

PROYECTOS DE PARLAMENTARISMO EN MÉXICO

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA y
Arturo F. ZALDÍVAR LELO DE LARREA

1. La rica experiencia constitucional de nuestro país no se agota en el entendimiento de cómo llegamos a ser una República a pesar de Iturbide y Maximiliano, o tener un sistema federal a pesar de Alamán y Santa Anna; sino que el elemento más característico y a la vez paradójico es el de cómo llegamos a implantar un sistema presidencial.

A pesar de los continuos abusos de poder del presidente mexicano durante el siglo XIX, lo cual provocó que la Constitución de 1857 depositara en el Legislativo el mayor cúmulo de facultades y el mayor poder político; debido a las situaciones de emergencia que provocaban el uso de facultades extraordinarias, el Poder Ejecutivo fue ganando terreno a pesar del Congreso y el predominio político de Benito Juárez y Porfirio Díaz es innegable no obstante haber gobernado con una Constitución más proclive a los intereses del Congreso.

A pesar de que la Revolución social mexicana de 1910 tuvo entre sus objetivos el acabar con una dictadura presidencial, al momento de cambiar Constitución, desde el proyecto presentado por Venustiano Carranza, el poder presidencial quedó no sólo intacto, sino que se transformó el sistema favorablemente hacia un presidencialismo fuerte y consolidado. Desde este punto de vista, Carranza es heredero de la tendencia de Juárez y Díaz hacia la Presidencia.

Sin embargo, este proyecto, que es el que finalmente fue aprobado y ha ido creciendo en los setenta años de vigencia de la Constitución entonces adoptada, no pasó inadvertido y sin debate, pues en el mismo año en que se aprobaba la Constitución, se presentaba un proyecto por diputados constituyentes para transformar el presidencialismo en un parlamentarismo.

Analizar los proyectos de parlamentarismo en México es una tarea que no se ha realizado, pero que demuestra que todas nuestras instituciones constitucionales han sido configuradas no por azar o imitación, sino que han sido producto del más depurado proceso histórico de razonamiento.

2. Desde un principio, las propuestas parlamentarias del siglo XX demuestran un claro objetivo de limitar el exceso de presidencialismo y ofrecer una vía para democratizar a la sociedad mexicana.

Quizá el primer intento para implantar el sistema parlamentario en México se da en el contexto de la célebre XXVI Legislatura denominada maderista.

En ella se daba un verdadero mosaico ideológico: diputados renovadores, liberales, reaccionarios y católicos, de todas las tendencias revolucionarias y no revolucionarias. Entre ellos los denominados reaccionarios, que después ocuparían diversas secretarías de Estado en el periodo de Victoriano Huerta, estaban José María Lozano, Francisco M. de Olaguibel y Nemerio García Naranjo, quienes tenían ligas políticas desde el Partido Reeleccionista que apoyó en 1910 la fórmula Porfirio Díaz-Ramón Corral. A este "triángulo" se les sumó Querido Moheno para formar un "cuadrilátero", así conocido, que bloqueaba todas las medidas procedentes del presidente Francisco I. Madero. Entre las tendencias observadas destaca la de haber sido admiradores del sistema parlamentario, cuyas propuestas para su implantación causaron gran conmoción en la Cámara y en la opinión pública.¹

La sublevación de Félix Díaz en Veracruz condujo a que la Cámara de Diputados inquiriera al secretario de Gobernación del régimen maderista, sobre diversas cuestiones políticas. Los diputados demandaban la comparecencia personal del secretario, mientras que el presidente Madero oponía el argumento de que las comunicaciones entre el Ejecutivo y sus secretarios y el Congreso de la Unión, deberían ser sólo por comisiones del Congreso que se acercaren o por escrito según había sido promovido por Benito Juárez desde 1867.

Este debate provocó que los ánimos se encendieran y que se propusiera la forma parlamentaria de gobierno, donde los secretarios formarían un gabinete completamente responsable ante el Congreso o Parlamento.

Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se agravaron con la disolución que Victoriano Huerta mandó hacer del Congreso en 1913. Huerta y sus secretarios, entre los que ya figuraban los integrantes del "cuadrilátero", pretendieron justificar la disolución del Parlamento como una institución democrática que está de acuerdo con los postulados de un sistema parlamentario.

¹ MacGregor, Josefina, *La XXVI legislatura, un episodio en la historia legislativa de México*, México, Cámara de Diputados, 1983, pp. 67-69; Aguirre Benavides, Adrián, *Errores de Madero*, México, Jus, 1980, p. 91.

Sin embargo, Huerta no era un rey, ni los secretarios eran un gabinete, ni —en suma— México era Inglaterra. Estos disparates fueron evidenciados con la obra de Manuel E. Cruz que en 1918 escribió un buen documentado libro que ilustra el sistema parlamentario en Inglaterra contrastando con las tradiciones políticas e indiosincráticas de México.²

3. Venustiano Carranza al presentar su proyecto de Constitución no perdió la ocasión para sostener al sistema presidencial y desechar el parlamentarismo:

Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis de gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada "gabinete". En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura colectiva.

¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.

El Parlamento se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes. Se explica en Francia, porque esta nación a pesar de su forma republicana de gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos. Pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los Constituyentes de 1857.

Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos, perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales.

Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las condiciones a que acabo de referirme, el gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete para responder a las frecuentes crisis ministeriales.

Tengo entendido que el régimen parlamentario no ha dado menor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado, pero para mí la prueba más palmaria de que es un sistema de

² *El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra, México*, Imprenta Franco-Mexicana, 1918, p. 472.

gobierno del que no se puedan esperar grandes ventajas, está en que los Estados Unidos del Norte, que tienen establecido en sus instituciones democráticas el mismo sistema de presidente personal, no han llegado a pensar en dicho régimen parlamentario.³

El contundente rechazo de Carranza hacia el parlamentarismo no persuadió completamente a los diputados constituyentes y se tiene noticia de una iniciativa presentada en el curso de los debates, para implantar el sistema parlamentario, elaborado por veinticinco diputados, el 17 de enero de 1917.⁴ No obstante, el proyecto no prosperó y ni siquiera se tomó en consideración.

4. Este intento frustrado no sofocó la convicción de sus autores y cuando volvieron a ocupar un escaño en el primer Congreso ordinario, posterior a la vigencia de la Constitución de 1917, volvieron a presentar un proyecto articulado sobre el sistema parlamentario.

Bajo la presidencia de Aarón Sáenz, la Cámara de Diputados conoció de un proyecto de reformas a la Constitución para cambiar el sistema presidencial, el 30 de diciembre de 1917. El proyecto fue suscrito por 53 diputados, entre los que se encontraban muy distinguidos congresistas, tales como el propio Sáenz, Luis Sánchez Pontón, Rafael Martínez de Escobar, Manuel García Vigil, Jacinto B. Treviño, Jesús López Lira, Basilio Vadillo, José Siurob y Antonio Ancona Albertos, entre otros. La iniciativa se envió a las comisiones unidas de puntos constitucionales.

Pero la presentación formal del proyecto fue la culminación de un debate periodístico en el cual *Excélsior* jugó un papel fundamental en la preservación del sistema presidencial. Desde el 30 de noviembre de ese año constitucionalista se empezó a controvertir la presentación de un proyecto parlamentarista.

El 5 de diciembre *Excélsior* inició una serie de entrevistas a personajes connotados del carrancismo, para recabar sus opiniones sobre el proyecto; evidentemente no compartieron los puntos de vista del proyecto.

