

### III. EL CONTROL COMO PROCESO

C. México . . . . .	337
1. Influencia gaditana . . . . .	337
2. Sistema presidencial . . . . .	350
a) Evolución del sistema presidencial . . . . .	350
b) Constitución y sistema presidencial . . . . .	361
3. Interacción y control de poderes . . . . .	365
<b>4. Iniciativa</b> . . . . .	<b>366</b>
<b>5. Veto</b> . . . . .	<b>370</b>

rismo, y para no incluir lo que hubiese trastocado el propósito de crear un nuevo sistema. Este punto ilustra acerca de cuán cuidadoso debe ser el examen de las instituciones, cuya amalgama a veces produce consecuencias contradictorias.

## C. MÉXICO

### 1. *Influencia gaditana*

Es natural que los constituyentes mexicanos, al inicio de la vida independiente, hayan tenido muy presente la experiencia de la Constitución de Cádiz. Esta Constitución, y las de Estados Unidos, Francia y Colombia, son a las que de manera frecuente se referían los constituyentes de 1824. No puede decirse que se tratara de un proceso imitativo, sino de una muy normal forma de influir ya por la similitud de intereses, ya por afinidades históricas (Soberanes, *El primer...*, p. 18).

En cuanto a la Constitución española, se produjo un fenómeno que no se registra con relación a los demás órdenes normativos: en el Constituyente de 1824 se llegó a proponer, de manera formal, que la Constitución de Cádiz se adoptara como "ley ordinaria" en México, para integrar supletoriamente las lagunas que resultaran de la norma suprema mexicana y siempre que no "repugnen a nuestra independencia y libertad" (Mateos, II, p. 945).

La misma propuesta se fundaba en que muchos artículos de la Constitución española habían sido incorporados a la mexicana, y preveía que algunos otros podían no haberlo sido más por descuido que por disposición deliberada. Se muestra así cuán presente se tenía el texto gaditano por parte de los diputados mexicanos. Además, también se acredita que la norma española, amén de no tenerse estrictamente por ajena a México, tampoco se reputaba como contraria a los intereses independentistas del país.

Debe tenerse presente que fueron veinte los diputados mexicanos elegidos para participar en las Cortes, en el período 1810-1813, aunque cinco no llegaron a estar presentes (Berry, p. 24). Esos diputados representaron a todas las provincias mexicanas y tres de los quince que asistieron, fueron luego influyentes miembros del Congreso Constituyente de 1824 (José Miguel Gordo, José Miguel Guridi y Alcocer y José Miguel Ramos Arizpe).

Para el período 1813-1814 fueron elegidos otros veinte diputados, de los cuales algunos ya lo habían sido en el trienio previo; y en los procesos electorales de 1820 y 1821 el número de los elegidos ascendió a cuarenta y cinco y sesenta y tres, respectivamente (Berry, pp. 36 y ss.). Entre los diputados elegidos aparecían personajes que luego figuraron de manera prominente en la vida política mexicana como Lucas Alamán, Pablo de la Llave, Manuel Gómez Pedraza, Mariano Michelena, Lorenzo de Zavala, Andrés Quintana Roo y Valentín Gómez Farías.

En el curso de once años se celebraron en Nueva España diferentes procesos electorales para elegir diputados. Se trataba de una forma de participación política paralela a la guerra de Independencia. A un mismo tiempo la población se fue familiarizando con la idea de los comicios y la de su autonomía política. No podía evitarse la natural asociación entre ambas.

En el orden de los principios también hubo explicables convergencias entre lo alentado en México y lo propuesto en España. En México, la independencia implicaba el desprendimiento de la corona española; en España la Constitución suponía al menos el control parcial de la corona, hasta entonces dotada de poderes absolutos. Por lo demás, en ambos casos se daba el común denominador de los procesos de cambio de la época, influenciados por las ideas de soberanía y de los derechos del hombre (Tena, "México...", p. 29).

Por otra parte, los diputados mexicanos desempeñaron en las Cortes un papel activo desde la formulación misma del temario de la Constitución. En los debates también intervinieron con entusiasmo, particularmente Guridi y Alcocer y Ramos Arizpe. El primero argumentó acerca de la soberanía popular (Barragán, p. 36) y llevó a las Cortes la experiencia constitucional norteamericana, especialmente en el tema del veto, mientras que Ramos Arizpe descolló en la defensa de las autonomías regionales, y ambos aludieron a la separación de poderes y al sistema representativo (Garza, pp. 52 y ss.).

Los términos de la influencia estuvieron determinados por la universalidad de las ideas que comenzaban a permear las instituciones de derecho público en diferentes países; por la comunidad de intereses entonces existentes entre España y lo que todavía eran sus dominios ultramarinos; por la convergencia de luchas políticas en México y España, que también hacía frente a la reafirmación de su independencia ante Francia; por la fuerte relación humana sostenida entre miembros de las nacientes elites políticas

mexicana y española, y por la asociación de la lucha armada y los procesos electorales en el territorio mexicano.

Esa asociación permitió que, a partir de José María Morelos, se utilizaran los procesos electorales como un instrumento de legitimación de la autoridad política y militar de los dirigentes de la lucha independentista. Además, mostraron a la sociedad que el voto y la representación política eran derechos imprescindibles, aun antes de que la Independencia y el orden constitucional propio se establecieran. A pesar de las imperfecciones que tuvieron esos procesos electorales, lo importante fue que se pusieron al alcance de la sociedad mexicana al mismo tiempo que ella comenzaba a buscar sus vías autónomas de expresión.

La presencia de algunas disposiciones gaditanas se puede identificar en diversos textos constitucionales mexicanos, hasta la actualidad, y así lo haremos más adelante. Esa es una de las vías para poder determinar la influencia del texto gaditano con relación a las diferentes cartas fundamentales de México. El estudio comparado, directo, ofrece respuestas también directas. Es, en todo caso, una forma de penetrar en la realidad histórico-jurídica.

Pero hay otros aspectos que no pueden omitirse, y que no necesariamente trascienden del cotejo directo entre los textos, sino entre las instituciones. La Constitución de 1812 fue hecha por estamentos, y de alguna manera reflejó la voluntad de preservar la estructura estamental del Estado español. Tierno Galván (p. 15) ha apuntado la composición original de las Cortes: noventa eclesiásticos, quince catedráticos, cincuenta y seis abogados, treinta y nueve militares, cuarenta y nueve funcionarios, catorce nobles, ocho comerciantes y sólo veinte diputados sin encuadramiento profesional, "pero en su mayoría intelectuales".

Esa es otra característica que también permeó a las instituciones mexicanas de la primera mitad del siglo XIX. En ese sentido, la relación estructural de las constituciones mexicanas era más evidente con la de Cádiz que con la norteamericana o con las francesas. La guerra de Independencia en México tuvo un breve paréntesis revolucionario representado por Morelos (Teja Zabre, p. 19), pero esencialmente fue un proceso autonomista.

El sistema representativo, tanto en México como en España, se concibió más como un instrumento para controlar a la autoridad absoluta, que como un medio para que la sociedad se pudiera expresar. Se trataba de un arreglo entre la cúpula del poder, sin que hubiera una preocupación de naturaleza democrática. La racionalización del ejercicio del poder y la legitimación de

su origen fueron las preocupaciones centrales del constitucionalismo en ambos países. No había una demanda democrática que satisfacer y la norma constitucional no podía inventarla. Sí había, en cambio, la exigencia de un nuevo trato a la población, y en esta medida los derechos del hombre o garantías constitucionales sí aparecieron.

Los procesos electorales ilustran cómo pervivió la estructura estamental del Estado a través de un sistema electoral que, por su naturaleza indirecta y sin garantías en cuanto al secreto del voto, permitía la inducción de la voluntad del elector. Esto, a pesar de las providencias adoptadas para combatir los actos que pudieran considerarse fraudulentos.

Dos temas discutidos en las Cortes durante enero de 1812 tuvieron amplio eco en México: la integración del Consejo de Estado y la presencia de los secretarios de Estado ante el órgano Legislativo. Ambos asuntos eran importantes si se quería introducir un sistema de controles eficaz. El Consejo funcionaría como un control intraorgánico del Ejecutivo, en tanto que la posibilidad de interpelar a los secretarios (también llamados ministros) resultaba un adecuado instrumento de control interorgánico.

Aunque el Consejo de Estado había desaparecido, por su inutilidad, de las instituciones políticas españolas, en Cádiz se planteó su restablecimiento. No todos coincidieron porque, se observó, la existencia del Consejo disminuiría la importancia de los secretarios del despacho.

La debatida idea finalmente se abrió paso, y el capítulo VII, del título correspondiente al Rey, acogió varios artículos según los cuales habría un Consejo de Estado compuesto de cuarenta individuos, quienes serían el único Consejo del Rey con el encargo de pronunciar dictámenes en "los asuntos graves gubernativos", y "señaladamente" en tres grandes áreas: dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra, y hacer los tratados.

El ejercicio del veto real no dependería, por tanto, de la decisión absoluta del monarca, con lo se alejaba del modelo norteamericano. Esto, como se verá más adelante, explica las reservas con que el mismo asunto se discutió en el Constituyente mexicano de 1824.

El Consejo reflejaba la vocación estamental de la Constitución gaditana. El artículo 232 determinó que los consejeros, nombrados por el rey a propuesta en lista triple de las Cortes, serían: cuatro eclesiásticos, "de los cuales dos serán obispos", cuatro grandes de España, y los restantes serían elegidos por su ilustración "o por sus señalados servicios en alguno de los principales ramos de la administración y gobierno del Estado", pero sin que entre ellos pudiera figurar ningún diputado. De los cuarenta individuos,

doce, correspondientes a cualquiera de los ámbitos señalados, tendrían que ser nacidos en ultramar.

El asunto fue muy debatido. En primer término el diputado Argüelles recordó la debilidad política en la que se encontraban los ministros frente al monarca. Tanto, recordaba, que desde Fernando el Católico y Carlos V “se les conocía con el nombre de secretarios, porque no hacían más que lo que aquellos príncipes calculaban, proponían o proyectaban”. Luego, “si Felipe III y IV tuvieron en lugar de secretarios, ministros absolutos... era porque el sistema de ministros favoritos se había hecho general en Europa” (*Actas*, p. 677).

A las Cortes les interesaba, merced a un inteligente esfuerzo de ingeniería constitucional, introducir dentro de la Corona un mecanismo, como el Consejo de Estado, que obligara a los ministros a integrarse en junta. Con esto se conseguiría un doble propósito: no se correría el riesgo de que aparecieran nuevos validos, como Lerma u Olivares, cuya fuerza arrollaría a las Cortes, y no estarían tan débiles como para tener que plegarse sistemáticamente ante el Rey, sin lo cual sería éste el que, carente de contrapesos internos, también se lanzaría al asalto de las facultades parlamentarias.

Con esa idea, una comisión de diputados presentó un proyecto para integrar la junta de “secretarios del despacho”, utilizando así una denominación que, en el caso constitucional mexicano, todavía subsiste. Se tenía cuidado de no excederse en cuanto a las facultades de esa junta. Sólo haría oír su dictamen que, como el del Consejo, no tendría fuerza vinculante. Sin embargo, se incluyó un vieja institución del derecho público español: el refrendo de los secretarios del despacho.

