

REFORMAS AL PODER LEGISLATIVO MEXICANO¹

Miguel Carbonell Sánchez

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los temas pendientes de la transición mexicana a la democracia, es abordar lo que se ha llamado las «reformas de segunda generación», es decir, los cambios institucionales –normalmente de rango constitucional, en un primer momento, y luego de rango legislativo– que permitan alcanzar una gobernabilidad democrática. Dicha gobernabilidad tendría, entre sus objetivos, el diseño de un sistema político que fuera *eficiente*, en el sentido de que permitiera que los titulares de los respectivos poderes públicos tuvieran elementos suficientes para llevar a cabo, de forma adecuada, sus tareas.

En este contexto, sin embargo, no se trata de perseguir como objetivo único la eficiencia global del sistema jurídico-político mexicano, sino también –y sobre todo– de aprovechar una buena oportunidad para realizar los cambios que permitan una profundización del diseño democrático que existe en la Constitución; eficacia y democracia son dos perspectivas que no deben perderse de vista a la hora de formular propuestas de reformas constitucionales, como recuerda Michelangelo Bovero².

El objeto de este ensayo es analizar algunas de las reformas principales que hacen falta en el terreno del poder legislativo; por razón de su objeto y tomando en consideración que el sistema constitucional

¹ Algunos fragmentos de este ensayo formarán parte del libro del autor *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM (en curso de publicación).

² *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p.160 (trad. al castellano de Lorenzo Córdova, Madrid, Trotta, 2002); sobre el mismo punto, Carbonell, Miguel y Córdova, Lorenzo, «Reforma del Estado y democracia gobernable: algunas reflexiones» en VV.AA., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001, pp.61 y ss. Ver, sin embargo, las prevenciones que hace José Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias*, México, UNAM, 2002, pp.7-9.

mexicano tiene que ser estructurado a través de un delicado sistema de pesos y contrapesos, algunas de las reformas al poder legislativo afectan también al poder ejecutivo (por ejemplo las relativas a la integración institucional o las que se refieren a los mecanismos de control parlamentario).

Obviamente, a estas alturas ya para nadie es extraño el hecho de que no basta con cambiar la Constitución para mejorar la capacidad y estructura del Estado. Junto a los cambios constitucionales se deben generar también una serie de pautas de acción política que acompañen a esas modificaciones y que las hagan realmente actuantes³. Por ejemplo, ningún cambio constitucional puede hacer frente a situaciones de corrupción que deterioran el ejercicio de la función pública, contribuyen a fragmentar aún más la sociedad, causan graves daños al erario y menoscaban la imagen de la democracia y sus instituciones frente a los ciudadanos⁴. Los actores, y no solamente los diseños institucionales, tienen un importancia fundamental en el buen funcionamiento de una democracia⁵. Esto no impide, sin embargo, sostener que también a partir del mejoramiento del marco constitucional se pueden crear las condiciones necesarias para hacer frente a los nuevos retos del Estado mexicano⁶. Como quiera que sea, a casi nadie escapa el hecho de que, en el futuro inmediato, la gobernabilidad será un «bien escaso» en México, de tal forma que se deben buscar las mejores condiciones posibles para mantener la eficacia y la legitimidad de los poderes públicos, como ya se apuntaba.

³ Junto a los cambios constitucionales formales y a la *conducta constitucionalmente correcta* de los responsables de la aplicación cotidiana de los preceptos de la Carta Magna, también es necesaria la existencia de una teoría constitucional, es decir, de un modelo explicativo que tenga por objeto la identificación, sistematización, descripción, crítica y predicción del sistema constitucional; sobre esto, Cossío, José Ramón, *La Suprema Corte y la teoría constitucional*, Documentos de trabajo del Departamento de Derecho, ITAM, número 11, 4 de noviembre de 1999 (reproducido en *Política y gobierno*, volumen VIII, número 1, México, primer semestre de 2001).

⁴ Sobre la corrupción, Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (compiladores), *Poder, derecho y corrupción*, México, 2002 (en prensa).

⁵ Silva Herzog Márquez escribe al respecto lo siguiente: «(...) las máquinas por bien diseñadas que estén, no se mueven solas. No sólo de ingeniería vive la democracia. Luego del diseño viene la operación del vehículo. Pensar que todo está resuelto con la reconstrucción de las instituciones es caer en una ingenuidad tan grande como la de aquellos mexicanos que, a principios de nuestra vida independiente, pensaban que la felicidad del país dependía exclusivamente del *descubrimiento* de la feliz constitución. Las reglas cuentan, claro. Pero no es lo único que cuenta. Por eso una reflexión sobre el futuro democrático de México requiere detenerse en el problema de los actores y sus acciones», «Democracia», *Nexos*, número 289, enero de 2002, p.55.

⁶ De hecho, la renovación de los diseños institucionales es solamente una parte dentro de una política de cambio constitucional profundo; otras partes de ese cambio se han tratado de forma somera en Carbonell, Miguel, «La Constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos» en VV.AA., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, IJ-UNAM, 2000 (1ª reimpresión), pp.33-51.

Una de las cuestiones previas que habría que dilucidar tiene que ver con la amplitud de la agenda temática de lo que podría llamarse la «segunda generación de reformas» dentro del proceso de modernización del Estado mexicano. Algunos autores, como Giovanni Sartori o Antonio Camou, sugieren que la agenda debe ser lo más breve posible, a fin de permitir consolidar primero los cambios indispensables y no detener por completo el proceso⁷. Una agenda mínima, sugerirían.

Desde un punto de vista teórico se podrá o no estar de acuerdo con esos puntos de vista, pero lo cierto es que cualquier observador de la realidad mexicana reciente podrá constatar una sobrecarga del debate público, ya sea por: a) el gran número de cuestiones pendientes de resolver; b) la incapacidad de los principales actores políticos para alcanzar acuerdos mínimos sobre un número relevante de temas; y c) la presión de grupos de diversa índole (mediáticos, empresariales, corporaciones obreras, etcétera) que buscan preservar viejos beneficios o continuar disfrutando de regímenes de excepción. Aunque a nivel teórico sería posible generar un sinnúmero de propuestas, un mínimo de responsabilidad política indica que serán pocas –en el mejor de los casos– las que podrán tomarse en cuenta. En las páginas que siguen se analizan algunas de ellas.

