

Hacia un régimen con matiz parlamentario en México*

Luz del Carmen Martí Capitanachi**

RESUMEN: *En el trabajo la autora expone las condiciones jurídico-políticas que se dan actualmente en México y que sugieren un cambio del sistema presidencial que hasta ahora ha tenido nuestro país hacia un régimen parlamentario, en virtud de las propuestas de las diferentes fuerzas políticas.*

Palabras clave: *sistema presidencial, sistema parlamentario, presidencialismo.*

ABSTRACT: *In this paper, the author exposes the legal-political conditions happening currently in Mexico, which suggest a change in the presidential system that our country has had until now towards a parliamentary regimen, considering the proposals of the different political forces.*

Key words: *presidential system, parliamentary system, presidentialism.*

SUMARIO: Introducción. 1. Parlamentarismo vs. Presidencialismo. 2. El presidencialismo mexicano. 3. México de cara al parlamentarismo. 4. Iniciativa presidencial. 5. Reflexión final. Bibliografía.

Introducción

Una larga etapa de la vida política de México independiente, particularmente durante el siglo XIX, se debatió entre quienes postulaban las ideas de que el país debía asumir una organización política de carácter centralizada, seducidos todavía por la organización colonial, y las de aquellos que sostenían que debía acogerse a una forma de Estado Federal, seguramente influenciados por la existencia de las provincias y sus diputaciones provinciales de la monarquía española, regulada hacía poco tiempo por la Constitución de Cádiz de 1812, que sin lugar a duda configuraron un puente que permitió desembocar en la primera Constitución mexicana, la Federal de 1824.

* Artículo recibido el 1 de octubre de 2010 y aceptado para su publicación el 29 de noviembre de 2010.

** Consejera presidente del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información. Investigadora nacional nivel I.

Sabemos el desenlace de esta larga lucha, pero también que para lograrlo hubo que transitar por una Constitución centralista que inició su efímera vigencia en 1836, también denominada Siete Leyes Constitucionales, y unas Bases de Organización Política de 1843, que estructuraron al país en una República centralizada carente de entidades federativas, cuyo número de Departamentos (artículo 3), así como sus límites los arreglaría una ley secundaria.

Ahora bien, el predominio del sistema federal, si bien primero se plasmó de manera errática (1824, 1847 y 1857) después ha quedado instaurado sin objeción de ninguna naturaleza a partir de la iniciación de vigencia de la Constitución de 1917.

Ello no obstante, ha sido característico de la organización política mexicana el que lo mismo siendo una República centralista, lo cual pudiera tener mayor razón, que en las etapas cortas primero, y ya larga ahora, de ser una República Federal, tener como nota distintiva del sistema el predominio de uno de los poderes sobre los restantes; esto es, la preeminencia del Presidente de la República respecto de los poderes legislativo y judicial, y sin duda también sobre los poderes de las entidades federativas, en las que a su vez se reproduce el fenómeno en el ámbito local. Así, es posible afirmar que: “El presidencialismo acabó por definir el régimen posrevolucionario: se convirtió en su piedra angular, en su punto de equilibrio... construido sobre las experiencias históricas del poder, que identificaban al Estado con el caudillo en turno.”¹

Es propósito del presente trabajo realizar un estudio teórico acerca de las diferentes formas que tienen de relacionarse entre sí los poderes ejecutivo y legislativo dentro del Estado constitucional, esto es, el sistema presidencial o parlamentario; y de igual modo, la manera en que esas relaciones se han dado en la República Mexicana, haciendo énfasis en el giro que actualmente han tomado, así como las causas que han provocado el sesgo que las hace ahora diferentes a su desenvolvimiento histórico, lo cual anticipo, ha tenido como factor determinante la forma que ha tomado la confrontación política hacia el interior del país, y no las eventuales ventajas teóricas que una modalidad u otra pueden reportar.

1. Parlamentarismo vs. Presidencialismo

Veamos en primer término, algunas elaboraciones teóricas acerca del tema, para después enfocar los comentarios a la realidad política mexicana.

¹ ROMERO, Jorge Javier, *La construcción Institucional del presidencialismo*, en Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM- IFF, México, 1996, p. 38.

Hacia un régimen con matiz parlamentario en México

Es sin duda extensa la lista de autores que han abordado en sus estudios el principio de la división de poderes, de tal modo que utilizaré a los que con justicia es posible calificar de clásicos en derecho constitucional.

Toda vez que en nuestro país, se está dando en el momento actual una tendencia, dentro de la propia estructura de gobierno, hacia una forma de parlamentarismo, me limitaré a describir dos de las formas de gobierno mencionadas, el presidencial y el parlamentario, que son entre las que en el presente político de México se presenta la confrontación.