De esa manera, si el monarca (Rey o regente) no estaba obligado a seguir las opiniones de sus secretarios, éstos estaban en libertad de aceptar o no la decisión de aquél, refrendándola o separándose del gobierno. Al refrendar la decisión ya no se trataría de un acto unilateral y absoluto, y al haberse discutido el asunto correspondiente en la junta de secretarios surgiría una especie de responsabilidad política solidaria que tampoco permitiría el predominio de un ministro sobre los demás.

La estructura de un nuevo poder iba ajustándose. Los ministros se controlarían entre sí, “para que no puedan por sí solos mandarnos y frustrar las ideas benéficas del gobierno” (*Actas*, p. 693). La política española, para renovarse, tenía que proscribir el absolutismo monárquico y el “despotismo ministerial”.

Por razones muy distintas a las tenidas en cuenta en Estados Unidos, la Constitución gaditana continuó usando la denominación de “secretarios” y no adoptó la de “ministros”. Además de que su uso era anterior al que se dio en la Constitución norteamericana, en Cádiz existía la sombra muy cercana de los abusos del poder cometidos por los ministros favoritos.

Esa situación hacía muy difícil la opción. Si para equilibrar al monarca había que fortalecer al gabinete, se podría estar construyendo, constitucionalmente, el poder dictatorial de los validos que se había ejercido de facto (Tomás y Valiente, pp. 52 y ss.). Si, por el contrario, no se fortalecía la función de los secretarios del despacho, se dejarían sueltas las manos del monarca.

Aunque el tema no se explicitó en estos términos en Cádiz, es natural inferirlo por las condiciones políticas de España. En el caso de México, donde los constituyentes estuvieron atentos a las constituciones española y norteamericana, no tenía por qué haber mayor prevenciones en contra de la denominación de los ministros, pero convergieron las denominaciones de “secretarios” utilizadas por ambas constituciones, e inadvertidamente se introdujo una idea de fragilidad en los subordinados del presidente que se sumó a las varias causas que auspiciaron el fuerte sistema presidencial mexicano.

La idea del Consejo de Estado dio lugar a un híbrido institucional en el caso de la Constitución mexicana de 1824. En ésta se adoptó (artículo 113) la denominación “Consejo de Gobierno”, que funcionaba durante los recesos del Congreso y estaba integrado por un senador por cada entidad federativa (Carpizo, “La estructura...”, p. 66). La mayor parte de las atribuciones de este Consejo correspondían a las de una comisión permanente, excepto una, que ni siquiera el Congreso en su conjunto tenía de manera explícita: “hacer al presidente (de la República) las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión”.

Pero había algo aún más delicado en ese Consejo: tenía como “presidente nato” al vicepresidente de la República. Así, inadvertidamente, se interconstruía un conflicto entre el presidente y el vicepresidente, en tanto que este último encabezaba un órgano colegiado del poder que podía hacer recomendaciones al presidente.

Antes de la aprobación de la Constitución de 1824 ya funcionaba el Consejo de Estado como un órgano consultivo del gobierno, aunque sin fundamento legal. Con este motivo el Supremo Poder Ejecutivo, integrado

por tres personas, consultó (abril 18 de 1824) al Constituyente qué hacer. La primera reacción fue la de aprovechar la consulta para afirmar que debía existir un cuerpo colegiado en el cual el gobierno pudiera apoyarse para obtener una opinión sobre asuntos de especial relevancia. Además, se propuso integrarlo por nueve miembros del propio Congreso, "sin perjuicio de su asistencia a las sesiones" (Mateos, II, p. 275).

En contra de la existencia del Consejo se pronunció Carlos Ma. de Bustamante. Apoyó su argumentación en el tratadista napolitano Gaetano Filangieri acerca del origen de esos consejos: fueron utilizados como mecanismos de atenuación de las fricciones entre los monarcas y la población cuando no había órganos representativos como los parlamentos.

Pero había algo aún más convincente para los constituyentes: el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que en 1822 sustituyó expresamente a la Constitución española, retomó de ésta el Consejo de Estado señalando (artículo 42) que "subsistirá el actual consejo de estado..."

Esa circunstancia dio lugar a que Bustamante afirmara ante el Congreso, acerca del Consejo: "él consultó la impunidad del crimen... él no resistió nuestro arresto... jamás tuvo por objeto la salud del Estado sino la voluntad de Iturbide..." (Mateos, II, p. 276).

Reafirmando esa tesis de Bustamante, intervinieron Lorenzo de Zavala y José del Valle. Este último, a pesar de la enorme influencia que tuvo para establecer el sistema federal en México, no firmó la Constitución en cuya elaboración participó activamente, por haber regresado a su natal Centro América, para incorporarse a la Asamblea Nacional de Guatemala.

El debate lo cerró Francisco Ma. Lombardo. Tiene interés su participación porque abordó directamente la tesis del poder neutro o moderador de Benjamin Constant. Con esa referencia preguntaba a qué poder podría corresponder el Consejo de Estado, y sucesivamente fue descartando que perteneciera al Legislativo, al que le era "ejena la vía consultativa"; al Ejecutivo, que sólo debe contar con ministros responsables, y al Judicial, supuesto que no aplicaba la ley a casos concretos. De ahí concluyó que el Consejo no tenía cabida en ningún ámbito constitucional (Mateos, II, p. 283).

El resultado, hemos visto, fue que el Consejo de Gobierno quedó incorporado en el título cuarto, correspondiente al Poder Ejecutivo. Por lo demás, ni el Plan de la Constitución presentado en mayo de 1823 por José del Valle, Servando Teresa de Mier, Lorenzo de Zavala, José Ma. Bocanegra, Fran-



cisco Ma. Lombardo y tres diputados más; ni el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana adoptada en enero de 1824, que sirvieron de referencia al Constituyente, habían incluido órgano alguno que se asemejase al Consejo de Estado (Carrillo Prieto, p. 169).

Caso distinto fue el de las constituciones de 1836 y de 1843. De éstas, la más contradictoria resultó la de 1836, que sustituía al sistema federal por otro de naturaleza central pero maniataba doblemente al Ejecutivo.

La contradicción reside en que la Constitución de 1836, al instituir el centralismo, transfería una enorme gama de facultades al gobierno nacional. El argumento para abolir la República federal y transformarla en unitaria consistía, precisamente, en la necesidad de sujetar al país a un esquema de mando más eficaz que permitiera superar las condiciones perennes de lucha por el poder y de entropía política. Pero, por otra parte, se introdujeron instituciones que limitaban estructuralmente las posibilidades de acción del Ejecutivo.

Esas instituciones fueron el Consejo de Gobierno y el Poder Conservador. En cuanto al Consejo (ley cuarta, artículos 21 a 27), compuesto por trece miembros, se volvía a la estructura estamental de Cádiz: dos eclesiásticos, dos militares y los otros nueve "de las demás clases de la sociedad". El procedimiento de designación también rememoraba al gaditano, en tanto que el Congreso presentaría al presidente una lista de treinta y nueve personas para que él hiciera las designaciones definitivas.

La más importante atribución del Consejo en la Constitución de 1836, consistía en dictaminar los asuntos que el gobierno presentara a su consideración, si bien la propia Constitución los prevenía en cuanto a que incurrirían en responsabilidad si dictaban dictámenes "contra ley expresa".

Así, el Consejo era caracterizado como un instrumento de control intraorgánico del Ejecutivo que, para superar las desventajas que se le imputaron al Consejo de Estado que funcionó con Iturbide, se le vinculaba al cumplimiento de la ley. De esta forma, se pensaba, no podría ser utilizado por los presidentes para apoyar decisiones atropelladas.

Los asuntos importantes de los que conocería el Consejo (ley cuarta, artículos 15 y 17) eran muy variados y, por la aparente naturaleza vinculante que les introdujo la Constitución, se daba lugar a una nueva contradicción con la idea de que simplemente emitiera dictámenes.

El Consejo, junto con el presidente, determinaría la oportunidad de enviar ante el Congreso a los voceros que trasmitiesen la opinión del gobierno sobre asuntos que éste estimara de importancia. Así, la Constitución protegía al

presidente ante las exigencias del Congreso, pero transfería, incomprensiblemente, la decisión de las relaciones entre ambos órganos del poder a una institución sin espacio ni peso político propios. En esta medida el Consejo se transformaba de escudo protector en lastre del Ejecutivo y del Legislativo, pues podía obstaculizar su rápida y razonable comunicación y entendimiento. Era, por ende, un mecanismo de fractura más que de integración.

Otra disposición ambigua correspondía a la facultad reglamentaria del presidente. Éste tenía entre sus atribuciones “dar, con sujeción a las leyes... todos los decretos... que convengan para la mejor administración pública”. El mismo precepto agregaba, sin embargo, que los reglamentos para el cumplimiento de las leyes se expedirían “de acuerdo con el Consejo”. Aquí la confusión es enorme.

De las leyes se desprenden, simultáneamente, decretos que el presidente puede expedir sin más trámite, y reglamentos que requieren el acuerdo del Consejo. ¿Cómo diferenciar esos “decretos” de los “reglamentos”? La Constitución dejó esta peculiar distinción a la interpretación de las autoridades e introdujo, por consiguiente, un problema más en la volátil vida política de la época.

No era todo. La facultad de iniciar leyes por parte del presidente también quedaba sujeta al acuerdo —no al dictamen— del Consejo y, en materia de veto, se introducían aún más niveles de complejidad. Según el artículo 15 era prerrogativa del presidente dar o negar la sanción a las leyes y decretos del Congreso; pero en los términos del 17 era atribución presidencial hacer observaciones a las leyes y decretos que el Congreso le enviase para su publicación, en este caso con el acuerdo del Consejo.

En esos términos, la Constitución de 1836 diferenciaba, correctamente, entre la sanción y la publicación de las leyes; pero lo que ya no resultaba tan correcto era que el presidente pudiera objetar, por separado, cada una de esas fases del proceso legislativo y que, adicionalmente, en la segunda participara un órgano constitucional autónomo no representativo.

Dentro de esa misma orientación la Constitución facultó al Consejo para que, junto con el presidente, determinara la agenda de trabajo del Congreso cuando fuera convocado a sesiones extraordinarias. En el capítulo administrativo el presidente requería el acuerdo del Consejo en la expedición de cartas de naturalización y en la concesión de los privilegios exclusivos que las leyes autorizaran.

El tema más explorado de esta Constitución es el contenido en la segunda ley, relativo al Poder Conservador. Gateano Filangieri y Benjamin Cons-

tant, en cuyos conceptos de poder moderador se fundó la Constitución mexicana de 1836, tuvieron considerable influencia también en el Constituyente de 1824, aunque sobre otros temas. En materia de organización de los órganos del poder la tendencia mexicana se había acogido a la concepción rígida, tripartita, adoptada por Estados Unidos, más propicia a un sistema presidencial que a uno parlamentario.

Los excesos de la autoridad y las deficiencias de la sociedad llevaron a pensar que el problema estaba en la organización constitucional. Se arribó a la conclusión de que era conveniente poner diques a la autoridad y superponer un poder al poder. No se tuvo en cuenta que lo que se sustraía a unos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) no se atribuía al otro (conservador), con lo que se produjeron vacíos formales que sólo por las vías de facto podrían integrarse.