II. REGLAS ELECTORALES E INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL

Gran parte de la «primera generación» de reformas sobre el Estado en México tuvo como objetivos fundamentales el sistema económico, por un lado, y el sistema electoral, por otro. Sobre este último tema, el ciclo de reformas se abre con las importantes modificaciones que se produjeron como resultado de la llamada «reforma política» de 1977 y se cierra, hasta el momento, con las modificaciones constitucionales del 22 de agosto de 1996. Sin embargo, dichas reformas fueron acometidas bajo la presión que diversos actores ejercían para abrir el régimen autoritario entonces todavía operante, por un lado, y la

⁷ Camou, Antonio, «Partidos políticos y gobernabilidad democrática en el México del postajuste» en Labastida Martín del Campo, Julio y Camou, Antonio (coordinadores), *Globalización, identidad y democracia. México y América Latina*, México, UNAM, Siglo XXI, 2001; Sartori, Giovanni en la segunda edición de su obra *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2001.

presión de quienes querían mantener su posición en el poder, por otro. Al final, ambas partes ganaron a medias. Ganaron los aperturistas en la medida en que una serie de condiciones institucionales (la creación del IFE y su progresivo proceso de autonomización, entre ellas) permitieron que un gobierno distinto al PRI accediera a la presidencia de la República; pero ganaron también los inmovilistas en la medida en que las reglas electorales siguen siendo inequitativas y no permiten reflejar fielmente los deseos que los electores expresan en las urnas.

Concretamente, parece haber razones suficientes para acometer, en las reglas electorales y la integración institucional de los poderes legislativo y ejecutivo, las siguientes reformas:

A) Reducir la duración del período para el que se elige al Presidente de la República; cuatro años sería un plazo conveniente. Seis años, como en la actualidad lo dispone el artículo 83 constitucional, es uno de los períodos más largos que se observan en toda América Latina⁸. Ya anteriormente, el período presidencial era de cuatro años, pero fue alargado hasta los seis actuales por una reforma de 1928; sin embargo, como ha constatado Diego Valadés, ninguna de las razones que se tuvieron para alargar en ese año el período presidencial subsiste en la actualidad⁹.

B) Reducir la duración del mandato de los senadores de los seis años actuales a cuatro años y aumentar la de los diputados también a cuatro, en vez de los tres actuales; en este supuesto sería posible hacer coincidir la elección de los miembros de ambas Cámaras, misma que se podría llevar a cabo a la mitad del mandato presidencial¹⁰. Para hacer esta modificación sería necesario modificar los artículos 51 y 56 constitucionales.

⁸ Colomer, Josep, «Reflexiones sobre la reforma política en México» en VV.AA., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, 2ª edición, México, UNAM, 2002.

⁹ Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2000, pp.160 y ss.

¹⁰ En sentido contrario se manifiesta Diego Valadés, para quien las elecciones del presidente, diputados y senadores deberían ser simultáneas, *Constitución y democracia*, cit., p.166.

C) Quitar la figura de los senadores «plurinominales», dejando el sistema electoral de acuerdo con el cual se eligen tres senadores por cada entidad federativa, dos de mayoría relativa y uno por el sistema de primera minoría¹¹. Una alternativa sería la de dejar a los actuales cuatro senadores por entidad federativa pero que fueran electos, siguiendo el modelo alemán, por las legislaturas de las entidades federativas¹²; en este supuesto, los senadores no estarían sometidos a mandato imperativo, pero podrían ser removidos en cualquier momento por las legislaturas locales. En cualquier caso, conviene ponderar la necesidad de que el Senado se afiance como una Cámara de representación territorial, cualidad que no tiene conforme al actual sistema de elección de sus integrantes. Esta propuesta de modificación afecta al artículo 56 constitucional.

D) Reducir a 400 el número de diputados, de los cuales 200 serían electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 200 conforme al principio de representación proporcional. En este punto se puede intentar diseñar un sistema «mixto nominal-proporcional» de acuerdo con el cual la asignación de curules, que en la actualidad presenta diversos problemas, se realizaría en primer lugar tomando en cuenta el porcentaje que conforme al número total de votos haya tenido cada partido; ese porcentaje se traduciría proporcionalmente en un número determinado de curules, los que serían asignados a todos aquellos candidatos de cada partido que hubieran ganado en sus respectivos distritos, y luego se añadirían los candidatos de las listas presentadas por los partidos hasta completar el número que le correspondiera a cada uno de ellos. Este sistema, que para México ha sido propuesto por Josep Colomer, funciona para las elecciones de las Cámaras bajas de Alemania, Bolivia, Nueva Zelanda y Venezuela¹³.

III. REELECCIÓN LEGISLATIVA

A partir de los resultados electorales del 2 de julio de 2000, no parece aventurado sostener que ningún partido político tendrá, en el

¹¹ Colomer, *Reflexiones sobre la reforma política en México*, cit.

¹² Para los detalles de esta idea ver Carbonell, José, *El fin de las certezas (...)*, cit., pp.232-233.

¹³ *Reflexiones sobre la reforma política en México*, cit.

mediano plazo, una mayoría absoluta en las Cámaras del Congreso de la Unión, lo cual hace altamente probable que los siguientes gobiernos deban convivir con legislaturas dominadas mayoritariamente por partidos de la oposición. Este fenómeno, que a nivel federal es relativamente reciente, se observa de forma repetida en un número nada desdeñable de entidades federativas, en las que la experiencia de los llamados «gobiernos divididos» parece tomar cada vez más carta de residencia¹⁴. Todo parece indicar que tanto la alternancia como el pluralismo derivado de la creciente competitividad electoral son hechos que llegaron para quedarse y no meramente coyunturales.

Esto puede suponer tensiones más o menos fuertes entre los poderes ejecutivo y legislativo, pero a la larga representa un activo democrático que, bien aprovechado, en mucho puede ayudar al proceso político nacional. Es imposible negar que a partir de la LVII Legislatura (1997-2000), el Congreso de la Unión se ha convertido en un actor de primera importancia dentro del escenario político nacional, con independencia de la evaluación del desempeño concreto que pueda hacerse de sus trabajos legislativos.

Bajo el nuevo esquema pluralista y tomando en cuenta el cambio en el peso político específico que las Cámaras van a tener en el futuro inmediato –y que en buena medida ya están teniendo desde 1997–, se vuelve muy urgente y necesaria la reforma a los artículos 59 y 116 fracción II párrafo segundo constitucionales, de tal manera que se haga posible la reelección *inmediata* de los legisladores federales y locales. Y lo mismo vale para el caso de lo dispuesto en la fracción I del artículo 115 constitucional en lo que respecta a las autoridades municipales, aunque este tema merece un tratamiento aparte¹⁵.

¹⁴ Un análisis de la experiencia de los gobiernos divididos en las entidades federativas de México se puede encontrar en Lujambio, Alonso (editor), *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, IFE, UAM, 1996. En general sobre los gobiernos divididos y sobre la experiencia de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, Lujambio, Alonso, «Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México», *Este País. Encuestas y opiniones*, número 107, México, febrero de 2000, pp.2-16.

¹⁵ En el nivel municipal, la propuesta de reelección inmediata tiene que ver sobre todo con la profesionalidad que deben tener las autoridades municipales; el municipio mexicano, tal como está diseñado en el artículo 115, es fundamentalmente un nivel de gobierno encargado de cuestiones técnicas relacionadas con la provisión de servicios públicos. En el municipio deben prevalecer los criterios técnicos, que permitan la prestación de servicios públicos de calidad para los ciudadanos. Dichos criterios técnicos requieren de personal experto, cuya pericia será resultado también de la experiencia que pueda ir acumulando.

