

### **3. Interpretación sistemática del 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.**

#### **I**

El anteproyecto de Ley Reglamentaria elaborado por el IJJUNAM tiene por objeto regular la facultad del Presidente de la República de optar por un Gobierno de Coalición, *y la construcción sistemática y coherente* de dicho Gobierno sobre el principio de colegialidad, con apoyo parlamentario, mediante acuerdos políticos formales de cara a la Nación con su respectivo sistema de rendición de cuentas.

El Gobierno de Coalición es 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 elaborar un programa de gobierno compartido, y someterlo a la aprobación del Senado. El programa es ejecutado y evaluado por el Gabinete que acuerden los partidos políticos coaligados.

Las notas distintivas del Gobierno de Coalición en el anteproyecto de Ley que propone el IJJUNAM a partir de la norma constitucional, son las siguientes:

- Se construye únicamente por impulso del Presidente de la República, quien en todo momento puede igualmente disolverlo sin tener que repetir el procedimiento para su formación.
- La invitación del Presidente a acordar la formación de un Gobierno de Coalición se extiende a partidos políticos con representación en el Congreso.
- Los dos elementos absolutamente necesarios del acuerdo de coalición son: (1) La construcción de un programa de gobierno compartido; y (2) la conformación de un Gabinete de gobierno pluripartidista del Presidente, previa consulta de éste con los dirigentes formales y/o materiales de los partidos políticos coaligados con capacidad real de liderazgo eficaz de su formación en el Congreso.
- El Gabinete cuenta como órgano colegiado con un conjunto de competencias expresamente establecidas en la Ley, entre las cuales destacan:
  - a) Conocer y discutir las iniciativas de ley que presentará al Presidente de la República ante el Congreso de la Unión.
  - b) Conocer y discutir los Reglamentos.
  - c) Conocer y discutir el presupuesto de egresos, y sus modificaciones.
  - d) Conocer y discutir el informe anual de gobierno.

- El Gabinete sesiona con regularidad.
- El Gabinete toma sus decisiones por consenso, previo análisis y debate en privado de las acciones de Gobierno a impulsar. De ello deriva la responsabilidad política colectiva del Gabinete por tales decisiones políticas.
- Las decisiones colegiadas del Gabinete vinculan a los Secretarios de Estado quienes deben defenderlas en público y en sede parlamentaria o, alternativamente, renunciar a su cargo.
- Las decisiones colegiadas del Gabinete deben ser obligatoriamente impulsadas por los partidos políticos coaligados en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.
- El avance del programa de gobierno y la aplicación del presupuesto se supervisa en sesiones de control mensual alternativas en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, a las cuales asiste en representación del Gobierno el Secretario de Gobernación para contestar preguntas orales, acompañado del o los Secretarios de Estado cuyos programas son objeto de atención en la sesión parlamentaria correspondiente.
- Los Secretarios del Gabinete pueden ser reprobados por el Senado. El voto de desaprobación por segunda ocasión en dos periodos ordinarios sucesivos en esta Cámara torna vinculante su cese para el Presidente de la República.
- La disolución del Gobierno de Coalición no tiene consecuencias para la estabilidad política del país. El Presidente puede optar por disolver el gobierno de coalición, y gobernar como actualmente lo hace, con fundamento en la Constitución, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (no obstante se sugiere cambiar el nombre de esta Ley a “Ley del Gobierno y la Administración Pública Federal” para distinguir funciones de dirección política de las propiamente de ejecución o gestión burocrática), el Estatuto de su partido político, y mediante una “política de coalición”.

Los procedimientos más importantes contenidos en el anteproyecto de Ley IJUNAM son:

- a) Aprobación del convenio y del programa de gobierno sin posibilidad de enmienda.
- b) Ratificación colectiva en una sola votación del Senado del “Gabinete del Gobierno de Coalición”, como un órgano colegiado de Secretarios de Estado.

Es de destacar que la aprobación del convenio y el programa deliberadamente se separa del procedimiento y voto de ratificación del Gabinete por el Senado —que comprende audiencias individuales para cada uno de los Secretarios de

Estados propuestos. Al separar una y otra votación se pretende evitar que la animadversión por uno o más miembros propuestos del Gabinete distraiga el estudio serio del programa de gobierno por los Senadores de la República.

La reforma constitucional de febrero de 2014 ha establecido al Senado de la República como la Cámara de control para la formación del gobierno de coalición —sin mención expresa alguna a la Cámara de Diputados. El Senado de la República por el corto número de su membresía si se compara con la Cámara de Diputados, por la edad requerida para sus miembros, y por el periodo de seis años más prolongado que el establecido para la colegisladora, propicia indudablemente en su seno un mayor sentido de Estado, de estabilidad política y de solidaridad territorial que en Cámara de Diputados. No obstante ello, la Cámara de Diputados tiene necesariamente que participar en los acuerdos. El anteproyecto de Ley IJUNAM prevé que tal participación se produzca en el seno de la “Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición”. Este es una instancia que sesiona continuamente, conformado por el Secretario de Gobernación, y los coordinadores de los grupos parlamentarios en ambas Cámaras del Congreso de la Unión de los partidos políticos coaligados.

El Anteproyecto de Ley IJUNAM prevé en adición a la “Conferencia Permanente” un segundo actor institucional, pero de carácter consultivo: el “Consejo Político del Gobierno de Coalición”, formado por el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación, los Coordinadores de Grupos Parlamentarios de los Partidos Políticos coaligados, y sus dirigencias nacionales.