Tampoco se advirtió que la suma de instrumentos de control no produce efectos agregados de eficacia, sino todo lo contrario. Cada mecanismo de control tiene su gama de efectos, pero también implica la necesidad de examinar su compatibilidad con otros mecanismos. No se controla mejor por tener muchos controles, sino por tener exactamente los que se necesitan y pueden funcionar.

En 1836 la experiencia constitucional era todavía muy estrecha y el umbral de las expectativas era a su vez muy elevado. La lectura de Constant se hizo fuera de contexto y de manera muy precipitada. Aunque participaron en ella las inteligencias más esclarecidas de la época, y quizá una de las más luminosas de la historia mexicana, la de Lucas Alamán, cuya familiaridad con el poder hubiera hecho predecible otra forma de resolver los problemas, se tomaron las decisiones equivocadas. Se le hizo un pobre favor a las instituciones.

Para comprender el México de aquellos meses y años, y entender el porqué de las decisiones institucionales adoptadas, es necesario comprender las duras y difíciles condiciones políticas imperantes y el arrojo e imaginación que los protagonistas políticos tuvieron que desplegar. Ese período de la historia ha sido frecuentemente prejuzgado. Revisarlo con objetividad es indispensable para encontrar que dentro de una amarga lucha por el poder y contra el poder, muchas voluntades se conjugaron para darle a la vida del Congreso uno de sus mejores momentos (Sordo Cedeño, p. 199).

El Poder Conservador estaba integrado por cinco individuos, elegidos conforme a un sistema muy complicado que, en todo caso, denotaba la importancia adjudicada a la institución y a la autonomía de sus integrantes.

Conforme a la segunda ley de la Constitución, quienes resultaran elegidos para integrar el poder conservador no podían siquiera declinar la designación, a menos que fuese por la única causa alegable: imposibilidad física. Sólo en el caso de reelección era posible “no aceptar el encargo”.

Los requisitos para ser elegido integrante de ese poder reflejaban la estructura estamental de la Constitución. Además de tener cumplidos cuarenta años, lo que en sí mismo reducía considerablemente las opciones, habida cuenta del bajo promedio de vida en la época, era requisito contar con un capital que produjera cuando menos tres mil pesos de renta anual y haber desempeñado previamente un cargo público relevante: presidente, vicepresidente, senador, diputado, secretario o magistrado de la Corte. No se incluía el de gobernador, porque la naturaleza central de la República que esa Constitución instauraba hacía incompatible la experiencia de gobierno local con las exigencias del gobierno nacional.

Fueron miembros de ese poder Carlos Ma. de Bustamante, viejo luchador en la guerra de Independencia, culto e infatigable polemista de cuya rectitud nunca hubo duda, y Manuel de la Peña y Peña, uno de los abogados más respetados en la primera mitad del siglo, por su cultura, inteligencia y probidad. Todo indicaba que en el esfuerzo por prestigiar al Poder Conservador se echó mano de los mejores hombres. El problema, empero, era el de un mal diseño institucional.

El orden de las atribuciones resultaba desmesurado. Limitada su responsabilidad sólo ante Dios y ante la opinión pública, la que en todo caso no podía imponer más sanción que la de una remota crítica, el Poder Conservador se erigía en árbitro último de todas las decisiones del poder.

Correspondía a ese poder resolver las acciones de inconstitucionalidad de las leyes que le plantearan, además del Ejecutivo, la mismísima Corte o una fracción de legisladores. La posibilidad de que una minoría del Congreso, inconforme con las decisiones mayoritarias, pueda promover una acción de inconstitucionalidad, establecida constitucionalmente en 1994, tiene su antecedente en el artículo 12-I de la ley segunda de la Constitución de 1836. La medida, como es obvio, significaba entonces y significa ahora un fuerte cuestionamiento al sistema representativo.

El poder conservador podía declarar la inconstitucionalidad de los actos de Ejecutivo y la nulidad de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia. También podía decretar la incapacidad “moral” del presidente, ordenarle renovar todo el ministerio, “por el bien de la nación”; suspender

a la Corte cuando tratara “de trastornar el orden público”, o al propio Congreso, “cuando convenga al bien público”.

La facultad extrema, sin embargo, consistía en poder declarar “cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla”. En noviembre de 1839 hicieron una declaratoria de la voluntad de la nación. Paradójicamente, se trataba de la decisión de poner fin a la Constitución de 1836, aun cuando uno de los integrantes de ese poder, Manuel Sánchez de Tagle, había sido uno de sus principales autores.

Como requisito de procedibilidad se establecía que ese poder sólo podía actuar a petición de cualquiera de los otros poderes, y como requisito de legalidad sus decisiones tenían que adoptarse por, cuando menos, tres votos. La desobediencia de sus determinaciones fue equiparada al crimen de alta traición, por lo que se aplicaba la pena de muerte.

¿Cómo caracterizar a la Constitución de 1836? Todas las demás constituciones mexicanas pueden ser consideradas como presidenciales, con excepción de la de 1857, que se aproxima más a un modelo que podría denominarse cuasi-presidencial, por las razones que se ven más adelante. Dentro de ese esquema, la Constitución de 1836 sería pseudopresidencial, porque habiendo sido concebida conforme a un criterio centralizador y autoritario, deslizó instituciones que envolvían al Ejecutivo —y por supuesto al Legislativo y al Judicial— sin advertir que al hacer inoperantes a los órganos tradicionales del poder, condenaba a la Constitución a ser ignorada y a las autoridades constituidas a ignorarla.

El Consejo de Estado y el Poder Conservador sólo pudieron aparecer, y además asociados, en un período de extrema incertidumbre institucional y de gran ingenuidad política. No se advirtieron muchas cosas; entre ellas que los mecanismos de control, cuando son excesivos, resultan contrarios a la naturaleza de los órganos controladores o controlados y jamás llegan a funcionar como se espera que lo hagan. Por el contrario, los mecanismos así estructurados tienden a generar, como generaron en el caso que analizamos, reacciones exactamente inversas al propósito de su inclusión en el orden constitucional.

El temor a la tiranía también puede conducir a ella. Los constituyentes de 1836 querían contrarrestar excesos como los que había perpetrado Antonio López de Santa Anna. Por eso optaron por construir esa serie de controles. Los resultados fueron contraproducentes, porque al hacerse

ineficaces los mecanismos ideados el poder dictatorial dio la impresión de ser incontrolable.

La reacción que esa experiencia produjo llevó a que, en agosto de 1842, al elaborarse nuevos proyectos de Constitución, un voto particular suscrito por Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo y Juan José Espinosa de los Monteros propuso la creación del amparo; la sustitución del Poder Conservador por el poder electoral; la supresión de la vicepresidencia y el señalamiento del presidente de la Corte como encargado transitorio cuando la presidencia quedara vacante, y la integración del Consejo de Estado por los ministros, presididos por el de relaciones exteriores.

Ese proyecto preveía controles interorgánicos del poder (amparo y electorado) y un control intraorgánico (el gabinete o Consejo de Estado). Ese documento es uno de los más sugerentes de la época en tanto que sin excesos y mediante una buena articulación de las instituciones se quería posibilitar el funcionamiento racional y eficaz de los órganos del poder. El amparo no fue adoptado sino hasta 1847, y el principio semipresidencial del gabinete no reapareció en el constitucionalismo mexicano sino hasta un proyecto, rechazado, en 1917.

El artículo 65 de ese voto particular proponía que los ministros, reunidos en Consejo de Estado, resolverían por mayoría los asuntos en que la Constitución los facultara o aquellos que le fueran sometidos por el presidente. El ministro de relaciones exteriores no sería un primer ministro, sino un coordinador del trabajo colectivo. Todos dependerían de la confianza del presidente pero serían responsables, mediante el refrendo, de los actos del gobierno contrarios a la Constitución "sin que los exima de esta responsabilidad ni la orden del presidente ni el acuerdo del consejo", se disponía, a semejanza de la Constitución de Cádiz.

La Constitución de 1843 no incorporó las propuestas del voto particular. Haciéndose eco de las deliberaciones gaditanas, creó la junta de ministros y remodeló el Consejo de Gobierno a la manera del de Estado, aunque ya sin el criterio estamental previo.

La Constitución de Cádiz 1812 no estableció la junta de secretarios que varios diputados propusieron, pero sí incluyó, a propósito del refrendo ministerial, un precepto de gran trascendencia: "los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución y las leyes, sin que sirva de excusa haberlo mandado el Rey" (artículo 226).

Esto llevaba, necesariamente, a hablar de la responsabilidad de los ministros. La naturaleza del cargo, se dijo, implicaba una mayor responsabilidad que la atribuible a cualquier ciudadano. De lo contrario los ministros en nada se diferenciarían de quienes no tuvieran cargos públicos, “siendo así que a su cargo está confiada la seguridad del Estado” (*Actas*, p. 685).

La responsabilidad penal de los ministros no era la única preocupación de las Cortes de Cádiz. También les interesaba la responsabilidad política. Hasta entonces se había seguido un sistema de comunicación por escrito entre los ministros y las Cortes. En Cádiz se planteó la asistencia de los secretarios a las Cortes y se propuso que, para ese efecto, se les considerara como diputados (*Actas*, p. 716). La ficción era adecuada. Al considerárseles diputados podrían hacer uso frecuente de la palabra e intervenir activamente en los debates y, todavía más importante, les aprovecharía el fuero parlamentario de manera que no serían reconvenidos por sus opiniones.

La disposición aprobada (artículo 125) limitó la presencia de los ministros a los casos en que fueran portadores de propuestas en nombre del Rey y asistirían a las discusiones “cuando y del modo que las Cortes determinen”, sin poder estar presentes durante la votación. De esa forma se quedó muy lejos de lo inicialmente propuesto pues ni siquiera se preveía que participaran en las discusiones, sino que sólo las presenciaran.

Cautela parecida fue la que se siguió en la Constitución de 1836 que, como ya se mencionó, limitó la presencia del gobierno en el Congreso a la “oradores” designados para tal efecto (ley cuarta, artículo 15-VII).

La Constitución de 1843 dispuso (artículo 98) que los ministros tendrían el derecho de concurrir a las cámaras cuando así lo dispusiera el presidente y la obligación de hacerlo cuando ellas los requirieran. Este mecanismo resultaba novedoso y útil, porque no dejaba a la sola iniciativa del Congreso la participación de los ministros en los debates, sino que le daba al gobierno la posibilidad de hacerse escuchar cuando le resultase políticamente más conveniente.

## 2. Sistema presidencial

### a) Evolución del sistema presidencial

Así sea de manera sumaria pueden identificarse las etapas de formación del sistema presidencial en México de la siguiente forma: 1a. Caudillismo

(representada por José María Morelos); 2a. Despotismo (representada por Antonio López de Santa Anna); 3a. Liderazgo republicano (representada por Benito Juárez); 4a. Dictadura (representada por Porfirio Díaz), y 5a. Presidencialismo constitucional (con representación múltiple, por su mayor nivel de complejidad).

Caudillismo. La figura de José María Morelos es objeto —justificado— de veneración histórica. A la muerte de Miguel Hidalgo, Morelos tomó la conducción del movimiento de Independencia, al que además imprimió el giro de una radical separación de la corona española. Además, fue un visionario de los problemas sociales de México. Entre los más notables documentos de la historia mexicana figurará siempre el texto de Morelos denominado “Sentimientos de la Nación”.

