mexicanos. Lo mismo sucede con las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyas resoluciones se atribuyen al Pleno o a una de sus dos Salas, y no al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a los Presidentes de las respectivas Salas. La toma de decisión pública en los dos casos señalados es colegiada, y también lo es la asunción de la responsabilidad política sobre las mismas. La novedad en México estriba en que la forma habitual de tomar decisiones y asumir responsabilidad como corporación se traslade igualmente al Poder Ejecutivo, como sucede en otros sistemas presidenciales del mundo.

Bajo este entendido la presente *Ley Reglamentaria* que configura el carácter colegiado del gobierno, se inscribe en el contexto de un cambio político hacia formas cada vez más democráticas del proceso de gobierno mediante su desconcentración. Los Secretarios de Estado dejan de ser meros instrumentos ejecutores de una voluntad ajena, unipersonal y unipartidista —la del Presidente— para ser parte del proceso de formación y aprobación de la decisión pública en el seno del Gabinete del gobierno de coalición pluripartidista. Los Secretarios se transforman cualitativamente tanto por la forma de su nombramiento en el que participan el Presidente, el Senado de la República y los partidos políticos; como por ganar en potestades estatuidas en la Ley en las diversas etapas que convencionalmente componen el proceso de gobierno —toma de decisión política, ejecución de la decisión política, y evaluación de la decisión política.

Para garantía de ello la presente *Ley Reglamentaria* establece las competencias colegiadas del Gabinete en cada uno de los procesos indicados, cuidando en todo momento sin embargo que el Presidente de la República mantenga su cualidad de jefe del Gobierno —con competencias constitucionales indelegables.

En suma, la concepción del Gobierno en la presente *Ley Reglamentaria* transforma el concepto jurídico actual del “gobierno” como una construcción distinta —funcional y orgánicamente— a la de “administración pública”. El gobierno como función se concibe como la capacidad de imprimir dirección política a la acción pública del Estado para resolver los problemas de la sociedad o colmar sus aspiraciones de progreso social, económico y político. Central en este concepto de gobierno como función es la toma de las decisiones políticas. Desde el punto de vista orgánico, el Gobierno en cambio se refiere al cuerpo integrado por los Secretarios de Estado que, bajo la conducción del Presidente de la República, prepara y aplica el programa de gobierno. Y en el marco del gobierno de coalición, el concepto de “Gobierno” implica que los Secretarios actúan no sólo individualmente sino también en Gabinete bajo el principio de responsabilidad política colectiva.

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* publicada en el Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1976 ha cumplido una importante función de regulación del Poder Ejecutivo desde su aprobación y entrada en

vigor. Es contemporánea a la legislación electoral que introduce el sistema de representación proporcional para integrar la Cámara de Diputados producto de la *Reforma Política*, pero cuyos efectos todavía estaban por producirse a décadas en el futuro. Por tanto dicha Ley Orgánica explícitamente es un producto de su tiempo que tenía como propósito organizar las unidades administrativas de la Presidencia de la República para una mejor ejecución de la decisión política del Presidente de la República. En dicha Ley subyace una forma de concebir la toma de decisiones públicas concentrada en el Presidente, quien se valía del apoyo de los titulares de sus unidades administrativas para ejecutarlas. Era una Ley congruente con la realidad del sistema político imperante en donde una sola persona que actuaba como integrador de intereses, decidía, y a través de la hegemonía de su partido político en las Cámaras del Congreso convertía su decisión en ley cuando ello era necesario y le asignaba el presupuesto para su ejecución. Sobre esta modalidad de decisión política la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* regulaba el momento de ejecución de la decisión tomada.