La reforma de los artículos 59 y 116 fracción II para ampliar las posibilidades de la reelección legislativa tendría, entre otras, las siguientes tres ventajas¹⁶:

A) *Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores.* Al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes. En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con su electorado. Sabe que, al terminar el período para el que fue electo, dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. En cambio, si se permitiera la reelección inmediata los legisladores no solamente buscarían promoción hacia adentro de sus partidos –como sucede en la actualidad– sino que prestarían mucha mayor atención a los electores.

B) *Fortalecería la responsabilidad de los legisladores.* Bajo el incentivo de la reelección, quizá aumente la preocupación de los legisladores para desempeñar diligentemente su cargo y no dejar pasar el tiempo de la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes. Como señala Alonso Lujambio: «Un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta (...) El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto (...)»¹⁷.

¹⁶ Sobre el mismo tema, Carbonell, Miguel, «Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate», *Quórum*, México, noviembre-diciembre de 1998, pp.35-45; *idem*, «Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México» en Germán Pérez y Antonia Martínez (compiladores), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, FLACSO, M.A. Porrúa, 2000, pp.105-117; Nacif, Benito, «La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados», *Documento de trabajo*, División de Estudios Políticos, CIDE, número 63, México, 1997; del mismo autor, con una perspectiva más general, «El Congreso mexicano en transición», *Documento de trabajo*, División de Estudios Políticos, CIDE, número 101, México, 1999. El estudio más completo que se ha escrito en México sobre no reelección legislativa, hasta donde tengo noticia, es el de Dworak, Fernando F. (coordinador), *El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional*, (en prensa).

¹⁷ «La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas», *Quórum*, México, enero de 1996, p. 23; del mismo autor, «Reelección legislativa y estabilidad democrática», *Estudios. Filosofía, historia, letras*, número 32, ITAM, México, primavera de 1993 y «¿Para qué servirían las reelecciones en México?», *Quórum*, México, abril de 1993.

C) *Profesionalizaría a los legisladores*. En la actualidad el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no se puede adquirir de un día para otro. La complejidad de las sociedades actuales se ha traducido también en una proporcional complejidad de las tareas legislativas y de sus respectivos productos normativos. Hoy en día los legisladores igualmente tienen que votar (y se supone que conocer) sobre la regulación de nuevas figuras delictivas que sobre el tema de las especies vegetales.

La continuidad misma de los trabajos legislativos también se vería mejorada con la reelección inmediata, lo cual a su vez, permitiría la creación y desarrollo de verdaderas «políticas de Estado» en la rama legislativa.

En palabras de Alonso Lujambio: «los legisladores se vuelven expertos trabajando (...) Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan»¹⁸.

Para entender cabalmente estas ventajas no se puede perder de vista, como se mencionaba al principio, la confianza que hoy se tiene en los órganos encargados de organizar las elecciones y en la transparencia de los procesos comiciales. Mientras que, como señala Jesús Silva-Herzog Márquez, la reelección en un régimen autoritario significa la momificación de la clase política, en uno en etapa transicional o de democracia emergente puede ayudar significativamente a la autonomía del poder legislativo y al mejoramiento de la representación política¹⁹.

¹⁸ «La reelección de legisladores (...)», cit., p.23.

¹⁹ Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999, pp.31 y 96, entre otras.

Al introducir la reelección legislativa inmediata quizá pudiera incorporarse también algún límite en la Constitución, de forma que no se tuviera la posibilidad de permanecer como legislador de un mismo órgano más de 12 años. Esto significa que, suponiendo que la duración de los períodos legislativos se mantuviera invariable, los senadores podrían reelegirse de forma inmediata una vez (completando dos períodos de 6 años cada uno) y los diputados lo serían hasta por cuatro períodos (una primera elección y tres reelecciones inmediatas). Si se adoptaran las reformas propuestas en el apartado anterior, con lo cual tanto diputados como senadores serían electos por un período de cuatro años, entonces se aplicaría solamente la última de las fórmulas que acaba de mencionarse.

Para el caso de los diputados, si el sistema electoral de la Cámara baja se mantuviera inalterado, quizá convendría agregar que los que lo fueran por representación proporcional (los llamados «plurinominales»), luego de haber sido electos por dos períodos consecutivos, tendrían que hacerlo por el principio de mayoría relativa en su tercera y cuarta oportunidades; con esto último se evitaría, en alguna medida, el excesivo fortalecimiento de las oligarquías de los partidos²⁰.

Por razones sobre todo históricas y quizá también por la mala percepción de la que gozan los poderes públicos ante la sociedad, las encuestas demuestran que la reelección legislativa no es una medida vista con buenos ojos por los ciudadanos. En una encuesta de 1998, un 52% de los encuestados se mostró en contra de la reelección inmediata de los diputados, mientras que un 17% contestó favorablemente y un 31% señaló que le daba igual²¹. Esto hace suponer que, a pesar de las buenas razones teóricas que puedan existir, antes de implantar una medida como la reelección legislativa inmediata, deben realizarse esfuerzos importantes de divulgación social para explicar su sentido, pues de lo contrario puede ser vista como una regresión en el proceso democratizador de México.

²⁰ La propuesta de limitar las reelecciones se toma de Lujambio, «La reelección (...)», cit., p.25. Ver, sin embargo, la muy convincente argumentación -en sentido contrario- de Fernando F. Dworak, «¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva sobre el posible reestablecimiento de las carreras legislativas en el sistema político» en Dworak, Fernando F. (coordinador), *El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional*, cit.

²¹ Datos citados por Crespo, José Antonio, «Reelección parlamentaria», *Este País. Encuestas y opiniones*, número 86, México, mayo de 1998, pp.10-11.

IV. EXTENSIÓN DEL PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

De acuerdo con los artículos 65 y 66 constitucionales, los dos períodos ordinarios de sesiones que lleva a cabo el Congreso de la Unión comienzan el 1 de septiembre y 15 de marzo y terminan, como máximo, el 15 de diciembre –con excepción del año en que toma posesión el titular del Poder Ejecutivo Federal en que podrá concluir el 31 de ese mismo mes– y 30 de abril respectivamente. Fuera de ese plazo, la Constitución prevé el funcionamiento de la Comisión Permanente (artículo 78) o, si fuera necesario, la convocatoria a períodos extraordinarios de sesiones (artículos 67 y 78 fracción IV).

El tiempo normal de funcionamiento de una legislatura, sumando los dos períodos ordinarios, es de 5 meses al año. Es decir, durante 7 meses al año las Cámaras no sesionan de forma ordinaria.

