

## EL CONGRESO FRENTE A LOS SECRETARIOS DEL PRESIDENTE

Ignacio MARVÁN LABORDE

*A don Antonio Martínez Báez, in memoriam*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Planteamiento*. III. *Los secretarios de despacho de Estado en la Constitución vigente*. IV. *Situaciones de excepción o presidentes sin mayoría y relaciones entre el Congreso y los secretarios*. V. *Conclusiones y reflexión sobre la situación actual*.

### I. INTRODUCCIÓN

El crecimiento del peso político de la oposición y el surgimiento del gobierno dividido en el presidencialismo mexicano han generado frecuentes conflictos estériles y tensiones no resueltas entre el Congreso y los secretarios. A partir de 1997, las relaciones entre ambos se han venido caracterizando, por una parte, por amenazas o intentos de juicio político, “votos de censura” y multiplicación de comparecencias inútiles de diferentes secretarios ante el Pleno; y, por la otra, por la instalación de oficinas de “cabildeo” propias casi en cada secretaría, así como una relación frecuentemente ríspida, poco o nada transparente de los secretarios con sus respectivas comisiones del Congreso, con los coordinadores de las fracciones partidistas y con los dirigentes nacionales de los partidos.

Paralelamente, entre las propuestas de reforma del Estado, se ha planteado que el Congreso ratifique el nombramiento de los secretarios del presidente. Ello, fundamentalmente como una fórmula de nuevo equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo que contribuya a superar el “presidencialismo autoritario” y construir el “presidencialismo democrático”.

Frente a esta situación, en este trabajo propongo: 1) precisar el enfoque con que analizaré la cuestión de la relación entre el Congreso y los secretarios; 2) revisar la situación de estos funcionarios en nuestra Constitución; 3) dar cuenta, brevemente, de la evolución del debate constitucional y del funcionamiento de las relaciones entre el Congreso y los secretarios en otros momentos en los que en nuestro país ha habido gobierno dividido; y, 4) plantear algunas reflexiones que nos provoca la revisión de nuestra historia político constitucional que considero útiles para entender la situación actual e indispensables para analizar la viabilidad de la propuesta de que el Congreso ratifique el nombramiento de los secretarios de despacho.

## II. PLANTEAMIENTO

El tema de los secretarios de despacho o de Estado en el sistema constitucional mexicano ha sido abordado por diferentes autores en distintas épocas. Sin ninguna duda, quien más ha logrado profundizar en él, particularmente desde las perspectivas histórica y del análisis comparado con respecto al sistema presidencial de los Estados Unidos y de otros países de América Latina ha sido don Antonio Martínez Báez en sus conferencias magistrales *El Ejecutivo y su gabinete* (27 de febrero de 1952) y *El régimen presidencialista en la Constitución de 1917* (30 de marzo, 6, 13 y 20 de abril de 1967).<sup>1</sup> Martínez Báez se enfocó en estos trabajos fundamentalmente al estudio de tres características del presidencialismo mexicano que se comparten con otros países latinoamericanos: el refrendo de los secretarios a los acuerdos y decretos del Ejecutivo; la facultad del Pleno de ambas cámaras para recibir directamente informes y citar a comparecer a los secretarios del Ejecutivo, así como la obligación de éstos de asistir; y, el status constitucional que se les otorga al ser expresamente sujetos tanto de juicio político, como de responsabilidades y, sobre todo, por estar establecido en su favor el derecho a juicio de procedencia.

Frente a estas disposiciones, Martínez Báez sostiene la tesis que anteriormente había expuesto Lanz Duret, en su libro *Derecho constitu-*

<sup>1</sup> Martínez Abad, Antonio, "Obras político constitucionales", *Obras*, México, UNAM, 1994, t. I, pp. 445 y 461.

*cional mexicano*, en el sentido de que, a diferencia del sistema presidencial de los Estados Unidos, donde los jefes de departamento, son únicamente auxiliares del Ejecutivo, en México:

...la Constitución no ha considerado a los Ministros como ejecutores pasivos, irresponsables y carentes de toda competencia política propia, sino como verdaderos órganos con capacidad y autonomía relativas para el desempeño de las funciones de administración y como intermediarios entre el Ejecutivo y el Congreso, con carácter de informantes en el desempeño de actos propiamente ejecutivos del Jefe del Estado.<sup>2</sup>

Para enfatizar las diferencias que ambos sistemas presidenciales tienen en este aspecto, habría que agregar que si bien en Estados Unidos, los homólogos de nuestros secretarios no tienen refrendo, no pueden ser citados al Pleno de las cámaras y a nivel constitucional, no están expresamente contemplados en el *impeachment*, a diferencia de México, estos funcionarios sí tienen que ser nombrados con el “consejo y consentimiento” del Senado de los Estados Unidos.<sup>3</sup>

Más allá de los orígenes de estas diferencias constitucionales o de limitarse a señalar que el sistema presidencial mexicano comparte estos rasgos con otros sistemas de América Latina, que también se distinguen del sistema estadounidense, propongo analizar esta cuestión desde la siguiente perspectiva:

- A) Los problemas concretos que la realidad plantea, nos exigen hacer análisis más complejos. El problema de las democracias presidenciales hoy, no es si formalmente los secretarios tienen autonomía relativa o no, o si nuestros sistemas presidenciales tienen en algunas disposiciones rasgos secundarios que los distinguen del sistema estadounidense o de si estos son vestigios “parlamentarios”.

<sup>2</sup> Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed., México, Norgis Editores, 1959, p. 253.

<sup>3</sup> El análisis del constitucionalismo de los Estados Unidos sobre los temas de la intervención del Senado en el nombramiento de los colaboradores del Ejecutivo y de las propuestas de enmienda constitucional para que estos puedan asistir al Pleno de las cámaras y participar en las discusiones, puede consultarse en Sundquist, James L., *Constitutional Reform and Effective Government*, edición revisada, Washington D.C., The Brookings Institution, 1992, p. 230.

Hoy, en este tema, nuestro problema político-institucional a entender y resolver es el reto que le plantea al presidencialismo mexicano el multipartidismo, es decir, la ausencia de mayorías derivada de la existencia de más de dos partidos políticos efectivos y las consecuencias que ello tiene en el funcionamiento del sistema de gobierno.

- B) En su clásico *Los partidos políticos*, Duverger señalaba hace ya medio siglo, que: “el grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en las Constituciones”.<sup>4</sup> Para efectos de nuestro tema, esto quiere decir, que la relación entre el Congreso y los secretarios no puede analizarse únicamente por medio de las disposiciones expresas con respecto a ellos que están en la Constitución, sino que debe tomarse también en cuenta el conjunto de disposiciones que afectan esta relación —como pueden ser las relativas al sistema electoral y de partidos— y, desde luego, la correlación de fuerzas políticas que arroja cada elección; ya que se trata de un conjunto de variables que determinaran la manera en como operan las disposiciones relativas a los secretarios de despacho y a sus relaciones con el Congreso.
- C) Desde esta perspectiva, considero también que el problema que estamos estudiando no puede estar limitado al esquema de análisis parlamentarismo-presidencialismo-semipresidencialismo.