En los tiempos de la *Reforma Política* de 1977 los Secretarios de Estado no participaban formalmente en el proceso de decisión, aunque lo podían hacer —y de hecho lo hacían con mayor o menor influencia— por una condición enteramente fortuita para los gobernados, cual era la relación personal del Secretario con el Presidente de la República. Pero aún cuando dicho altos funcionarios pudiesen participar, no representaban formalmente intereses de la sociedad política —ni rendían cuenta ante ella— pues su nombramiento obedecía únicamente a la voluntad presidencial. Bastaba el nombramiento del Presidente para investirlos de autoridad, y por tanto sólo al Presidente rendían cuentas. Este tenía en sus facultades constitucionales la posibilidad de removerlos para exigirles responsabilidad por su desempeño profesional. La evaluación sobre el desempeño de un funcionario público era absolutamente unipersonal.

La toma de decisiones como parte del proceso de gobierno ha cambiado desde entonces, sin embargo no se ha hecho el ajuste legal que corresponde a tan importante transformación —de ahí la necesidad de elaborar una Ley del Gobierno que comprende el momento de decisión dentro del proceso de gobierno. En él participan —de conformidad con lo que establece esta *Ley Reglamentaria*— los Secretarios de Estado para formar de manera colegiada y pluripartidista las decisiones políticas y llevarlas a cabo.

La *Ley Reglamentaria* también configura en la medida en que le es posible —esto es, en el seno del Poder Ejecutivo— el proceso de evaluación de la decisión política y el de su debida ejecución, que debe complementarse con las competencias de evaluación y rectificación que ostenta el Poder Legislativo. Los partidos políticos que participan en el gobierno de coalición mediante sus propios delegados en el Gabinete son los primeros interesados en que el gobierno rinda los resultados ofrecidos porque de ello depende en importante medida su rendimiento electoral futuro.

La evaluación legislativa es desde luego necesaria, indispensable para controlar lo que hace o deja de hacer el gobierno. Pero la que se puede producir en el día a día dentro de la propia maquinaria del gobierno y la administración pública una vez que la ley ha sido aprobada sólo puede tener oportunidad de producirse de manera sistemática si se es parte del gobierno. Los partidos políticos coaligados desde el seno mismo del Poder Ejecutivo y en tiempo real, con sustento en las competencias que le atribuye al Gabinete la *Ley Reglamentaria*, se aseguran de controlar que lo comprometido en el convenio que les es particularmente importante —la prioridad de sus políticas públicas—, será cumplido, o de lo contrario detectado y denunciado en las instancias del gobierno de coalición establecidas en el convenio. Esta es una garantía política de cumplimiento de los acuerdos de la que gozan los partidos coaligados que forman gobierno.

En el artículo 37, fracción VII de la Ley Reglamentaria se establece la obligación del Secretario de Gobernación de acudir a rendir cuentas en ambas Cámaras del Congreso de la Unión con una frecuencia bimestral en cada una de ellas, es decir, un mes acude a una Cámara y al mes siguiente a la colegisladora, y así sucesivamente. La evaluación sin embargo es una tarea que requiere aún los ajustes correspondientes en la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pero sobre todo en los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República para poder configurar correctamente el gobierno de coalición de manera complementaria con esta Ley Reglamentaria, así como con lo que dispone el artículo 5 de la Ley de Planeación. El trabajo de evaluación por materia en comisiones en ambas cámaras del Congreso de la Unión les permitirá constatar que se está cumpliendo con los militantes y simpatizantes de su partido —y en general con la ciudadanía, a la que tratan de convencer de ser la mejor opción política para gobernar.

## IV

El Poder Revisor de la Constitución ha sentado las bases en la reforma del 10 de febrero de 2014 para que, de acuerdo a lo que los ciudadanos externen con su voto en las elecciones para integrar a los miembros del Congreso de la Unión, el Presidente de la República puede optar por gobernar en solitario con su partido político y ejecutar las decisiones públicas con un Gabinete conformado enteramente con miembros de su libre elección —o bien optar por formar un gobierno de coalición concertando el acuerdo correspondiente con otros partidos políticos con representación en el Congreso, lo que implica conformar tanto un programa de gobierno como un Gabinete pluripartidista.