Estos períodos tan reducidos quizá pudieran haber tenido alguna justificación en el pasado, cuando los temas y problemas que atendían los legisladores no tenían la complejidad que han adquirido en los últimos años y cuando el estado precario de las vías de comunicación dificultaba que los diputados y senadores de provincia pudieran llegar fácilmente a la sede del Congreso²²; pero en la actualidad, teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el mismo entorno social, parece un lujo excesivo para el país tener a las Cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo.

Ese mismo hecho rompe la continuidad de los trabajos legislativos, no permite el estudio detenido y juicioso de las iniciativas y tampoco facilita las tareas de control político sobre el Poder Ejecutivo que son parte esencial del trabajo de los legisladores. Mientras los órganos ejecutivos trabajan de forma continua durante todo el año, las Cámaras apenas cuentan con menos de la mitad de ese tiempo para realizar sus tareas, lo cual representa un déficit importante para el equilibrio que debe existir entre los poderes²³.

²² Diego Valadés nos recuerda que en 1857 algunos diputados constituyentes no estuvieron de acuerdo en que el primer período de sesiones del Congreso iniciara en septiembre porque, se dijo entonces, «es cuando más llueve y los caminos están intransitables», *El control del poder*, México, IJ-UNAM, 1998, p.376 (hay una segunda edición, UNAM, Porrúa, 2000).

²³ En el mismo sentido, Pedroza, Susana T., *El Congreso de la Unión. Integración y funcionamiento*, México, IJ-UNAM, 1997, pp.73 y ss.

En el derecho comparado ninguna legislatura tiene períodos ordinarios tan reducidos. De hecho, si se saca un promedio de los días en que trabajan ordinariamente las legislaturas de Costa Rica, Chile, Uruguay, Francia y España se llega a la cifra de 201.6 días, contra los 153 que lo hacen los legisladores mexicanos²⁴.

Como señala Josep Colomer, «el Congreso mexicano es extremadamente débil, sobre todo debido a la brevedad de los períodos de sesiones, con un total de sólo cinco meses al año (frente a una media de ocho meses en los demás países de América Latina), lo cual reduce en gran medida las oportunidades congresuales de desarrollar sus propias iniciativas. Este elemento es tan crucial que cabe incluso temer que el propio cambio político se demore o se aplace por falta de tiempo de los congresistas para elaborar, discutir y aprobar las correspondientes reformas constitucionales y legislativas. La reforma constitucional para ampliar los períodos de sesiones del Congreso mexicano podría considerarse casi como una condición necesaria para hacer viable el conjunto de las reformas de la Constitución»²⁵.

La duración del período ordinario de sesiones debería ser de entre 9 y 10 meses²⁶. José Carbonell sugiere que los períodos ordinarios abarquen del 15 de enero al 31 de julio (seis meses y medio) y del 1 de septiembre al 15 de diciembre (tres meses y medio); el año en que el poder ejecutivo tome posesión de su encargo, el período se alargaría hasta el 31 de diciembre²⁷.

V. INSTRUMENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

El hecho de que el Congreso de la Unión haya ganado presencia y peso político hace necesario que se le suministren los instrumentos suficientes para desempeñar las funciones adecuadas a su recién adquirida importancia.

Una vertiente importante de esos instrumentos pueden ser las distintas formas de control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo.

²⁴ Álvarez del Castillo, Bernardo, *La obligación del legislador como representante popular*, tesis profesional, Universidad Anáhuac, México, 1999.

²⁵ *Reflexiones sobre la reforma política en México*, cit.

²⁶ Diego Valadés propone que dure 9 meses; *Constitución y democracia*, cit., p.67.

²⁷ *El fin de las certezas (...)*, cit., p.221.

De acuerdo con el marco constitucional actual, las Cámaras pueden citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, a los responsables de la administración pública paraestatal y de las empresas con participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades (artículo 93)²⁸.

Un paso adelante para fortalecer las facultades de control político de las Cámaras podría darse al permitirles también citar al Presidente de la República para que dé cuenta de algún asunto especialmente relevante para los intereses de la nación. Obviamente, no se trata de tener al Presidente cada semana en el Congreso, como sucede por cierto en la mayor parte de las democracias consolidadas (sobre todo las que cuentan con regímenes parlamentarios de gobierno), pero sí de tener la posibilidad de que el Presidente explique ante el Congreso y ante la opinión pública la atención que se le debe dar o se le ha dado a algún asunto importante.

Esto supondría, además de aumentar las facultades de control político del Legislativo sobre el ejecutivo, la creación de mayores espacios de diálogo entre las diversas fuerzas políticas nacionales y fomentaría la tolerancia y el respeto hacia las posiciones del otro, lo que en mucho podría contribuir al establecimiento de una renovada cultura política. No es lo mismo tener al Presidente en el Congreso una vez al año para presentar el informe que prescribe el artículo 69 constitucional, que tenerlo cinco o seis veces, en sesiones tal vez menos solemnes que la prevista en el precepto mencionado (que requiere que el informe se presente por escrito) pero más operativas y dialogantes. Por sí misma, esa posibilidad introduciría un cambio cualitativo muy importante en la vida política nacional.

Una alternativa a lo anterior, propuesta por Diego Valadés²⁹, sería la de crear la figura de jefe de gabinete que sería nombrado por el Presidente y ratificado por el Senado. El jefe de gabinete sería el

²⁸ Un análisis de los mecanismos de control parlamentario en la Constitución de 1917 puede verse en Mora-Donatto, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, M.A. Porrúa, Universidad Anáhuac, 2001, pp.125 y ss.

²⁹ *Constitución y democracia*, cit., pp.69-70.

encargado de asistir con regularidad, en nombre del poder ejecutivo, a las sesiones del Congreso para contestar preguntas e interpellaciones. Otros autores proponen, en la misma línea, la creación de una «Secretaría de Relaciones Interorgánicas», cuya función sería la de servir como enlace del poder ejecutivo con el Congreso de la Unión. El titular sería ratificado por ambas Cámaras, mismas que podrían también removerlo. Habría un sub-secretario encargado de la relación con la Cámara de Diputados y otro para el Senado; cada Cámara ratificaría y eventualmente podría remover al sub-secretario encargado de las relaciones con ella³⁰.

En la misma tesitura, habría que modificar el «formato» del informe presidencial al que se refiere el ya mencionado artículo 69 de la Constitución. Durante ese informe, el Presidente debería admitir la interpellación de los congresistas, que le podrían formular preguntas, cuestionar el contenido de su informe o participar de cualquier manera.

Para los poderes legislativos de la actualidad, las facultades de control se han vuelto tanto o más importantes que las puramente legislativas³¹. Hoy en día, buena parte del tiempo de los legisladores en diversas democracias consolidadas se dedica al análisis de las políticas públicas que lleva a cabo el Poder Ejecutivo y no tanto a la presentación, discusión y aprobación de iniciativas de ley. Por eso se justifica, entre otras razones, la necesidad de introducir mecanismos reforzados de control para que las Cámaras puedan desempeñar de forma eficaz esas funciones³².