El multipartidismo se ha extendido en las democracias tanto parlamentarias como presidenciales, al grado tal que los bipartidismos clásicos como el inglés o el de los Estados Unidos, ni son 100% bipartidistas, y más bien constituyen una excepción junto con otras cuantas democracias. Los análisis empíricos del funcionamiento de las democracias y de sus procesos de reforma institucional, entre los cuales destaca el libro de Arend Lijphart, *Modelos de democracia*,<sup>5</sup> demuestran que aun cuando se conservan las diferencias entre presidencialismo y parlamentarismo, las distancias se han achicado.

Las tres diferencias esenciales entre ambos tipos de régimen se mantienen: elección por separado del Ejecutivo y del Legislativo; Ejecutivo

<sup>4</sup> Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, 10a. reimpr., México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 419.

<sup>5</sup> Lijphart, Arend, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel 2000, pp. 71-137.

personal y no gobierno colegiado de gabinete; y mandato fijo para ambas ramas de gobierno, sin disolución ni voto de censura. Sin embargo, si analizamos cómo se concretan estas características en cada país, nos vamos a encontrar con una serie de matices que las hacen menos fijas de lo que parecen. Además de que, en lo que se refiere a las democracias presidenciales, el multipartidismo ha llevado a la formación de facto o por cauces institucionales de “gabinetes” de coalición en los regímenes presidenciales para poder formar mayoría en el Congreso, que no cabrían estrictamente dentro de estos tres supuestos.<sup>6</sup> Por ello, mantenernos en un nivel de análisis basado en el esquema rígido “presidencialismo vs. parlamentarismo”, poco contribuye a esclarecer el problema al que hoy nos enfrentamos.

### III. LOS SECRETARIOS DE DESPACHO DE ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

Como es lógico, por el carácter unipersonal del Ejecutivo que caracteriza nuestro régimen de gobierno, la Constitución mexicana no establece facultades directas a las secretarías o a los secretarios. Esto es cierto, salvo en dos excepciones: la facultad de la Secretaría de Relaciones Exteriores de aprobar la compra de inmuebles por extranjeros en los supuestos de la fracción I del artículo 27; y, por supuesto, la obligación del presidente de contar con el acuerdo de “los titulares de las secretarías de Estado”, antes de solicitar al Congreso la suspensión de garantías previstas en el artículo 29, con lo cual sí se establece la competencia de los secretarios en la materia y se da un carácter colegiado a esta grave decisión del Ejecutivo.

En todo lo demás, la Constitución es clara en el sentido de que las competencias que corresponden al Ejecutivo, recaen en la persona del presidente y no en una determinada secretaria o en un secretario en particular. No obstante esta característica fundamental de nuestra Constitución, que en la Constitución sí se establece, tiene al mismo tiempo, un sistema en el que los secretarios de despacho o de Estado tienen cierta personalidad, obligaciones, restricciones políticas y, sobre todo, sí tienen responsabilidad propia por sus actos u omisiones e, inclusive, protección

<sup>6</sup> Colomer, Josep, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 159.

constitucional similar a la de los funcionarios federales electos popularmente.

Son obligaciones, presentar informes, comparecer, refrendar los acuerdos, decretos y reglamentos del Ejecutivo, así como los requisitos que deben cumplir para ocupar el cargo. Las restricciones establecidas en la Constitución para los secretarios tienen el sentido de limitar sus derechos políticos para presentarse como candidatos a presidente, senador o diputado, e imponerles el requisito de dejar el cargo un determinado tiempo antes de la elección.<sup>7</sup>

En lo que se refiere específicamente a la relación del Congreso con los secretarios, en la Constitución se establece que las relaciones entre el Ejecutivo y las cámaras son directas: las leyes y decretos aprobados por el Congreso se comunicarán directamente al Ejecutivo (artículo 70); el derecho de iniciativa y el de hacer observaciones también corresponde a él en lo personal (artículos 71 y 72); y, sobre todo, que la comunicación de las cámaras con el Ejecutivo será a través de las comisiones y en forma directa con el Ejecutivo (artículo 77).

Pero, al mismo tiempo, en la parte correspondiente a la organización y funcionamiento del Ejecutivo, que en la Constitución se les define con un status jurídico, aunque no tengan competencias propias, al señalarse: que para el despacho de los negocios habrá “secretarías de Estado” (artículo 90); los requisitos que los titulares de las secretarías deben cumplir para ocupar el cargo (artículo 91); y que los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el “secretario de Estado”, (artículo 92). Adicionalmente, en lo que se refiere a la comunicación entre el Legislativo y el Ejecutivo, aunque el Ejecutivo sea unipersonal, la Constitución también determina que habrá comunicación directa de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión con los secretarios de despacho (artículo 93).

<sup>7</sup> Estas restricciones fueron completamente inútiles para evitar la injerencia de la administración pública en los procesos electorales; en realidad son restricciones más propias del autoritarismo que de la democracia. Han funcionado más bien como preceptos constitucionales que fortalecieron la capacidad del presidente de controlar las ambiciones políticas de sus colaboradores y, en la medida en que se vaya consolidando la imparcialidad del gobierno en los procesos electorales, son restricciones que podrán desaparecer. Una restricción, no temporal sino absoluta, es que quien sea o haya sido secretario no puede ser ministro de la Corte, la cual obedece a la posibilidad de un conflicto de intereses en el funcionamiento de la división de poderes.

Por último, pero no al último, en la Constitución están establecidas no sólo la responsabilidad administrativa o penal en la que pueden incurrir los secretarios por actos u omisiones (artículo 108), sino que se les hace sujetos de “juicio político” (artículo 110) y se les da la protección de procedimiento en forma idéntica a las de otros funcionarios federales electos popularmente o a los miembros del Poder Judicial (artículo 111). Esto quiere decir que, constitucionalmente, se reconoce la importancia de las tareas propias de estos secretarios y, por ello, se les protege. Y, en cuanto al juicio político significa que el Congreso sí puede sustituirlos simplemente por no estar de acuerdo con ellos. Si revisamos la ley vigente de responsabilidades de los servidores públicos, veremos que si una mayoría de diputados impulsa el procedimiento porque “valora” que los actos u omisiones del secretario “redundan” en “perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” y, la mayoría absoluta de los presentes en la sesión aprueba la acusación y, después, dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión correspondiente aprueban una sentencia condenatoria, el secretario en cuestión es, cuando menos, destituido.<sup>8</sup>

Lo que en realidad impide que los procesos de juicio político a los secretarios se desarrollen es el interés de los mismos políticos de no hacerlo, en virtud de la dificultad que significa superar el candado de que la sentencia tenga que ser aprobada por dos terceras partes del Senado. Es realmente muy difícil imaginar, ya sea un presidente de la República que no cuente con un tercio de los senadores para poder impedir la destitución de uno de sus secretarios; o bien, un presidente que antes de que uno de sus secretarios se colocara ante esta posibilidad no le hubiera pedido antes la renuncia.