Hay, sin embargo, un episodio que ha merecido poca atención. Cuando en septiembre de 1813 Morelos convocó a la celebración del Congreso de Chilpancingo, previó la designación de un jefe del Poder Ejecutivo al que se denominaría “generalísimo”, quien “obrará con total independencia en este ramo, conferirá y quitará graduaciones, honores y distinciones, sin más limitación que la de dar cuenta al Congreso” (artículo 46 del Reglamento del Congreso, dictado por Morelos).

El alcance de ese precepto no requiere de mayores interpretaciones. A continuación el conjunto de generales, mariscales, brigadieres, coroneles y tenientes coroneles que comandaban a las fuerzas insurgentes, por escrito, mediante apoderados o personalmente, votaron de manera unánime para investir a Morelos como generalísimo (Hernández y Dávalos, vi, p. 198). Una vez designado, el caudillo anunció ante el Congreso su “dimisión del cargo”. Cuando el Congreso se dispuso a considerar la dimisión, se encontró con que los oficiales presentes obligaron a los congresistas a rechazar, de inmediato, la renuncia de Morelos. Una hora más tarde quedaría ungido (Hernández y Dávalos, vi, p. 217).

Lo ocurrido en Chilpancingo es explicable: se requería de un mando eficaz para proseguir la guerra (Lemoine, p. 109). Lo que en todo caso debe hacerse es registrar el hecho, que denota una singular decisión política y una cuidadosa preparación por parte de Morelos (De la Torre, p. 230). El argumento de la necesidad ante la amenaza exterior o ante las urgencias interiores que se invocó en aquel momento, se va a repetir, a lo largo de muchas décadas subsecuentes, para fundamentar la política del predominio presidencial.



Despotismo. Una vez conquistada la independencia con relación a España, en 1821, las ambiciones de poder personal adquirieron gran dinamismo. Un emperador autoproclamado (Agustín de Iturbide) tuvo como respuesta la insurrección y el establecimiento de un Poder Ejecutivo colegiado (tripartita) temporal. Nada se definió, empero, hasta que entró en vigor la Constitución de 1824, donde aparece la figura del presidente como jefe del Ejecutivo.

Dos cuestiones sobresalen. Una, que al discutirse las ventajas del Ejecutivo colegiado o unipersonal, prevaleció la decisión favorable a éste último, incorporando además la denominación de "Supremo Poder Ejecutivo", frente a las más llanas de "Poder Legislativo" y "Poder Judicial", que han perdurado hasta la fecha.

La decisión favorable al Ejecutivo unipersonal fue de un gran significado. Como precedente favorable al Ejecutivo colegiado se invocaba la Constitución de Apatzingán, aprobada en 1814 todavía durante la guerra de Independencia y que, para contrarrestar las facultades de Morelos, incorporó la estructura tripartita del Ejecutivo.

Frente a esa tesis el Constituyente de 1824 discutió una opción radicalmente opuesta: la designación de un "Supremo Director de la República Mexicana". El enconado debate al que dio lugar esa propuesta, desembocó en una transacción política, situada entre el Ejecutivo colegiado y el dictador. Así surgió la institución del presidente (Mateos, II, p. 753, 760; *id.*, II, apéndice, pp. 99 a 140, 173 a 194, 248, 475).

Una figura dominante apareció. El general Antonio López de Santa Anna, unas veces federalista y otras centralista; unas afín al partido conservador y otras al liberal, fungió como típico déspota que transgrede sistemáticamente el orden jurídico, incluso el impuesto por él mismo. Por eso en su caso más que hablar de un dictador, que impone un orden arbitrario pero coherente con su designio, es posible hablar de un déspota, que acomoda la decisión al capricho y a la circunstancia. Además, es difícil llamar dictador a un individuo "que no supo ni pudo estabilizar un gobierno" (Valadés, J. C., p. 248). Se trataba, en todo caso, de un personalismo primitivo al que en cada caso se acomodaron las leyes en vigor.

Liderazgo republicano. El predominio político de Santa Anna llegó a su fin merced a un movimiento revolucionario que, a su vez, preludió la Constitución de 1857. La experiencia política acumulada en menos de cuatro décadas de vida independiente resultaba ominosa: un expresidente asesinado, fraude electoral sistemático, numerosos cacicazgos, continua

interferencia política del clero, dos guerras internacionales, la mutilación de medio territorio nacional, cuartelazos, insurrecciones, golpes de Estado, cuatro constituciones varias veces reformadas y cerca de cincuenta gobiernos (entre ellos once de Santa Anna), habían agotado al país.

En 1836, siguiendo parcialmente las tesis originalmente planteadas por Gaetano Filangieri y más tarde por Benjamin Constant, se estableció un efímero "Poder Conservador" que, como ya hemos visto, debería equilibrar a los otros tres órganos del poder. También debieron haber considerado la experiencia del senado francés de la Constitución de 1799 (Soberanes, *Historia...*, p. 141), y en este caso el antecedente apunta hacia Diderot. La idea de una institución intermedia, a la que denominó "comisión", y cuya función sería la de un "cuerpo conservador", figura entre las ideas que el sabio francés transmitió a Catalina II en 1773. Ese "cuerpo" propuesto por Diderot ("Conversaciones con Catalina", iv) tendría a su cargo la preservación del orden institucional; se situaría por encima de las discrepancias entre los órganos del poder y contribuiría a fortalecer las relaciones de control en tanto que podría "revisar, aprobar o desaprobado las voluntades del soberano y de notificarlas al pueblo" ("Observaciones sobre la 'Instrucción' de Catalina", xxiii). Diderot, empero, temía que sus ideas no fueran entendidas. Más allá de una evocación nostálgica, con sentido del realismo exclama "¡Oh Montesquieu, por qué no estás en mi lugar! ¡Cómo serías escuchado!" ("Conversaciones...", iv).

El experimento del poder moderador fracasó en México de la misma forma que no resultó convincente en Europa. La idea estaba latente desde 1824. Aun cuando la mayoría de la doctrina mexicana atribuye el establecimiento del Poder Conservador a la influencia de Constant, una lectura cuidadosa de los debates de 1824 permiten concluir de manera diferente.

En la sesión del 13 de abril de 1824 los diputados José Ignacio Espinosa y Carlos María de Bustamante (este último también figuró en el Constituyente de 1836, y ambos integraron el Poder Conservador), hicieron una llamativa alusión a la obra de Filangieri quien, por lo demás, fue objeto de varias referencias más en el curso de los debates de la primera Constitución mexicana.

Filangieri, nacido en Nápoles en 1752, publicó la primera edición de su *Scienza della Legislazione* en 1780, y Constant la comentó con interés en 1833. La obra de Filangieri tuvo una rápida difusión en Europa, sobre todo por sus frecuentes alusiones al equilibrio de los poderes y por sus argumen-

tos favorables a la construcción de un régimen democrático de gobierno (Mongardini, pp. 21 y ss.).

Paradójicamente, a la fama y difusión de la obra de este autor, en vida, siguió un cada día menor interés por consultarlo, a pesar de haber sido traducido al francés, inglés, alemán y español. La referencia a su trabajo en la mencionada sesión del 13 de abril es muy clara: propone la creación de una magistratura destinada a “conservar el equilibrio de las diversas partes del gobierno” (Mateos, II, apéndice, p. 132; Filangieri, libro I, cap. 10, p. 194).

La argumentación histórica y política del autor italiano convenció a algunos diputados mexicanos de 1824 de las bondades de ese poder conservador que él proponía, aunque la institución no sería adoptada sino hasta 1836.

El Constituyente de 1857 decidió cambiar de ruta y construir un Poder Legislativo capaz de controlar al Ejecutivo. Para este objeto el Congreso quedó constituido por una sola cámara, en la que además se buscó la más alta representatividad planteada hasta entonces por cualquier Constitución mexicana: un diputado por cada cuarenta mil habitantes.

Adicionalmente, la Cámara sesionaría en dos períodos anuales, que en conjunto durarían cinco meses; pero podía por sí sola prorrogar sus sesiones un mes, amén de que la diputación permanente, que actuaría durante los recesos, podía convocar a períodos extraordinarios por su propia iniciativa, por mayoría simple, y sin constreñir al Congreso a ocuparse sólo de los temas para los que hubiera sido convocado. Entre las restricciones que se imponían al presidente estaba la de no poderse separar del lugar de residencia de los poderes federales, “sin motivo grave calificado por el Congreso” (artículo 84). Por su parte, el Reglamento del Congreso estableció la obligación de los secretarios “de obedecer al llamamiento” para rendir informes (Rabasa, *La Constitución...*, p. 239).

Otra limitación importante a los poderes del presidente fue la supresión del veto. En el Congreso de Filadelfia se consideró que el veto era uno de los más valiosos instrumentos de gobierno para los presidentes, pues no quedarían a merced de todo lo que resolviese el Congreso. El veto existió en la Constitución de Cádiz, y fue igualmente incorporado en las Constituciones de 1824, de 1836 y de 1843. Pero el constituyente de 1856-1857 modificó el criterio y apenas le confirió al presidente la facultad de opinar acerca de los proyectos que se estuvieran discutiendo en el Congreso (artículo 70-IV).

La intención parlamentarista del Constituyente se dejó ver también en otras propuestas que finalmente no se incorporaron al texto de la Constitución. Entre éstas, el artículo 105 del proyecto decía: “Están sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso en el ejercicio de su encargo: los secretarios del despacho...” (Zarco, II, p. 513). En una de sus intervenciones, al debatirse ese precepto, Melchor Ocampo defendió la propuesta señalando que “el sistema parlamentario y las derrotas ministeriales son bastantes para lograr cambios en la política”. Ocampo vio con toda claridad que para preservar al régimen muchas veces era preferible cambiar al gabinete y que, por consiguiente, la estabilidad que se debía proteger era la del sistema, más que la de los individuos.

La Constitución, enfáticamente congresual, fue aprobada en febrero y promulgada en marzo de 1857. El mismo presidente (Ignacio Comonfort) que la promulgó en marzo, la desconoció en diciembre (Morales Becerra, II, p. 1009). No parecía posible gobernar con un Ejecutivo controlado por el Congreso. En esas circunstancias arriba al poder Benito Juárez quien, sucesivamente, tiene que hacer frente a una guerra civil y a una intervención extranjera. La guerra civil representa un rotundo cuestionamiento a la vida de la República, porque tiene como causa la defensa de los fueros eclesiásticos; la intervención a su vez tiene el signo de la imposición de un gobierno imperial.

La preservación de la República, en el sentido más estricto, exige de Juárez la asunción de facultades omnímodas. Inicialmente defensor de la Constitución de 1857, acaba prorrogando unilateralmente su mandato y promoviendo la reforma de la Constitución por vías extraconstitucionales. Para salvaguardar la República se prescinde de la Constitución. El dilema entre independencia y constitucionalidad se resolvió de la única manera que era posible hacerlo, pero resultó muy dañoso para la vida de las instituciones. El Estado mexicano quedó atrapado en la paradoja de justificar las vías de facto para proteger su supervivencia.