No quisiera dejar de mencionar las dificultades, en primer término *mentales*, que existen en México para permitir que el legislativo lleve a cabo un efectivo control sobre el ejecutivo. Tiene razón Néstor Pedro Sagüés cuando señala los obstáculos para realizar ese control

³⁰ Carbonell, José, *El fin de la certezas (...)*, cit., p.199.

³¹ Fix-Zamudio, Héctor, «La función actual del Poder Legislativo» en VV.AA., *El poder legislativo en la actualidad*, México, IJ-UNAM, Cámara de Diputados, 1994, pp.21 y ss.; sobre el significado e implicaciones del control político en general, Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995 (especialmente capítulo VI, pp.157 y ss.). Una perspectiva de derecho comparado sobre el control parlamentario puede verse en Pau Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi Editorial, 1998.

³² La necesidad, modalidades y funciones del control, tanto en general como el parlamentario en concreto, han sido explicadas por Valadés, Diego, *El control del poder*, cit.

en sociedades que todavía siguen teniendo una imagen sacral y mágica de la autoridad, como sucede en el caso de México, ya que en ellas «el Jefe de Estado conserva importantes vestigios del viejo monarca por derecho divino, mixturado a menudo con fuertes ingredientes carismáticos que hacen de él un ser superior al resto de los mortales. Desde luego, tal imagen es falsa, pero resulta útil para desalentar aventuras legislativas de control sobre él»³³.

Otra medida posible, en el mismo sentido de las ya propuestas, sería facultar al Congreso para remover a un Secretario de Estado sin la necesidad de llevar a cabo el complejo procedimiento previsto en el Título IV constitucional para el juicio político, como sucede en un número importante de países³⁴. En particular, parece un poco exagerado pedir en el Senado una mayoría semejante a la que se necesita para aprobar una reforma constitucional (dos terceras partes de los miembros presentes), para poder destituir no solamente a un secretario de Estado, sino también a un director general de una empresa de participación estatal mayoritaria o de un fideicomiso público (artículo 110 constitucional). Quizá fuera más razonable que se pidiera mayoría simple para llevar a cabo dicha destitución o la correspondiente inhabilitación, o que se introdujera algún mecanismo parecido a la llamada «moción de censura» contra los Secretarios de Estado y otros altos funcionarios del Poder Ejecutivo. La existencia de una facultad de remoción ministerial para el poder legislativo obliga a los Secretarios de Estado a «mantener relaciones intensas con el Congreso basadas en la transparencia informativa, el rendimiento de cuentas y las decisiones compartidas»³⁵, cuestiones todas ellas que conviene incentivar en el escenario político mexicano.

En el mismo orden de ideas, se tendría que cambiar el sistema de responsabilidades del Presidente de la República; en el vigente Título Cuarto de la Constitución se establece que, durante el tiempo de su encargo, el Presidente solamente puede ser juzgado por traición a la

³³ «El control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y realidades», ponencia presentada en el Seminario Internacional «Reformas constitucionales», Universidad de Talca, Chile, 20-22 de marzo de 2002, versión mecanográfica.

³⁴ Colomer, *Reflexiones sobre la reforma política en México*, cit., p.13.

³⁵ *Ibid.*

patria y delitos graves del orden común (artículo 108 párrafo segundo). Esta limitación es completamente absurda y no tiene ninguna justificación en un contexto democrático. Bajo la óptica del principio de igualdad ante la ley, el Presidente podría estar protegido por el fuero constitucional, pero no gozar de inmunidad para cometer delitos. De hecho, podría incluso pensarse en algún mecanismo que permitiera no solamente poder enjuiciar al Presidente por conductas de carácter penal, sino también por cuestiones de responsabilidad política del Presidente (por ejemplo, negarse a publicar una ley)³⁶. Con ello se lograría superar una de las principales objeciones que se le hacen al sistema presidencial, que es la imposibilidad de deshacerse de un mal Presidente sin causar una crisis de Estado³⁷.

Resumiendo lo dicho en este apartado, las reformas que se proponen son las siguientes: a) introducir la figura de las comparecencias parlamentarias del Presidente de la República; b) otorgar la posibilidad al Congreso de la Unión para remover a un Secretario de Estado (es decir, la moción de censura ministerial); c) precisar a nivel constitucional los supuestos de responsabilidad política que podrían dar lugar a la remoción del titular del poder ejecutivo.

Otra medida de control político puede ser la de exigir la ratificación parlamentaria para los miembros del gabinete, tal como se explica en uno de los apartados siguientes.

VI. MECANISMOS PARA EL CASO DE NO APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Con una Cámara de Diputados en la que el partido del titular del Ejecutivo no tenga mayoría absoluta, el riesgo de que se termine el año fiscal sin tener aprobado el presupuesto del año siguiente, siempre estará presente. La aprobación del presupuesto, casi sobra decirlo, es uno de los actos más importantes que pueden darse dentro de una democracia pluralista, incluso por encima de la propia agenda legislativa de los poderes ejecutivo o legislativo³⁸.

³⁶ Ver las observaciones de Serna, José María, *La reforma del Estado en América Latina*, México, UNAM, 1998, pp.296 y ss.

³⁷ Ver las observaciones de Juan J. Linz, «Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?», cit., pp.37 y ss. (especialmente p.39).

³⁸ Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, «La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000», *Revista Mexicana de Sociología*, año LX, número 2, México, abril-junio de 1998, p.252.

Recordemos que, en los términos del artículo 74 fracción IV constitucional, es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados: «Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (...)». Para ello, el Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara el proyecto de presupuesto antes del 15 de noviembre o del 15 de diciembre en caso de que ese año haya tomado posesión un nuevo Presidente de la República.

¿Qué pasa si, llegado el 1 de enero de cualquier año, el presupuesto no está aprobado? Ésa es una pregunta que durante mucho años tuvo un interés simplemente teórico, pero que a partir de 1997 no ha dejado de tener creciente relevancia práctica. Desde luego, se han formulado cualquier género de respuestas –varias de ellas inconsecuentes y sin fundamento constitucional alguno– para tratar de resolver la alarmante situación que padecería el país en caso de iniciar un año sin contar con un presupuesto aprobado. Algunos sugieren que si para el 31 de diciembre, la Cámara no ha tomado una decisión sobre el tema, debe entenderse como aprobado el proyecto que hizo llegar el Ejecutivo. Otros, más sutiles, consideran que llegados a ese punto, sin aprobación por parte de los diputados, se entenderá prorrogado el presupuesto del año anterior. Una tercera posición sostiene que, en este último supuesto, además de prorrogar el presupuesto del año anterior, deberá hacerse un ajuste conforme al avance que haya tenido la inflación.

Aunque algunas de las opciones mencionadas están recogidas en diversas Constituciones de América Latina, tal como se expondrá más adelante, e incluso que varias de ellas son recomendables para evitar situaciones de crisis o parálisis de las instituciones, lo cierto es que no cuentan con sustento constitucional alguno tratándose de la Carta de 1917; el texto constitucional no tiene ninguna previsión al respecto, con excepción de lo dispuesto en su artículo 75 que señala: «La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo».