Al día siguiente fue entrevistado Luis Manuel Rojas, expresidente del Congreso Constituyente, quien negó la posibilidad de establecer el sistema parlamentario basado en que tal sistema implicaría forzosamente un cambio fundamental en la organización política de la República, además de constituir una novedad opuesta a nuestras tradiciones

³ Cfr. *Excélsior*, año I, tomo I, número 264, 6 de diciembre de 1917; *Revista Mexicana de Derecho Penal*, núm. 13, enero-febrero 1967, tercera época, pp. 28 y 29.

⁴ Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*.

constantes. Rojas adelanta otro argumento muy peculiar de peso: el sistema propuesto tiende a desarrollarse en monarquías o en repúblicas centralistas, puesto que requiere de un gran parlamento central que para contar con la importancia debida, absorbe los poderes confiados a los otros poderes y niveles de gobierno. Rojas sugiere la idea de que el parlamentarismo es incompatible con el régimen federal, las inmediatamente afectadas serían las legislaturas de los estados.

José Natividad Macías, el autor del proyecto de Constitución, después de un recuento histórico también concluye que la mayoría de los legisladores no considera que hay necesidad de cambiar el régimen presidencial.

Las editoriales no fueron menos pesimistas:

Todavía, sin haber llegado ¡Dios de ello nos libre! al régimen parlamentario, las Cámaras pondrán mucho plomo en las alas del poder público, acumularán muchos obstáculos al paro de una recta y concienzuda administración, desequilibrarán los presupuestos, comprometerán el crédito, embrollarán los problemas internacionales. No los dejemos, otorgándoles una omnipotencia peligrosa, atravesarse al paro de nuestra reconstitución y que sean sus pasiones, sus ambiciones y sus idealismos los que gobiernen y rijan nuestros más caros y preciados intereses.⁵

Revisando el proyecto de 1917, en la exposición de motivos se analizan los errores en México del sistema presidencial. Consideran que el parlamentarismo es un régimen más avanzado porque se basa en la coparticipación del Congreso en las funciones presidenciales. El proyecto pretendía que el Congreso, como arquetipo de la representación popular, tuviera una mayor intervención en la esfera administrativa.

Sin embargo, el proyecto pretende, paradójicamente, alejar de las pasiones políticas y acusaciones que ellas originan a la presidencia. Precisamente porque el presidente en un sistema presidencial es responsable personalmente, a él sólo se le imputan todos los abusos y errores del gobierno.

Las reformas constitucionales planteaban la existencia de un Parlamento bicameral con duración de cuatro años, renovable por mitad cada dos años. El periodo de sesiones será doble del 1º de marzo al 30 de junio y del 1º de septiembre al 31 de diciembre. Sus facultades se desarrollarían casi en la misma manera que el Congreso de la Unión en un sistema presidencial, por lo que la gran diferencia estribaba en

⁵ *Excélsior*, 8 de diciembre de 1917.

las extensas facultades que se le otorgaban a la Cámara de Diputados. Sólo esta Cámara contaba con los elementos característicos del parlamentarismo:

a) Otorgar o retirar su confianza al denominado presidente del Consejo o a cualquier miembro del gabinete, hecho lo cual el funcionario tendría que presentar su dimisión.

b) Interpelar al presidente del Consejo a los miembros del gabinete sobre cualquier asunto de su cargo.

c) Dar órdenes al ejército o a las guardias nacionales, cuando haya desaparecido el orden legal en el Poder Ejecutivo.

En cuanto a la estructura del Poder Ejecutivo fue sustancialmente cambiada y adecuada a los postulados del nuevo sistema. Se depositarían en un presidente de la República por conducto de un Consejo de Ministros.

La obligación fundamental de este presidente sería designar al funcionario que tendría el carácter de *presidente del Consejo*, el cual debería formar parte del Parlamento. Por su parte, este presidente del Consejo se encargaría de integrar al Consejo de Ministros o gabinete con la autorización del Parlamento.