Hecha esta precisión, a la cual deberé volver más adelante, hablemos de manera concisa de las características que según los autores identifican a uno y otro régimen.

Así, en el parlamentarismo se pretende establecer un gobierno de colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo que califican, utilizando una expresión de Karl Loewenstein de interdependencia por integración, "... dado que el gobierno (poder ejecutivo) está fusionado con el parlamento, (ya que) todos los miembros de aquél deben generalmente formar parte de éste."² Identificando como elementos comunes a las diferentes variantes del sistema parlamentario, al gabinete y al ejecutivo dual o bicéfalo siendo el primero un órgano colectivo formado por ministros, que emanan del parlamento, discute y acuerda la política gubernamental; mientras que el poder ejecutivo se atribuye al Jefe de Estado que puede ser un Rey o un Presidente de la República y al Jefe de Gobierno, el cual surge del parlamento.

Por otra parte, del Parlamento depende la permanencia del gobierno, que "... se mantiene en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría de los miembros del Parlamento, pero deja de gobernar si dicha mayoría se niega a respaldarlo o en las elecciones cambia dicha estructura mayoritaria."³

Un estudio bastante más extenso acerca de las diferentes formas de gobierno que resultan de los sistemas que adopta el principio de la división de poderes lo hace el autor alemán Karl Loewenstein en su tratado *Teoría de la Constitución*, el cual sostiene que en una democracia constitucional pueden surgir diferentes tipos de gobierno, seis para ser precisos, algunos de los cuales pudieron tener su existencia en la historia de la humanidad y no en el presente; así, nos habló de la *democracia directa*, que se dio en las ciudades-estado de Grecia; el *gobierno de*

² FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional y Comparado*, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 275.

³ *Ibidem*, p. 277.

asamblea, que durante largo tiempo adoptó la República francesa; el *gobierno parlamentario* del cual encuentra diferentes variantes, el *gobierno de gabinete* que se da en Inglaterra durante el siglo XVIII; y el *presidencialismo*, que surge en los Estados Unidos de América y que fuera de ellos, principalmente en América Latina, se le denomina *presidencial*, en donde el titular del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son independientes entre sí, en donde en opinión de este autor, "... el partido político es el combustible de la maquinaria estatal... El partido es la correa de transición para transformar el liderazgo político del Jefe de Gobierno y el actuar del Congreso." ⁴

Por su parte, Paolo Biscaretti Di Ruffia, en su *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, acepta también como formas de gobierno, entre otras, al parlamentarismo y al sistema presidencial o presidencialismo, introduciendo la variable de vincular cada una de ellas con uno o varios países en particular; así, estima que ha existido un *parlamentarismo clásico* nacido en Gran Bretaña, regulado fundamentalmente por normas derivadas de la costumbre, el cual posteriormente es adoptado por los países europeos durante el siglo XIX, en los cuales tiene un desenvolvimiento específico o propio para cada uno de ellos.

Por cuanto hace al *gobierno presidencial o presidencialismo*, este autor, siguiendo la modalidad de particularizar en casos específicos, distingue al sistema presidencial de los Estados Unidos de América, de aquél que fue adoptado por numerosas repúblicas de América Latina, así como por numerosos nuevos Estados de África y Asia, respecto de los que afirma: "En casi todos los casos parecen ser dos las características político-jurídicas esenciales del llamado "presidencialismo" de América Latina: *un estricto predominio del Presidente y un papel político importante asumido por el ejército.*" ⁵

Por su parte, los autores mexicanos Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, en su *Derecho Constitucional y Comparado* explican que de la aplicación práctica del principio de la división de poderes surge una clasificación que ubica a los regímenes de gobierno en tres sistemas; el parlamentario, el presidencial y el de confusión de poderes. Así, estos autores afirman que entre los poderes: "...Ejecutivo y Legislativo pueden establecerse muy variadas relaciones, en virtud de que algunos de ellos pueden tener una situación de preeminencia respecto del otro o bien mantenerse ambos en una situación de equilibrio, dando lugar... a distintas categorías de regímenes gubernamentales..." ⁶

⁴ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1986, p. 95 y ss.

⁵ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pp. 105 y ss.

⁶ FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Op. Cit.*, p. 274.

Ahora bien, independientemente del análisis doctrinal del sistema presidencial, como se dijo en un principio, nuestro país se ha caracterizado porque su sistema de gobierno reporta un acendrado presidencialismo, el cual presenta características propias, esto es, se puede decir que adicionales a las que en términos generales se advierte que califican al sistema presidencial, de las cuales ya hablamos.