#### IV. SITUACIONES DE EXCEPCIÓN O PRESIDENTES SIN MAYORÍA Y RELACIONES ENTRE EL CONGRESO Y LOS SECRETARIOS

Veamos ahora de dónde viene esta estructura de relaciones entre el Congreso y los secretarios, y veamos también cómo ha evolucionado y cómo funcionó en otros momentos de nuestra historia institucional en

<sup>8</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículos 60.-80., *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1982.

los que hubo, sino democracia electoral y de partidos en el sentido actual del término, sí hubo competencia abierta por el poder, oposición en el Congreso y opinión pública con poder.

En esta breve revisión histórica quiero destacar dos cuestiones: el carácter cíclico del debate constitucional sobre la relación entre el Congreso y los secretarios; y el cómo funcionó este diseño institucional en otros momentos del sistema presidencial mexicano, en los que el presidente no tuvo mayoría o no tenía asegurado el control del Congreso. Resumiré la situación que se vivió y las discusiones que se tuvieron sobre este tema, en tres momentos de nuestra historia político-constitucional: 1857-1875; 1912 y 1913; así como en el Constituyente de 1916-1917 y durante los años inmediatamente posteriores.

- 1) Es claro que los constituyentes de 1856-1857 no buscaron establecer un sistema de tipo parlamentario. Lo que entonces se estableció fue un sistema presidencial, con elección separada y mandato fijo de ambas ramas de gobierno y con un Ejecutivo unipersonal que contaba con libertad de nombramiento y remoción de sus secretarios. Sin embargo, el sistema era deliberadamente desequilibrado en favor del Congreso, porque el presidente carecía de veto y se enfrentaba a un Congreso unicameral.

En los debates de ese Constituyente, los artículos presidencialistas esenciales (elección del Ejecutivo, carácter unipersonal del mismo y libertad de nombramiento y remoción) pasaron fácilmente y sin mayores objeciones. El proyecto de Constitución que elaboró la comisión sí contemplaba la aprobación de los secretarios por parte del Congreso (artículo 64, fracción 21),<sup>9</sup> pero esta propuesta o fue desechada cuando se discutieron las facultades del Congreso o ya no se presentó, por lo que no se tomó en cuenta en la discusión del dictamen correspondiente a la integración y funcionamiento del Ejecutivo. En la discusión sobre la facultad del Ejecutivo para nombrar y remover a sus secretarios, el diputado Guillermo Prieto, argumentando en favor de la autonomía de acción que se requiere en la administración, únicamente solicitó, sin éxito, que se suprimiera la intervención del Congreso en el nombramiento y remoción de los “empleados superiores de hacienda”. Y, por lo que se refiere

<sup>9</sup> Tena Ramírez, Felipe, “Proyecto de Constitución dictamen de la Comisión” *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, 15a. ed., México, Porrúa, 1989, p. 563.



a las tradicionales cuestiones del refrendo y los informes de los secretarios al Congreso, se aprobaron sin discusión y por unanimidad.<sup>10</sup>

El debate más de fondo en lo que toca a las relaciones del Congreso con los secretarios, se dio al discutirse la incorporación del juicio político a nuestro sistema constitucional. Con el objeto principal de poder acusar a los secretarios y darles oportunidad de defenderse sin necesidad de entablar todo un procedimiento que fincara responsabilidades penales o administrativas, la comisión propuso establecer el juicio político. Los diputados constituyentes que estaban en favor de esta figura decían que se trataba de un *impeachment* o “juicio de la opinión” por medio del cual pudieran ser enjuiciados los “malos ministros”. En este debate se planteó la cuestión de si las responsabilidades correspondían al presidente o a los secretarios y la propuesta de juicio político fue desechada, precisamente por razones presidencialistas: Melchor Ocampo, señaló que “si el presidente es responsable, deben dejar de serlo los secretarios” y que el presidente que “ha de responder por todo, tendrá o no ministros, según le parezca”; en el mismo sentido, el diputado Mata ofreció como ejemplo los Estados Unidos, en donde afirmó, los secretarios son simplemente colaboradores del presidente.

No obstante que la propuesta de juicio político fue rechazada por la razón que hemos expuesto, al discutirse el artículo de la responsabilidad de los funcionarios públicos, sí fue aceptado el argumento de Ponciano Arriaga, presidente de la comisión de Constitución, en el sentido de que: “es difícil establecer un deslinde entre el presidente y los ministros para establecer la responsabilidad de cada uno en los actos de gobierno”, y quedó establecido que los secretarios de despacho sí serían sujetos de responsabilidad constitucional, por delitos, faltas u omisiones cometidos en el ejercicio del encargo y que hacer la acusación correspondería al Congreso.<sup>11</sup>

Si bien lo que formalmente se aprobó en ese Congreso Constituyente fue un Ejecutivo unipersonal con libertad de nombramiento y remoción

<sup>10</sup> Zarco, Francisco, “Sesión del 17 de octubre de 1856” y “Sesión del 23 de octubre de 1856”, *Congreso extraordinario Constituyente 1856-1857*, 1a. reimp., México, Secretaría de Gobernación-El Colegio de México, 1979, pp. 697 y 707.

<sup>11</sup> “Sesión del 31 de octubre de 1856”, “Sesión del 4 de noviembre de 1856”, “Sesión del 5 de noviembre de 1856”, “Sesión del 2 de diciembre de 1856”, “Sesión del 4 de diciembre de 1856”, “Sesión del 13 de diciembre de 1856” y “Sesión del 31 de diciembre de 1856”, Zarco *op. cit.*, pp. 735 y 736, 740, 796, 802, 822, 859.

de sus secretarios, durante los siguientes veinte años prevalecieron una concepción de la democracia y del gobierno representativo, así como prácticas políticas y circunstancias particulares que son las que nos explican que, el predominio constitucional del Congreso se haya traducido en la formación de gobiernos de gabinete, el nombramiento de jefes de Gabinete, derrotas parlamentarias de los ministros y crisis ministeriales.

Además de la peculiar concepción del gobierno democrático y representativo como gobierno de la mayoría del Congreso, que nos ocuparía mucho espacio desarrollar en esta ponencia,<sup>12</sup> consideramos que hubo dos elementos que dieron fundamento a estas prácticas políticas, no contempladas en la Constitución.