Tal como se encuentra actualmente la Constitución, en caso de llegar al 1 de enero sin contar con un presupuesto aprobado, se

produciría un paro de muy grandes alcances en el funcionamiento de la administración pública nacional, como ya sucedió en los Estados Unidos hace unos años. La Constitución no proporciona respuesta alguna para ese caso, pero es muy clara en señalar el carácter anual del presupuesto³⁹.

Para evitar una posible situación de parálisis que pudiera lesionar gravemente a la economía nacional y al propio funcionamiento de la administración pública, quizá resulte conveniente realizar alguna modificación constitucional. Para ello, conviene revisar el tratamiento que sobre aspectos esenciales del tema realizan algunos textos constitucionales extranjeros.

A) La elaboración y aprobación del presupuesto. Un primer aspecto que resulta de interés, desde la perspectiva del derecho comparado, es definir el órgano encargado de proponer y aprobar el presupuesto. En cuanto se refiere al primer aspecto, es decir, al órgano encargado de formular el proyecto de presupuesto, la experiencia comparada de los regímenes presidenciales de América Latina indica con claridad que dicha facultad la tiene el poder ejecutivo o alguna de sus dependencias, con la excepción de República Dominicana⁴⁰. Por lo que hace al segundo aspecto, es decir, al órgano encargado de aprobar el presupuesto, el derecho comparado demuestra que México se encuentra en una situación de excepcionalidad que quizá convendría repensar. En efecto, la Constitución de 1917 es la única en América Latina que, contando con un poder legislativo bicamaral, asigna la facultad de aprobar el presupuesto a una sola de sus cámaras⁴¹; quizá por eso se ha propuesto que el presupuesto sea aprobado por las dos Cámaras del Congreso de la Unión las cuales, sin embargo, deberían emitir su voto a partir de un dictamen preparado por una comisión legislativa que incorporara tanto a diputados como a senadores, para evitar engorrosos reenvíos entre las Cámaras⁴².

³⁹ Y nada «vaga», sino muy precisa en el sentido de no recoger la posibilidad de que el proyecto del Presidente pueda ser aprobado de forma automática; una postura contraria parece desprenderse del texto de Scott Morgenstern y Pilar Domingo, «The succes of presidentialism? Breaking gridlock in presidential regimes» en Valadés, Diego y Serna, José Ma. (coordinadores), *El gobierno en América Latina: ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, México, IJ-UNAM, 2000, p.121.

⁴⁰ Carrillo y Lujambio, «La incertidumbre constitucional...», cit., pp.253-255.

⁴¹ Carrillo y Lujambio, «La incertidumbre constitucional...», cit., p.254 y 256; ver también Gutiérrez, Gerónimo, Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, IJ-UNAM, 2001, pp.49 y ss.

⁴² Carbonell, José, *El fin de las certezas (...)*, cit., pp.242-243; en el mismo sentido, Gutiérrez, Lujambio y Valadés, *El proceso presupuestario (...)*, cit., p.164.

B) El tiempo para la aprobación del presupuesto. En México, como ya se ha mencionado, el tiempo que la Cámara de Diputados tiene para aprobar el presupuesto es de escasos 30 días, en condiciones ordinarias. A la luz del derecho comparado, este plazo resulta sumamente escaso⁴³. En los sistemas bicamarales de América Latina el poder legislativo tiene un promedio de 76 días para aprobar el presupuesto. Por su parte, los sistemas unicamarales del continente, aunque pudiera pensarse lo contrario, le otorgan incluso más tiempo a su poder legislativo para examinar y aprobar el presupuesto: 100 días en promedio, es decir, 24 más que en los sistemas bicamarales⁴⁴. La brevedad del plazo en el caso mexicano y el principio de no reelección inmediata de los legisladores —en este caso de los diputados— suponen una desventaja importante para el poder legislativo, por lo cual debería pensarse en ampliar el plazo por lo menos para establecerlo en unos 3 meses. Sería deseable, en este sentido, que el presupuesto se presentara el 1 de septiembre, salvo el año en que toma posesión el titular del poder ejecutivo federal, en cuyo caso la iniciativa de presupuesto podría presentarse hasta el 1 de octubre por el grupo parlamentario más numeroso en la Cámara de Diputados⁴⁵.

C) El veto del presupuesto. ¿Se puede vetar el presupuesto? Y si así fuera, ¿habría lugar para un veto parcial o tendría que ser total?⁴⁶. En general, el examen del derecho comparado parece demostrar que sí puede vetarse el presupuesto, ya sea de forma parcial o total, con excepción de tres países: México, Costa Rica y Honduras. En todos los casos en que el veto existe, la legislatura puede superarlo con el voto de la mayoría absoluta o incluso con el voto favorable de 2/3 partes de la Cámara⁴⁷.

El caso de México quizá requiere de algún argumento adicional para demostrar la imposibilidad del veto, parcial o total, del Presidente

⁴³ Ver Gutiérrez, Lujambio y Valadés, *El proceso presupuestario (...)*, cit., pp.137 y ss.

⁴⁴ Carrillo y Lujambio, «La incertidumbre constitucional...», cit., cuadro número 4, pp.254-255.

⁴⁵ En un sentido parecido, Carbonell, José, *El fin de las certezas (...)*, cit., p.242; ver otra propuesta, también muy atendible, en Gutiérrez, Lujambio y Valadés, *El proceso presupuestario (...)*, cit., p.163.

⁴⁶ Sobre las clases de vetos y las condiciones para su superación ver Shugart, Matthew S. y Carey John M., *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, pp.134 y ss.

⁴⁷ Carrillo y Lujambio, «La incertidumbre constitucional...», cit., p.258.

de la República sobre el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. En efecto, la facultad de veto del Presidente de la República se encuentra en el artículo 72 inciso C constitucional. El artículo 72 se refiere al procedimiento que debe seguirse para aprobar una ley, es decir, un producto normativo que debe ser discutido y aprobado por ambas Cámaras. Al tratarse, pues, de una facultad que puede ser ejercida dentro del procedimiento legislativo, no opera para el caso de las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, como es el caso de la aprobación del Presupuesto⁴⁸.

Al no tener posibilidad de vetar el presupuesto, el Presidente queda en una posición difícil. Como señalan Ulises Carrillo y Alonso Lujambio: «Si el ejecutivo es la instancia que formula el proyecto y no tiene capacidad para hacer observaciones al proyecto de ley que finalmente remita el legislativo, nos encontramos con un ejecutivo reducido a un mero funcionario técnico que hace los cálculos correspondientes para que finalmente otra instancia tome las decisiones políticas y señale las pautas de gasto y los rubros estratégicos de inversión pública»⁴⁹. Ahora bien, con independencia del juicio de valor que nos merezca y de lo inadecuado que puede resultar dejar al Ejecutivo sin defensa frente una decisión de la Cámara de Diputados⁵⁰, lo cierto es que, en los términos actuales del ordenamiento constitucional mexicano, el veto presidencial no es posible en materia de presupuesto.