En el primer supuesto el marco jurídico nuclear por el cual el Presidente de la República rige su actuación se conforma por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley Orgánica de la Administración Pública*

*Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Estatuto de su Partido Político; y materialmente la gobernación del país se conduce en los términos en los que se ha hecho en las últimas dos décadas, lo que puede incluir desarrollar una política de coalición con otras formaciones políticas por pieza legislativa o por otra decisión pública en cualquiera de las formas que ésta tome. En el segundo supuesto de hecho, el marco jurídico básico del Presidente de la República se conforma por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente 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, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en todo aquello que no se oponga a la Ley del Gobierno de Coalición, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y finalmente, tanto el titular del Poder Ejecutivo como sus Secretarios de Estado, deben obediencia, respectivamente, al Estatuto del partido político del que son miembros individualmente.*

Desde el punto de vista de la ingeniería constitucional, el Poder Revisor de la Constitución ha habilitado una inteligente fórmula en la Constitución Federal para que el sistema presidencial mexicano opere con dos sistemas polispastos diferentes —lo que no es privativo de México pues de esa forma operan otras democracias presidenciales. México ha optado por mantener su sistema presidencial, si bien introduciendo una modalidad que vincula al Presidente más estrechamente con el Congreso que lo que era habitual en el pasado reciente: el Gobierno de Coalición.

Pero no obstante la mayor participación parlamentaria en el proceso de gobierno, el gobierno de coalición mexicano configurado en esta *Ley Reglamentaria* constituye una forma estable de gobierno porque aún en el supuesto de hecho de que se fracture la coalición de gobierno, el sistema presidencial y su administración pública sigue funcionando en su versión actual. Ello contrasta desde luego con los sistemas parlamentarios que se caracterizan porque el gobierno puede ser disuelto por el Parlamento —lo que en no pocas ocasiones genera crisis graves, que incluso se contagia al subsistema económico. En la fórmula mexicana, si bien se puede disolver un gobierno de coalición, ello no implica que desaparezca el gobierno.

Existe un consenso esencial en el país que, por razones históricas, el sistema presidencial es la mejor fórmula de gobernación para México. Pero ello no impide que se empleen fórmulas provenientes del sistema parlamentario. Con ello nuestro país ha superado por una parte la polémica teórica sobre el mejor sistema de gobernación democrática —si el sistema presidencial o el parlamentario—, tomando lo mejor de este último; y por otro ha asentado con solidez la infraestructura constitucional para que México mantenga la notable estabilidad

que ha caracterizado su sistema de gobierno presidencial durante los siglos XX y principios del XXI.

La modificación de las cláusulas constitucionales que regulan las relaciones interorgánicas e intraorgánicas del sistema presidencial mexicano que esta Ley reglamenta, no es un desarrollo privativo de nuestro país. Se puede observar en los sistemas presidenciales del mundo y particularmente de América Latina, que en las últimas décadas han adoptado instrumentos que provienen de los sistemas parlamentarios. Y es de señalar también que los propios sistemas parlamentarios a su vez han evolucionado integrando fórmulas que provienen de los sistemas presidenciales. En los Estados Nacionales actuales no hay sistemas presidenciales o sistemas parlamentarios puros en cuanto a sus características sino sistemas híbridos. Incluso se da ya el fenómeno que dentro de un mismo país el sistema puede operar de forma más presidencial o más parlamentaria de acuerdo a los resultados electorales del partido en el gobierno y a la decisión que sobre su contexto tome el Presidente de la República —es el caso de Francia.

La forma de gobierno presidencial en México ha cambiado no sólo por la práctica política sino también en cuanto a las disposiciones constitucionales que la configuran. De conformidad con éstas, la presente *Ley Reglamentaria* tiende por un lado a sustituir la versión rígida de separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo que emerge de la Constitución de 1917 (relaciones interorgánicas), y por otro a transformar la naturaleza unipersonal y unipartidista del proceso de toma de la decisión política y de su evaluación en el seno del Poder Ejecutivo para integrar la participación de otros actores (relaciones intraorgánicas).