2. El presidencialismo mexicano

En efecto, acudiendo a una obra clásica acerca del presidencialismo mexicano, que recibe precisamente ese nombre y su autor es el reconocido jurista Jorge Carpizo, nos encontramos que cita a diversos autores que describen las características que distinguen a nuestro sistema presidencial, a las que haremos referencia solamente en cuanto van más allá de las descripciones doctrinales.

Así, Arturo González Cosío estima que el mayor poder que sin duda tiene el titular del poder ejecutivo, se debe, entre otras, a la: "... estructura del partido oficial, del que el presidente de la república es jefe indiscutible". Por su parte Daniel Moreno afirma "... que el papel predominante del ejecutivo mexicano se debe: a) a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español, b) a las facultades extra constitucionales que tiene y c) a la existencia de un partido semioficial."

Jacques Lambert sostiene que "... en los países que tienen el sistema de partido único o de partido oficial y el presidente es el jefe del partido, ya no es necesario buscar otra razón para la preponderancia presidencial..."⁷

Por su parte, Serra Rojas sostiene que si la vida política de México gira en torno de la figura presidencial se debe a: "... d) el ejercicio de actos más allá de la constitución y que inciden en toda la vida del estado."⁸

Carpizo emite su propio juicio acerca del predominio que caracteriza al poder ejecutivo mexicano, y sostiene:

En mi criterio las causas... son (entre otras):

a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales. b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la

⁷ Cfr. CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI editores, México, 1985, p. 24.

⁸ *Ídem*, p. 25.

gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política... d) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación...g) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el ejecutivo...”⁹

3. México de cara al parlamentarismo

A pocos años de que opiniones tan autorizadas como las arriba vertidas debían tenerse como irrefutables, una realidad política que puede ser calificada de diferente a la vivida en nuestro país, todavía en la última década del siglo XX, está impulsando de manera muy fuerte, a fin de incorporar en nuestro sistema rasgos verdaderamente parlamentarios, y al momento en que esto se escribe, resulta difícil predecir resultados, aun cuando la corriente política fluya en ese sentido.

El punto de partida de tal fenómeno lo encontramos en el vuelco electoral que se ha tenido en nuestro país, al momento en que el partido predominante ha perdido en dos ocasiones la elección por la presidencia de la república; y si bien es cierto que no ha perdido peso en el poder legislativo federal, aunque no por sí solo:

IFE
Instituto Federal Electoral

DIPUTADOS OBTENIDOS PARA CADA PARTIDO POLÍTICO
EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1991 A 2009

	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009
PAN	89	119	121	213	151	206	143
PRI	320	300	239	211	224	104	237
PRD	41	71	125	51	97	126	71
PVEM			8	11	17	19	21
PT		10	7	6	6	16	13
CONVERGENCIA				3	5	16	6
NUEVA ALIANZA						9	9

sino en unión con otras fuerzas políticas, lo cual se puede apreciar en la tabla arriba insertada, ello ha sido bastante para que fluyan en el debate pretensiones muy formales para introducir elementos propios de un sistema parlamentario, que podrán tener diferentes desenlaces, según sea el resultado de un ya próximo cambio en la Presidencia de la República, que bien puede desembocar en el retorno

⁹ *Ibidem*, p. 25, 26.

Hacia un régimen con matiz parlamentario en México

del antiguo régimen, lo cual alejaría la posibilidad de la parlamentarización, o bien en el no retorno, que en opinión de quien esto escribe aceleraría ese proceso.

Sin embargo, como no se trata de formular vaticinios, me limitaré a explicar los rasgos del sistema parlamentario que se discuten ya como viables para incorporar al sistema político mexicano.

El primer paso formal en el sentido que arriba se explica, se dio el 13 de abril del año 2007, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la denominada: *Ley para la Reforma del Estado*, cuyo inicio de vigencia se programó para el día siguiente (artículo primero transitorio), y la conclusión de dicha vigencia, de conformidad con el artículo séptimo transitorio, una vez que hubieren transcurrido doce meses, contados a partir de la fecha de su publicación.

En dicha ley, se crea (artículo 2) la *Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión*, como órgano rector de la conducción del proceso de la reforma del Estado en nuestro país, la cual sería presidida, durante seis meses, alternadamente, por los Presidentes de las mesas directivas de las Cámaras de Senadores y de Diputados.