Algunos autores sugieren que se debería incorporar a la Constitución el veto presidencial del presupuesto, pero precisándose que solamente podría ser un veto total y no uno parcial⁵¹.

⁴⁸ En el mismo sentido, Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 9ª. edic., México, Siglo XXI, 1989, p. 87 y Casar, Ma. Amparo, «Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México», *Política y gobierno*, volumen VI, número 1, México, primer semestre de 1999, pp.95 y 107.

⁴⁹ «La incertidumbre constitucional...», cit., p. 260.

⁵⁰ Recordemos que a principios del siglo XX, Emilio Rabasa concebía como las dos finalidades directas del veto del Presidente las siguientes: «dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del Presidente; dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del legislativo», *La Constitución y la dictadura*, 7ª edic., México, Porrúa, 1990, p.174.

⁵¹ Guitérrez, Lujambio y Valadés, *El proceso presupuestario (...)*, cit., pp.64-65 y 164.

D) Las posibilidades para evitar una parálisis institucional. En diversos textos constitucionales de América Latina se observan cláusulas destinadas a evitar que, de no aprobarse el presupuesto cuando da inicio el año fiscal, se produzca una parálisis de las instituciones públicas, con el consiguiente daño económico que ello produciría a las economías de los Estados. Carrillo y Lujambio definen a la «cláusula para evitar una parálisis institucional» como la «normatividad que permite que en caso de que los actores involucrados en la aprobación del proyecto de presupuesto no logren llegar a un acuerdo sobre el contenido del mismo antes de que dé inicio el ejercicio fiscal para el que se pretende aplicar dicho proyecto, la propia Constitución establezca las opciones para evitar una parálisis institucional y por lo tanto de gobierno...»⁵².

Las variantes que ofrece el derecho constitucional de América Latina sobre este tipo de cláusulas no son muchas. De hecho, se reducen a dos, principalmente⁵³. En primer lugar, puede suceder que si el proyecto del ejecutivo no es aprobado en los plazos que la Constitución establece, de forma automática adquiera fuerza de ley (caso de Colombia, artículo 348 de su Constitución); en segundo término, existe la posibilidad de que llegado el inicio del año fiscal sin contar con un presupuesto aprobado, se prorrogue la vigencia del anterior (caso de Honduras y Paraguay, artículos 368 y 228 de sus constituciones, respectivamente). Para este último caso la prórroga puede ser definitiva o temporal⁵⁴.

La existencia de una cláusula para evitar la parálisis puede ser muy benéfica en ciertos momentos del desarrollo político de un Estado, pero no deja de generar dudas. La principal quizá sea que supone un desincentivo para que los partidos se pongan de acuerdo: a) entre ellos en primer lugar; y b) con el Poder Ejecutivo en segundo término. Este tipo de cláusula, «relaja la urgencia de los partidos por llegar a un acuerdo, porque con ella el costo, en todo caso incierto, que han de pagar los partidos ante la opinión pública, y tarde o temprano en las urnas, por la permanencia del desacuerdo es menor que el costo que han de pagar si el desencuentro permanente produce una parálisis

⁵² «La incertidumbre constitucional...», cit., p.261.

⁵³ Guitérrez, Lujambio y Valadés, *El proceso presupuestario (...)*, cit., pp.75 y ss.

⁵⁴ Carrillo y Lujambio, «La incertidumbre constitucional...», cit., p.261.

de gobierno»⁵⁵. Con todo, parece que es necesaria en México algún tipo de salvaguarda para el caso de no aprobación presupuestal; puede ser, en la línea de las opciones ya comentadas que se producen en el derecho comparado, para el efecto de que se considere aprobado el proyecto del ejecutivo (con lo cual se genera un cierto fortalecimiento del Presidente de la República) o bien para que se tenga por prorrogado el presupuesto anterior (caso en el cual se produciría una suerte de «empate» entre las eventualmente distintas preferencias que pudieran tener los legisladores y el Presidente, pues todo quedaría igual que el año anterior).

VII. RATIFICACIÓN DEL GABINETE POR EL PODER LEGISLATIVO

En el mismo sentido de los puntos anteriores, también podría resultar interesante otorgar a las Cámaras, o por lo menos a una de ellas, la facultad de aprobar los nombramientos de los secretarios de Estado. Actualmente el Senado cuenta con facultades para ratificar el nombramiento del Procurador General de la República y el de otros altos cargos de la administración pública, del Poder Judicial de la Federación (artículos 76 fracciones II y VIII, 99 y 100 constitucionales)⁵⁶ y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102 de la Constitución).

Lo ideal sería que todos los miembros del gabinete fueran ratificados por el Senado o por la Cámara de Diputados⁵⁷ y que la Constitución exigiera que para poder emitir dicha ratificación, los candidatos debieran comparecer ante los legisladores para demostrar su conocimiento del ramo del que van a encargarse y para exponer las políticas públicas que piensan implementar en caso de ser ratificados.

Esta medida tendría tres ventajas concretas nada desdeñables: a) por una parte, involucraría al Poder Legislativo en una de las decisiones más importantes que se toman dentro del funcionamiento del Estado mexicano y que hoy toma un solo hombre; b) por otro lado, se evitaría que se nombraran secretarios de Estado de forma improvisada o sin conocimiento del área de la que se van a encargar; en este sentido, se podría generar una mayor profesionalización de los titulares de las

⁵⁵ Carrillo y Lujambio, «La incertidumbre constitucional...», cit., p.262.

⁵⁶ Valadés, *El control del poder*, cit., pp.393-394 y 410.

⁵⁷ Valadés, *El control del poder*, cit., p.410.

dependencias más importantes de la administración pública; y c) adicionalmente, la opinión pública contaría con mejores y mayores elementos de juicio con respecto a la idoneidad de los nombramientos de esos funcionarios.

En el caso concreto del Procurador General de la República, debería pensarse en que el Poder Legislativo interviniera no solamente en la ratificación de su nombramiento sino que también contara con facultades para autorizar su remoción. Recordemos que el Ministerio Público tiene por mandato constitucional el monopolio de la acción penal. Esto implica que, para desempeñar objetivamente su función, requiere de un mínimo de garantías que lo sitúen, sino por encima, al menos sí al margen de los designios e intereses presidenciales⁵⁸. En todos los países en los que se ha llevado a cabo una verdadera lucha contra la corrupción se han tenido que crear mecanismos de acusación pública independientes, porque de otra forma los vínculos de «solidaridad» entre los miembros de la clase política impiden, en ocasiones, un seguimiento a fondo de las investigaciones por corrupción⁵⁹.