## V

La *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* se compone de cuarenta y dos artículos divididos en tres títulos. El Título Primero se denomina *Disposiciones Generales*; el Título Segundo *Del Convenio de Coalición y del Programa de Gobierno de la Coalición*; y el Título Tercero *Del Gabinete del Gobierno de Coalición*. Cada uno de los artículos se identifica por número ordinal y por su contenido, y se agregan de la forma en que se indica a continuación:

### Título Primero

#### Disposiciones Generales.

#### Artículo 1. Objeto de la Ley.

#### Artículo 2. Conceptos de la Ley.

## Título Segundo

Del Convenio de Coalición y del Programa de Gobierno de la Coalición.

Artículo 3. Marco regulatorio básico del gobierno de coalición.

Artículo 4. Del objeto del convenio.

Artículo 5. Cláusulas del convenio del gobierno de coalición.

Artículo 6. Constitucionalidad y legalidad del objeto del convenio.

Artículo 7. Del contenido del programa de gobierno de coalición.

Artículo 8. Construcción informada del gobierno de coalición.

Artículo 9. Modificación del programa de gobierno de coalición.

Artículo 10. Formalidades del convenio.

Artículo 11. De la aprobación del convenio y del programa de gobierno por el Senado.

Artículo 12. Formación del gobierno de coalición durante el receso del Congreso de la Unión.

Artículo 13. Prerrogativas de los grupos parlamentarios durante el periodo del gobierno de coalición.

Artículo 14. Disciplina de voto de los partidos políticos coaligados.

Artículo 15. Variación en la integración interpartidista del gobierno de coalición.

Artículo 16. Causas de disolución del gobierno de coalición.

Artículo 17. Formalidad de la disolución.

Artículo 18. Subsistencia del convenio por retirada de un partido político coaligado.

## Título Tercero

Del Gabinete del Gobierno de Coalición.

Capítulo I. Del Gabinete.

Sección I. De la responsabilidad política.

Artículo 19. De las potestades constitucionales del Presidente y su responsabilidad política.

Artículo 20. De la responsabilidad política colectiva del Gabinete.

Artículo 21. De las obligaciones y responsabilidad política de los Secretarios de Estado.

Artículo 22. De la responsabilidad política de los Subsecretarios de Estado.

Artículo 23. Marco jurídico del Gabinete del gobierno de coalición.

Artículo 24. Composición del Gabinete del gobierno de coalición.

Artículo 25. Estructura del Gabinete.

Artículo 26. Apoyo técnico del Gabinete.

Artículo 27. Potestad de nombramiento y ratificación de los integrantes del Gabinete del gobierno de coalición.

Artículo 28. Procedimiento de nombramiento y ratificación de los integrantes del Gabinete del gobierno de coalición.

Artículo 29. De las audiencias para la ratificación de gobierno.

Artículo 30. De la evaluación de los miembros del gobierno.

Artículo 31. Reglas de debate del Gabinete.

Artículo 32. Reglas de funcionamiento del Gabinete.

Artículo 33. Obligaciones y potestades del Gabinete del gobierno de coalición.

Artículo 34. Del procedimiento legislativo del Gabinete del gobierno de coalición.

Artículo 35. Del procedimiento reglamentario del Gabinete del gobierno de coalición.

Artículo 36. Diferendos convenidos y de la forma de su tratamiento.

## Capítulo II. Del Secretario de Gobernación.

Artículo 37. Facultades y obligaciones del Secretario de Gobernación.

## Capítulo III. De los Secretarios de Estado y de los Subsecretarios.

Artículo 38. Renuncia de los Secretarios del Gabinete del gobierno de coalición.

Artículo 39. Remoción de los Secretarios del Gabinete del gobierno de coalición.

Artículo 40. Desaprobación de los Secretarios del Gabinete del gobierno de coalición.

Artículo 41. Función y nombramiento de los Subsecretarios de Estado.

## Capítulo IV.

Del Presidente de la República sin partido político.

Artículo 42. Del Presidente de la República emanado de candidatura independiente.

En los siguientes párrafos se comenta el sentido de los preceptos más importantes contenidos de la presente *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*.