En primer lugar, los antecedentes formales establecidos en el Plan de Ayutla,<sup>13</sup> en la Convocatoria<sup>14</sup> al Constituyente y en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.<sup>15</sup> Tanto en el Plan como en la convocatoria, se estableció una dictadura del Ejecutivo en la cual, el Congreso Extraordinario Constituyente tenía exclusivamente las facultades de hacer la nueva Constitución y de revisar los actos de la administración. Y, en el Estatuto Provisional, tratando de resolver el frágil equilibrio que existía entre liberales “puros” y “moderados”, el ministro Lafragua estableció un Consejo de Ministros o gabinete, que funcionaba como un Ejecutivo colegiado. En el Estatuto se disponía: que la responsabilidad era colegiada y que el presidente tenía obligación de oír las opiniones de los ministros en junta antes de decidir (artículo 94); y que era facultad de los ministros, solicitar ser escuchados por este Consejo de Gobierno, en los negocios en que lo creyeran necesario (artículo 95). Bajo estas reglas que arrojaban un presidente con amplios poderes legislativos pero sujeto a un gobierno de coalición en el que el gabinete acotaba al Ejecutivo, y un Congreso que no tenía más función legislativa que hacer una Constitución para el futuro, pero sí podía revisar los actos

12 Al respecto pueden consultarse Zarco, Francisco, “El juicio político” *Obras completas*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo A.C., 1991, vol. VII, pp. 350-360.

13 “Plan de Ayutla”, Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 492.

14 “Convocatoria para el Congreso Constituyente”, artículo 69, Tamayo, Jorge L., *Selección de notas. Benito Juárez: documentos, discursos y correspondencia*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1965, pp. 75-83.

15 “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana”, Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 499.

de la administración, —además de que su reglamento permitía no sólo citar a los secretarios, sino que estos asistieran voluntariamente y participaran en los debates—, a lo largo de 1856, se fueron incrementando los votos de confianza o de censura con respecto a determinados actos de la administración y, desde luego, la rivalidad entre el Congreso y los “ministros”.<sup>16</sup>

En segundo lugar las circunstancias de excepción en que fue ejercida la presidencia durante las guerras de reforma e intervención. Entre 1858 y 1860, Juárez asumió plenos poderes y el único cuerpo con el que contó fueron los miembros de su gabinete. Iguales circunstancias se vivieron durante su “presidencia revolucionaria” entre 1865 y 1867, cuando no hubo elecciones y Juárez permaneció en la presidencia. Tanto en la Guerra de Reforma, como en la de intervención, las circunstancias de excepción propiciaron un ejercicio colegiado del Ejecutivo, del presidente con sus secretarios; en buena medida esto fue un elemento que permitió dar mayor fuerza política y compromiso con las decisiones, a la vez que se puede considerar que también fungió de contrapeso a la dictadura personal.

La idea del gabinete y los ministros se desarrolló también en los momentos del periodo en que hubo mayor normalidad constitucional. Particularmente en el año crítico de 1861, Juárez invitó primero a Zaragoza y luego a León Guzmán a ser jefe de Gabinete y les solicitó no sólo que integraran el “ministerio”, sino que le presentaran su programa de gobierno. Pero una vez instalado el II Congreso (1861-1863), y una vez que Juárez ya asumió la presidencia por mandato electoral, el presidente nombró a sus secretarios aunque no pudo evitar las “crisis ministeriales” derivadas de las diferencias sobre puntos específicos, como por ejemplo los términos de suspensión de la deuda o la cuestión de las facultades extraordinarias, que se expresaban tanto en el Congreso como entre sus secretarios.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Con respecto a la facultad del Congreso de revisar los actos de la administración y sobre los conflictos que se vivieron entre el Congreso Extraordinario Constituyente y el gobierno pueden consultarse “Los trabajos del Congreso”, “La facultad revisora del Congreso”, “Cuestiones del día”, “El Congreso y el gobierno”, “La acción del Ejecutivo y la facultad revisora del Congreso”, Zaragoza, Francisco, *op. cit.*, pp. 168, 222, 272, 296, 302.

<sup>17</sup> Guzmán, León, “El partido constitucional: 1a., 2a. y 3a. época del presidente Benito Juárez”, Tamayo, Jorge L., *op. cit.*, pp. 791-805.

Después del triunfo de la República, en 1867, la confrontación entre el Congreso y los secretarios continuó en los debates y en la opinión pública pero se acabaron las crisis ministeriales. El punto tercero de las propuestas de reforma constitucional planteadas por Juárez y Lerdo en la Circular del 14 de agosto de 1867, que acompañó a la convocatoria a las elecciones constitucionales de ese año, proponía precisamente modificar la relación entre el Congreso y los secretarios, estableciendo que “las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que tenga que dar el segundo al primero, no sean verbales sino por escrito; reservando que se fije si deberán ser directamente del presidente o de los secretarios del despacho”, y se establece que por esta vía quedara derogado el artículo del reglamento del Congreso que lo autoriza para llamar a los secretarios y que permite también a estos concurrir y tomar parte voluntariamente en las discusiones. Y se concluía este punto señalando que México no era una “monarquía representativa”, sino una República en la que “el jefe de Gobierno es el responsable”, por lo que la comunicación directa y verbal entre el Congreso y los secretarios tenía más riesgos que beneficios: “En la concurrencia de los ministros a las cámaras, puede ser el bien, que las ilustren con datos y hechos, e influyan en las discusiones: y puede ser el mal, las discusiones personales que sean estériles para el bien público, y solo provechosas para las aspiraciones particulares”.<sup>18</sup>

Si bien las propuestas de reforma constitucional fracasaron, Juárez tomó la determinación de que aunque no pudiera evitarse la confrontación entre el Congreso y los secretarios, sí acabar con las “crisis ministeriales”. León Guzmán e Ignacio Manuel Altamirano,<sup>19</sup> cada uno por su parte, coinciden en señalar que después de 1867, Juárez decidió ya no cambiar a sus secretarios tras una “derrota parlamentaria”, es decir, cuando la mayoría del Congreso les rechazaba un proyecto, y con la determinación de no cambiarlos por este motivo, ya no hubo más “crisis ministeriales”.

Como puede observarse, durante las diferentes etapas de la presidencia de Juárez, fueron las circunstancias y no la Constitución las que nos

<sup>18</sup> Hiriart Urdanivia, Humberto, “Circular sobre la Ley Convocatoria”, *Documentos básicos de la Reforma 1854-1875*, 2a. ed., México, PRI, 1982, t. IV, p. 94.