Finalmente, el anteproyecto de Ley IJUNAM prevé las causas de disolución del gobierno de coalición. En ellas distingue las ordinarias de las anticipadas. Estas últimas pueden provenir por impulso del Presidente, de los partidos políticos coaligados en las Cámaras del Congreso, y por los dirigentes de los partidos políticos.

## II

Como sugiere la literatura de Derecho Comparado sobre gobiernos de coalición, ha de distinguirse “política de coalición” de “gobierno de coalición”. La política de coalición se manifiesta en la formación de coaliciones electorales, en acuerdos interpartidistas para aprobar una ley o presupuesto, o para apoyar en sede parlamentaria una política pública concreta —práctica que se ha venido dando en México al igual que en otros países.

La Ley Reglamentaria del Gobierno de Coalición reconcilia el sistema electoral y de partidos con la forma de gobierno presidencial en México —engranaje institucional que se había venido desajustando desde la reforma política de 1977 que introdujo el sistema de representación proporcional que, al madurar, trajo consigo el multipartidismo. La Ley también establece los componentes básicos para complementar la erección de una democracia presidencial en México.

Las razones de un Presidente de la República para formar un gobierno de coalición son múltiples. Vienen dadas por una combinación de razones estructurales que manan de las normas constitucionales, sobre las cuales aterrizan las impredecibles circunstancias políticas. Por ello en las experiencias comparadas de los sistemas parlamentarios de Europa Occidental y en los presidenciales del Cono Sur de la América se advierte que las coaliciones se forman, sí, cuando no se cuenta con una mayoría absoluta capaz de apoyar un ambicioso programa de gobierno. Pero también por causas diferentes a ésta. Existen gobiernos de coalición en minoría, es decir, alianzas multipartidistas con el partido en el gobierno que no cuentan con más de la mitad de los votos de la Cámara hegemónica en el Parlamento. También se dan casos en los cuales el partido en el gobierno cuenta con mayoría absoluta, pero decide ampliar su base de apoyo parlamentario por razones de legitimidad. Pero lo que definitivamente es una constante para formar gobiernos de coalición en uno y otro sistema, es la gobernanza democrática en el marco de un sistema multipartidista.

El gobierno de coalición abre la posibilidad para resolver un problema de déficit democrático del programa de gobierno que se viene presentando desde 1994. Como ilustran los datos históricos del Instituto Nacional Electoral, los últimos cuatro Presidentes de México no han recibido más del 50% + 1 de los votos de sus conciudadanos, mas sin embargo, han decidido al 100% el programa de gobierno de su respectivo sexenio, como si tuviesen una mayoría absoluta que los habilitase a ello.

De recurrir a otros partidos políticos votados por los ciudadanos y enviados por éstos al Congreso, el déficit de representatividad del gobierno para decidir por todos se puede cubrir perfectamente. Pero es importante destacar que el déficit de representatividad descrito se puede resolver, o bien mediante la práctica del titular del Poder Ejecutivo de una “política de coalición” con otros partidos políticos por pieza legislativa, presupuestal u otra decisión política necesaria que requiera impulso congresual; o bien mediante la concertación formal de un gobierno de coalición ante el Senado de la República con fundamento en la facultad que le confiere el artículo 89 fracción XVII de la Constitución. La diferencia entre una y otra opción, por sus efectos para los gobernados, es sustancial; repercute en la calidad de su gobierno. La diferencia, como se explica en la exposición teórica sobre la Ley del Gobierno de Coalición que aquí se presenta, reside en que en la política de coalición no hay más instrumentos de control sobre lo acordado, que los que ya existen en la Constitución. En cambio en el gobierno de coalición se suman otros rigurosos controles intraorgánicos e interorgánicos con potentes incentivos para ser ejercidos por todos los partidos políticos coaligados.

En segundo lugar el gobierno de coalición hace posible que se supere el problema de la eficacia en la gobernación a la que puede llegar a conducir un sistema

presidencial que opera en el contexto de un sistema de partidos políticos múltiple: El gobierno de coalición permite que un programa de gobierno impulsado por el Presidente de la República, reciba apoyo sistemático en el Congreso de la Unión para ser cumplido —a pesar de la fragmentación partidista en el seno de éste—, y se mejore con ello la calidad de vida y bienestar de los mexicanos.

Los datos electorales de las últimas cuatro elecciones presidenciales,<sup>2</sup> tomados de cifras oficiales del Instituto Nacional Electoral dan cuenta por una parte del déficit democrático en el proceso de toma de decisiones públicas, y por otro de la complejidad de dirigir y conducir eficazmente el gobierno en la actualidad en un contexto pluripartidista.

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 Quesada (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 Presidente 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 par-

2 Se toma de referencia el año de 1994 porque es en la elección presidencial celebrada ese año que por primera vez se refleja oficialmente que el candidato ganador no alcanza a obtener la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos por los ciudadanos.

tido político no obtuvo la mayoría absoluta en ninguna de las dos Cámaras de la LXII Legislatura que ha coincidido con los primeros tres años de su periodo constitucional.

Con los datos expuestos en mente y según la explicación que se ha presentado, se puede concluir que 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*, permite hacer (1) más democrático y (2) más racional el ejercicio del poder público para gobernar que el pueblo delega en el Presidente, en el Congreso y en los partidos políticos en el sistema presidencial mexicano.