El artículo 1 señala el objeto de la Ley, que es regular la facultad del Presidente de la República de optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión con fundamento en lo dispuesto en los artículos 89 fracciones II y XVII, y 76 fracción II. Este primer precepto indica que si bien se trata de una Ley Reglamentaria en vigor, su aplicación viene atada a la decisión del Presidente de formar un gobierno de coalición y de la decisión de los partidos políticos convocados de aceptar ser parte de él.

En el supuesto que las voluntades de las distintas fuerzas políticas expresen su anuencia a la proposición del Presidente de la República de formar un gobierno de coalición, el marco jurídico del Presidente de la República se conforma por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la presente *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*, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* en todo aquello que no se oponga a la *Ley del Gobierno de Coalición*, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*; y, el *Estatuto del partido político* del que respectivamente son miembros individualmente tanto el Presidente de la República como sus Secretarios de Estado.

Si el acuerdo de voluntades para formar un gobierno no se produce, no hay cambio con respecto a lo ya conocido y probado: El Presidente rige su actuación para conducir la acción pública del Estado mexicano en la esfera de competencia federal que le corresponde por la *Constitución*, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, así como por el Estatuto de su partido político.

En el artículo 2 se plasman los conceptos que utiliza la Ley Reglamentaria, que son enteramente nuevos en nuestro léxico jurídico. La importancia de este artículo radica en primer lugar en la clara diferenciación del concepto mismo de gobierno, de la simple administración pública encargada de la ejecución de las decisiones políticas regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En segundo lugar por la colegialidad de los Secretarios de Estados como forma de organización para la toma de las decisiones políticas con la conducción del Presidente. En tercer lugar por el concepto de responsabilidad política colectiva en el gobierno. Y en cuarto lugar por la creación de la Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición como nueva instancia de articulación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Los conceptos a los que alude el artículo 2 traslucen el cambio de fondo del sistema presidencial mexicano que se aleja de la forma unipersonal de gobernar: Gobierno, Gobierno de Coalición, Gabinete, Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición, Consejo Político del Gobierno de Coalición. El archivo con-

ceptual de la Ley contenido en el artículo 2 no sólo se refieren a conceptos que aluden a la toma de decisiones públicas de manera colegiada y a su impulso ejecutivo, sino también a un proceso de rendición de cuentas interorgánico que se refleja en los conceptos de sesión de interpelación o del voto de desaprobarción.

El Título Segundo de la Ley denominado *Del Convenio de Coalición y del Programa de Gobierno de Coalición* establece el marco jurídico básico al que se sujeta la colaboración interpartidista en el proceso de gobierno conformado por un convenio y un programa consensuado de políticas públicas.

El convenio fija el objeto principal de la coalición que consiste en la conformación del citado programa de gobierno cuya nota distintiva es que éste es configurado entre todas las fuerzas políticas participantes, y que el Gabinete encargado de su implementación se integra con miembros propuestos al Presidente de la República por las formaciones políticas que se coaligan. La implementación a cargo de los Secretarios que integran el Gabinete se concibe como un proceso continuo de concepción-ejecución-evaluación-rectificación de manera tal que no son funcionarios meramente instrumentales, sino que participan activamente al lado del Presidente para impulsar el programa de gobierno del que responden políticamente.

Un aspecto de enorme relevancia contenido en la *Ley Reglamentaria* es la obligación de los partidos políticos coaligados de apoyar el programa de gobierno de la coalición al ejercer las competencias constitucionales que les correspondan como integrantes del Gobierno y del Congreso. Ello implica por un lado que el Gabinete ha de asumir como uno solo las decisiones que en su seno se tomen, y defenderlas —como se precisa en el artículo 20; y por otro que cada partido político ha de ejercer en ambas Cámaras del Congreso de la Unión la disciplina de voto en las filas de sus respectivos grupos parlamentarios según dispone la *Ley Reglamentaria* en su artículo 14.