El proyecto fue abandonado en el olvido y su dictamen no se rindió sino hasta el 3 de octubre de 1919, desechando la implantación del sistema parlamentario. La única razón dada fue que en estos sistemas se requiere de un sistema político con partidos políticos consolidados, lo cual México todavía no tenía. Esta fue la crítica que dos años antes ya habían expresado tanto Venustiano Carranza como Luis Manuel Rojas. El ejemplo de que los Estados Unidos, a pesar de contar con partidos políticos, no hubiera adoptado un régimen parlamentario fue citado como una evidencia contundente para no adoptarlo en México. Una vez rendido el dictamen no se dio una segunda lectura ni, finalmente, se llegó a discutir.

5. El intento de 1917 fue seguido por otro que tuvo todavía mayor respaldo. Anunciado en la prensa el 30 de noviembre de 1921 un nuevo proyecto iniciado por el diputado Ignacio Borrego y apoyado por 89 diputados más, entre los que se encontraban Rafael Martínez de Escobar, Vito Alessio Robles, Eduardo Vasconcelos, Anselmo Campillo Seyde, José Siurob y Mauro Angulo.

Paralela a su presentación, la prensa entrevistó a diversas personalidades sobre la conveniencia y oportunidad de implantar el parlamentarismo. En esta ocasión ya hubo opiniones favorables como la de Rafael Zubarán Capmany, la cual sorprende porque en ese año fungía como secretario de Industria y Comercio. Asimismo, el exdiputado

constituyente y para 1921, senador de la República, Antonio Ancona Albertos, consideraba que el régimen parlamentario podría mejorar las condiciones políticas del país, pues —consideraba— sería un obstáculo para futuras revoluciones de carácter personalista, refiriéndose al reciente movimiento delahuertista de Agua Prieta. Lo mismo pensó el senador Brioso y Candiani al afirmar que “el parlamentarismo es un sistema magnífico para evitar revoluciones”, aunque después puntualizó que nuestro país no tenía los “elementos políticos ilustrados” suficientes para llevar a la práctica la experiencia parlamentarista.⁶

Por su parte, ninguna de las críticas pretendió demeritar la bondad del sistema parlamentario por sí mismo, sino que se circunscribieron a expresar argumentos de conveniencia y coyuntura. Isidro Fabela consideró que el pueblo mexicano no estaba preparado y que faltaban partidos políticos para configurar el sistema; no obstante, su opinión concluía: “creo que podría aceptarse como un ensayo y así habremos tenido en México todas las formas de gobierno, a saber, el imperio, la república central, la federal, la dictadura y por último, el parlamentarismo”.

El exdiputado constituyente José I. Lugo se mostró partidario del parlamentarismo, pero adelantó una objeción en el sentido de que dicho sistema tendería a centralizar el poder y a eliminar la soberanía y las legislaturas de los estados. Este es un argumento que el proyecto no responde claramente, pues en las reformas constitucionales que sugiere para implantar el parlamentarismo, sólo modifica artículos relativos a la organización de poderes federales, pero es omiso respecto de los poderes locales. Sin embargo, Lugo veía que el parlamentarismo provocaría la formación de partidos políticos, por lo que no consideraba como impedimento previo la no existencia de partidos organizados.

Se llegó incluso a argumentar por el senador Cepeda Medrano, que el sistema traería aparejado un incremento notable en el presupuesto para satisfacer las necesidades del nuevo Parlamento, lo cual no podría ser sufragado por el erario.

Sin embargo, *Excélsior* comenzó una campaña contraria al sistema y en favor del presidencialismo repetía que el parlamentarismo es “impracticable dada la falta de cultura cívica de nuestro pueblo ni siquiera preparado para tal sistema”.⁷ El periodista Benito Javier Pérez Verdía escribió durante el mes de diciembre de 1921 diversas críticas a la propuesta, apoyando a las autoridades federales en su rechazo.

⁶ *Excélsior*, 1º de diciembre de 1921.

⁷ *Excélsior*, 2 de diciembre de 1921, 2ª sección, p. 6.