<sup>19</sup> Guzmán, León, *op. cit.*, y Altamirano, Ignacio Manuel, “Revista Histórica y Política”, *Obras completas II*, México, SEP, 1986, pp. 51-127.

explican el gobierno de gabinete y las crisis ministeriales pero, una vez que las circunstancias fueron menos adversas y el régimen constitucional comenzó a consolidarse, el presidente pudo ejercer su facultad de libre nombramiento y remoción, haciendo caso omiso de los conflictos constantes entre sus secretarios y un Congreso en el que tenía que formar mayoría asunto por asunto. Después, cuando Lerdo ocupó la presidencia, aunque la facción porfirista siguió como oposición en el Congreso, el nuevo presidente articuló a las facciones juarista y lerdista, formó mayoría en el Congreso y no sólo disminuyó la tensión entre el Congreso y los secretarios, sino que el nuevo presidente logró impulsar la restauración del Senado. Esta reforma constitucional fue rechazada durante años por el Congreso con el argumento de que fortalecería al Ejecutivo; en virtud de que permitiría a una minoría de un tercio de los representantes de los estados, fácilmente manipulables por el presidente, impedir que se llevaran a cabo las decisiones de la voluntad de la mayoría del pueblo que, por supuesto, ellos estaban seguros de encarnar.

- 2) Un momento en el que la ausencia de salidas institucionales a los conflictos entre el Congreso y los secretarios formó parte de una ruptura de las instituciones, fue el que se vivió con las relaciones conflictivas que prevalecieron entre el presidente Madero y la XXVI Legislatura durante los meses de septiembre de 1912 a febrero de 1913.

Como lo señala Pablo Piccato en su libro, *Congreso y revolución*,<sup>20</sup> en este conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo concurren varios factores: un resultado electoral que dio una mayoría precaria al presidente en la Cámara de Diputados y minoría en el Senado; legisladores de todos los partidos y facciones que, para distinguirse de la vida institucional del porfiriato, buscaban reivindicar la independencia del Legislativo; la debilidad creciente del presidente y la impugnación —particularmente en cuestiones de aprobación de presupuestos— a los secretarios por parte tanto de los legisladores de la oposición, como de que apoyaban a Madero; y, desde luego, la división de la coalición maderista derivada tanto de la parálisis que presentaban las reformas sociales, como de la pugna por los puestos. El desencanto de muchos con el gabinete se generó, en buena medida, porque Madero formó un gobierno de coalición con la

<sup>20</sup> Piccato, Pablo, *Congreso y revolución*, México, INEHRM, 1990, p. 21.

tecnocracia financiera del porfiriato, es decir los científicos, mientras que los revolucionarios que lo habían impulsado fueron desplazados del gobierno.

En estas circunstancias, antes de que se diera el golpe de Victoriano Huerta y el Congreso aceptara las renunciaciones del presidente y vicepresidente, en el Senado ya se había instalado una comisión que estudiara si era posible que las cámaras llamaran a los secretarios de despacho para “interpelarlos o no constitucionalmente hablando”; y los diputados del Bloque Renovador, ya habían presentado al presidente un “Memorial” que en realidad, significaba un ultimátum en el que este grupo de diputados planteó al presidente las condiciones para seguir apoyándolo, entre las que estaba, por supuesto, discutir y acordar conjuntamente la integración del gabinete.

- 3) Después de esta amarga experiencia, en lo que se refiere a las relaciones Legislativo-Ejecutivo, el propósito del Constituyente de 1916 y 1917 y la voluntad prácticamente unánime de los diputados que lo integraron fue inequívoca: fortalecer al Ejecutivo.

En la definición del cómo establecer un sistema constitucional más favorable al Ejecutivo fueron importantes no sólo la crítica a la Constitución de 1857, hecha en 1912 por el senador de la XXVI Legislatura, Emilio Rabasa,<sup>21</sup> sino también los problemas concretos que se vivieron durante el gobierno de Madero, quienes querían resolver los autores del proyecto de Constitución, los diputados de esa misma Legislatura Luis Manuel Rojas y José Natividad Macías.

Cuestiones como el veto presidencial, la exclusividad del Ejecutivo en la convocatoria a sesiones extraordinarias, o la reducción del periodo de sesiones ordinarias, eran desde hacía tiempo parte de la discusión. Pero otras disposiciones que estaban en el proyecto de Constitución y fueron aprobadas, obedecieron a circunstancias particulares que se presentaron en los años 1912 y 1913. Tales son los casos, por ejemplo, de: la irresponsabilidad constitucional del Ejecutivo; la prevención de que en caso de no haber presupuesto, los servidores públicos tendrían las percepciones del año anterior; las facultades de averiguación de la Suprema Corte establecidas en el artículo 97, para evitar la invasión jurisdiccional

21 Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 7a. ed, México, Porrúa, 1990.

de las comisiones investigadoras de las cámaras; y, la del carácter de “definitivas e inatacables” de las resoluciones del Colegio Electoral.<sup>22</sup>

Entre otros factores, este ánimo contribuyó a que en ese constituyente las principales disposiciones sobre la relación Legislativo-Ejecutivo fueran aprobadas por unanimidad y, prácticamente sin discusión. Hubo algo de discusión de fondo sólo en los casos de: la intervención de la Comisión Permanente del Congreso en la convocatoria a sesiones extraordinarias; en la facultad del presidente de nombrar y remover libremente a los secretarios; y en la cuestión de la irresponsabilidad del presidente y la responsabilidad de los secretarios.

El 15 de enero de 1917 al discutirse el dictamen relativo a la exclusividad del presidente en la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso, tres diputados presentaron una propuesta en el sentido de que la Comisión Permanente interviniera en esta convocatoria en los casos de juicio político o de responsabilidades en contra de los secretarios. Lizardi y Garzayn Ugarte señalaron los inconvenientes que ellos veían en que el Congreso pudiera estar llamando a sesiones extraordinarias y Macías, intervino sobre el punto de las responsabilidades. Señaló, en primer lugar que sería la opinión pública la que obligara al presidente a remover a los funcionarios que cometan delitos graves y defendió tanto que la Comisión Permanente no interviniera en la convocatoria a sesiones extraordinarias, como la irresponsabilidad constitucional del Ejecutivo durante el periodo de su encargo, el argumento fue tomado con ejemplos de la experiencia de Madero. Les recordó que cuando Madero quiso que la permanente citara a sesiones extraordinarias para que el Congreso le diera facultades extraordinarias para hacer frente a la situación, la Comisión Permanente se negó sistemáticamente a convocar al Congreso. Y, en lo que se refiere a la irresponsabilidad constitucional del presidente, Macías consideró que al presidente debe juzgarse en el menor número posible de casos, de lo contrario se impondría siempre la preeminencia natural del Poder Legislativo, rematando su intervención con el siguiente relato:

<sup>22</sup> “Dictamen de los artículos 65-69, 72 y 73 fracción XXX, 74-79 y 93”, *Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INEHRM-Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 aniversario de la Independencia nacional y 75 aniversario de la Revolución mexicana, 1985, t. II, p. 331.