Juárez asume un liderazgo republicano que opaca el valor de las instituciones. Simbólica y efectivamente, Juárez personaliza el poder público y la idea misma de República. Durante su largo itinerario por el territorio nacional durante la ocupación francesa, parecía que la República era Juárez. Desde luego, tan pronto como cesaron la intervención extranjera y el efímero imperio de Maximiliano, Juárez mismo se encargó de restablecer la vigencia del orden constitucional.

Había para entonces, sin embargo, dos factores que no permitían la despersonalización del poder: Juárez se había habituado a ejercerlo y el país se había habituado a aceptarlo. Juárez había triunfado sobre el papado, sobre el emperador de los franceses y sobre el partido histórico del conservadurismo mexicano. Juárez había vencido en toda la línea. Al morir, seguía siendo presidente de México. Hoy es el único prócer mexicano cuyas fechas de natalicio y de fallecimiento se celebran como feriados nacionales.

La impronta de Juárez en la historia de las instituciones mexicanas ha sido indeleble, sobre todo en cuanto a la tradición nacionalista, en la que encontraron soporte doctrinario la dictadura de Porfirio Díaz, durante el fin de siglo, y la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, durante buena parte del siglo XX.

Poco después de la desaparición de Juárez, la Constitución de 1857 fue modificada con dos propósitos: incluir las leyes de Reforma, en cuya concepción, redacción y triunfo Juárez participó de manera decisiva, y dividir al Congreso en dos cámaras (de diputados y de senadores), como Juárez infructuosamente propuso en 1865, para diluir el poder concentrado en un solo cuerpo colegiado. Descontados los años de guerra interna y externa, y los de prevalencia de Juárez, la experiencia congresual en México se reduce a unos cuantos meses.

Dictadura. El período de Porfirio Díaz tiene como antecedentes cuanto hasta aquí se ha visto, y como escenario el de un país desorganizado con una corta burguesía clamando por el orden. La justificación histórica del porfirismo es la de una supuesta modernización de México. Conculcadas las libertades públicas y reducidas a su mínima expresión las instituciones representativas (Congreso federal, legislaturas locales, gobiernos estatales y autoridades municipales), Díaz auspició el arribo al poder de un grupo ilustrado.

Dos de los personajes más significados de la época, Justo Sierra (secretario de Instrucción Pública) y José Yves Limantour (secretario de Hacienda), sabían bien dónde residía el poder real: en ellos. Una pieza epistolar, escrita en francés y dirigida por Sierra a Limantour, refleja bien el punto al que se llegó ya entrada la última década del largo período porfirista: “...*tout le mond se félicite d’avoir presque (mettons presque) a la Tete de l’Administration l’homme qui trouve ce qu’il fut faire...*” (“... todo el mundo se felicita de tener casi, digamos *casi*, a la cabeza de la administración al hombre que sabe lo que hay que hacer...”). Un ministro de Díaz escribía a un colega

suyo insinuando al destinatario de la epístola que aunque formalmente el jefe fuera el dictador, todos sabían que la cabeza era Limantour (Sierra, p. 66).

La relación con el Congreso, también cultivada en lo formal, era una obra de consumada pericia protocolaria. Sabiéndose que usualmente las decisiones se adoptaban por unanimidad favorable al gobierno, Limantour sometía a la aprobación de las cámaras diversos actos administrativos, como los contratos de obras públicas, por ejemplo, sin que tuviera la obligación constitucional de hacerlo. Una de las características de las dictaduras paternas es que recurren a la aprobación de sus actos por sus propios subordinados, para mantener la apariencia formal del orden legal.

A diferencia de los actos frontales de preterición del orden jurídico, típicos del despotismo santanista, la dictadura porfirista se ocupó de los formalismos legales. La primera reelección de Díaz, por ejemplo, se realizó de manera discontinua, en tanto que la Constitución la prohibía y Díaz consideró preferible que la reforma para permitir la reelección no sucesiva, la promoviera un presidente que no fuera él mismo. Con ese objeto dejó en la presidencia, durante un periodo completo, a un portaestandarte suyo. Más adelante promovió la reforma constitucional para permitir la reelección sucesiva.

Aunque tampoco se puede afirmar que siempre se procediera conforme a escrúpulos formalistas, la política dominante era la de cumplir con las apariencias. Esto no fue óbice para que se produjeran diversos episodios de brutalidad represiva; pero como regla general en el transcurso del tiempo el ejercicio autocrático del poder se fue disfrazando bajo las suaves maneras del altiplano mexicano, que desde el virreinato tanto llamaron la atención de los viajeros europeos.

La institución que en mayor medida resintió los sucesivos acomodos del poder, y en especial el desbordamiento del Ejecutivo, fue el Congreso. Durante la prolongada dictadura porfirista (1876-1911), apenas si funcionó como instrumento de ratificación de las decisiones presidenciales. Numerosos legisladores no eran oriundos de las circunscripciones por las que habían resultado elegidos, y muchas veces ni siquiera se preocuparon por conocerlas.

Con la dictadura porfirista se ocasionó un nuevo daño a las instituciones mexicanas: el hábito de la ficción.

Presidencialismo constitucional. La caída de la dictadura porfirista en 1911 ofreció al país un breve respiro democrático durante el gobierno de Francisco I. Madero. Súbitamente México contó con una prensa sin restric-

ciones y con un Congreso que, después de décadas de sumisión, se encontró con el novedoso fenómeno de la libertad (Sayeg Helú, p. 117). El problema fue que ese Congreso tenía más simpatías por la dictadura porfirista que por la Revolución que había encabezado Madero, y tomó parte activa en un intenso proceso de desestabilización política que culminó con el asesinato del presidente y del vicepresidente.

En el orden electoral, durante el período de Madero por primera vez la ley electoral incluyó a los partidos políticos y se adoptó el sufragio universal, secreto y directo para elegir a diputados, senadores y presidente.

Los desajustes políticos de una transición precaria produjeron una rápida restauración de la dictadura, esta vez bajo la presidencia de Victoriano Huerta, responsable de la muerte del presidente, y luego una nueva y más profunda conmoción revolucionaria, que desembocó en la Constitución de 1917. Aquí aparece, con mayor claridad que en 1857, la disyuntiva entre presidencialismo y parlamentarismo. El jefe de la triunfante Revolución Constitucionalista, Venustiano Carranza, convocó a un nuevo Constituyente y, al inaugurarlo, en diciembre de 1916, expresó:

Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte contra la dictadura, y por la otra contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario.

[...]

Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del 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 decorativa.

¿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.

[...]

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

Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las dos 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.

La extensa transcripción de los párrafos más importantes relacionados con el tema del parlamentarismo, en el discurso de Carranza, ilustra sobre dos cuestiones principales: la primera, que de manera deliberada se procuró construir una institución presidencial fuerte; la segunda, que implícitamente se reconoció que en habiendo partidos políticos estables y con una clase política amplia, las condiciones podrían variar.

Por otra parte, en esa época no se registran muchos partidarios del parlamentarismo. Sólo algunas voces aisladas lo propusieron (Enríquez, p. 99) antes de la convocatoria al Congreso Constituyente. En el Constituyente, por otra parte, estuvo muy presente el enfrentamiento entre el presidente Madero y el Congreso, al punto que varios diputados se inclinaron por “la dictadura de un solo hombre” frente a “la dictadura de una colectividad” (Palavicini, II, p. 267), y prefirieron “poner restricciones al Congreso” (Palavicini, II, p. 391).

Eso no obstante, el tema del parlamentarismo no fue eludido. Hubo quienes reconocieron que “hemos encadenado el Poder Legislativo” y que “el Ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto” (Palavicini, II, p. 401). Para equilibrar esa situación, veinticinco diputados propusieron que los secretarios de Estado fueran nombrados por el presidente con la aprobación previa de los diputados. Fue entonces cuando surgió un breve debate acerca de las ventajas y desventajas del sistema parlamentario. Sus pocos defensores, y los muchos del sistema presidencial, coincidieron en expresiones de compromiso señalando que, en el futuro, cuando hubiera partidos políticos, mayor experiencia de gobierno y cultura política, la opción parlamentaria sería viable (Palavicini, II, pp. 409, 495).

A unos meses de haber entrado en vigor la nueva Constitución, un grupo de diputados de la primera legislatura, entre quienes también figuraban muchos diputados constituyentes, presentó (diciembre 15 de 1917) una iniciativa para establecer el sistema parlamentario en México. La iniciativa preveía transformar al Congreso en Parlamento, integrar un consejo de ministros cuyo presidente sería designado por el presidente de la República pero que dependería, al igual que los ministros, de la confianza de la Cámara de Diputados del Parlamento. El modelo propuesto, que conservaba el



derecho de iniciativa de leyes para el presidente de la República y, por separado, para el presidente del consejo de ministros; y que mantenía el veto del Ejecutivo con relación a las leyes del Congreso, se parecía más al semiparlamentarismo que hoy reconocemos como de la V República francesa, que al modelo de Westminster.

Esa iniciativa se discutió durante varios períodos sucesivos. Los argumentos que habían hecho valer sus autores consistían en dar una mayor proyección al sistema representativo, y preservar al presidente de los ataques que resultaban del desgaste político. A quienes se oponían al sistema parlamentario aduciendo que el momento no era oportuno, replicaban con una elegante tesis: “si las instituciones políticas de los pueblos se normaran conforme al grado inferior de cultura de sus agregados o siquiera con relación a la cultura media, la mayor parte de las naciones no habría salido aun de la parroquia primitiva” (*Diario de los Debates*, 1917).

Después de intentar forzar la discusión de esa iniciativa en diferentes oportunidades, sus autores consiguieron que se presentara el dictamen correspondiente casi dos años después. La resolución estableció que, por la falta de experiencia “actual” para integrar un gabinete “estable y apto” no era de cambiarse, “por ahora”, el sistema presidencial por el parlamentario (*Diario de los Debates*, 1919).

En noviembre de 1921 noventa diputados, entre ellos tres constituyentes, presentaron otra iniciativa proponiendo nuevamente la adopción del sistema, y una vez más con características semipresidenciales. El Congreso nombraría al presidente, quien por su parte lo podría disolver si contaba con la aprobación de dos tercios del total de miembros del Senado. El período presidencial sería de seis años, y el presidente nombraría libremente al jefe del gabinete (*Diario de los Debates*, 1921).

El eco del parlamentarismo duró algún tiempo después de aprobada la Constitución. En diferentes momentos se propuso la adopción de instituciones parlamentarias: en 1920 se planteó (entre otros por Emilio Portes Gil, más tarde presidente de la República) incorporar el voto de censura para secretarios y subsecretarios (*Diario de los Debates*, 1920); en 1921 se promovió (con el apoyo formal del presidente Álvaro Obregón) una iniciativa para poder enjuiciar al presidente por atacar “el libre funcionamiento del Congreso”, las libertades electorales o al sistema federal (*Diario de los Debates*, febrero 1921), y otra “de transición al régimen parlamentario” para facultar a la Cámara de Diputados para remover a los funcionarios de la Comisión Nacional Agraria (*Diario de los Debates*, mayo 1921).

Años después un diputado (F. Martínez de Escobar) señalaba que, en tanto que los secretarios concurrían al Congreso para atender interpellaciones e informar de la situación de sus dependencias, podía hablarse ya de que existía un sistema “semipresidencial o semiparlamentario” (*Diario de los Debates*, 1925).