El Gabinete tiene atribuidas una serie de importantes decisiones políticas en el artículo 33 de la *Ley Reglamentaria*, que son espejo de las que la Constitución le confiere al titular del Poder Ejecutivo. El sentido de éstas es garantizar por medios políticos la racionalidad y razonabilidad de las decisiones que el Presidente de la República toma por disposición de la Constitución. Es un control intraorgánico sobre la inteligencia y oportunidad de las decisiones públicas que tienen su origen en el Poder Ejecutivo.

El Gabinete es considerado en la *Ley Reglamentaria* como un órgano colegiado. Se integra por miembros que nombra el Presidente, que requiere la aprobación del Senado para todos ellos en conjunto. La colegialidad del gobierno explica que se establezca en el artículo 30 la aprobación de su integración por el Senado de la República mediante un voto único general que el Pleno del Senado emite después que cada uno de los Secretarios nombrados por el Presidente es evaluado individualmente por las comisiones competentes de dicha Cámara.

El cemento de las decisiones del Gabinete —la solidaridad de todos como un solo cuerpo sobre las decisiones políticas que adopta— se produce por el procedimiento colegiado de toma de decisiones que es precedido por un debate libre y abierto a puerta cerrada de los Secretarios de Estado que lo integran, según lo dispone la *Ley Reglamentaria* en el artículo 31. En dicho debate se presentan con argumentos, e idealmente con evidencia empírica, las posiciones divergentes de los Secretarios, al término de la cual se toma una decisión que todos han de asumir como propia, aún aquellos cuyos argumentos han sido desestimados en la sesión del Gabinete. Todos como uno solo responden políticamente por las decisiones tomadas, situación que la *Ley Reglamentaria* en su artículo 20 identifica bajo la expresión responsabilidad política colectiva, porque se imputa al cuerpo y no a cada uno de sus miembros.

La responsabilidad política colectiva al Gabinete se exige por el pueblo a través de sus representantes en las Cámaras, según dispone la *Ley Reglamentaria* en su disposición 37 fracción VII, en las sesiones mensuales de control del gobierno; y directamente por el pueblo a través de las elecciones. Bajo este entendimiento los miembros del Gabinete se afanan por tomar las decisiones correctas e implementarlas con la debida diligencia porque han de responder por sus acciones y omisiones ante las asambleas de representación política y especialmente ante el Senado de la República, Cámara que tiene la potestad de reprobarnos una vez celebradas dos sesiones de interpelación según lo previsto en el artículo 40 de la *Ley Reglamentaria*. En último término el Gabinete —a través de los partidos políticos coaligados que lo conforman— responden ante la ciudadanía en la siguiente cita electoral.

El Gabinete es un órgano colegiado que como es natural en este tipo de organizaciones, requiere un director y portavoz que conduzca en orden sus trabajos y comunique el sentido de su actuación. De conformidad con el artículo 32 de la *Ley Reglamentaria* éste es el Presidente de la República, y el Secretario de Gobernación por delegación del Presidente.

El interlocutor del gobierno para persuadir a los congresistas sobre las razones del gobierno que explican y justifican la acción pública, así como para rendir cuentas de lo actuado, es el Secretario de Gobernación. Así lo dispone la *Ley Reglamentaria* en el artículo 37 fracciones V y VII, respectivamente. El Secretario de Gobernación es quien auxilia al Presidente para coordinar el Gabinete. No es un funcionario de igual rango que los demás Secretarios de Estado pues desde el procedimiento de su nombramiento establecido en el artículo 29 en sus secciones 1 y 2, se le distingue con un trato especial ante el Senado de la República. El Secretario de Gobernación conduce las sesiones del Gabinete por acuerdo del Presidente; y forma parte de la Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición en la que interactúa con los líderes camorales de las distintas fuerzas

políticas coaligadas para asegurar el apoyo político necesario a la conducción cotidiana del gobierno —es la bisagra que une al Gabinete con el Congreso.