La propuesta del diputado por Durango, Ignacio Borrego, planteaba novedosas cuestiones. Ampliaba la integración del Senado a cinco senadores por estado y Distrito Federal y dos por territorio federal; asimismo ampliaba el periodo presidencial a seis años, adelantándose a todas las propuestas de este tipo pues la más próxima fue de octubre de 1927 del senador Higinio Álvarez.

El proyecto aludió a dos reconocidos autores para apoyar la idea de parlamentarismo: Karl Kantusky y Gustave Le Bon; sin embargo, su fundamentación era más aparente que real ya que estos autores no aludían al sistema parlamentario como tal, sino que hablaban de las bondades de la representación popular en un Congreso o Parlamento.

Por ejemplo, Kantusky defendía la institución representativa de un Parlamento o Congreso ante el ataque que habría desde 1869 por Rittinghausen y repetido en 1892 por Karl Bürkli. Consideraban que los parlamentos eran instrumentos de la burguesía de dominación, por lo que proponía la legislación directa por el pueblo; es decir, promovían la democracia directa en lugar de las instituciones representativas. Kantusky, en contraste, escribe en 1893 la obra *El parlamentarismo, la legislación directa por el pueblo y la social democracia* que tuvo una segunda edición en 1911 con el título *Parlamentarismo y democracia*. En esta obra, Kantusky apoya a las instituciones representativas pues "afirmar que el sistema de representación es algo irreparable del dominio de la burguesía es una leyenda que no resiste el más mínimo análisis histórico".⁸

En cuanto al proyecto de Borrego, resulta importante destacar que posee el elemento más característico del parlamentarismo: el presidente es designado por el Congreso de la Unión por votación de las dos terceras partes de sus miembros. Además, el presidente tendría la facultad, previa autorización de las dos terceras partes del Senado, para la disolución de la Cámara de Diputados. Con estas características, este proyecto resulta el que más se aproxima a los modelos parlamentaristas europeos.

5. Los intentos de implantar el parlamentarismo en México fueron congruentes con el deseo de reducir el poder presidencial y de devolver al Poder Legislativo la función política que desde la teoría clásica de división de poderes se le ha asignado. Aunque Daniel Cosío Villegas califica como un disparate político el proyecto de 1921, por tratar de

⁸ Kantusky, Karl, *Parlamentarismo y democracia*, México, Editora Nacional, 1982, pp. 167-168.

limitar el poder del entonces triunfante Álvaro Obregón,⁹ los intentos obedecieron a un lógico desarrollo histórico: después de una dictadura, como la de Díaz o Huerta, deben limitarse los poderes de la presidencia.

Los argumentos de inmadurez del pueblo mexicano y de ausencia de partidos políticos fueron, si no superficiales, por lo menos coyunturales para rechazar el parlamentarismo. El primero siempre se ha repetido a lo largo de nuestra historia constitucional, desde 1824 para adoptar el sistema federal el pueblo mexicano no tiene la madurez política para determinadas instituciones, sobre todo las que pretenden la democracia. La mano paternalista autocrática pareciera la más adecuada a nuestra idiosincrasia según este argumento.

Por lo que respecta a los partidos políticos, estos han pasado desde 1929 por un desarrollo singular consolidado a través de reformas políticas.

Otros países latinoamericanos están explorando seriamente la posibilidad de ensayar actualmente el sistema parlamentario de gobierno, con un gran objetivo: limitar los inmensos poderes del presidente. El 22 de febrero de 1987 se hace pública la propuesta de una Comisión de la Asamblea Nacional Constituyente del Brasil, a través de Alfonso Arinos, para implantar dicho sistema en la nueva Constitución y abrogar la Constitución militarista de 1967.¹⁰

⁹ Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*, 7ª ed., México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1982, pp. 42-43.

¹⁰ *O Globo*, Río de Janeiro, domingo 22 de febrero de 1987, p. 5.