En el orden doctrinario las reflexiones sobre el parlamentarismo fueron escasas. Fuertemente influenciados por las tesis de Emilio Rabasa en favor del sistema presidencial, los autores más importantes de la época adoptaron la misma orientación, dejando abierta, ocasionalmente, alguna opción para el futuro. Tal fue el caso de Miguel Lanz Duret (p. 224), quien afirmó que el sistema parlamentario no se podría aclimatar en México durante mucho tiempo, “debido a condiciones peculiares de nuestro medio político”. Una vez más, el argumento de la oportunidad estaba presente.

Por su parte, Venustiano Carranza había entendido muy bien el significado de una presidencia fuerte, y así la ejerció. Apenas jurada la Constitución quedó investido de facultades extraordinarias para legislar. En uso de esas atribuciones promulgó una ley electoral que suprimía el voto secreto. Llegado al término de su gobierno inició la costumbre de designar al sucesor en la presidencia, aunque en su caso sin éxito, porque el intento le costó la vida y su candidato no ocupó la presidencia.

## b) Constitución y sistema presidencial

Las atribuciones del poder presidencial han sido agrupadas, de manera coincidente por dos autores. Para Jorge Carpizo existen dos grandes rubros: las que corresponden a la Constitución y las que resultan de la útil categoría que el autor enunció como las funciones metaconstitucionales de los presidentes mexicanos. Entre esas funciones destacó el liderazgo del partido, la nominación del sucesor para la presidencia y la designación y remoción de los gobernadores (Carpizo, *El presidencialismo...*, p. 190). Miguel de la Madrid distingue, a su vez, las funciones que le atribuyen al cargo de la presidencia el régimen constitucional, el proceso político y el estilo de vida (*Estudios...*, p. 144).

En el caso de las atribuciones que resultan para los presidentes en la Constitución puede también hacerse una doble distinción: aquellas que corresponden a la naturaleza del sistema presidencial (iniciativa de leyes, veto, designación y remoción de funcionarios, representación internacional

del Estado, jefatura de las fuerzas armadas, por ejemplo) y las que corresponden a la naturaleza del sistema constitucional.

El sistema constitucional mexicano es de los que se han venido llamando, precisamente a partir de la Constitución de 1917, "constitucionalismo social". Esta modalidad, que se apoya en la vigencia de normas de dominante contenido programático, proliferó fundamentalmente a partir de la segunda posguerra. Los efectos institucionales del constitucionalismo social, en lo que concierne al arreglo del poder, han sido mucho más profundos en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios.

Por su naturaleza, las normas programáticas o los "derechos de prestación" (Cossío, p. 44), tienden a generar una importante concentración de poder, que se acentúa si este último es ejercido por un órgano individual, y no por otro de estructura colegiada. La experiencia de aplicar semejantes normas en los sistemas parlamentarios, como es el caso de España, Portugal y Suecia, o con motivo de las políticas de bienestar social adoptadas en Francia, Gran Bretaña, Alemania e Italia, ha sido muy distinta comparada con los resultados producidos en Argentina, durante el peronismo, en Brasil, durante el gobierno de Getulio Vargas, o en México, para sólo señalar algunos ejemplos.

Las normas programáticas en un sistema presidencial transforman la acción cotidiana del Estado, y en particular del presidente, en una administración de expectativas que convierte al titular del gobierno en un manejador de esperanzas reivindicatorias. En un contexto así, el presidente no sólo tiene las atribuciones propias del sistema presidencial sino la suma de las del sistema constitucional. En sus manos están los mecanismos normales del poder político y una buena parte de los del poder social. Para satisfacer sus demandas los grupos sociales se dirigen al presidente en busca de repuestas; exigen y reciben de él más que del resto de las instituciones.

Cuando los presidentes asumen la administración de las expectativas es inevitable que se conviertan en el centro de un poder prácticamente ilimitado, merced al cual están en posibilidad de arrollar a todos los demás órganos del poder. ¿Cómo oponérsele sin, al mismo tiempo, cargar con el costo político de dar la impresión de oponerse también a las reivindicaciones sociales?

Esa situación permitió que la retórica de la intransigencia se alimentara, precisamente, de la posición que los diferentes agentes políticos guardaban con relación a las demandas sociales. Si su actitud era de reserva, fundamentalmente con relación al sistemático crecimiento de la administración,

entonces se les calificaba (o descalificaba) como “reaccionarios”; si, por el contrario, argumentaban que los avances eran lentos e insuficientes, entonces eran “radicales provocadores”.

El debate parlamentario incorporó los matices de ese discurso, de manera que quien desde la derecha o desde la izquierda se opusiera a la política gubernamental, encontraba una rápida respuesta que sustraía sus argumentos del territorio de la política y los confinaba en el de la moral. El resultado institucional no podía ser sino el fortalecimiento exorbitante de los atributos presidenciales, y la minimización de los concernientes al Congreso.

En el orden programático, de acuerdo con la Constitución el presidente de la República es la suprema autoridad en materia educativa (artículo 3o.), agraria (artículo 27), económica (artículos 25, 26 y 28), comercial y arancelaria (artículo 131), laboral (artículo 123), sanitaria (artículo 73-XVI), ecológica (artículo 27), urbanística (artículo 27), habitacional (artículos 4o. y 123), y energética (artículo 28). Hasta 1990 lo fue también en materia electoral (artículo 41) y hasta 1992 en materia eclesiástica (artículo 130).

De la suma de esas atribuciones, algunas subsisten, otras han sido matizadas conforme a un proceso de retracción de las responsabilidades sociales del Estado, y unas más prácticamente han desaparecido, también de acuerdo con esa decisión de disminuir la participación del Estado en la regulación, intermediación y encauzamiento del conflicto social.

El efecto de esta política, combinado con una mayor presencia de los partidos de oposición en tareas de responsabilidad gubernamental, ha tenido dos consecuencias fundamentales: acabar con la retórica de la intransigencia hacia los partidos de oposición y reducir el nivel de influencia del presidente en las decisiones cotidianas del país.

El presidente dispone de recursos jurídicos muy limitados para atender las demandas de justicia en el campo; ha perdido numerosas facultades de arbitraje económico; no puede atender, por los cambios en la estructura de la economía, las demandas de los trabajadores en la misma proporción que lo hacía todavía hace pocos años; ha perdido la capacidad de influir en los procesos de producción y distribución de bienes y servicios, porque los ha transferido a manos privadas.

Además, al establecer una política de gasto público que no permite el déficit, también se introducen considerables limitaciones con relación a la construcción de escuelas, hospitales y de habitación popular, así como a la expansión y a la calidad de los servicios de salud, educación, abasto

popular, transporte y desarrollo urbano, que han formado parte de las políticas sociales del Estado mexicano y de las que el presidente ha sido el proveedor directo.

Al desempeñar las funciones de jefe de Estado y de gobierno, los presidentes mexicanos han convertido la actividad protocolaria en la forma de evidenciar la amplitud de sus funciones sustantivas. Una vez más las formalidades se han puesto al servicio de un propósito político. En este caso no se trata de ocultar, como durante el porfirismo, la preterición de la ley, sino de exaltar la magnitud de los poderes reivindicatorios del presidente. Así, el jefe del Ejecutivo adquirió una presencia superlativa en el panorama nacional.

Dentro de ese proceso de magnificación intencional y sistemática de la figura presidencial, la política internacional también desempeñó un papel importante. Poco a poco los presidentes fueron comprendiendo que era útil salir al extranjero, no tanto por el efecto que su presencia tuviera en los escenarios internacionales, cuanto por la imagen interna que los medios de comunicación podían generar. De alguna forma resultaba gratificante para el ego colectivo que el presidente de México tuviera "aceptación y prestigio internacionales".

En esos términos, la política internacional, muy vinculada a la conveniente exaltación personal de los presidentes, tuvo dos efectos institucionales: por un lado asoció al Senado, donde la oposición careció de presencia durante casi sesenta años, a la celebración de los éxitos presidenciales. De las dos cámaras del Congreso, la de senadores fue la más vulnerable a las imputaciones de docilidad. Por otro lado, los medios de comunicación, transformados en cajas necesarias de resonancia de las actividades, internas y externas, de los presidentes, perdieron por largas décadas su natural función informativa, analítica y crítica.

El sistema constitucional desempeñó una relación sinérgica con el sistema presidencial, y propició la expansión de las atribuciones de los presidentes. Más allá de lo que hubiera podido ser una decisión personal, estaba una estructura constitucional que no dejaba otra opción. Independientemente de los atributos personales que poseyeran, de la vocación democrática que pudieran alentar, de la moderación política que los hubiera caracterizado, de la responsabilidad o sensatez con que actuaran, la Presidencia era, ineludiblemente, muy poderosa.

Los cambios constitucionales operados a partir de 1982 comenzaron a invertir la tendencia. Al sector privado se le han transferido, progresiva-

mente, muchas de las atribuciones que antes tenía sólo el Estado y que en su nombre ejercía el presidente. También ha habido un proceso de descentralización hacia los estados y los municipios, que ha reducido el ámbito de acción del poder federal. Aspectos tan sensibles como los repartos agrarios llegaron a su punto de agotamiento por insuficiencia de tierras, y finalmente se redujo en lo formal la atribución presidencial en el ámbito de la reforma agraria, que tantas esperanzas permitió administrar. Otros servicios, como la educación, el transporte, las comunicaciones y parcialmente la seguridad social, también han sido objeto de ajustes en cuanto a la magnitud de la responsabilidad gubernamental.

La Constitución mexicana de 1998 no es la de 1917. A partir de su promulgación y prácticamente hasta la década de los años setenta, el ensanchamiento de las atribuciones constitucionales del Estado mantuvo también en constante proceso expansivo al sistema presidencial. Aunque a principios de la década de los ochenta se incorporaron todavía conceptos relacionados con la rectoría económica del Estado, que proseguían en la tendencia original del sistema constitucional, la orientación fue cambiando y luego revirtiendo. A la fecha la Constitución ha sido objeto de 341 reformas, y sólo 37 de sus 136 artículos conservan la redacción original.

### *3. Interacción y control de poderes*

La clásica teoría de la separación de poderes adolece de muchas deficiencias, y si bien es habitual seguir hablando de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esto obedece más a un lenguaje convencional que a una realidad jurídica y política. En efecto, a los diferentes órganos del poder les corresponde el ejercicio de diversas funciones, entre las cuales se incluyen muchas veces las de elaborar disposiciones normativas, aplicarlas y dirimir conflictos.

Sin embargo, el concepto de la separación de poderes ha tenido una gran influencia en el constitucionalismo mexicano. En todos los congresos constituyentes y en todos los procesos de reforma constitucional, la idea rectora de las relaciones entre los órganos del poder ha sido la de separación de poderes.

La importancia de esta adopción doctrinaria a lo largo de la historia constitucional mexicana se ha proyectado, sobre todo, en la construcción del sistema presidencial. Entre más radical es la convicción de mantener

separados a los poderes, más se dificulta una interacción cercana entre el Congreso y la Presidencia.

Cuestiones como que el Congreso pueda formular preguntas al jefe del gobierno, o como obligar a comparecer a los secretarios y hacerlos objeto de preguntas e interpelaciones, o sujetar los nombramientos presidenciales a la ratificación congresual, son planteamientos que se evitan porque contravienen una concepción rígida de los poderes separados.