...yo vi al señor Madero temblar porque el Senado lo amenazó con acusarle y exigirle responsabilidades e imagínense ustedes porque grave delito, porque no dejó que uno de sus ministros fuera a informar al parlamento, y yo lo he visto, porque el señor Madero habló conmigo diciéndome que si consideraba bien que se le pudieran exigir responsabilidades...<sup>23</sup>

En el curso de esta discusión se planteó también la necesidad de que la Comisión Permanente interviniera en la convocatoria en el caso de que el Congreso se instale como Colegio Electoral para sustituir al presidente. Entonces Múgica intervino y, después de defender el sistema de fortalecimiento del Ejecutivo que los constituyentes estaban estableciendo, convino al pro y al contra a llegar a una transacción. Dicha transacción se efectuó y finalmente se aprobó que la Permanente sí interviniera en la convocatoria a sesiones extraordinarias en los casos de delitos oficiales y de sustitución del presidente.

El 16 de enero se presentó el dictamen correspondiente a la integración y funcionamiento del Poder Ejecutivo. En este dictamen se definió a las secretarías como “órganos auxiliares inmediatos del presidente de la República”, diferentes a los “departamentos” que serían órganos “meramente administrativos”, se señaló que al igual que en la Constitución de 1857, el presidente tendría libertad de nombramiento y remoción de los secretarios y se enfatizó que, en lo relativo a la asistencia de los secretarios a las cámaras, se establecía la obligación de los secretarios de asistir, la cual no era expresa en la Constitución anterior y se había prestado, como ya lo vimos, a algunos conflictos.<sup>24</sup>

La discusión de la libertad del presidente para nombrar y remover a los secretarios tuvo lugar el 18 de enero. En contra del dictamen, veinticinco diputados constituyentes propusieron que la Cámara de Diputados aprobara el nombramiento de los secretarios, argumentando dos cuestiones principales: que los secretarios no eran simples empleados y por lo tanto debían tener “todas las responsabilidades y atribuciones que competen a sus cargos”; y, que el constituyente estaba creando un Ejecutivo con poder absoluto, por lo que también era necesario restringir sus facultades.

23 “44 Sesión ordinaria celebrada ...lunes 15 de enero de 1917”, *ibidem*, p. 464.

24 “45 Sesión ordinaria celebrada ...martes 16 de enero de 1917”, *ibidem*, p. 475.



La respuesta no se hizo esperar y vino no de los autores del proyecto de Constitución sino de uno de los más conspicuos representantes de los llamados “radicales” o “jacobinos”, el tabasqueño y permanente adversario de Palaviccini, Rafael Martínez de Escobar, quien se limitó a señalar que nuestro sistema debía ser enteramente presidencial como el de los Estados Unidos y si la Cámara de Diputados tenía la facultad de aprobar el nombramiento de los secretarios se caería en un “caos político”, porque: “en el Congreso existirá una enorme ambición de poder, los representantes sólo lucharán por ver ocupar los ministerios, la intriga caerá, en un momento ganan unos y otro momento otros y el vencido jamás se conformará”.<sup>25</sup>

La tercera discusión muy importante para nuestro tema tuvo lugar el 21 de enero, al discutirse el dictamen del Título IV de la Constitución, relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos. Como era de esperarse, la irresponsabilidad constitucional del presidente de la República, contemplada en el artículo 108, generó polémica.

El diputado Céspedes, simplemente preguntó a la Segunda Comisión de Dictamen del Proyecto, “¿cuáles eran las razones para no considerar al presidente responsable de las violaciones a la Constitución?” y, así, obligó a los defensores del proyecto a dar la explicación del sistema de responsabilidades del Ejecutivo que se estaba aprobando.

Se señaló que el presidente no podía ser juzgado por los otros poderes porque inevitablemente se daría un conflicto, pero que, con el sistema de responsabilidad que proponían, no habría irresponsabilidad del Ejecutivo porque estaba establecida la responsabilidad de los secretarios, quienes tendrían la obligación de refrendar los actos del presidente. Consideraron que, de esta manera se garantizará que no habrá violaciones a la Constitución: los secretarios “dimitirán antes de ser cómplices de una violación flagrante a la Constitución”. Garzayn Ugarte, diputado constituyente y, a la vez, secretario particular de Carranza, concluyó su intervención en estos términos: “el secretario es el responsable, no podemos llegar al parlamentarismo, tenemos necesidad de hacer una obra evolutiva para cuando México pueda haber realmente ministros responsables ante el Congreso”.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> “48 Sesión ordinaria celebrada ...jueves 18 de enero de 1917”, *ibidem*, p. 609.

<sup>26</sup> “54 Sesión ordinaria celebrada ...domingo 21 de enero de 1917”, *ibidem*, p. 759 y 760.

Los artículos referentes a las relaciones Ejecutivo-Legislativo y a la integración y funcionamiento del Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad o, sólo en algunos pocos casos, por amplia mayoría de los constituyentes de 1916 y 1917. Sin embargo, la polémica en torno tanto al tema de este esquizofrénico sistema de responsabilidad del Ejecutivo que está establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como a la aprobación por el Congreso de los nombramientos de los secretarios de despacho continuaron durante varios años.

En las legislaturas posteriores a la revolución la tensión que generaban estos temas no desapareció sino hasta que el Ejecutivo tuvo el poder de partido suficiente para someter al Congreso.<sup>27</sup> El parlamentarismo al que hizo referencia el diputado Ugarte, se refería básicamente a que el Congreso, en particular la Cámara de Diputados, aprobará los nombramientos de los secretarios. Esta idea de “parlamentarismo” fue una propuesta que se había vuelto a discutir desde los últimos años del régimen porfirista y se siguió impulsando por algunas facciones de legisladores después de la puesta en vigor de la Constitución presidencialista de 1917. La propuesta renacía cada vez que había confrontaciones de la Cámara de Diputados con los secretarios y las iniciativas de reforma constitucional que se presentaron para adoptar este régimen de gobierno, nunca hubo un grupo de diputados que tuviera la fuerza suficiente para elevarlas al Pleno y aprobarlas o rechazarlas, por más que en varias ocasiones se acordó presentar y discutir el dictamen respectivo. Cada vez que este debate renacía en la Cámara de Diputados, en general quienes se oponían a esta propuesta no la descalificaban públicamente y se limitaban a señalar, que el presidencialismo adoptado en 1917 era la única manera de gobernar al país. Consideraban que para pasar a un régimen en el que los nombramientos de los secretarios fueran aprobados por el Legislativo, era necesario que el país tuviera un desarrollo político superior; de ma-