El convenio de coalición previene que se generen conflictos entre fuerzas políticas diferentes al establecer los términos sobre los cuales se ejercerá el poder público que el pueblo les ha conferido a cada formación política. Y en el caso que se generen conflictos, el convenio establece mecanismos para su resolución ordenada y pacífica por la vía de la conciliación política en tres instancias distintas establecidas en la Ley: el Gabinete, la Conferencia Permanente y el Consejo Político del gobierno de coalición. Deliberadamente no existe en el artículo 5 de la *Ley Reglamentaria*, que establece las cláusulas mínimas del convenio, referencia alguna a la forma en que se hacen valer los convenios por la vía judicial. Las cláusulas del convenio no se pueden hacer valer por medio de los tribunales de justicia del Poder Judicial de la Federación o de algún otro tribunal especializado. Se hacen valer por la interrelación de los titulares de órganos enteramente políticos del Estado —la Presidencia de la República, las Cámaras del Congreso de la Unión y los partidos políticos— que como se dijo participan en el Gabinete, la Conferencia Permanente y el Consejo Político del gobierno de coalición.

El convenio de coalición imprime seguridad a las partes que intervienen en el convenio sobre sus términos. Pero también hace predecible a los actores sociales y económicos del país y del capitalismo internacional las acciones del gobierno. Ello en tanto que es un ejercicio transparente del poder público de cara al Senado, la cámara de representación política más estable de México por su prolongado periodo de funciones que comprende dos legislaturas continuas con la misma membresía.

Una de las cláusulas del convenio que por su importancia es igualmente obligado destacar, es la referida a la *Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición* creada en el artículo 5 sección 10, y definida previamente en el artículo 2.4. La Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición se integra por el Secretario de Gobernación y los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos coaligados en el Poder Legislativo de la Federación. Se configura para servir como una instancia permanente de información y comunicación entre el Gobierno y los coordinadores parlamentarios de los partidos políticos coaligados en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, que necesariamente ha de sesionar con una periodicidad bastante frecuente —y que puede determinarse o no en el acuerdo mismo de coalición según lo estiman oportuno los integrantes. La existencia de esta Conferencia es absolutamente necesaria para que sea eficaz la toma de decisiones políticas que, de acuerdo a la Constitución, inician en el seno del Poder Ejecutivo, pero que —igualmente, por disposición constitucional— culminan en el Poder Legislativo.

En efecto, en el sistema presidencial mexicano la función de dirección política se encuentra atribuida por disposición de la Ley Fundamental como función del

Poder Ejecutivo, no del Poder Legislativo. Ello se deduce con claridad de las potestades de impulso político que la Constitución le atribuye al titular del Poder Ejecutivo, entre las cuales destacan (1) la potestad de confeccionar el plan nacional de desarrollo, cuyo programa de gobierno es vinculante para el propio Poder Ejecutivo; (2) la potestad de iniciar leyes para poder instrumentar el plan nacional de desarrollo; (3) el monopolio de la configuración del presupuesto de egresos para implementar los mandatos de la Constitución de proveer las condiciones necesarias para el goce de los derechos fundamentales y en general el bienestar social —que es el objetivo final de las políticas públicas concretas del programa de gobierno; y (4) la potestad en exclusiva de iniciar el proceso de formación de un gobierno de coalición —que cronológicamente es la última de las potestades de dirección política que la Constitución atribuye al titular del Poder Ejecutivo.

Mas sin embargo la concepción de separación de poderes contenida en la Constitución Federal ha incorporado desde su origen en el siglo XIX al Congreso de la Unión para perfeccionar la voluntad del Presidente. Todas las decisiones políticas principales que impulsa el Presidente —convertidas en ley y/o presupuestos— que repercuten en la vida de todos los mexicanos pasan para su aprobación final al Congreso de la Unión. Así lo indica expresamente la Constitución en el artículo 72 y en el artículo 74 fracción IV, respectivamente. De ahí que haya habido la necesidad de establecer en la *Ley Reglamentaria* encuentros entre Poderes previamente pactados en el seno de la *Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición* para que la formulación eficaz de las decisiones públicas que formalmente requieren el ayuntamiento de las competencias constitucionales de ambos Poderes, se produzca.