Desde luego, no debe interpretarse que sólo por profesar esa doctrina se ha caído en el presidencialismo a ultranza. Lo que se plantea es que el principio doctrinario, convertido en dogma, es también un refugio tras el cual se acomodan posiciones intransigentes. El sistema presidencial, a lo largo de los siglos XIX y XX, se ha caracterizado por una relación asimétrica entre el presidente y el Congreso que transitó de actitudes atropelladas, particularmente en las primeras décadas de la vida independiente, a un giro formal a partir de la dictadura porfirista. Este giro formal permitió preservar el orden de las apariencias en cuanto a la relación entre los órganos del poder al tiempo que las funciones materiales se realizaban en condiciones desfavorables para la autonomía del Congreso.

Al examinar cómo se han ido articulando las relaciones de control entre la Presidencia y el Congreso, a través de la evolución constitucional, se podrán apreciar los cambios normativos y las prácticas correspondientes.

#### 4. *Iniciativa*

La Constitución de Cádiz reservaba el derecho de iniciar leyes a los diputados (artículo 132) y al Rey (artículo 168, 14a.). No establecía, para este último, limitaciones en cuanto a las materias susceptibles de ser propuestas.

En el caso de las constituciones mexicanas, todas han reconocido el derecho de los legisladores para proponer iniciativas (Arteaga, I, p. 252), aunque debe determinarse si ese derecho está limitado a las facultades que correspondan a cada una de las cámaras. Con excepción de la Constitución de 1857, todas las demás cartas fundamentales que han regido en México han establecido el bicameralismo en el Congreso. La de 1857 fue reformada en ese mismo sentido en 1874.

Entre las facultades exclusivas de las cámaras existen dos que tienen naturaleza normativa: la aprobación de las leyes de ingresos y egresos, cuya competencia corresponde a la Cámara de Diputados, y de los tratados

internacionales, que lo es del Senado. En el primer caso, sin embargo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, es aprobada por ambas cámaras, aun cuando su aplicación incumba sólo al Ejecutivo y a la Cámara de Diputados.

En materia de ingresos y egresos, por consiguiente, solamente los diputados son competentes para aprobar las leyes anuales respectivas, pero no para iniciarlas. La Constitución (artículo 74-IV) precisa que será el presidente quien enviará las iniciativas correspondientes. Se produce la paradoja de que los diputados pueden modificar una iniciativa presidencial, pero no proponer una propia. En el caso de los senadores, no pueden hacer ninguna de ambas cosas.

Por lo que se refiere a los tratados internacionales, también se trata de un derecho de iniciativa exclusivo del presidente, en tanto que el Senado sólo tiene facultades para aprobarlos (artículos 76-I y 89-X). Por la amplitud de las materias que en la actualidad incluyen los tratados, se produce una considerable extensión de áreas en las que únicamente el presidente tiene derecho de iniciativa.

En cuanto a las posibilidades de proponer la denuncia de un tratado, rige la misma regla de competencia exclusiva del presidente, lo que limita considerablemente las atribuciones normativas del Congreso en general, y del Senado en particular.

Sólo en el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, del 16 de mayo de 1823, redactado en buena medida por el diputado guatemalteco José Cecilio del Valle (*Obra...*, p. 29), la iniciativa de leyes se reservó exclusivamente a los legisladores (base 3a.). El Acta Constitutiva de la Federación, aprobada el 31 de enero de 1824, no hizo referencia expresa al derecho de iniciativa, ni siquiera entre las facultades del Ejecutivo. En este punto el Constituyente de 1824, la mayoría de cuyos diputados fueron tan escrupulosos que no se separaron de lo prescrito por el Acta, la abandonó inadvertidamente.

En ese Constituyente se discutió más acerca de la facultad de iniciativa de los diputados y de los senadores, que del propio presidente. Los diputados, se llegó a decir, podían hacer "proposiciones impertinentes", por lo que no era recomendable otorgarles el derecho de iniciativa. A propósito de esa "pertinencia" se debatió sobre la naturaleza misma de un cuerpo representativo, y no tardaron mucho en llegar a la conclusión de que nadie podía tener mejor derecho que un representante de la nación para formular



iniciativas, así no siempre fueran muy afortunadas (Mateos, II, apéndice, p. 254)

Con relación a la iniciativa presidencial, fue suficiente el juicio práctico del diputado Lorenzo de Zavala para acordar favorablemente el derecho presidencial de iniciativa. Bastaría, dijo Zavala, que el presidente dispusiera de un individuo en el Congreso para, a través de él, formular cuantas iniciativas quisiera (Mateos, II, apéndice, p. 261). No fue necesario que el propio Zavala aclarara que un congresista con esas características tendría una posición de gran poder, para que el Constituyente entendiera que debía aprobar esa facultad presidencial.

La Constitución de 1824 disponía (artículo 52 y 105) que el presidente tendría ese derecho, pero debería ejercerlo siempre a través de la Cámara de Diputados, en tanto que las legislaturas de los estados, que también podían iniciar leyes, estaban facultadas para hacerlo a través de cualquiera de ambas cámaras.

La razón aducida para introducir esa restricción procedimental en el caso del presidente era la supuesta mayor relación —y por ende menor autonomía— existente entre él y los senadores. Por el contrario, se suponía que al ser más numerosa la Cámara de Diputados, también resultaría menos influenciable por los argumentos presidenciales.

Las Siete Leyes Constitucionales, o Constitución de 1836, fueron más prolijas en materia de iniciativa. Como cámara única de origen se estableció que sería la de Diputados (ley tercera, artículo 25) y se adicionó como titular de ese derecho a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las materias de su ramo. Las juntas departamentales tendrían el derecho antes atribuido a las legislaturas de los estados, pero sólo en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y reformas constitucionales (artículo 26).

Esa Constitución de 1836 también introdujo dos conceptos importantes: en las iniciativas del Ejecutivo o de los diputados relacionadas con las materias competencia de la Corte o de los departamentos, se tendría que escuchar el dictamen que éstos le presentasen al Congreso. La otra innovación consistió en facultar a los particulares para dirigir sus proyectos de ley a los diputados para que, si éstos lo deseaban, los hicieran suyos (artículos 28 y 30). Es este el único caso de iniciativa popular que registra la historia constitucional mexicana (Concha, p. 34). Con excepción de esta modalidad de iniciativa, la Constitución de 1843 conservó en los mismos términos las disposiciones de las Siete Leyes (artículo 53).

A pesar de que los revolucionarios de Ayutla reconocían que sus fuentes de inspiración eran los principios democráticos presentes en las constituciones de 1824 y de 1843 (Tena, *Leyes...*, p. 518), en cuanto al derecho de iniciativa la tendencia restrictiva siguió avanzando, y la Constitución de 1857 no se lo otorgó a la Corte.

La Constitución de 1917 siguió el sistema de la anterior de 1857. En los términos del artículo 71, fracción I, el presidente de la República puede iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. Es natural que también tengan ese derecho los legisladores, y se mantiene el de las legislaturas de los estados.

En las relaciones de control parecería que este derecho no tiene un gran significado. Empero, la práctica legislativa mexicana demuestra hasta qué punto, durante las varias décadas de vigencia de la Constitución de Querétaro, ha sido la iniciativa presidencial la que ha prevalecido.

Hay una tendencia general en el mundo en el sentido de que las propuestas del Ejecutivo son más frecuentes que las del propio órgano Legislativo, y su aceptación va en relación a la mayoría que el partido del Ejecutivo tenga o no en el Congreso. Por lo general, en los sistemas parlamentarios la aprobación de las iniciativas del gobierno va asociada a la estabilidad misma del gabinete.

Por el contrario, en los sistemas presidenciales, donde la permanencia del gobierno no está relacionada con la aprobación legislativa de todas sus propuestas, los representantes tienen un ámbito más amplio de acción. La situación de los legisladores que no se encuentran sujetos a la obligación política de apoyar a su partido como condición para que conserve una mayoría que le permita gobernar, también les otorga márgenes mayores de libertad para promover iniciativas.

En México las iniciativas de los legisladores no suelen correr la misma suerte de las que proceden del Ejecutivo. Éstas, en su mayoría, son aprobadas, mientras que aquéllas por lo general no salen de las comisiones que deben dictaminarlas. Sin embargo, en los últimos años se han venido produciendo dos hechos políticos novedosos: las iniciativas presidenciales son objeto de un creciente número de modificaciones antes de ser aprobadas como decreto, y muchos proyectos que normalmente serían presentados por el presidente, y que de todas formas son preparados en las oficinas gubernamentales, son entregados para su formalización como iniciativa a los legisladores.

Esos hechos no constituyen un resultado fortuito. Han sido el producto de una vida política crecientemente compleja, y de una acción de control que aspira a ser más eficaz por parte del Congreso. Es verdad, como observa Benito Nacif (p. 235) que en las discusiones plenarias no suelen darse modificaciones al dictamen que la comisión o comisiones presentan, y que los miembros del partido en el gobierno defienden sistemáticamente las iniciativas que proceden del Ejecutivo. Pero también es cierto que los procesos internos de negociación son cada vez más exigentes.

En esos procesos de negociación intervienen los partidos de oposición y en muchas ocasiones miembros del partido gobernante. Aunque por lo general esas negociaciones se mantienen en el dominio reservado, cuando trascienden suelen tener mayor difusión las que corresponden a los partidos de oposición. Esto es natural si se tiene en cuenta que los legisladores del partido gobernante plantean sus exigencias en términos menos ásperos que los de oposición. Desde luego se trata también de un hecho menos frecuente que el de la oposición.

La fase de negociación de las iniciativas presidenciales va haciéndose cada vez más frecuente, sobre todo cuando conciernen a temas sensibles para la opinión pública. Por esta razón las acciones de control del Congreso están en buena medida referidas a la resonancia de los temas en los medios de comunicación. Sintomáticamente los medios ocupan un espacio en la crítica que el Congreso dejó de cubrir por mucho tiempo; pero una vez que esos medios se desarrollaron, atrajeron mayor atención sobre los debates parlamentarios y han obligado a que los legisladores tomen las deliberaciones públicas y los ajustes confidenciales con mayor cuidado.

## 5. *Veto*

Ya se ha hecho una breve referencia al tema del veto en la Constitución de Cádiz. Según esta norma (artículo 144) el Rey podía negar su sanción a una ley, inscribiendo en su texto “vuelva a las Cortes” y haciendo valer las razones que haya tenido para tomar esa decisión. Para el ejercicio de esa prerrogativa el rey disponía del amplio plazo de un mes, comprensible si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones el monarca no se encontraba en la sede habitual de la corte y, o bien se le remitían las leyes para su firma al lugar en el que se hallase, o bien se aguardaba a su retorno.

Las Cortes podían conocer el mismo proyecto en el siguiente año, pudiéndolo vetar el Rey una vez más. Si el voto favorable de las Cortes se

producía en un tercer año consecutivo, el veto quedaba superado (artículo 149). En todos los casos, para la aprobación de un proyecto, sólo se requería de la mayoría simple de los diputados presentes.