<sup>27</sup> Al discutirse en la Cámara de Diputados, en octubre de 1917, la primera Ley de Secretarías de Estado, el diputado Luis Cabrera señalaba en relación con el esquizofrénico sistema de responsabilidad establecido para el Ejecutivo: “La primera condición del secretario de Estado es ver por el bien del jefe de Gobierno, por la consolidación, por el honor, por el prestigio y por la efectividad del gobierno del jefe.... Necesariamente el Congreso siempre tiene fijos los ojos en los secretarios de Estado y los hace siempre responsables de todo lo malo que acontece en el gobierno, reservando para el presidente de la República todo lo bueno que se hace”. *Diario de debates*, Cámara de Diputados, 3 de octubre de 1917.

nera particular se referían a la necesidad de que existieran “verdaderos” partidos políticos.<sup>28</sup>

## V. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL

A) La revisión histórica que he hecho deja claras varias cuestiones:

- a) Es evidente que hoy no vivimos una situación “inédita” como lamentablemente lo creen los dirigentes políticos y los medios de comunicación. El debate sobre la aprobación por el Congreso del nombramiento de los secretarios del presidente ha sido cíclico en nuestra historia político constitucional y se ha presentado cada vez que no hay mayoría y que se incrementa el conflicto del Congreso con los secretarios y viceversa.
- b) La historia de nuestras instituciones políticas nos muestra que en la relación entre el Congreso y los secretarios hay dos posibilidades básicas; las dos igualmente indeseables: sí el Ejecutivo tiene mayoría en el Congreso, predominará la complicidad entre el Congreso y los secretarios; y, si el Ejecutivo no tiene mayoría, es la única opción para que haya cierta vigilancia, pero pueden más los incentivos institucionales en favor del conflicto estéril que los incentivos favorables a la cooperación. En ambas situaciones, con o sin mayoría en el Congreso, el resultado de este arreglo institucional es el desprestigio de ambas ramas de gobierno ante la opinión pública.
- c) En la Constitución mexicana hay bases para la relación directa entre el Congreso y los secretarios de despacho. Esta relación se activa sólo si el presidente no tiene mayoría en alguna de las cámaras o en el Congreso; y, cuando se activa, lleva frecuentemente a conflictos sin salida que sólo contribuyen al deterioro de las relaciones y al desprestigio de ambas ramas de gobierno.

<sup>28</sup> Marván Laborde, Ignacio, “De instituciones y caudillos: las relaciones entre la Cámara de Diputados de la XXVIII Legislatura y el presidente Carranza”, *Historia mexicana*, México, El Colegio de México, núm. 2, vol. LI, octubre-diciembre de 2001, p. 261 y Piccato, Pablo, *El poder legislativo en las décadas revolucionarias 1908-1934*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, 1997.

- d) Suponiendo sin conceder, que los constituyentes de 1917 actuaron de buena fe y creían que su sistema de responsabilidad del Ejecutivo iba a funcionar, la historia política del México posrevolucionario demuestra que su idea fue un fracaso. En todos los actos inconstitucionales que los presidentes han cometido, los secretarios normalmente han preferido permanecer en sus puestos.
- e) El conflicto entre el Congreso y los secretarios se vuelve estéril y las posibilidades de que se de crecen por el sistema esquizofrénico de responsabilidad del Ejecutivo establecido en la Constitución. Al presidente no puede reclamársele responsabilidad constitucional, todas las competencias que corresponden al Ejecutivo son personales del presidente y los secretarios no tienen competencia, pero sí responsabilidad.
- f) Al igual que sucedió tanto durante el periodo 1867-1875, como durante la breve presidencia de Madero, hoy la Suprema Corte dirime los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esto no puede menospreciarse, sin embargo, significa que únicamente se cuenta con una institución capaz de resolver las controversias en lo que se refiere a la competencia de cada quién, pero que se adolece de instituciones que generen el acuerdo y la cooperación cuando no hay mayoría.

## B) Continuidad y cambio en la estructura constitucional de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en México.

La estructura constitucional básica de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el sistema presidencial mexicano, proviene de la Constitución de 1857. No es casual que la numeración progresiva de las legislaturas o “congresos constitucionales” empiece en ese año y continúa hasta la fecha, a pesar de la interrupción de las elecciones por la Guerra de Reforma (1858-1860), la Intervención (1865-1967) y la Revolución constitucionalista (1913-1917).

Desde 1857, ha habido sólo tres grandes reformas a esa estructura básica: el restablecimiento del Senado en mayo de 1874 y, en 1916 y 1917, la incorporación del veto presidencial sólo superable por una votación de dos tercios en cada una de las cámaras y la irresponsabilidad constitucional del Ejecutivo. Sin embargo, debe destacarse que, parale-

lamente, además de estas tres reformas sustanciales, han tenido lugar en diferentes momentos de este largo periodo una serie de reformas al sistema electoral establecido en la Constitución que tienen impacto en los escenarios posibles de funcionamiento de esta estructura. Éstas son:

- a) Elección directa y universal del presidente, en vez de elección indirecta en segundo grado que, en caso de que el triunfador no tuviera mayoría absoluta, el Congreso elegía al presidente.
- b) No reelección absoluta del Ejecutivo, en vez de reelección indefinida.
- c) No reelección inmediata de los diputados y senadores, ampliación del mandato de los diputados a tres años, de los senadores y del presidente a seis, en vez de periodo presidencial de cuatro años, elección cada dos años con posibilidad de reelección de la Cámara de Diputados, y elección con posibilidad de reelección de la mitad de los senadores cada dos años.
- d) Monopolio de los partidos políticos con respecto a las candidaturas e incorporación de la representación proporcional en el sistema electoral, en vez de candidaturas individuales electas de manera indirecta en segundo grado por medio de un sistema de mayoría simple.
- e) Sistema jurisdiccional de calificación de las elecciones en vez de sistema de calificación de la elección por mayoría de cada Cámara y calificación de la elección presidencial por la mayoría de la Cámara de Diputados.

El balance general de todas estas reformas es claramente favorable al Ejecutivo. El bicameralismo, el veto y la irresponsabilidad constitucional del presidente, tuvieron por objeto y dieron por resultado el fortalecimiento del Ejecutivo frente al Legislativo. Y, en cuanto al sistema electoral, la única reforma que directamente lo limita es la de prohibición absoluta de su reelección. La elección directa le da mayor autonomía, la no reelección de los legisladores los debilita en lo individual y como cuerpo, las elecciones concurrentes le abren al Ejecutivo posibilidades de conseguir mayoría; lo cual, aunado a la disciplina de los legisladores que estas reglas aseguran a los partidos, le da al presidente buenas probabilidades de contar con considerables poderes de partido en su relación con el Congreso.

Así, si se cumple el supuesto de que hay gobierno unificado, normalmente no hay razón para esperar tensión entre el Congreso y los secretarios del presidente. Esto se daría sólo en los casos excepcionales en que a él o su partido así les convenga. Pero, si como sucede actualmente, las elecciones dan por resultado un Congreso sin mayoría entonces, las disposiciones constitucionales relativas a la relación entre el Congreso y los secretarios así como la cuestión de las responsabilidades constitucionales de los mismos, sí comienzan a generar fricciones constantes y conflictos sin salida, a pesar de los cambios institucionales favorables al Ejecutivo que han tenido lugar después de 1857.