El trabajo desarrollado por la Comisión Ejecutiva fue intenso y se tradujo en sesiones de consulta pública en diferentes estados de la república, especializadas éstas por el tema acerca del cual deberían versar las propuestas que fueran presentadas; y para aquél al cual se alude en el presente trabajo, importa en especial la reunión convocada para llevarse a cabo el 26 de junio del año 2007 en la ciudad de Querétaro, acerca del régimen de Estado y de gobierno, sobre el cual se formularon infinidad de proposiciones; destaco de entre ellas el cuadro resumen atribuible a los diferentes partidos políticos:

I. RÉGIMEN DE GOBIERNO Y SUS CARACTERÍSTICAS ¹⁰								
	PAN	PRI	PRD	Conver- gencia	PT	PVEM	Nueva Alianza	Alter- nativa
Fortalecimiento del Sistema presidencial	X							
Jefe de Gabinete/ Gobierno		X	X	X			X	X
Ratificación Jefe de Gabinete por el Congreso		X	X				X	X
Sistema semi-			X		X			X

¹⁰http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/index.htm.

Luz del Carmen Martí Capitanachi

presidencial								
Ratificación del Gabinete por el Congreso		X	X	X	X	X		
Remoción libre de los miembros del gabinete legal por el Poder Ejecutivo		X						
Sistema que propicie mayorías legislativas y de gobierno		X	X	X	X			X
Modificar el periodo de gobierno a 4 años para autoridades locales y federales				X				
Moción de Censura a funcionarios de organismos públicos descentralizados y paraestatales			X					
Moción de Censura/ de desconfianza a Jefe de Gobierno/ Gabinete		X	X					
Hacer expreso el carácter laico del Estado			X	X				

Como puede claramente advertirse, las proposiciones de los partidos políticos que no tienen la Presidencia de la República presionan por cambios que se alejan del sistema presidencial y se acercan al parlamentario. Destacan en especial, tanto la figura del Jefe del Gabinete que requeriría de la ratificación del Senado de la República, como la ratificación de los integrantes del gabinete legal, además de los que ahora requieren de la aprobación del Senado.

Por otra parte, aunque resulta obvio del cuadro arriba transcrito, en ninguna de esas proposiciones se contó con el apoyo del partido político al cual pertenece el Presidente de la República.

4. Iniciativa presidencial

Sin embargo, el titular del Poder Ejecutivo Federal decidió participar por sí en la elaboración de propuestas para reformar al Estado, y en el mes de diciembre del año próximo pasado, se presentó ante la Cámara de Senadores del H. Congreso de

la Unión, una extensa iniciativa de decreto "... por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".¹¹

De ese decreto resulta de interés para el tema a que se contrae este artículo, el planteamiento que se orienta a fortalecer la figura del titular del Poder Ejecutivo, consistente en modificar el artículo 71 Constitucional, que regula el derecho a iniciar leyes o decretos, para el efecto de que:

El Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto con carácter preferente al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones. Dichas iniciativas deberán ser dictaminadas en comisión y votadas por el Pleno de ambas Cámaras antes de que concluya dicho periodo. De lo contrario éstas se considerarán aprobadas en los términos en las que fueron presentadas por el Ejecutivo Federal...¹²

Debo decir que la iniciativa es considerablemente más extensa que el punto transcrito, y también que el propósito de las restantes modificaciones se orientan a introducir cuestiones relativas a la integración del Poder Legislativo tanto federal como local, a regular temas de democracia participativa, a incrementar los requisitos para que los partidos políticos conserven su registro, y algunos otros que aluden al procedimiento legislativo. Sin embargo, es posible detectar al menos una de las iniciativas que se orienta a fortalecer al titular del Poder Ejecutivo, lo cual apunta al presidencialismo y no al parlamentarismo.

En todo caso, a efecto de insistir en la presencia en nuestro sistema político de ambas tendencias, se debe señalar que la iniciativa presidencial se encuentra estancada en el trámite legislativo que le corresponde.

5. Reflexión final

En todo caso, formuladas las iniciativas, y aún presentadas ante cualquiera de las cámaras que componen el Congreso de la Unión, lo cierto es que se ha abierto un compás de espera, seguramente hasta conocer el resultado de las siguientes elecciones del titular del Poder Ejecutivo Federal, de cuyo resultado, sin duda, dependerá el futuro de la ahora discutida parlamentarización.

¹¹ Oficio NO. SEL/300/3612, Subsecretaría de Enlace Legislativo, Subsecretario Manuel Minjares Jiménez, iniciativa. Consultable en www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf.

¹² *Ídem*, p. 34.

Bibliografía

- BENSON, Nettie Lee, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, El Colegio de México, México. 1955.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI editores, México, 1985.
- FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional y Comparado*, Editorial Porrúa, México 2009.
- http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/index.htm
- http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/iniciativa_Ejecutivo.pdf
- LIJPHART, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1998.
- LINZ, J. Juan y VALENZUELA, Arturo, *Las crisis del presidencialismo, 1. Perspectivas comparativas*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, S. A. Barcelona, 1986.
- ROMERO, Jorge Javier, *La construcción Institucional del presidencialismo*, en Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM- IFF, México, 1996.
- VALADÉS, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2004.