Como se puede ver los márgenes de reflexión que se daban al Legislativo eran adecuados para evitar enfrentamientos entre los órganos de gobierno. El control recíproco que ejercían se llevaba a cabo sin poner en tensión sus relaciones. Tampoco se siguió el modelo norteamericano de una mayoría calificada, para no dar lugar a que se constituyera un bloque de gran magnitud opuesto a las decisiones del monarca. Sin duda fue una medida dictada por la prudencia, que permitía alcanzar los resultados que explican al veto sin producir fricciones mayores.

El Plan de 1823, acorde con su disposición de limitar la iniciativa a los legisladores, obligaba al cuerpo Ejecutivo a circular las leyes que se le comunicaran, sin poderlas modificar ni interpretar, aunque permitiéndole “representar” ante el cuerpo Legislativo “los inconvenientes que pueda producir una ley”, dentro de los quince días en que le hubiera sido comunicada (base 4a.).

El Acta matizó el principio, muy rigorista, del Plan, pero no abandonó la idea de la preminencia del legislador. En estos términos propuso que las leyes podían ser objetadas una sola vez, ahora dentro de un período de diez días, “suspendiendo su ejecución hasta la resolución del Congreso” (artículo 16-XIII). Con esto quedaba establecido que la superación del veto se podría hacer en cualquier momento, y por mayoría simple.

En este punto, como en el correspondiente al derecho de iniciativa, el Constituyente de 1824 se separó discretamente del Acta y adoptó el sistema norteamericano del veto, planteando su superación por dos tercios de los presentes, en ambas cámaras (artículos 56, 60 y 106).

Es probable que el Constituyente se haya distanciado inadvertidamente del Acta. Manuel Crescencio Rejón y Lorenzo de Zavala, entre otros, sostuvieron “que no había lugar a variar en lo sustancial el acta, porque lo que ella contiene son ya bases permanentes”, e incluso se llegó a afirmar, sin que nadie lo controvirtiera, “que el Congreso (de 1824) ya no es constituyente respecto de lo establecido en el Acta, sino constituido” (Mateos, II, apéndice, p. 304).

También es probable que el descuido durante el debate en el Constituyente se haya debido a que se produjo cuando se discutían las “medidas de emergencia para asegurar la tranquilidad pública”. Fue en ese momento en el que se examinó la propuesta de establecer la figura de un Supremo

Director. Esta idea, y la del Ejecutivo colegiado, fue ocupando alternativamente la atención del Congreso. Eso ocurrió en las sesiones del 27 y 28 de abril de 1824. Con ese motivo se suscitó una confusión de temas entre los que quedó incluido el veto.

La primera vez que se discutió esta materia, y no quedan registros de otro debate de mayor amplitud, fue a propósito de otorgarle ese derecho de veto al Director. Las opiniones dominantes fueron en contra del veto —acordes con el sentido del Plan y del Acta— al que Carlos Ma. de Bustamante llegó a calificar como producto del delirio (Mateos, II, apéndice, p. 239).

Entre los diputados que aceptaron el veto, muchos lo hicieron considerando que se trataría de una disposición provisional, adecuada sólo a la superación de los problemas que afectaban la paz pública y, en tanto que ésta se restableciera, el veto dejaría de ser necesario.

Manuel Crescencio Rejón y Valentín Gómez Farías analizaron la naturaleza del veto en la Constitución de Estados Unidos. Para el segundo de ellos, sin embargo, las diferencias culturales en materia política no hacían recomendable al veto en México (Mateos, II, apéndice, p. 241).

La Constitución de 1836 acogió el mismo sistema que la de 1824 (ley tercera, artículo 37). Las preocupaciones democráticas que estuvieron presentes en el Constituyente de 1842 (Sierra, *Evolución...*, p. 226; Noriega, p. 115), llevaron a que en la Constitución de 1843 se introdujera un mayor grado de dificultad para que el presidente pudiera vetar una ley: era necesario que el gobierno, antes de la interposición del veto, escuchara al Consejo de Gobierno (artículo 87-XX), como ya se ha visto.

La máxima restricción establecida en el constitucionalismo mexicano con relación al veto se produjo en 1857 (De la Cueva, "La Constitución...", p. 26). Desde el proyecto de constitución, elaborado en 1856 por Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez y León Guzmán, se suprimía el derecho del Ejecutivo de vetar las leyes del Congreso y, en su lugar, se incluía la figura de la "opinión" presidencial con relación a los proyectos discutidos por los legisladores. Cuando esa opinión era favorable al proyecto remitido al Ejecutivo, el Congreso podía adoptar una ley por mayoría simple de los diputados presentes; si la opinión era adversa al sentido del proyecto, para su aprobación se requería una mayoría calificada de dos tercios (artículo 66).

La Constitución siguió parcialmente al proyecto, pues conservó la figura de la opinión, pero en el caso de ser adversa en lugar de exigirse una mayoría calificada, simplemente se devolvía el proyecto a la comisión competente,

para que “examine de nuevo el negocio”, luego de lo cual se procedía a la votación por mayoría de los presentes (artículo 70).

El debate sobre esta materia fue de gran intensidad. Los diputados, particularmente Ignacio Ramírez, Francisco Zarco, Isidoro Olvera, Guillermo Prieto y José María Mata, dieron muestras de gran erudición. No se dejaron arrastrar por el modelo norteamericano y con énfasis Ramírez señaló que el veto serviría para proteger los intereses de una minoría cuando se vieran amenazados por los representantes de la mayoría.

A pesar de que se formularon apreciaciones críticas para las ideas de Montesquieu, sobre todo en cuanto a que se consideraba que su preocupación central había consistido en incorporar el sistema británico a Francia, se entendió y defendió el principio de separación de poderes y, sobre todo, el alcance del sistema representativo, con los que resultaba incompatible la adopción del veto.

La Constitución de 1917 retomó el tema del veto y lo aprobó sin discutirlo. En los términos del artículo 72, incisos *b)* y *c)*, se otorga al presidente de la República la facultad de vetar los proyectos aprobados por el Congreso.

El inciso *b)* del referido artículo 72 establece que se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no sea devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de diez días útiles, a menos que, corriendo este término, el Congreso cierre o suspenda sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá realizarse el primer día útil en que el Congreso vuelva a reunirse.

Esta modalidad del veto, al que suele llamarse de *bosillo*, está presente desde la Constitución de Cádiz y ha recorrido prácticamente todas las constituciones, con excepción de la de 1857. Esta forma de veto no debe confundirse con la falta de publicación de una ley, en cuyo caso el presidente contravendría una obligación constitucional que daría lugar a responsabilidad política (Carpizo, “Notas...”, p. 332).

Hipótesis distinta es la que contempla el inciso *c)* del artículo 72, supuesto que aquí sí se plantea que el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo sea devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen y sólo si en ésta fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de sus votos y esa misma mayoría se diese en la Cámara revisora, el proyecto sería devuelto al Ejecutivo, quien deberá promulgarlo. Es llamativo que el Constituyente haya incluido para este caso una mayoría calificada especial, que contrasta con la mayoría calificada

simple que contiene el artículo 135 para el caso de reformas constitucionales.

Todo indica que al introducir esa mayoría para superar el veto, el Constituyente de 1917 quiso favorecer al presidente. Cuando la Constitución de 1857 había sido reformada en 1874, se introdujo el veto y, para superarlo, se fijó la mayoría absoluta. El proceso evolutivo de esta institución refleja la intención de fortalecer las decisiones presidenciales (Orozco Henríquez, "El poder...", p. 231).

A diferencia de Estados Unidos, en México no se ha desarrollado el veto legislativo, que consiste en la práctica, por parte del Congreso, de bloquear el ejercicio de las facultades conferidas al presidente. En todo caso, como se examina en otra sección, esta práctica originada durante el gobierno del presidente Hoover, en 1932, recientemente fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de ese país, pero ha dado lugar a nuevas opciones de control por parte de los legisladores.

La composición y funcionamiento de los órganos del poder no ha hecho del veto presidencial una facultad utilizada por los presidentes. De alguna manera se denota así la estrecha vinculación habida entre ambos órganos del poder. Sin embargo, la actual fluidez del sistema político mexicano permite prever que en un futuro tal vez cercano podría convertirse en un instrumento utilizado, sobre todo por la circunstancia de que a partir de 1997 la mayoría del Congreso ha dejado de corresponder al mismo partido que sustenta al presidente.

Un caso relevante de aplicación del veto se produjo en 1947. El Congreso aprobó, por unanimidad en ambas cámaras, una ley electoral que el presidente no se mostró dispuesto a sancionar. Lo singular de este caso fue que el presidente, distanciándose de lo preceptuado por la Constitución, no expresó observación alguna al proyecto remitido por los legisladores. El presidente se limitó a señalar al Congreso que recomendaba una más amplia discusión del texto. Como si se tratara de una nueva iniciativa, el Congreso procedió a revisar su propia obra, y a corregirla. El nuevo proyecto fue promulgado por el presidente (Herrera y Lasso, p. 289).

En tanto que, como se apuntaba arriba, las relaciones entre los órganos del poder pueden cambiar, el veto podría adquirir una nueva dimensión funcional dentro de un sistema presidencial, como un instrumento eficaz de control. Cuando la Constitución de 1857 privó al Ejecutivo de la posibilidad de vetar las leyes del Congreso lo puso en la circunstancia de buscar, por medios extraconstitucionales, la sujeción de los legisladores. Con este

hecho la distorsión institucional fue mayor que si se hubiera consentido, desde un principio, la posibilidad del veto.

Lo ocurrido en esta materia prueba hasta qué punto es delicado el mecanismo de los controles. Exceder su rigor puede llevar, más que a su simple desaplicación, a la búsqueda de salidas políticas alternas que además de deformar el sentido de la norma, alteren en lo profundo el comportamiento de las instituciones.

## 6. *Períodos de sesiones*

Los períodos de sesiones del Congreso tienen importancia por lo que respecta a las relaciones de control con el Ejecutivo. Como se verá a continuación, la duración de los períodos de sesiones y la posibilidad de convocar a períodos extraordinarios, han sido una preocupación constante en los constituyentes.

En términos generales se ha optado por que el Congreso esté reunido el menor tiempo posible, para evitar el desgaste político de la crítica parlamentaria al gobierno. La tendencia que ha prevalecido ha sido la de sesionar durante pocos meses del año, con resultados que van más allá de lo previsto por quienes sólo se preocuparon por facilitar la acción del Ejecutivo.

Al querer evitar tanto la colisión cuanto el simple contraste entre los órganos del poder, por la vía de espaciar los períodos de sesiones y de hacerlos tan breves cuanto fuera posible, se produjo una de las varias formas de disminución del sistema representativo.

En tanto que el debate político es inevitable, al reducir los tiempos de trabajo del Congreso las instancias del debate se trasladan a los medios de comunicación y a los ámbitos informales de deliberación. El efecto que este fenómeno ha tenido en México, hasta las reformas constitucionales que en 1986 ampliaron la duración de los períodos, fue adverso a la institucionalización del espacio del debate.

El temor a los congresos reunidos durante períodos muy prolongados impidió la formación de una cultura parlamentaria y, en su lugar, surgió la del rumor y la del chascarrillo político. Además, en lugar de que los representantes populares se caracterizaran como los analistas y críticos de la administración, este papel fue siendo paulatinamente asumido por los medios. Suele ocurrir que los congresistas influyentes sean, a la vez, periodistas o ensayistas en activo, o mantengan relación cercana con los comunicadores y formulen declaraciones con cierta regularidad.