Quizá sea este punto, de entre los que se han mencionado a lo largo de este ensayo, el que implique agregar una mayor connotación parlamentaria al sistema presidencial mexicano. Dejando de lado por ahora el debate que se ha suscitado en tiempos recientes entre la opción parlamentaria (también llamada «sustitucionista») y la presidencial (llamada «continuista»)⁶⁰, vale la pena recordar lo necesario que es

⁵⁸ Ver Díez Picazo, Luis M., «Il problema della discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale», *Rivista Trimestrale di diritto Pubblico*, número 4, 1995, pp.919-940 y Bovero, Michelangelo, «Sobre el presidencialismo y otras malas ideas. Reflexiones a partir de la experiencia italiana» en Varios autores, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, cit., p.16, entre otros.

⁵⁹ Sobre el tema, Andrés Ibáñez, Perfecto, «Corrupción: necesidad, posibilidad y límites de la respuesta judicial», *Nueva doctrina penal*, Buenos Aires, 1996; idem, «Contra las inmunidades del poder: una lucha que debe continuar», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, número 93, Madrid, enero-marzo de 1997; idem (editor), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Madrid, Trotta, 1996, entre otros; para una perspectiva de derecho comparado, Díez Picazo, Luis María, *La criminalidad de los gobernantes*, Madrid, Crítica, 1996; un panorama general sobre el tema de la corrupción, con buenas referencias bibliográficas adicionales, en Laporta, Francisco J. y Alvarez, Silvina (editores), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997 y en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (compiladores), *Poder, derecho y corrupción*, cit.

⁶⁰ El debate, que se ha extendido en los últimos años en un sinfín de libros y artículos, es uno de los que más ha llamado la atención de los analistas constitucionales y políticos; un buen resumen del mismo, aplicado con acierto al caso de México, puede verse en Carpizo, Jorge, «México: ¿sistema presidencial o parlamentario?» en Valadés y Serna, *El gobierno en América Latina...*, cit., pp.11-45; en la misma obra, además, pueden verse los comentarios al trabajo de Carpizo de José Woldenberg, «Una segunda generación de reformas: la gobernabilidad», pp.47-55 y de José Ma. Serna, «Consolidación democrática y nueva institucionalidad en América Latina», pp.57-69.

superar los «juegos de suma cero» en los que puede llegar a caer el diseño presidencialista. En este sentido, como señala Diego Valadés, «...si la experiencia y la razón indican que hay otras salidas, y que es posible ahondar la ruta de la reforma adoptando y adaptando incluso mecanismos propios del parlamentarismo que, con buenas posibilidades de éxito, podrían injertarse en el presidencialismo, vale la pena intentarlo. Las limitaciones políticas de la suma cero, que han reducido la funcionalidad del sistema presidencial en su configuración actual, pueden ser superadas»⁶¹.

Para adoptar la propuesta que se acaba de realizar sería necesario modificar la fracción II del artículo 89 constitucional, así como incluir alguna fracción nueva o modificar las ya existentes de los artículos 74 o 76, según que la ratificación al gabinete estuviera a cargo de la Cámara de Diputados o del Senado, respectivamente.

VIII. PREVISIÓN PARA EL CASO DE FALTA DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En los términos actuales de los artículos 84 y 85 constitucionales, en caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Congreso de la Unión deberá nombrar un Presidente interino si dicha falta acontece durante los dos primeros años del mandato o uno sustituto si pasa durante los cuatro últimos. El interino se nombra para que ocupe el cargo hasta en tanto se celebran nuevos comicios, los cuales se deberán llevar a cabo no antes de 14 meses ni después de 18, contados a partir de que se expida la correspondiente convocatoria. El sustituto es nombrado para que termine el período presidencial de seis años para el que fue elegido su antecesor.

Ahora bien, los problemas pueden presentarse en el caso de no reunirse las mayorías que exige la Constitución para tomar esas decisiones. En concreto, el texto del artículo 84 constitucional exige que para el nombramiento del Presidente interino concurren a la sesión de las Cámaras cuando menos dos terceras partes del total de sus miembros y que para dicha elección se alcance una mayoría absoluta de votos. Bajo un escenario sin mayorías claras, esta previsión puede dar lugar a un embrollo de enormes dimensiones.

⁶¹ *El control del poder*, cit., p. 412.

Lo mismo sucede para los casos del nombramiento de Presidente provisional a cargo de la Comisión Permanente (artículo 84 párrafo segundo constitucional) o de Presidente sustituto por el Congreso, en los que aun cuando la Constitución no exige las mismas mayorías que para el caso del Presidente interino, pudiera darse el supuesto de que no se alcanzara ni siquiera la mayoría simple en las votaciones del Congreso. Además, para el caso de tener que nombrar Presidente sustituto debe tenerse presente que, bajo el esquema institucional actual, a la mitad del período presidencial hay elecciones para renovar la Cámara de Diputados, lo que puede dar lugar a una importante fragmentación del sistema de mayorías (y sobre todo de la mayoría del partido del Presidente) en la Cámara.

Por las trágicas experiencias de tiempos recientes, sabemos que nadie está exento, ni siquiera el Presidente de la República, de sufrir algún percance que le impida continuar en el puesto. Pero es justamente en tiempos de incertidumbre cuando las posiciones políticas suelen polarizarse y cuando más se mira por los propios intereses. Es por ello que quizá sería adecuado prever en el texto constitucional un mecanismo de sustitución directa inmediata en caso de falta del Presidente, de tal forma que el Poder Ejecutivo no se quedara sin titular en el supuesto de que las Cámaras no se pusieran de acuerdo en el nombramiento o no se alcanzara la mayoría requerida. Habría que pensar en el puesto que dentro de la estructura del Estado reuniría las características para sustituir, aunque fuera momentáneamente, al Presidente; quizá podría ser el Presidente de la Cámara de Diputados o el del Senado o incluso algún miembro del gabinete presidencial como el Secretario de Gobernación o el de Relaciones Exteriores⁶².

Si se optara por alguno de los miembros del gabinete, sería todavía más necesario adoptar la propuesta enunciada en el apartado anterior de someter su nombramiento a aprobación del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras, pues de esa forma quien fuera a encargarse de ocupar momentáneamente la titularidad del Poder Ejecutivo Federal,

⁶² Por ejemplo, José Carbonell propone que sea el titular de la Secretaría de Gobernación; *El fin de las certezas autoritarias* (...), cit., pp.243-244.

contaría por lo menos con una legitimidad aunque fuera indirecta al no haber sido nombrado solamente por la voluntad del Presidente, sino también por el voto aprobatorio de los legisladores.

De cualquier manera, debe subrayarse la necesidad de que la Constitución contenga mecanismos que, como en el caso de lo sugerido para la aprobación del presupuesto anual de la Federación, impidan que los poderes públicos queden paralizados; sobre todo, vale la pena repetirlo, ante un escenario político que parece afianzar día tras día la alternancia y el pluralismo, y en el que las posibilidades de obtener mayorías absolutas son cada vez más remotas.