Pero es de subrayar el hecho que la conformación en la *Ley Reglamentaria* de la *Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición* obedece también a la necesidad de facilitar el ayuntamiento de las competencias de las dos Cámaras del Congreso de la Unión. De conformidad con nuestro ordenamiento constitucional en vigor, el acuerdo de las Cámaras es absolutamente indispensable para que se forme la voluntad del Poder Legislativo. Por ello el Congreso ha hecho a través de esta *Ley Reglamentaria* una interpretación sistemática de la Constitución por virtud de la cual se incorpora en el seno de la *Conferencia Permanente* a las dos Cámaras que conforman el Poder Legislativo mexicano. Esto es, incluye la participación de la Cámara de Diputados al lado de la Cámara de Senadores a la cual se le ha reservado en el texto constitucional un papel protagónico en el momento de formación del gobierno de coalición —pero que sería ineficaz sin el concurso de su colegisladora para llevar a acto el programa de gobierno de la coalición pues la Cámara de Diputados ostenta la potestad constitucional de aprobar con su colegisladora las leyes, y como competencia exclusiva la potestad de aprobar el presupuesto de egresos confeccionado por el Presidente de la República.

Otra instancia de vertebración contenida en la *Ley Reglamentaria* en adición al Gabinete y a la Conferencia Permanente, es el Consejo Político del Gobierno de Coalición. En el artículo 2.5 de la Ley se define el Consejo como un cuerpo consultivo que se integra por el Presidente de la República y el Secretario de Gobernación por el gobierno, por los coordinadores parlamentarios de los partidos políticos coaligados en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, y por los dirigentes de los partidos políticos coaligados. Aunque no se señala expresamente como requisito legal del convenio de coalición, la periodicidad con que sesiona dicho órgano consultivo puede establecerse en el convenio si lo estiman conveniente las fuerzas políticas asociadas.

En la práctica el Consejo Político, como prevé el artículo 9 de la *Ley Reglamentaria*, se integra incluso antes de la conformación formal del gobierno de coalición, por una necesidad lógica que es la de expresar su consentimiento en la formación de un gobierno de coalición. El Consejo no sólo toma la decisión inicial de conformar un gobierno de coalición a propuesta del Presidente de la República, sino que puede servir también como una instancia más de resolución de conflictos no previstos en el convenio de coalición, escenario inevitable en la práctica de todo gobierno de coalición en el que conviven partidos políticos diferentes con intereses electorales distintos y que por tanto irremediablemente genera incentivos para el oportunismo político.

Como señala la Constitución Federal, el convenio y el programa de gobierno requieren ser aprobados por el Senado de la República —procedimiento que se contiene en el artículo 11 de la presente *Ley Reglamentaria*. El convenio y el programa de gobierno se aprueban por separado de la confirmación del Gabinete, con el propósito de evitar que por la animosidad que despierte uno de los funcionarios nombrados por el Presidente los Senadores se distraigan en ello y dejen de concentrar su atención en el componente de mayor trascendencia para el interés general —el programa de gobierno de la coalición.

Finalmente cabe destacar que la Ley reglamenta lo dispuesto por la Constitución en el segundo párrafo del artículo 89 fracción XVII. Dispone la Ley que el convenio contenga las cláusulas de su disolución, las cuales se enuncian en el artículo 16. En síntesis las causas de disolución del gobierno de coalición consisten por un lado en la apreciación del Presidente de la República de lo que es más apropiado para los intereses generales del país —si mantener o disolver un gobierno de coalición— y por otro en el cumplimiento o incumplimiento de la palabra empeñada en el convenio y el programa por los dirigentes parlamentarios y partidistas de los partidos político coaligados y el gobierno. La Ley contempla como causas ordinarias de disolución el cumplimiento del programa compartido de gobierno o el periodo contemplado en el convenio, pero también causas anticipadas de disolución que responden a cuestiones políticas de los actores que conforman el gobierno de coalición.

Finalmente el anteproyecto concluye con una disposición transitoria sobre la entrada en vigor de la *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* para regir en su caso por primera vez durante el periodo presidencial 2018-2024. Ello en consecuencia con lo señalado por el artículo transitorio decimosegundo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.