- C) Los temas desarrollados en esta ponencia nos dan mejores bases para analizar la propuesta sobre la ratificación del nombramiento de los secretarios hecha por la Comisión de Reforma del Estado y presentada en las conclusiones relativas a la “Forma de gobierno y organización de los poderes públicos”. La propuesta textualmente dice:

Introducir en el sistema constitucional mexicano la ratificación por el Congreso de los secretarios de despacho y del jefe de Gabinete, quienes podrán ser removidos libremente por el presidente de la República. Al respecto se advirtió que los sistemas parlamentarios han adoptado diversas instituciones de los presidenciales y viceversa. Se recomendó en consecuencia adaptar mecanismos de control político como los cuestionamientos a los funcionarios públicos.<sup>29</sup>

Antes de hacer el análisis de esta propuesta quiero señalar, que le damos importancia no porque estemos muy seguros de que se vaya a realizar, sino porque nos consta que es producto de un esfuerzo colectivo honesto y porque consideramos que es representativa de la discusión actual.

La propuesta tiene tres componentes mínimos: la ratificación del nombramiento de los secretarios por el Congreso; la creación del cargo de jefe de Gabinete; y el establecimiento de mecanismos de control político sobre los funcionarios. Como puede observarse, ninguno de estos tres

<sup>29</sup> “Mesa de forma de gobierno y organización de los poderes públicos”, Muñoz Ledo, Porfirio, *Las conclusiones de la Reforma del Estado*, México, UNAM, disco compacto, 2001.

contenidos es ajeno a las discusiones y situaciones históricas que hemos revisado en esta ponencia. Sin embargo, la propuesta, tal como ha sido formulada tiene los siguientes problemas de origen:

1. Está pensada en términos muy esquemáticos. Más como problema de compensación histórica entre el Ejecutivo y el Legislativo, que como una reforma que puede generar bases institucionales de cooperación entre ambas ramas de gobierno. Los problemas a resolver son cómo establecer, al mismo tiempo, bases de colaboración y contrapeso entre ambas ramas; y, segundo, asegurar que el papel de vigilancia que corresponde al Legislativo siempre se cumpla; cuando el Ejecutivo no tiene mayoría, pero también cuando sí la tiene.
2. Cualquier propuesta sobre la relación entre el Congreso y los secretarios del presidente, no puede plantearse aisladamente, sin considerar el sistema electoral y de partidos, que la regiría en la misma Constitución. Si bien la Comisión de Reforma del Estado en otra subcomisión propuso cambios sustanciales al sistema electoral, no se hace explícita ni se analiza la vinculación entre estos cambios y la propuesta que estamos comentando.

Haciendo un lado estos problemas de origen que tiene la propuesta y concentrándome únicamente en la cuestión de la ratificación del nombramiento de los secretarios por el Congreso es necesario señalar:

Antes que nada, la propuesta de que la ratificación se efectuara en ambas cámaras es inoperante. En situaciones de pluralidad normalmente es complejo y lento que ambas cámaras se pongan de acuerdo. Volviendo a nuestra historia, entre los años 1917 y 1928 durante los cuáles un colegio electoral integrado por ambas cámaras hacía los nombramientos de ministros y magistrados se presentó el problema que hemos señalado; para decirlo en pocas palabras, por falta de acuerdo entre ambas cámaras entre 1922 y 1923 durante varios meses no hubo ministros de la Corte.

Por ello, sería necesario optar porque la ratificación se hiciera en una de las dos cámaras, de ninguna manera en ambas. Las opciones son dos.

Una, sería la ratificación por el Senado, como sucede en el sistema presidencial de los Estados Unidos.

Es una opción más ortodoxa dentro del régimen presidencial.

Significaría una inclinación tendiente más a la democracia de mayorías que a una democracia consensual y a la concentración del poder en el Ejecutivo, que tendría la ventaja de contar con mejores bases que la concentración actual.

Paralelamente, habría que revisar el sistema tema constitucional de relaciones entre el Congreso y los secretarios, para dar bases constitucionales más sólidas a la autonomía del Ejecutivo; y, por supuesto, también sería necesario revisar el sistema de elección del presidente y del Congreso, para promover la formación de mayorías.

En esta opción el jefe de Gabinete sería innecesario y habría que reforzar el papel del titular del Ejecutivo como jefe de Gobierno. Más bien, se requeriría de un presidente institucionalmente más humilde frente al Congreso.

La otra es la ratificación de los secretarios por la Cámara de Diputados.

Es una opción tendiente más a la democracia consensual que a la de las mayorías, porque implica sino la distribución del Poder Ejecutivo, sí sentar bases para la posibilidad de un Ejecutivo compartido entre dos o más fuerzas políticas.

Implica necesariamente la creación de un jefe de Gobierno y la definición de bases constitucionales para definir las funciones del Ejecutivo que se ejercerían de manera colegiada. Se requeriría de precisar las funciones del presidente como jefe de Estado y de definir con claridad las de jefe de Gobierno que corresponderían al jefe de Gabinete.

También sería necesaria una revisión del sistema electoral y de partidos con los objetivos de facilitar alianzas electorales que pueden sobrevivir durante la gestión de gobierno y de buscar la mayor congruencia posible entre una elección de tipo mayoritario para el titular del Ejecutivo, con la integración proporcional que seguramente se mantendría para la Cámara de Diputados.

Como puede observarse, la propuesta aparentemente simple de que el Congreso ratifique el nombramiento de los secretarios del presidente es muy compleja. Yo sinceramente no tengo preferencia por una u otra opción ya que considero que ambas pueden funcionar. Por lo que sí tengo preferencia es por la necesidad de guardar la congruencia integral que requiere cada una de las opciones para tener posibilidades efectivas de funcionar aceptablemente.



Sin embargo, la dificultad de que en un futuro pueda ser instrumentada no es una cuestión de “cultura política” o de técnica constitucional.

Es un asunto de intereses políticos inmediatos. Aunque por fin, después del letargo que vivieron nuestras instituciones políticas durante décadas, ya presentan muestras claras de vitalidad, hoy, al igual que en el Constituyente de 1916 y 1917, el obstáculo real para adoptar esta propuesta siguen siendo los intereses políticos inmediatos de unos cuantos actores políticos.

Me refiero a quien ocupe el cargo de presidente de la República o a quienes en un futuro inmediato tienen expectativas fundadas de ocuparlo. Ellos, tienen un enorme peso en sus partidos y en las bancadas de legisladores; difícilmente van a impulsar que se instrumente una reforma que mermaría la concentración del poder administrativo del Ejecutivo.